

# Journal officiel

des Communautés européennes

ISSN 0378-7052

C 329

44<sup>e</sup> année

23 novembre 2001

Édition de langue française

## Communications et informations

---

Numéro d'information

Sommaire

Page

I *Communications*

### **Cour des comptes**

2001/C 329/01

Rapport spécial n° 11/2001 relatif au programme Tacis de coopération transfrontalière, accompagné des réponses de la Commission.....

1

FR

1

## I

(Communications)

## COUR DES COMPTES

## RAPPORT SPÉCIAL N° 11/2001

## relatif au programme Tacis de coopération transfrontalière, accompagné des réponses de la Commission

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

(2001/C 329/01)

## TABLE DES MATIÈRES

	Points	Page
SYNTHÈSE .....		3
INTRODUCTION .....	1-6	4
Vue d'ensemble du programme Tacis de coopération transfrontalière (PCT Tacis) .....	1-5	4
Audit de la Cour .....	6	5
CADRE RÉGLEMENTAIRE ET COORDINATION AVEC D'AUTRES INSTRUMENTS .....	7-16	5
Cadre réglementaire .....	7-9	5
Défaut de financement du programme Phare .....	10-14	6
Coordination avec Interreg .....	15-16	7
ÉTABLISSEMENT DU BUDGET ET PROGRAMMATION DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE TACIS .....	17-25	7
Montant total du budget .....	17-21	7
Retards dans l'attribution de moyens financiers aux microprojets .....	22	8
Capacité des autorités régionales et locales à gérer des projets .....	23-25	8
MISE EN ŒUVRE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE TACIS .....	26-35	8
Exécution financière .....	26-29	8
Marchés de travaux .....	30-32	9
Adjudication de marchés de travaux .....	30	9
Exemption de la TVA et des droits de douane .....	31	9
Rôle des autorités dans les pays bénéficiaires .....	32	9
Marchés de fournitures .....	33	9
Mécanisme en faveur des microprojets .....	34-35	10
INCIDENCE DU PCT TACIS .....	36-53	10
Postes frontières .....	36-42	10
Gestion des frontières .....	43	11

	Points	Page
Environnement .....	44-49	11
Développement économique .....	50-51	12
Microprojets .....	52-53	12
CONCLUSIONS .....	54-57	12
Incidence du programme sur les conditions de vie dans les régions frontalières .....	54	12
Incidence transfrontalière .....	55	12
Participation des autorités locales et régionales au PCT Tacis .....	56	13
Conclusion générale .....	57	13
Recommandations .....	58-62	13
ANNEXE 1 — Régions bénéficiaires du PCT Tacis .....		15
ANNEXE 2 — Grandes lignes de la mise en œuvre du PCT Tacis .....		16
ANNEXE 3 — Systèmes de mise en œuvre de la coopération transfrontalière Tacis, d'Interreg et de la coopération transfrontalière Phare .....		17
<b>Réponses de la Commission</b> .....		18

## SYNTHÈSE

### ***Vue d'ensemble du programme***

I. Le programme Tacis de coopération transfrontalière (PCT Tacis) a été mis en place en 1996 afin de réduire la différence de niveau de vie entre les régions de la frontière occidentale du Belarus, de la Moldova, de la Russie ainsi que de l'Ukraine, d'une part, et les régions des pays limitrophes, d'autre part. Ce programme vise à encourager la coopération entre les autorités régionales des deux côtés de la frontière ainsi qu'à soutenir les projets ayant une incidence transfrontalière. Si le budget annuel est limité (20 à 30 millions d'euros), le programme revêt une grande importance politique, à la fois parce que cette région constituera la nouvelle frontière orientale de l'Union européenne après les prochaines adhésions et en raison de la «politique relative à la dimension septentrionale» de l'Union (points 1 à 5).

### ***Cadre réglementaire et coordination avec d'autres instruments***

II. Le cadre réglementaire du programme ne se prête pas à une coordination avec les programmes Phare et Interreg. Bien que les programmes aient des objectifs analogues, les mécanismes de coopération déjà mis en œuvre avec succès par la Commission pour le PCT Phare n'ont pas été utilisés pour le PCT Tacis. À l'exception de la Pologne, seuls des financements limités étaient disponibles par le biais du programme Phare pour des projets conjoints avec les pays Tacis, étant donné qu'il n'y avait pas de mécanisme spécifique de financement approprié pour les régions des pays Phare limitrophes des nouveaux États indépendants. Le potentiel pour des projets conjoints de part et d'autre de la frontière s'en est ainsi trouvé considérablement réduit (points 7 à 16).

### ***Établissement du budget et programmation de la coopération transfrontalière Tacis***

III. En dépit de l'importance du programme du point de vue politique et du nombre important de propositions de projets initialement reçues, son budget a été réduit en 1999 et 2000. Des retards importants dans la programmation des fonds destinés au mécanisme en faveur des microprojets ainsi que dans l'assistance aux autorités régionales pour améliorer leurs capacités en matière de gestion ont été enregistrés. Les infrastructures n'ont été que rarement financées en dehors des secteurs des postes frontières, bien que la demande soit forte pour ce type de financements (points 17 à 25).

### ***Mise en œuvre***

IV. La mise en œuvre a été fortement retardée. En ce qui concerne les marchés de travaux, les difficultés rencontrées portaient sur l'obtention d'offres respectant les limites des enveloppes fixées dans l'appel d'offres. Les équipements n'ont parfois été livrés qu'à une date postérieure à celle prévue pour l'achèvement des projets en raison de la lenteur des procédures de la Commission en matière de passation de marchés et de retards au niveau du dédouanement dans les pays bénéficiaires. Les projets ont rencontré de grandes difficultés à obtenir l'exemption de la TVA. Les procédures de mise en œuvre du mécanisme en faveur des microprojets ont été trop centralisées. L'audit d'un échantillon représentatif de paiements relatifs à la coopération transfrontalière Tacis n'a pas fait apparaître d'erreurs importantes en ce qui concerne leur légalité et leur régularité (points 26 à 35).

### ***Incidence***

V. Le programme transfrontalier a connu des retards particulièrement importants; il n'avait, à la fin de l'année 2000, encore eu aucune incidence. La plupart des projets en matière d'environnement ont souffert d'un défaut d'investissements permettant d'assurer le suivi en provenance de Tacis ou d'autres sources. Malgré les objectifs du programme en matière de développement économique, seul un nombre très limité de grands projets a été financé dans ce domaine. Somme toute, ce sont les projets financés par le biais du mécanisme en faveur des microprojets qui ont produit les meilleurs résultats en termes de rapport coût/efficacité (points 36 à 53).

### ***Conclusions et recommandations***

VI. Si le programme a le potentiel pour répondre à des besoins importants, il n'a eu jusqu'ici que peu d'incidences, que ce soit sur l'amélioration des conditions de vie dans les régions bénéficiaires ou sur la coopération transfrontalière; des efforts plus importants doivent être déployés pour appuyer la participation des autorités

locales et régionales (points 54 à 57). La Cour fait les recommandations suivantes (points 58 à 62):

- les mécanismes de coordination entre le PCT Tacis, le programme Interreg et le programme Phare devraient être considérablement renforcés,
- il conviendrait d'envisager l'augmentation du budget du PCT Tacis ainsi que le couplage des financements mis à disposition en faveur des régions frontalières des pays Phare,
- l'accent devrait davantage être mis sur le soutien en faveur des infrastructures et des investissements,
- le programme devrait donner davantage la priorité aux projets qui contribuent directement à accroître le niveau de vie des populations des régions éligibles,
- une plus grande proportion de moyens financiers devrait être allouée au mécanisme en faveur des microprojets et sa gestion devrait être décentralisée.

## INTRODUCTION

### Vue d'ensemble du programme Tacis de coopération transfrontalière

1. Le PCT Tacis a été mis en place en 1996 à l'initiative du Parlement européen; il couvre des régions de la Russie, du Belarus, de l'Ukraine et de la Moldova <sup>(1)</sup> limitrophes de l'Union européenne (Finlande) et des pays Phare <sup>(2)</sup>. Le programme répond aussi à la demande formulée en 1994 lors du Conseil européen d'Essen d'une coopération transfrontalière renforcée en Europe centrale et orientale afin de promouvoir la coopération régionale et le bon voisinage.

2. Au total, 132,5 millions d'euros, soit environ 5 % du budget total du programme Tacis <sup>(3)</sup>, ont été engagés au titre du programme au cours de la période 1996-2000. Selon le principal document d'orientation de la Commission en la matière <sup>(4)</sup>, les objectifs du programme sont les suivants:

- a) promouvoir le développement économique et social dans les régions frontalières en soutenant des projets durables afin de réduire le risque de voir la stabilité dans la région menacée par la disparité considérable entre les niveaux de vie de part et d'autre de la frontière. Le programme devrait en particulier aider les régions frontalières à surmonter les problèmes spécifiques de développement découlant de leur situation périphérique par rapport à l'économie nationale;

- b) financer des projets qui ont une incidence transfrontalière et bénéficient de l'appui des communautés établies de part et d'autre de la frontière; cette coopération est considérée comme essentielle pour assurer un développement durable;
- c) financer en priorité les projets dont l'engagement local ou régional peut être prouvé.

Ces objectifs sont analogues à ceux du PCT Phare <sup>(5)</sup>.

3. Le PCT Tacis a aussi été initié comme moyen permettant de fournir des financements complémentaires aux régions frontalières de la Russie afin de promouvoir des projets conjoints avec des projets financés par Interreg en Finlande <sup>(6)</sup>. De façon générale, le PCT Tacis est le principal instrument financier dont dispose la Commission pour financer des projets dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la «politique relative à la dimension septentrionale» de l'Union européenne. Cette initiative, lancée après l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne, vise à développer l'Europe septentrionale en mettant en œuvre une approche plus cohérente des problèmes et des besoins spécifiques de la région <sup>(7)</sup>. De plus, le programme doit jouer un rôle significatif dans la réduction de l'isolement potentiel de l'enclave russe de Kaliningrad.

<sup>(1)</sup> Une carte des régions éligibles figure à l'annexe 1.

<sup>(2)</sup> Dans le cadre du présent rapport, il faut entendre par «pays Phare» les pays bénéficiaires du programme Phare de l'Union européenne et limitrophes des quatre pays bénéficiant de la coopération transfrontalière Tacis; les pays Phare sont l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie.

<sup>(3)</sup> Le PCT Tacis est financé sur une ligne budgétaire distincte du programme Tacis proprement dit.

<sup>(4)</sup> «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité des régions sur la coopération transfrontalière dans le cadre du programme Tacis», Bruxelles, 27 mai 1997, COM(97) 239 final.

<sup>(5)</sup> Voir articles 3 et 5, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1628/94 et articles 3 et 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 2760/98.

<sup>(6)</sup> Le programme Interreg a été lancé en 1990 par la Commission dans le but d'aider les régions frontalières des États membres à surmonter leurs difficultés spécifiques de développement. La Finlande est devenue éligible au titre d'Interreg II lors de son adhésion; elle a obtenu au titre d'Interreg IIA (1995-1999) un montant total de 34 millions d'euros pour les trois régions limitrophes de la Russie (Sud-Est de la Finlande: 9,6 millions d'euros, région de Carélie: 13,9 millions d'euros, région Barents: 10,5 millions d'euros).

<sup>(7)</sup> Les pays appartenant à la région couverte par la politique relative à la dimension septentrionale sont le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, l'Islande, la Lettonie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Fédération de Russie et la Suède.

4. Le PCT Tacis est en même temps perçu comme moyen de contribuer au processus de préadhésion dans les pays Phare, notamment en fournissant des financements complémentaires permettant de répondre à l'inquiétude croissante autour de la question du bien-fondé des frontières entre les pays Phare et les nouveaux États indépendants (NÉI), qui deviendront d'ici quelques années une partie de la frontière orientale de l'Union européenne, et de développer les relations transfrontalières.

5. Le programme est mis en œuvre essentiellement par le biais de trois types d'interventions:

- a) les projets destinés à améliorer le franchissement des frontières ainsi que les infrastructures qui y sont liées, qui sont identifiés conjointement par la Commission et les autorités nationales dans les pays bénéficiaires;
- b) ce qu'il est convenu d'appeler les «grands projets», dont le budget varie en général entre 1 et 3 millions d'euros. En Ukraine,

au Belarus et en Moldova, les autorités nationales ont souvent joué un rôle de premier plan dans le développement de ces projets aussi;

- c) les microprojets, dont le budget représente jusqu'à 200 000 euros d'aides au titre de Tacis et qui sont identifiés et élaborés par les autorités locales et régionales. Le bénéficiaire est tenu de fournir un cofinancement d'au moins 20 %.

L'annexe 2 fournit une vue d'ensemble des procédures de mise en œuvre de Tacis; l'annexe 3 présente une synthèse des différents intervenants dans les programmes de coopération transfrontalière Tacis et Phare ainsi que dans le programme Interreg. En principe, les secteurs prioritaires ont été les postes frontières, l'environnement et le développement économique. La ventilation des budgets de la coopération transfrontalière Tacis au cours de la période 1996-2000 entre les trois types d'interventions et les différents secteurs est reprise dans le *tableau 1* ci-dessous.

Tableau 1

**Ventilation des budgets de la coopération transfrontalière Tacis 1996-2000**

(en millions d'euros)

	Postes frontières	Grands projets	Microprojets	Total	%
Postes frontières	62,9	—	0,1	63,0	48
Environnement	—	42,2	2,3	44,5	34
Développement économique	—	4,8	4,4	9,2	7
Administration publique et affaires sociales	—	0,8	3,6	4,4	3
Autres	—	0,2	1,5	1,7	1
Non attribués	—	—	9,7	9,7	7
Total	62,9	48,0	21,6	132,5	100

Source: Cour des comptes européenne.

### Audit de la Cour

6. Un audit portant sur le programme Tacis de coopération transfrontalière a eu lieu au cours du second semestre de 2000. L'objectif de cet audit était d'évaluer la qualité de la gestion du programme et d'en déterminer l'incidence quelque cinq années après le lancement du programme. L'audit a comporté des contrôles sur pièces et des entretiens dans les services centraux de la Commission, des rencontres avec les autorités bénéficiaires ainsi que l'audit de projets dans les pays bénéficiaires. Les contrôles sur place ont porté sur treize des quinze projets dont le budget s'élevait à plus d'un million d'euros, ainsi que sur un échantillon de dix des quarante-six projets financés dans le cadre du mécanisme en faveur des microprojets, terminés ou en cours. Des réunions ont également eu lieu dans quatre pays limitrophes (Estonie, Finlande, Hongrie et Pologne) pour contribuer à l'évaluation de la qualité de la coopération transfrontalière générée par le programme.

### CADRE RÉGLEMENTAIRE ET COORDINATION AVEC D'AUTRES INSTRUMENTS

#### Cadre réglementaire

7. Le PCT Tacis a été mis en place sur la base du règlement (Euratom, CE) n° 1279/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif à la fourniture d'une assistance aux nouveaux États indépendants et à la Mongolie dans l'effort d'assainissement et de redressement de leur économie <sup>(1)</sup> au cours de la période 1996-1999. Cependant, le règlement en question couvrait l'ensemble du programme Tacis et

<sup>(1)</sup> JO L 165 du 4.7.1996, p. 1.

la partie de ce dernier consacrée à la coopération transfrontalière était très réduite <sup>(1)</sup>. Il différait ainsi du PCT Phare, pour lequel la Commission avait défini un cadre précis de programmation et d'application dans un règlement distinct en 1994, première année du programme <sup>(2)</sup>. Le nouveau règlement (période 2000-2006) n'a pratiquement apporté aucune modification au PCT Tacis en ce qui concerne l'aide aux NÉI, hormis l'introduction de programmes indicatifs pluriannuels (article 3) et la référence à la nécessité de coordination avec le programme Phare et les Fonds structurels (article 14) <sup>(3)</sup>.

8. Une différence particulièrement marquée entre le PCT Phare et le PCT Tacis est que la Commission n'a pas institué pour ce dernier de mécanismes de coordination visant à promouvoir le dialogue et la coopération entre les NÉI et les pays voisins, et semblables à ceux existant déjà pour le PCT Phare. Dans le cadre du règlement relatif à la coopération transfrontalière Phare, les «comités mixtes de programmation et de surveillance» (CMPS), composés de représentants nationaux et régionaux des pays Phare et des États membres avoisinants, sont parvenus à réunir les pays limitrophes afin de sélectionner, d'évaluer et de recommander de nouveaux projets. La Commission elle-même avait le statut d'observateur au sein des CMPS, tout en conservant le pouvoir final de décider quels seraient les projets recommandés par les CMPS qui seraient finalement financés. De même, la mise en place des CMPS pour le PCT Tacis aurait permis d'élargir la coopération transfrontalière, à la fois pour des projets spécifiques et pour le développement plus vaste des relations bilatérales entre les pays concernés, y compris au niveau régional.

9. De plus, à la différence ici encore du PCT Phare, la Commission n'a pas demandé qu'une analyse ou une stratégie de développement pour les régions frontalières bénéficiaires soient élaborées par les autorités de part et d'autre de la frontière. De même, aucun protocole d'accord signé chaque année par les pays de part et d'autre de la frontière n'a défini les projets à financer. Il en découle qu'aucune procédure n'a permis de garantir que les informations relatives aux projets de coopération transfrontalière Tacis à financer ont été communiquées aux pays limitrophes, bien que cela ait constitué une condition de la coopération transfrontalière.

### **Défaut de financement du programme Phare**

10. L'une des difficultés majeures rencontrées par le PCT Tacis a été le défaut de moyens financiers disponibles dans les pays Phare, à l'exception des régions frontalières (en particulier en Pologne),

pour développer des projets communs, ou au moins liés. Étant donné que les autorités des régions frontalières concernées dans les pays Phare ne disposaient en général que de budgets propres très limités, il aurait été souhaitable que Phare assure ce financement. Mais le PCT Phare était à l'origine limité aux régions des pays Phare limitrophes de l'Union européenne. Bien que, depuis 1999, on compte au nombre des régions frontalières éligibles celles ayant des frontières avec d'autres pays Phare, le programme ne couvrait toujours pas les frontières entre pays Phare et NÉI en dépit de la disparité croissante entre les niveaux de vie des régions frontalières occidentales et orientales de certains pays Phare (par exemple, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie).

11. En principe, le programme Phare Credo, mis en place en 1996 afin d'assurer le financement de projets transfrontaliers entre pays Phare, mais au titre duquel les projets concernant les frontières entre pays Phare et NÉI étaient aussi éligibles, aurait pu être utilisé conjointement avec le PCT Tacis. Mais, bien qu'il ait été prévu à l'origine de mettre à disposition 102 millions d'euros au titre du programme pour la période 1996-1999, la somme finalement engagée ne s'élevait qu'à 11,7 millions d'euros. Seulement 1,4 million d'euros a été engagé au titre de vingt-trois projets concernant la frontière entre pays Phare et NÉI (dotation moyenne: environ 60 000 euros); aucun de ces projets n'était directement lié à un projet de la coopération transfrontalière Tacis.

12. En 1998, le Parlement européen a créé une nouvelle ligne budgétaire intitulée «Action spéciale en faveur de la région de la mer Baltique» pour le financement de projets dans le nord-ouest de la Russie, dans les pays Baltes et en Pologne. Depuis 1999, le budget s'élève à quelque 10 millions d'euros par an; il est financé à la fois par Tacis et Phare <sup>(4)</sup>. Alors qu'elle était conçue pour augmenter la flexibilité et promouvoir une approche commune à Interreg, Phare et Tacis, cette opération, en ce qui concerne la Russie, fait dans une large mesure double emploi avec le PCT Tacis.

13. Sur le fond, la séparation entre les aides aux pays Tacis et aux pays Phare, soumises à deux règlements différents, est un obstacle majeur et inutile à une coopération transfrontalière efficace. Alors que, pour les principaux programmes relevant de Tacis et de Phare, deux règlements distincts sont manifestement nécessaires pour opérer une distinction entre les pays de l'ex-URSS (règlement Tacis) et les anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale (règlement Phare), l'objectif de la coopération transfrontalière est précisément de réduire l'incidence négative de telles distinctions. Il aurait donc été souhaitable d'adopter un nouveau règlement doté d'une ligne budgétaire propre pour les régions frontalières limitrophes des pays Tacis et Phare.

14. La coordination entre les services Phare et Tacis de la Commission, qui est tout à fait ponctuelle et insuffisante, a elle aussi empêché une coopération plus étroite.

<sup>(1)</sup> La référence au PCT Tacis se limite, pour l'essentiel, à l'article 3, paragraphe 10, et à l'annexe IV, paragraphe 1.

<sup>(2)</sup> Règlement (CE) n° 1628/94 de la Commission du 4 juillet 1994 concernant la mise en œuvre d'un programme de coopération transfrontalière entre pays d'Europe centrale et orientale et États membres de la Communauté dans le cadre du programme Phare (JO L 171 du 6.7.1994, p. 14).

<sup>(3)</sup> Règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 du Conseil du 29 décembre 1999 relatif à la fourniture d'une assistance aux États partenaires d'Europe orientale et d'Asie centrale (JO L 12 du 18.1.2000, p. 1).

<sup>(4)</sup> Aucune enveloppe financière n'a été prévue pour cette ligne budgétaire en 1998.

**Coordination avec Interreg**

15. Alors que l'Union européenne a mis à disposition des moyens financiers du côté finlandais de la frontière avec la Russie par le biais du programme Interreg, il a été difficile de mettre en place des projets liés relevant de la coopération transfrontalière Tacis et d'Interreg pour plusieurs raisons:

- a) la plus grande partie du programme finlandais Interreg est mise en œuvre par le biais de projets de taille assez modeste (la contribution de l'Union européenne varie en général entre 200 000 et 250 000 euros). Cela fait du mécanisme Tacis de coopération transfrontalière en faveur des microprojets, compte tenu de son plafond de 250 000 euros, un mode naturel de cofinancement de projets communs par Tacis; pourtant, un pourcentage d'environ 15 % seulement des moyens financiers du PCT Tacis ont été dévolus à cet instrument;
- b) les appels à propositions pour les projets relevant d'Interreg et de la coopération transfrontalière Tacis n'ont pas lieu en même temps, ce qui gêne la planification de projets communs;
- c) les moyens financiers au titre d'Interreg sont programmés sur une base pluriannuelle, alors que ceux relevant de la coopération transfrontalière Tacis sont attribués chaque année;
- d) les moyens financiers provenant d'Interreg et de la coopération transfrontalière Tacis ne peuvent être utilisés que sur le territoire du pays bénéficiaire et non de l'autre côté de la frontière. Cela limite considérablement la portée de projets communs;
- e) alors que la sélection des projets Interreg a lieu au niveau régional par les régions finlandaises bénéficiaires et, généralement, en concertation avec les autorités russes des régions limitrophes, ce n'est pas le cas des projets de la coopération transfrontalière Tacis, les décisions relatives au financement étant prises par les services centraux de la Commission <sup>(1)</sup>.

16. Jusqu'en 2000, les contacts entre les services de la Commission responsables de la coopération transfrontalière Tacis et ceux de la DG REGIO responsables d'Interreg n'étaient pas systématiques pour améliorer la coordination de ces deux instruments. Vers la fin de 2000, les deux services ont commencé à entreprendre des efforts plus concertés afin de déterminer les façons d'améliorer l'«interopérabilité» de ces deux instruments.

<sup>(1)</sup> Cela conduit à une situation dans laquelle les autorités régionales russes peuvent avoir plus d'influence sur la sélection des projets Interreg que sur la sélection des projets de coopération transfrontalière Tacis.

**ÉTABLISSEMENT DU BUDGET ET PROGRAMMATION DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE TACIS****Montant total du budget**

17. Le budget annuel du PCT Tacis a été établi en 1996 à 30 millions d'euros. Il n'a pas été possible de déterminer la base qui a conduit à fixer ce niveau. Ce montant a été maintenu au cours des trois premières années du programme, mais a été ensuite réduit pour s'élever à 20 millions d'euros en 1999 et à 22,5 millions d'euros en 2000; cette réduction correspond à une diminution globale du budget Tacis, en dépit de l'importance croissante des questions soulevées par l'établissement prochain des nouvelles frontières orientales de l'Union européenne, de la politique relative à la dimension septentrionale et de la position particulière de Kaliningrad.

18. L'enveloppe budgétaire n'a pas non plus tenu compte du nombre considérable de demandes relatives aux projets reçues au cours des deux premières années du programme. Si la Commission ne dispose pas de statistiques précises relatives au nombre de candidatures aux grands projets, les indications générales tendent à montrer que le nombre de demandes a considérablement diminué depuis 1998.

19. La raison avancée par les pays bénéficiaires pour expliquer ce recul est que les autorités locales ont pris conscience du fait que le faible volume de fonds disponible pour des grands projets hors des régions frontalières (domaine relevant des autorités nationales) ne laissait qu'une faible probabilité de bénéficier d'un financement pour un grand projet et ne justifiait donc pas les coûts d'élaboration du projet. En effet, le budget limité de la coopération transfrontalière Tacis ne permet en moyenne de financer dans chaque pays qu'un ou deux grands projets au plus par an. En raison du faible volume de fonds disponible, aucun appel à propositions pour grands projets n'a eu lieu en Russie en 1999 ni en 2000 <sup>(2)</sup>.

20. En ce qui concerne le mécanisme en faveur des microprojets, pour lequel des statistiques complètes relatives au nombre de demandes existent, il apparaît clairement que la demande de financements était beaucoup plus importante que le volume de fonds alloués dans le cadre du programme au cours de la période 1996-1998 (tableau 2). Le montant total correspondant aux projets dont le financement était recommandé par le comité de sélection de projets de la Commission en vue de l'octroi d'un financement était supérieur de 68 % aux fonds effectivement disponibles.

<sup>(2)</sup> La totalité du budget 2000 de la Commission pour la Russie a été allouée au redémarrage de la station d'épuration des eaux usées à Sortavala (4,5 millions d'euros). Les fonds pour ce projet, qui devait à l'origine être financé sur le budget 1996, avaient été désengagés en raison du défaut de mise en œuvre (point 44).

Tableau 2

**Nombre et valeur des projets présentés au titre du mécanisme en faveur des microprojets**

Exercice budgétaire	Projets présentés		Projets recommandés		Projets approuvés	
	Nombre	Valeur (Mio EUR)	Nombre	Valeur <sup>(1)</sup> (Mio EUR)	Nombre	Valeur (Mio EUR)
1996	91	13,8	39	5,9	16	2,4
1997	133	20,5	42	6,3	30	4,7
1998	121	20,7	47	7,1	26	4,4
Total	345	55,0	128	19,3	72	11,5

<sup>(1)</sup> Estimation reposant sur une taille moyenne des projets de 150 000 euros.  
Source: Commission européenne.

21. En dépit du volume limité de fonds disponibles, la probabilité plus élevée d'obtenir un financement au titre du mécanisme en faveur des microprojets qu'au titre des grands projets incite les autorités locales et régionales à soumettre des propositions de projets. Au regard de la participation au programme des autorités bénéficiaires, et en particulier des autorités locales et régionales, le mécanisme en faveur des microprojets peut être considéré comme nettement plus efficace que la partie du programme consacrée aux grands projets.

#### **Retards dans l'attribution de moyens financiers aux microprojets**

22. Étant donné que les fonds sont alloués au mécanisme en faveur des microprojets sur une base annuelle, on aurait pu s'attendre à ce qu'un cycle annuel régulier soit défini pour l'élaboration, la présentation et l'approbation des projets. Cela aurait facilité la tâche à la fois de la Commission et des autorités bénéficiaires. En fait, le mécanisme en faveur des microprojets a connu des retards importants au niveau de la programmation. Pour l'exercice budgétaire 1996, les projets n'ont été sélectionnés qu'en 1998. Si ce retard peut être en partie imputé au besoin de définir des procédures d'application — la situation s'est de ce point de vue améliorée pour l'exercice 1997 —, la Commission est responsable de retards très importants pour l'exercice 1998, qui sont liés à la réorganisation des services de la Commission. La sélection des projets n'a en conséquence pu avoir lieu qu'en octobre 2000, ce qui a considérablement ralenti la dynamique que le programme avait commencé à créer et nuï à sa réputation dans les pays bénéficiaires. Ce retard était le fait de la nouvelle direction de la Commission responsable des adjudications des marchés en matière d'aides extérieures, qui a bloqué la procédure de sélection jusqu'à l'adoption pour tous les programmes d'aides extérieures de lignes directrices normalisées pour ce type d'aides.

#### **Capacité des autorités régionales et locales à gérer des projets**

23. Bien que la Commission elle-même ait souligné que «l'une des conditions préalables à la bonne mise en œuvre de toute action de coopération transfrontalière est la capacité locale et régionale à concevoir et élaborer des projets» <sup>(1)</sup>, les fonds correspondant à

cette assistance n'ont été alloués qu'au cours de la deuxième année du programme (1997: initiative visant à mettre en place des capacités régionales: 675 000 euros). De plus, la mise en œuvre elle-même n'a finalement débuté qu'en avril 2000, parce que la Commission n'était pas en mesure de prendre une décision quant à la procédure à suivre pour l'attribution de ce type de marchés.

24. Un autre aspect positif du mécanisme en faveur des microprojets est que pour nombre d'autorités locales et régionales, le montant maximal du financement (200 000 euros) est plus facile à gérer que celui des grands projets (1 à 3 millions d'euros). Les «grands projets» sont parfois difficiles à absorber par les autorités régionales et locales, non seulement en raison de leur taille, mais aussi en raison de la forte proportion d'assistance technique qu'ils impliquent. Les grands projets ont en moyenne bénéficié d'une assistance technique de 1,3 million d'euros (environ 80 %) et d'équipements de 0,35 million d'euros (environ 20 %). Il aurait souvent été préférable pour les autorités régionales de financer les infrastructures, à la fois en termes de capacité d'absorption et en termes de besoins réels. Cependant, en dépit des opportunités ouvertes par le programme pour le financement d'infrastructures à petite échelle <sup>(2)</sup>, la politique de la Commission a en général visé à limiter le soutien en infrastructures aux postes frontières (point 44).

25. Les autorités régionales russes ont en général bénéficié pour l'élaboration de grands projets d'une bonne coopération à la fois avec les autorités régionales finlandaises et les sociétés de conseil finlandaises. En Ukraine et en Moldova, les ministères nationaux ont fréquemment joué un rôle important dans l'établissement des demandes, parfois en raison des faibles capacités des administrations régionales.

#### **MISE EN ŒUVRE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE TACIS**

##### **Exécution financière**

26. Une synthèse de l'exécution financière du programme au 31 décembre 2000 figure au *tableau 3*.

<sup>(1)</sup> «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité des régions sur la coopération transfrontalière dans le cadre du programme Tacis», Bruxelles, 27 mai 1997, COM(97) 239 final.

<sup>(2)</sup> Voir considérant 10 du règlement (CE) n° 1279/96: «considérant que pour couvrir de façon adéquate les besoins les plus pressants des nouveaux États indépendants et de la Mongolie au stade actuel de leur processus de transformation économique, il faut autoriser l'affectation d'un montant limité de la dotation financière à des microprojets d'infrastructure transfrontalière».

Tableau 3

**Exécution financière du PCT Tacis pour la période 1996-2000**

(en millions d'euros)

	Engagements	Marchés	Paiements
1996	30,0	23,7	16,1
1997	30,0	29,7	16,4
1998	30,0	28,2	4,8
1999	20,0	6,6	0,4
2000	22,5	0,0	0,0
Total	132,5	88,2	37,7

27. L'exécution du programme a en général été lente, en particulier en ce qui concerne la composante principale du programme, à savoir les installations de postes frontières. Les principales raisons de cette lenteur sont examinées ci-dessous. À la suite de ces problèmes de mise en œuvre, un montant de 6,3 millions d'euros (soit 21 % des engagements) a dû être dégagé lorsque la période autorisée pour la conclusion de marchés imputables sur le budget 1996 est venue à expiration, à la fin de 1999.

28. Les montants dégagés auraient en fait dû être plus importants puisque 2,6 millions d'euros supplémentaires, prévus sur le budget 1996 pour des marchés de services et de fournitures concernant des installations de postes frontières, n'avaient pas non plus fait l'objet de marchés au 31 décembre 1999. Cependant, comme la Commission avait délégué la gestion de ce montant à l'unité de surveillance du programme (USP), unité transfrontalière gérée par une société de conseil, elle a considéré que ces fonds avaient été utilisés définitivement *via* les contrats appropriés.

29. L'audit d'un échantillon représentatif de paiements relatifs à la coopération transfrontalière Tacis n'a pas révélé d'erreurs importantes en ce qui concerne leur légalité et leur régularité.

**Marchés de travaux****Adjudication de marchés de travaux**

30. Le programme transfrontalier en Ukraine, au Belarus et en Moldova a connu des retards importants en raison des difficultés sérieuses pour obtenir la soumission d'offres dans le cadre du budget du marché. Les trois appels d'offres lancés en 1999 relatifs aux installations de postes frontières <sup>(1)</sup> dans ces pays ont dû être réitérés parce que, dans chaque cas, une seule offre avait été soumise et que ces offres étaient en moyenne deux fois supérieures au montant prévu dans le budget. La raison principale de cette

<sup>(1)</sup> Kamenny Log (Belarus), Chop (Ukraine), Leushen (Moldova).

situation était que la société de conseil responsable de la préparation des appels d'offres avait sous-estimé l'importance probable des coûts, en particulier les montants demandés par des entreprises étrangères pour couvrir le risque qu'elles perçoivent à travailler dans ces pays <sup>(2)</sup>. En même temps, les exigences de la Commission visant à garantir la viabilité financière des contractants limitaient les possibilités laissées aux soumissionnaires des NÉI de présenter des offres valables.

**Exemption de la TVA et des droits de douane**

31. L'une des difficultés majeures rencontrées en ce qui concerne les marchés de travaux était d'obtenir l'accord des autorités bénéficiaires pour l'exemption de la TVA en faveur des contractants locaux. Bien que des exemptions aient été demandées dans les protocoles d'accord relatifs à la mise en œuvre des projets transfrontaliers signés entre les pays bénéficiaires et la Commission, la Commission a eu du mal, dans la pratique, à imposer le respect de cette exigence. En raison des problèmes rencontrés, les soumissionnaires opérant en Russie et en Ukraine avaient introduit des demandes de remboursement pour un montant qui s'élevait fin 2000 à près de 2 millions d'euros.

**Rôle des autorités dans les pays bénéficiaires**

32. Les bénéficiaires de projet n'ont pas toujours contribué à la mise en œuvre du programme à d'autres égards. L'obtention de l'approbation relative à la conception des postes frontières a donné lieu à des retards, en particulier à Svetogorsk (Russie) et à Jagodin (Ukraine). De façon générale, le fait que dans les NÉI, neuf services différents détenaient des responsabilités en matière de projets transfrontaliers a compliqué le processus décisionnel <sup>(3)</sup>. Si les bénéficiaires officiels des projets de postes frontières étaient les autorités douanières, la nécessité d'une coordination entre les autorités douanières nationales, régionales et locales n'a pas contribué à une mise en œuvre rapide. De plus, le rôle des pouvoirs publics locaux en matière de projets transfrontaliers relevant de leur compétence territoriale n'était pas, en général, clairement défini.

**Marchés de fournitures**

33. Le financement d'équipements représente en général 15 à 25 % des coûts des projets de la coopération transfrontalière Tacis. La moitié environ des grands projets examinés proches de l'achèvement ou déjà mis en œuvre avaient connu des retards dans la fourniture d'équipements imputables à la lenteur des procédures de passation de marchés de la Commission, au temps nécessaire à l'approbation de listes d'équipements par les bénéficiaires et à des retards de dédouanement dans les pays bénéficiaires. Il en résultait que les équipements ne parvenaient parfois que peu de temps avant la date prévisionnelle d'achèvement du projet, ou même après.

<sup>(2)</sup> Le problème était moins grave en Russie, parce que la proximité de la Finlande permettait aux entreprises finlandaises de surmonter les difficultés logistiques sans trop de peine.

<sup>(3)</sup> À titre de comparaison, la Finlande ne comptait que deux services responsables en matière de franchissement des frontières.

### **Mécanisme en faveur des microprojets**

34. L'on pourrait s'attendre à ce que le mécanisme en faveur des microprojets puisse être mis en œuvre en ayant recours à des procédures plus légères et flexibles que les grands projets; tel n'est pas le cas. Le mécanisme en faveur des microprojets a souffert d'une structure lourde, en grande partie éloignée des régions bénéficiaires en dépit du fait que cet instrument est spécifiquement destiné aux niveaux local et régional.

35. La Commission a sous-traité une grande partie de la gestion quotidienne du programme à une agence spécialisée située au Danemark parce que les ressources en personnel dont elle disposait elle-même étaient limitées. Bien que l'agence en question ait installé des bureaux locaux à Saint-Petersbourg (Russie) et Lvov (Ukraine), la plupart des décisions devaient être prises par ses services centraux et approuvées par les services de la Commission à Bruxelles. Les délégations de la Commission ont très peu contribué au mécanisme en faveur des microprojets bien qu'il soit nécessaire, en raison de l'accent mis sur l'aspect régional, que la Commission gère le mécanisme en faveur des microprojets davantage depuis l'intérieur des pays bénéficiaires. En raison de la longueur des procédures de passation de marchés et de paiement, les bénéficiaires ont éprouvé des difficultés à réaliser les projets dans le respect du délai de 18 mois sur lequel la Commission avait insisté.

### **INCIDENCE DU PCT TACIS**

#### **Postes frontières**

36. La moitié environ des fonds de la coopération transfrontalière Tacis pour la période 1996-2000 a été allouée aux postes frontières. Cependant, les travaux de construction n'ont débuté qu'en 2000. Il en résulte que cinq ans après le lancement du PCT Tacis, le programme n'avait encore eu aucune incidence dans ce domaine.

37. Les postes frontières sont un exemple particulièrement marquant de l'utilité soit de financer avec le même instrument les deux côtés de la frontière soit, à défaut, au moins d'assurer une coordination appropriée entre les instruments Phare et Tacis. Cependant, la Commission n'a pas développé de stratégie pour améliorer le passage des frontières entre les pays Phare et les NÉI. La première aide Phare importante accordée pour les postes frontières avec les NÉI a été mise en place en 1993; il n'existait pas alors de financement correspondant dans le cadre de Tacis. Des goulots d'étranglement ont subsisté parce que la réalisation des postes frontières était achevée du côté du pays Phare sans qu'un équipement équivalent n'ait été mis en place du côté du pays Tacis.

38. Le premier pas du programme Tacis en matière de postes frontières a été la réalisation en 1996 d'une étude d'évaluation des besoins couvrant 42 postes frontières dans les régions frontalières éligibles. Cette étude a constitué une approche valable pour le développement d'une stratégie à moyen terme concernant l'aide en matière de postes frontières. Cependant, une étude réalisée en

1995 <sup>(1)</sup> et financée par le programme Phare consacrée aux goulots d'étranglement aux postes frontières avait déjà mis en évidence la nécessité urgente d'une assistance aux deux postes frontières entre les PECO et les NÉI où la durée moyenne de l'attente était la plus longue de toute l'Europe centrale et orientale: Zahony-Chop (Hongrie-Ukraine, 28 heures) et Kukuryki-Kozlovitchi (Pologne-Belarus, 24 heures, parfois jusqu'à cinq jours) <sup>(2)</sup>. C'est pourquoi il aurait été judicieux de financer en priorité ces deux postes frontières et de déterminer les interventions suivantes, moyennant l'évaluation des besoins.

39. Les travaux à Chop n'ont en fait débuté qu'en octobre 2000. Plus encore, à Kozlovitchi, bien qu'il se soit agi, de loin, du poste le plus important de la frontière entre PECO et NÉI (359 028 poids lourds l'ont emprunté en 1996), aucun investissement Tacis dans les infrastructures n'avait eu lieu fin 2000.

40. Les deux seuls projets de postes frontières proches de la fin des travaux fin 2000 se situaient sur la frontière russo-finlandaise, à Salla-Kelloselkä, à 50 kilomètres au nord du cercle polaire (4,4 millions d'euros) et à Svetogorsk-Imatra (6,8 millions d'euros). Le projet de Salla est considéré comme un moyen de développer la région euro-arctique de la mer de Barents et de réduire la durée des voyages sur de longues distances de deux à quatre heures. L'incidence attendue de ce projet est, du moins à court terme, relativement limitée, étant donné que seulement 1 727 poids lourds ont emprunté ce poste frontière en 1996, soit environ 0,5 % de ceux qui ont emprunté le poste frontière de Kukuryki-Kozlovitchi. À la suite de la modernisation du poste frontière, l'étude de faisabilité du projet a estimé que le nombre des poids lourds allait augmenter, mais seulement de quelque 5 000 par an jusqu'en 2000.

41. En ce qui concerne le poste frontière de Svetogorsk-Imatra, bien que le projet ait été nettement plus justifié au regard du trafic (26 000 poids lourds et 283 000 voitures en 1996), la route de Svetogorsk à Vyborg (55 kilomètres), qui est en très mauvais état, menaçait de se transformer en goulot d'étranglement une fois la construction du poste frontière terminée.

42. L'incidence des interventions de la Commission en matière de postes frontières a été augmentée par le fait qu'elle ait adopté une approche intégrée via son financement de la formation, des équipements ainsi que de la construction elle-même. Il aurait toutefois été souhaitable que les études de faisabilité réalisées fournissent des estimations sur l'importance des retards liés aux contraintes de l'infrastructure et à l'inefficacité des procédures, afin de garantir que les infrastructures financées ne soient pas plus importantes que nécessaire. En outre, l'importance d'une

<sup>(1)</sup> «Central European Border Study: Report of Study Mission to Identify Major Border Crossing Bottlenecks», juillet 1995.

<sup>(2)</sup> Zahony-Chop se situe sur le couloir paneuropéen V, Trieste-Budapest-Kiev, alors que Kukuryki-Kozlovitchi, poste frontière pour poids lourds sur la frontière Terespol-Brest, se situe sur le couloir paneuropéen 2, Berlin-Varsovie-Moscou.

réglementation dérivée inadaptée qui a constitué un frein à l'amélioration des procédures n'a pas été traitée de manière satisfaisante jusqu'à ce que la Commission lance une étude à ce sujet en 2000. Quoi qu'il en soit, le maintien du faible niveau de salaire des agents des douanes et la corruption largement répandue sont des obstacles qui ne dépendent pas du PCT Tacis, mais qui peuvent en réduire l'incidence.

### **Gestion des frontières**

43. Le PCT Tacis a eu peu d'incidence sur l'amélioration de la gestion des frontières en termes de sécurité. Cela reflète en partie le défaut d'approche clairement définie par la Commission, dans une situation où la coopération est rendue difficile par les administrations des pays bénéficiaires, en particulier de la Russie et du Belarus, qui sont très sensibles aux questions relatives à la gestion des frontières. La Commission a dévolu un montant total de 3 millions d'euros à cette question au titre des PCT 1996 et 1997, mais une étude réalisée pour la Commission en 1997 visant à identifier d'éventuels projets a été abandonnée, et ce en dépit du fait que ses conclusions préliminaires soulignaient que les efforts pour améliorer la gestion des frontières d'un côté de la frontière (Phare) ne seraient pas suffisants sans des efforts correspondants de l'autre côté de la frontière (Tacis).

### **Environnement**

44. Environ un tiers du budget du PCT Tacis a été dévolu à des projets environnementaux. Les fonds Tacis se sont fortement concentrés sur l'assistance technique et, dans une moindre mesure, sur l'équipement, la possibilité de financer des infrastructures par le biais du PCT offerte par le règlement Tacis n'ayant été que peu utilisée (point 24). Le principal projet environnemental d'infrastructure au titre duquel des fonds ont été engagés a été une station d'épuration des eaux usées à Sortavala, en Carélie, à proximité de la frontière finlandaise. Cependant, les 2,2 millions d'euros alloués en 1996 ont dû être ensuite dégaugés parce que les fonds n'avaient pas été utilisés à la fin du programme, en raison principalement de déficiences au niveau de la conception du projet. De nouveaux financements s'élevant à 4,5 millions d'euros ont été engagés au titre du budget 2000 pour relancer le projet, l'augmentation du financement étant principalement liée à l'amélioration des spécifications.

45. Des études ont été réalisées afin d'évaluer la qualité de l'eau et de mettre en place une stratégie de surveillance des fleuves Bug, Latorica et Uzh dans l'ouest de l'Ukraine (1,98 million d'euros), ainsi que dans le bassin du fleuve Prut en Moldova (1996: 2,49 millions d'euros), sans qu'il soit suffisamment tenu compte de la nécessité d'assurer un suivi des projets en prévoyant des investissements visant à contribuer à la propreté des cours d'eau. Ainsi, le projet ukrainien n'a pas identifié les investissements nécessaires pour réduire la pollution (par exemple: stations d'épuration des eaux usées). En ce qui concerne le fleuve Prut, pour laquelle l'étude a confirmé l'existence de problèmes sanitaires majeurs ayant trait à l'utilisation de l'eau et à l'hygiène, le projet a identifié des projets d'investissements correspondants. Cependant, avant que les recom-

mandations du premier projet ne soient disponibles, une autre étude portant sur le bassin du fleuve, qui recouvrait en partie le secteur géographique du premier projet, a été lancée dans le cadre du PCT (1998: 1,27 million d'euros). La deuxième étude doit être considérée comme prématurée et, étant donné les problèmes sanitaires majeurs liés à l'eau en Moldova, l'utilité de financer une nouvelle étude plutôt que de financer des investissements en infrastructures doit être mise en doute. L'incidence des deux projets concernant le fleuve Prut aurait pu être plus forte si des fonds avaient été disponibles pour financer la coopération avec la Roumanie.

46. La décharge de déchets dangereux de Krasny Bor près de Saint-Petersbourg était l'un des projets les plus importants financés au titre de la coopération transfrontalière Tacis (1996: 1,4 million d'euros); ce site a été qualifié de point chaud en matière environnementale par la Commission d'Helsinki de la Mer Baltique, puisqu'il ne menaçait pas seulement la zone environnante, mais aussi la Baltique elle-même. Le projet ne représentait qu'un progrès modeste par rapport aux études précédentes et n'a eu qu'un impact limité. La solution qu'il proposait pour augmenter la capacité des incinérateurs à un prix raisonnable, par l'achat d'un incinérateur d'occasion, n'était pas réaliste. Sur le fond, le projet n'était pas en mesure d'apporter une réponse à la question de savoir avec certitude si les déchets dangereux étaient effectivement apportés au site officiel de Krasny Bor ou déposés ailleurs, de façon illégale.

47. Le PCT Tacis a aussi financé plusieurs projets environnementaux visant à promouvoir l'écotourisme afin d'augmenter les revenus de la population des régions frontalières. Si l'assistance technique financée par Tacis a fourni une expertise précieuse dans le traitement des aspects environnementaux des projets, l'incidence des projets en matière d'écotourisme a été très limitée.

48. Le seul domaine ayant trait à l'environnement dans lequel il s'est avéré possible d'attirer aussi bien les financements locaux que les prêts des bailleurs de fonds est celui de la réduction des émissions nocives, qui a donné lieu à deux projets. Le premier a comporté deux investissements pilotes en République de Carélie visant à remplacer les carburants fossiles par des copeaux de bois (1997: 2,3 millions d'euros), le second prévoyait des mesures d'économie d'énergie dans la cité militaire d'accès restreint de Sneznogorsk près de Murmansk (1997: 2,7 millions d'euros). Si l'incidence transfrontalière de la réduction des émissions est très limitée, les projets semblaient néanmoins en mesure de produire des résultats tangibles et potentiellement renouvelables en termes d'économie de carburants.

49. Au moment de l'audit, l'on s'attendait à ce que l'investissement que représentent ces deux projets soit cofinancé par la Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO). La Commission et la NEFCO devraient chercher à améliorer la coopération aux niveaux de la programmation et de la préparation afin d'identifier de nouvelles opportunités de cofinancements pour des investissements en matière d'environnement.

## Développement économique

50. Bien que l'un des objectifs fondamentaux du PCT Tacis ait été d'améliorer les conditions de vie dans les régions frontalières des pays bénéficiaires, il n'y a eu que très peu de grands projets de développement économique. Ainsi, le premier projet de ce type, à savoir l'installation d'institutions d'aide aux petites et moyennes entreprises à Uzhogorod en Ukraine, n'a commencé qu'au début de l'année 2000 (1998: 1,5 million d'euros); c'est pourquoi il était trop tôt, au moment de l'audit en octobre 2000, pour identifier des résultats spécifiques.

51. Le soutien au développement de liens commerciaux transfrontaliers revêt une importance particulière à présent que les pays Phare commencent à imposer des visas aux ressortissants des NÉI dans le cadre de leur préparation à l'adhésion <sup>(1)</sup>. De telles restrictions entraîneront très probablement une réduction des échanges transfrontaliers, à moins qu'elles ne s'accompagnent de mesures compensatoires. En dépit de l'importance de la question, la Commission n'a pas déterminé d'approche claire de nature à aider les autorités régionales à identifier et à définir des projets adaptés.

## Microprojets

52. Les projets financés par le mécanisme en faveur des microprojets et contrôlés sur place ont en général produit des résultats d'un rapport coût/efficacité correspondant à leurs objectifs, bien que les projets dans le domaine de l'administration publique et des affaires sociales, auxquels ont été alloués quelque 30 % du budget du mécanisme en faveur des microprojets, n'aient eu qu'une incidence transfrontalière limitée. Les aspects particulièrement positifs des microprojets étaient les suivants:

- a) contrairement au cas des projets plus importants, une proportion relativement élevée des fonds (37,5 %) a été allouée à des projets de développement économique local; c'est la question la plus importante pour les populations des régions bénéficiaires et l'objectif premier des programmes Interreg finlandais;
- b) le mécanisme en faveur des microprojets a permis à un nombre beaucoup plus important d'institutions des pays bénéficiaires de profiter du programme que ce n'a été le cas pour le financement de grands projets;
- c) le mécanisme en faveur des microprojets a, du fait qu'il reposait sur les collectivités publiques des NÉI travaillant avec des autorités publiques et non avec des sociétés de conseil d'Europe occidentale, fourni davantage de possibilités de créer des réseaux viables à l'issue du financement par le projet;
- d) l'engagement des bénéficiaires a été renforcé par l'exigence du cofinancement à hauteur de 20 %.

<sup>(1)</sup> La Slovaquie, par exemple, dont la frontière ne se situe qu'à 2 kilomètres d'Uzhogorod, exige depuis 2000 un visa des ressortissants de l'Ukraine dans le cadre de sa préparation à l'adhésion.

53. Le mécanisme en faveur des microprojets pourrait être utilisé dans le domaine de l'administration publique pour assurer une véritable incidence transfrontalière en promouvant les propositions de projets d'«eurorégions»; il s'agit de collectivités transfrontalières, similaires à celles qui existent dans l'Union européenne, qui ont été mises en place au cours des dernières années sur la plus grande partie de la frontière entre la Finlande et la Russie et entre les NÉI et les pays Phare. De telles collectivités disposent du potentiel nécessaire pour devenir des forums importants pour le développement d'une coopération transfrontalière durable.

## CONCLUSIONS

### *Incidence du programme sur les conditions de vie dans les régions frontalières*

54. Compte tenu de son budget limité, le PCT Tacis ne peut avoir, au mieux, qu'une incidence modeste dans les régions frontalières éligibles. Au cours de ses cinq premières années, le programme n'est même pas parvenu à avoir cette incidence modeste. Cette situation est due en partie aux retards importants enregistrés au niveau du programme transfrontalier. Une fois réalisés, ces projets devraient finalement aider ces régions en favorisant des liens transfrontaliers, alors que leur objectif est essentiellement international et national, et non pas régional. Les projets environnementaux ont également produit peu de résultats tangibles pour les populations des régions frontalières et se sont pour une large mesure limités à des études, sans pratiquement aucun investissement en infrastructures. Un nombre très limité de grands projets a été spécifiquement orienté vers le développement économique. La contribution la plus importante de coopération transfrontalière dans ce domaine a été réalisée *via* le mécanisme en faveur des microprojets.

### *Incidence transfrontalière*

55. Même si quelques grands projets sont parvenus dans une certaine mesure à une coopération transfrontalière, le programme dans son ensemble n'a pas atteint son potentiel dans ce domaine. Cette situation est essentiellement due à deux facteurs. D'abord, contrairement au cas du PCT Phare, la Commission n'a pas mis en place de forum commun, où les autorités des deux côtés de la frontière considérée pourraient se rencontrer afin d'identifier, d'élaborer et de superviser des projets. En second lieu, les différences de procédures ont constitué une entrave considérable à la coopération entre les bénéficiaires du programme Interreg et du PCT Tacis, alors que le programme Phare ne disposait que de moyens très limités pour développer des projets communs ou même liés, en particulier du fait que les régions des pays Phare limitrophes des NÉI n'étaient pas éligibles au PCT Phare. Les projets transfrontaliers constituent une exception à cette situation, mais dans ce cas la coordination entre Phare et Tacis a été très limitée, les postes frontières du côté du pays Phare étant en général construits plusieurs années avant ceux relevant du pays Tacis.

### **Participation des autorités locales et régionales au PCT Tacis**

56. La capacité insuffisante de nombreuses administrations locales à gérer des projets a limité leur participation au programme. La Commission a été très lente à fournir l'assistance permettant de mettre en place une capacité locale et régionale, son principal projet en la matière ne débutant qu'en 2000. Les grands projets représentent très souvent des difficultés d'absorption pour les autorités régionales, le mécanisme en faveur des microprojets constituant en général un instrument mieux adapté pour favoriser leur participation.

### **Conclusion générale**

57. Le PCT Tacis est un instrument qui peut jouer un rôle utile pour résoudre des problèmes liés à l'établissement de nouvelles frontières orientales de l'Union européenne à l'issue des prochaines adhésions et donner une expression plus concrète à la politique relative à la dimension septentrionale de l'Union. Toutefois, son incidence a jusqu'à présent été limitée, en raison non seulement de retards de mise en œuvre, mais aussi du très faible volume de fonds disponibles, du fait qu'aucun cadre n'a été mis en place afin de favoriser le dialogue transfrontalier au niveau de la programmation de projets, de l'absence de couplage des financements en faveur des régions de la frontière orientale des pays Phare et de la priorité insuffisante accordée aux projets qui portent sur l'objectif fondamental du programme, à savoir relever le niveau de vie des populations des régions bénéficiaires.

### **RECOMMANDATIONS**

58. *Les mécanismes de coordination entre le PCT Tacis, le programme Interreg et le programme Phare devraient être considérablement renforcés.*

- a) Afin de garantir que ce type de financement soit utilisé de manière aussi efficiente et efficace que possible, la Commission devrait s'assurer que le cadre réglementaire facilitera la mise en place d'un programme transfrontalier couvrant à la fois les côtés Phare et NEI de la frontière en tenant compte de la perspective de l'élargissement (point 13);
- b) afin d'améliorer la coordination du programme ainsi que le dialogue entre les bénéficiaires des NEI et leurs homologues en Finlande et dans les pays Phare, la Commission devrait mettre en place des comités analogues aux comités mixtes de programmation et de surveillance (CMPS) institués pour le PCT Phare (point 8);
- c) des stratégies de développement pour les régions éligibles devraient être définies et les autorités des pays Phare devraient être officiellement et systématiquement informées des projets que la Commission a sélectionnés en vue de leur financement (point 9);

- d) un groupe de travail devrait être institué entre le service Phare et le service Tacis, afin d'améliorer la coordination entre le PCT Tacis et les régions frontalières limitrophes des pays Phare (point 14). Les récents efforts déployés par les services de la Commission afin d'améliorer la coordination entre le PCT Tacis et le programme Interreg devraient être poursuivis (points 15 et 16).

59. *Il conviendrait d'envisager l'augmentation du budget du PCT Tacis et de mettre à disposition des financements en faveur des régions frontalières des pays Phare pour des projets transfrontaliers conjoints.*

- a) Compte tenu de l'importance des questions concernant les nouvelles frontières orientales de l'Union européenne à l'issue de l'élargissement, le développement de la politique relative à la dimension septentrionale de l'Union et l'intérêt soutenu suscité, au début, par le programme, et qui s'est estompé par la suite en ce qui concerne les grands projets, au moins en partie en raison des capacités de financement limitées, une augmentation du budget du PCT Tacis devrait être envisagée (points 17 à 20);
- b) il conviendrait d'accorder une plus grande attention à l'assistance à fournir aux autorités locales et régionales pour l'élaboration des propositions de projets (point 23);
- c) pour que le fonctionnement du PCT Tacis puisse être efficace, il est essentiel d'assurer le couplage des financements pour les régions des pays Phare limitrophes des régions éligibles au PCT Tacis (point 10).

60. *L'accent devrait davantage être mis sur le soutien en faveur des infrastructures et des investissements.*

- a) Les moyens financiers destinés à la coopération transfrontalière devraient être davantage utilisés pour financer des infrastructures et des investissements en-dehors de la zone transfrontalière. Le cofinancement devrait être étendu à l'ensemble des projets d'infrastructures, afin d'accroître les moyens financiers disponibles et de garantir l'engagement des bénéficiaires (point 24);
- b) une plus grande attention devrait être accordée, au niveau de l'élaboration des projets, aux possibilités permettant d'obtenir ultérieurement un cofinancement des infrastructures, y compris la consultation avec la NEFCO et d'autres institutions financières internationales (points 44, 45 et 49);
- c) un accord devrait être trouvé entre la Commission et les pays bénéficiaires afin de garantir que les accords existant en matière de traitement des droits de douane et de TVA dans le cadre de l'assistance Tacis soient mis en œuvre (point 31).

61. *Le programme devrait donner davantage la priorité aux projets qui accroissent le niveau de vie des populations des régions éligibles.*

- a) La Commission devrait mettre en place des lignes directrices destinées à assister les autorités régionales à concevoir des projets de développement économique adaptés afin de les aider à accroître le nombre de projets financés dans ce secteur essentiel (point 51);
- b) s'agissant des projets d'écotourisme, il conviendrait d'accorder une plus grande priorité à l'évaluation du potentiel que présente ce type de projets en termes de revenus et de développer ce potentiel dans le respect du calendrier du projet (point 47).
62. *Une plus grande proportion de moyens financiers devrait être allouée au mécanisme en faveur des microprojets et sa gestion devrait être décentralisée.*
- a) Il est particulièrement recommandé d'augmenter la proportion du budget allouée au mécanisme en faveur des microprojets. Les coûts administratifs liés au mécanisme en faveur des microprojets sont peut-être plus importants que ceux relatifs aux grands projets, mais ils sont compensés par les multiples avantages que ce mécanisme représente [points 15 a), 21, 24 et 52];
- b) un cycle annuel régulier devrait être mis en place pour les propositions et sélections de projets au niveau du mécanisme en faveur des microprojets (point 22);
- c) la gestion du mécanisme en faveur des microprojets devrait être assurée plus près du bénéficiaire. Les délégations de la Commission sont les mieux placées pour réaliser cette tâche (point 34) <sup>(1)</sup>.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 19 juillet 2001.

*Par la Cour des comptes*

Jan O. KARLSSON

*Président*

---

<sup>(1)</sup> Les délégations de la Commission dans les NÉI gèrent déjà le programme Bistro — autre mécanisme en faveur des microprojets Tacis portant sur des projets représentant un maximum de 100 000 euros — qui est doté d'un budget annuel de quelque 5 millions d'euros. Une évaluation indépendante du programme réalisée en 2000 a constaté que sa gestion par les délégations présentait un rapport coût/efficacité satisfaisant.

## ANNEXE I

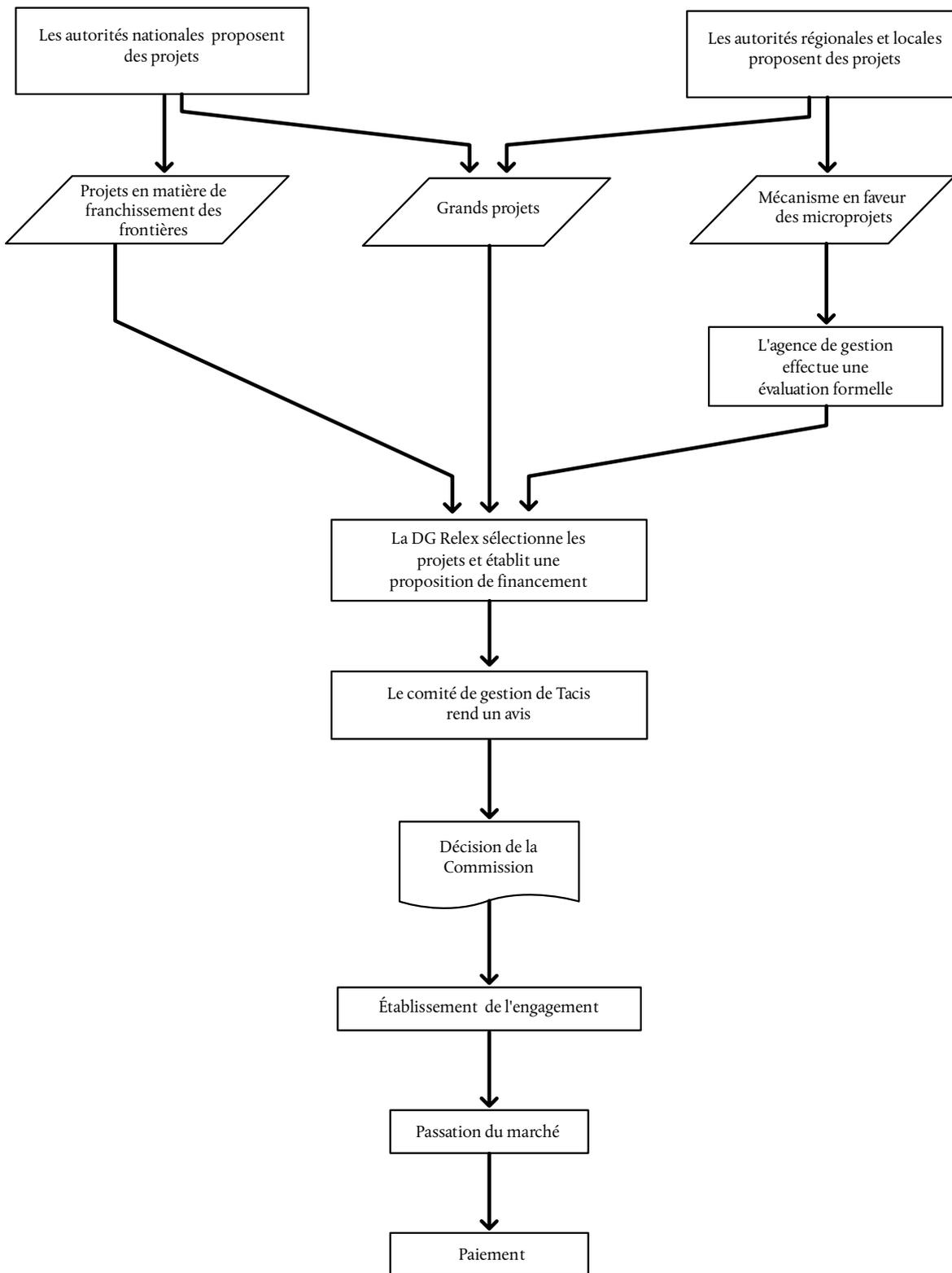
## RÉGIONS BÉNÉFICIAIRES DU PCT TACIS



Les régions éligibles au titre du PCT Tacis figurent en noir sur la carte.

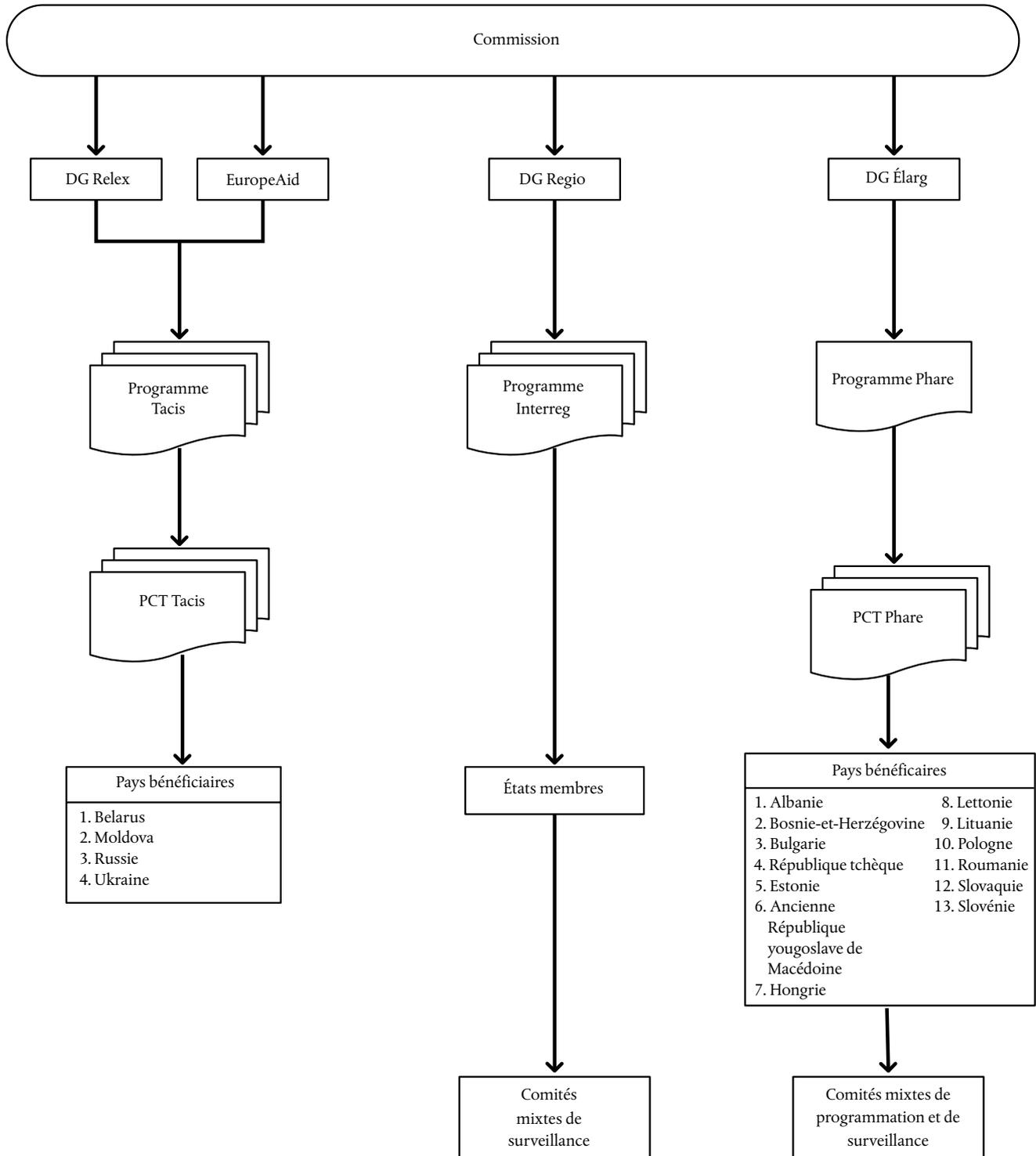
ANNEXE 2

GRANDES LIGNES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PCT TACIS



ANNEXE 3

SYSTÈMES DE MISE EN ŒUVRE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE TACIS, D'INTERREG ET DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE PHARE



**RÉPONSES DE LA COMMISSION****SYNTHÈSE*****Cadre réglementaire et coordination avec d'autres instruments***

II. Le programme Phare de coopération transfrontalière et le programme Interreg correspondant ont des mécanismes d'exécution et un financement différents de ceux du programme Tacis de coopération transfrontalière (programme CTF), ce qui fixe certaines limites à une coordination éventuelle. Les nouvelles orientations Tacis/Interreg, les consultations interservices, les missions conjointes Phare/Tacis visant à coordonner la programmation et les réunions interservices constituent toutefois de premières mesures mises en place afin d'améliorer la coordination.

Comme cela a été observé dans la réponse au point 7, les frontières entre pays Phare et NÉI ne sont pas actuellement éligibles aux programmes Phare de coopération transfrontalière mais la Commission est prête à envisager leur extension pour couvrir, notamment, les pays Tacis. Dans l'intervalle, les projets transfrontaliers menés dans les régions frontalières des pays Phare limitrophes des pays Tacis bénéficient de fonds provenant des programmes nationaux Phare.

***Établissement du budget et programmation de la coopération transfrontalière Tacis***

III. La Commission est d'accord avec la Cour pour estimer que le programme CTF est important. Les réductions effectuées dans le budget du programme CTF de Tacis (de 30 millions d'euros en 1998 à 20 millions d'euros en 1999) sont liées à une réduction du budget général de Tacis ainsi qu'à la nécessité de faire face à une situation exceptionnelle au Caucase après la crise russe de 1998 et enfin à l'apport d'une contribution en faveur du fonds pour la réalisation d'un massif de protection à Tchernobyl.

Par rapport à 1999, le budget 2000 a déjà augmenté de 12 % pour s'établir à 22,5 millions d'euros et la Commission a demandé qu'il soit porté à 29 millions d'euros en 2001.

Un financement distinct inscrit à la ligne budgétaire en faveur d'un programme d'actions spéciales au profit de la région de la mer Baltique complète les crédits disponibles, de même qu'un financement provenant d'autres sources telles que le programme de coopération régionale, les programmes dans les domaines de la justice, des affaires intérieures et des douanes, et les programmes nationaux.

Les premières années de mise en œuvre du mécanisme de financement des microprojets ont été caractérisées par l'établissement de nouvelles procédures qui ont entraîné certains retards dans l'exécution mais le programme rattrape à présent son retard.

La limite pour le financement des investissements par le programme Tacis a été portée de 10 à 20 % par le nouveau règlement qui est entré en vigueur au début de 2000.

***Mise en œuvre***

IV. Le programme a connu des retards mais ceux-ci doivent être replacés dans leur contexte: la construction de nouveaux postes frontières prend beaucoup de temps du fait en particulier du nombre important de services concernés dans les pays partenaires.

Au début du programme, certains retards ont été causés par la nécessité d'établir un cadre pour la conclusion des contrats de travaux. Cette tâche a été achevée en janvier 1999 et s'est déjà traduite par une accélération de la mise en œuvre.

Les difficultés pour obtenir des soumissions valables pour les travaux ont été dues aux devis estimatifs aux montants excessivement faibles présentés par une agence de consultants et à la dépréciation de l'euro.

En outre, tant la Commission que les bénéficiaires ont tiré les leçons de l'expérience passée, ce qui a favorisé l'exécution du programme dans les délais requis.

### ***Incidence***

V. Les premiers résultats du programme de coopération transfrontalière sont devenus visibles dans la première partie de 2001 avec l'achèvement de la construction des éléments de base de deux postes frontières. Deux postes supplémentaires seront achevés en 2001, deux autres en 2002 et la construction de deux autres encore débutera à l'automne 2001.

Les études financées par Tacis dans le secteur de l'environnement constituent une condition préalable à des investissements ultérieurs. Dans de nombreux cas, l'importance de ces investissements dépasse les possibilités offertes par l'enveloppe Tacis. Ce type de financement est normalement du ressort des institutions financières internationales (IFI) mais le nouveau règlement Tacis, règlement (CE, Euratom) n° 99/2000 prévoit la possibilité d'un cofinancement.

Au début, les autorités locales et régionales ont eu des difficultés à concevoir des projets de développement économique d'une certaine envergure. Le mécanisme de financement des microprojets a permis une approche graduelle.

### ***Conclusions et recommandations***

VI. Des mesures ont été adoptées afin d'améliorer la coordination entre le programme Tacis de coopération transfrontalière, le programme Interreg et le programme Phare, l'établissement d'orientations et la réalisation de missions conjointes constituant de premières étapes sur cette voie. La Commission prend des mesures pour rapprocher Tacis et Interreg. Les orientations devront être revues pour tenir compte, notamment, de la perspective de l'élargissement et de la politique régionale générale de l'Union européenne.

Les pays bénéficiaires du programme Tacis de coopération transfrontalière reçoivent une aide transfrontalière dans le cadre des programmes Tacis de coopération régionale et des programmes nationaux Tacis. Le budget affecté à la coopération transfrontalière, y compris la ligne budgétaire consacrée à un programme d'actions spéciales en faveur de la région de la mer Baltique, est demeuré inchangé malgré une réduction globale du budget Tacis; cela signifie que la part du budget de la coopération transfrontalière a en fait augmenté par rapport au budget total.

Les projets du programme de coopération transfrontalière contribuent de façon importante à améliorer les conditions de vie. Un exemple est fourni par la région frontalière occidentale de l'Ukraine où ce sont principalement des entreprises d'Europe occidentale qui produisent des textiles, des meubles et des chaussures. Ces entreprises fournissent du travail à la population locale et des recettes à l'économie locale et à l'État. Cette production est tributaire de la rapidité des points de franchissement. La Commission continuera de prendre en compte des projets spécifiques destinés à favoriser le développement économique local dans les régions frontalières.

À compter de 2001, la Commission accroît le budget du Fonds des microprojets.

## INTRODUCTION

### *Aperçu du programme Tacis de coopération transfrontalière*

1-5. Le programme CTF a commencé plus tard que le principal programme Tacis et que le programme Phare de coopération transfrontalière et il dispose de ressources relativement limitées. Au début, il a fallu mettre en place de nouvelles procédures et pratiques et l'impact du programme ne sera visible que quelques années après son lancement.

Il convient d'établir une distinction entre le programme CTF de Tacis et le programme Phare correspondant. Même si les objectifs fondamentaux du programme CTF de Tacis et du programme Phare correspondant sont similaires, le contexte politique dans lequel ils s'insèrent est complètement différent, le dernier programme s'inscrivant dans le cadre d'une aide de préadhésion visant à favoriser un passage en douceur des programmes Phare aux futurs programmes Interreg. Les bénéficiaires du programme CTF de Tacis sont des pays NÉI dont les relations avec l'Union européenne sont encore en cours de développement. Ces points de départ différents se reflètent dans les procédures décisionnelles, les structures de gestion et les ressources affectées à ces deux programmes.

6. L'audit a été réalisé au deuxième semestre de 2000 et couvre une période se terminant en décembre 2000. Bien que certains grands projets environnementaux aient été achevés en 2000, la plupart des projets menés dans le cadre du programme de coopération transfrontalière, qui constitue le principal volet de la coopération transfrontalière, devraient être terminés en 2001 et 2002.

## CADRE RÉGLEMENTAIRE ET COORDINATION AVEC D'AUTRES INSTRUMENTS

### *Cadre réglementaire*

7. Les règlements Tacis antérieurs et les règlements Tacis actuels offrent un cadre intégré pour les différents types d'aide Tacis accordée aux pays NÉI (nationale, régionale, transfrontalière, sécurité nucléaire).

La Commission a adopté le règlement (CE) n° 1628/94 instituant le programme transfrontalier dans le cadre de Phare et en coordination avec Interreg. Ce règlement de la Commission a été remplacé par le règlement (CE) n° 2760/98 de la Commission, qui a, en particulier, élargi le programme CTF de Phare aux frontières entre pays candidats (futurs frontières intérieures de l'Union européenne), sous réserve qu'un comité mixte de coopération soit mis en place dans chacune des régions frontalières et qu'un document commun de programmation soit élaboré dans une perspective pluriannuelle, qui présente des stratégies communes de développement de la région, considérée comme une seule entité géographique et socioéconomique.

Dans le cadre du nouveau règlement Phare concernant la coopération transfrontalière, le programme CTF de Phare a été axé sur l'adhésion et la préparation des pays candidats à leur participation future à Interreg. Cet objectif ne s'applique pas, bien entendu, au programme CTF de Tacis.

8. Étant donné que le règlement CTF Phare ne s'applique pas aux régions frontalières des pays candidats limitrophes des pays NÉI, aucun comité mixte de coopération au sens de l'article 7 du règlement CTF Phare n'a été institué pour ces régions frontalières.

Dans la perspective du nouvel élargissement, il ne semblerait pas approprié d'essayer d'ériger une nouvelle structure institutionnelle entre les actuels pays candidats et les NÉI. Les orientations actuelles de la Commission sur le rapprochement des financements Tacis et Interreg seront réexaminées si nécessaire en tenant compte notamment de la politique régionale de l'Union européenne.

9. À compter de 2000, la Commission a changé ses procédures de programmation pour l'ensemble du programme CTF Tacis. Comme l'exigeait le nouveau règlement Tacis, la Commission a élaboré pour la première fois un document de stratégie et un programme indicatif couvrant plusieurs années et présentant un cadre cohérent pour les interventions menées au titre de ce volet du programme. Ces deux documents, arrêtés en consultation avec les services compétents de la Commission, servent de cadre au programme annuel d'action.

En outre, le programme de passage aux frontières, qui constitue le principal volet du programme de coopération transfrontalière, fonctionne d'une façon qui prend en compte à la fois les carences et les projets des deux côtés de la frontière. Il est fait référence à ces études au cours du processus de programmation.

En ce qui concerne les stratégies de développement pour les régions frontalières bénéficiaires, la Commission étudie la possibilité de les préparer pour les régions concernées.

### *Défaut de financement du programme Phare*

10. La portée géographique du règlement Phare sur la coopération transfrontalière [règlement (CE) n° 1628/94 de la Commission] se limitait initialement aux frontières entre les pays Phare et l'Union européenne mais elle a été élargie aux frontières entre les pays candidats à compter de 1999. Le nouveau règlement CTF Phare [règlement (CE) n° 2760/98 de la Commission] mentionnait dans l'un de ses considérants que «...à terme, les frontières avec les autres pays voisins bénéficiant d'autres programmes d'aide communautaire pourraient également devenir éligibles». Cela montrait que la Commission était disposée à envisager d'élargir encore le programme CTF Phare de manière à couvrir les frontières avec, notamment, les pays Tacis. Dans l'intervalle, étant donné que les projets transfrontaliers menés dans les régions frontalières des pays Phare limitrophes des pays Tacis ne sont pas financés par le programme CTF Phare, ils bénéficient de fonds provenant des

programmes nationaux Phare. Ces projets concernent essentiellement le passage aux frontières mais il s'agit également de petits projets «people-to-people» exécutés dans le cadre du Fonds des microprojets.

11. Le programme Credo, programme multilatéral Phare, géré avec l'aide d'un bureau d'assistance technique, a reçu en 1996 une enveloppe de 12 millions d'euros et sa mise en œuvre a été finalisée en 2000.

Alors que l'intention initiale de la Commission avait été de doter ce programme d'une enveloppe globale de 102 millions d'euros sur une période de quatre ans, on a choisi d'étendre le programme CTF Phare — qui, jusqu'en 1998, ne couvrait que les frontières entre les pays de l'Union européenne et les pays candidats — aux frontières entre les pays candidats, afin de les préparer également à Interreg.

En outre, conformément à la politique générale de la Commission consistant à supprimer progressivement un certain nombre de programmes multilatéraux au profit des programmes Phare par pays, les programmes CTF entre les pays candidats sont également gérés dans le cadre du système de mise en œuvre décentralisée de Phare. À compter de 1999, jusqu'à un tiers du total des crédits CTF Phare a été affecté aux frontières entre les pays candidats, soit un montant supérieur à 50 millions d'euros par an. Les frontières entre les pays candidats et les NÉI pourraient bénéficier d'une aide accordée par les programmes nationaux Phare.

12. La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel le concept de ligne budgétaire consacrée à «un programme d'actions spéciales au profit de la région de la mer Baltique» fait double emploi avec le concept CTF.

13. La Commission reconnaît qu'un règlement spécifique couvrant les deux côtés de la frontière aurait pu, par le passé, faciliter la coopération transfrontalière. Elle a choisi cependant de prendre un certain nombre de mesures pratiques pour coordonner les financements apportés par les deux instruments, par exemple en organisant des consultations systématiques et des missions conjointes dans le cadre du processus de programmation.

14. Les programmes Phare et Tacis sont gérés de façon différente: l'un est déjà mis en œuvre au niveau local par les pays partenaires dans le cadre du système de mise en œuvre décentralisée de Phare, l'autre est géré au niveau central à partir de Bruxelles. Des systèmes de coopération plus satisfaisants sont en cours d'élaboration: des missions conjointes Phare et Tacis sont actuellement lancées par la Commission, en réponse aux conclusions de l'audit.

#### **Coordination avec Interreg**

15-16. Plusieurs des observations formulées par la Cour au sujet du manque d'harmonisation des procédures ont été systématique-

ment prises en compte dans le guide pratique de la Commission relatif à la coordination du financement Tacis et Interreg, publié en avril 2001. Les services de la Commission ont coopéré étroitement pour la préparation de ce guide qui expose clairement les mesures prises par la Commission afin d'améliorer la coordination et contient des recommandations sur la manière de préparer des projets à l'intention des éventuels candidats.

La Commission mettra, en particulier, l'accent sur l'harmonisation des appels à proposition; la priorité sera donnée, au cours du processus de sélection, aux projets présentant à la fois une dimension Interreg et une dimension Tacis. L'introduction du programme indicatif quadriennal pour le programme Tacis CTF apporte à la coordination un élément pluriennal. Ce programme a été adopté en 2000 et son actualisation s'effectue cet été.

#### **ÉTABLISSEMENT DU BUDGET ET PROGRAMMATION DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE TACIS**

##### **Montant total du budget**

17. L'enveloppe budgétaire de 30 millions d'euros a été fixée sur la base d'une analyse politique de l'intérêt présenté par les projets et en tenant compte de l'équilibre entre les besoins et les ressources pour l'ensemble du programme Tacis. L'intention a été de développer le programme dans la perspective de l'élargissement. Néanmoins, la série générale de réductions apportées au budget du programme Tacis a affecté également la coopération transfrontalière, en particulier en 1999.

Depuis 1999, le programme a retrouvé son niveau de ressources initial si l'on tient compte de la ligne budgétaire distincte consacrée à un programme d'actions spéciales au profit de la région de la mer Baltique, instaurée par le Parlement et à présent étroitement intégrée à la ligne budgétaire du programme CTF. Il est tout à fait clair que les questions qui relèvent de la coopération transfrontalière requièrent une attention accrue. Lors des futurs exercices de programmation, la gestion des frontières bénéficiera également des programmes nationaux Tacis.

19. Un accroissement du volume des crédits pourrait de fait entraîner une augmentation de la demande et, partant, du nombre des candidatures pour les projets. Mais un autre facteur entre en jeu, à savoir les capacités limitées des autorités locales de présenter des propositions de projets bien conçues. La Commission a institué l'initiative régionale en matière de développement des capacités (RCBI) pour traiter ce problème et elle envisage d'en proroger la durée, compte tenu de l'amélioration observée en 2001 dans la qualité des propositions de projets. Bien qu'il puisse être utile de fournir une infrastructure plus importante que précédemment, cet apport devrait résulter d'une évaluation technique des

besoins des différents projets. L'équilibre entre la coopération technique et les infrastructures ou l'équipement ne devrait pas être affecté par des contraintes politiques.

Un projet présenté dans un appel à propositions en 1996 a fait l'objet d'un dégageant puis a été ultérieurement exécuté en 2000 avec un budget beaucoup plus important. Il n'y a donc pas eu d'appel à propositions en 2000.

20. Le budget du mécanisme de financement des microprojets a été affecté par les contraintes budgétaires générales de même que d'autres composantes du programme et de ce fait l'offre n'a pas pu satisfaire la demande. Le mécanisme de financement des microprojets constitue l'une des quatre priorités mentionnées dans le programme indicatif et sa part du budget total a été comprise entre 10 et 25 %.

21. Le mécanisme de financement des microprojets était conçu pour répondre aux besoins des autorités locales et régionales, les seules habilitées à présenter des projets au titre de ce mécanisme. Cela n'est pas le cas pour les grands projets — pour lesquels outre les autorités locales et régionales, d'autres entités peuvent également présenter des propositions de projets — et lorsque l'importance de l'opération proposée la rend souvent trop complexe pour qu'elle puisse être gérée au premier chef par les autorités locales et régionales.

22. La Commission est en voie de rattraper son retard. Le quatrième appel à propositions (exercice budgétaire 1999) a été lancé en décembre 2000, la date limite pour la présentation des soumissions étant fixée à mars 2001. Une cinquième échéance pour la présentation des soumissions est à présent prévue pour la fin de l'année 2001 au titre de l'exercice budgétaire 2000.

23. Le problème de la capacité des autorités régionales et locales de contribuer à la conception des projets a été traité dans les programmes nationaux Tacis par le recours à des experts de l'Union européenne chargés de développer les schémas initiaux présentés par le correspondant local pour en faire des termes de référence pour les projets. Ce type d'assistance technique accordée au correspondant pourrait être appliqué à la conception des projets de coopération transfrontalière.

Au cours de ses deux premières années de mise en œuvre, l'initiative régionale en matière de développement des capacités (RCBI) s'est heurtée à des difficultés dans le domaine des procédures d'appel d'offres et de passation des marchés. Sa mise en œuvre s'est accélérée depuis avril 2000 à la suite de la signature des contrats.

24. Tous les crédits Tacis sont accordés sous la forme de subventions, même lorsqu'ils servent à des investissements, bien que des prêts soient davantage adaptés à l'importance de la plupart des projets d'investissement et qu'ils supposent de la part du bénéficiaire un engagement plus conséquent. Les crédits accordés sous forme de subventions présentent un coût d'opportunité et ne devraient donc jamais être considérés comme «gratuits».

Le plafond de 20 % imposé par le règlement Tacis en ce qui concerne le montant des crédits disponibles pour la réalisation d'investissements reflète ces préoccupations. Néanmoins, on pourrait légitimement faire valoir que les projets Tacis devraient plus souvent déboucher sur des projets d'investissement ayant obtenu un financement préalable.

Le mécanisme de financement des microprojets a pour objet le développement des capacités et, généralement, les investissements dans les infrastructures ne sont pas considérés comme un accroissement des capacités; 200 000 euros ne doivent pas être considérés comme un plafond pour ce mécanisme, la participation locale pouvant excéder 20 % et 50 000 euros ne doivent pas davantage être considérés comme un plancher étant donné que le mécanisme de financement des microprojets peut financer des projets de moindre envergure.

Les projets de coopération transfrontalière constituent une priorité pour la Commission étant donné que les programmes de coopération transfrontalière traitent des frontières actuelles et futures et que l'accent mis par ces programmes sur les postes frontalières est conforme au règlement Tacis de 1996 (article 3, paragraphe 10) et au règlement de 2000 [article 2, paragraphe 4, point b)].

25. Les capacités de préparation des projets déployées par les autorités ukrainiennes et moldaves ont été très inférieures à celles des autorités russes qui ont été aidées par leurs homologues finlandais.

#### **MISE EN ŒUVRE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE TACIS**

##### ***Exécution financière***

27. La lenteur de l'exécution du volet du programme consacré aux postes frontières s'explique par la quantité de travaux préparatoires nécessaires (études de faisabilité, préparation des contrats de travaux, protocoles d'accord, préparation des appels d'offres, etc.). Ces travaux préparatoires s'ajoutant à divers problèmes rencontrés auprès des bénéficiaires, tels que la nécessité d'obtenir des permis de construire, ont été les principales raisons des retards.

Avant que les travaux de construction puissent commencer, jusqu'à neuf ministères doivent donner leur accord sur la conception des postes frontières. Ces procédures, assez souvent, sont complexes et prennent du temps.

Presque tous les projets de travaux financés sur les budgets 1996 à 1999 seront achevés d'ici 2002. La construction des éléments de base de deux postes frontières (Salla et Svetogorsk en Russie) a été achevée le 18 janvier 2001; ces installations seront pleinement opérationnelles à l'automne de la même année. Les installations de Leushen (Moldavie) et de Kamenny Log (Belarus) seront

terminées en 2001. Les projets concernant Jagodin et Chop doivent être achevés d'ici le milieu de 2002. Les travaux concernant les deux postes frontières restants financés au titre du budget 1999 affecté à la coopération transfrontalière doivent débuter en septembre/octobre 2001.

Le problème posé par l'absence de cadre pour la conclusion des contrats de travaux, qui était l'une des raisons du retard enregistré lors de la phase de démarrage, a été résolu et ne gênera pas à l'avenir la bonne poursuite du programme.

Dans le domaine des études, les retards seront évités à l'avenir. Le programme se fonde sur une étude qui a recensé les projets susceptibles de faire l'objet d'un financement.

Malgré la réalisation d'études de conception approfondies, la question de la conception des travaux a été rouverte à la demande du bénéficiaire au moment où les travaux auraient dû commencer. Ce problème sera évité à l'avenir puisqu'on demandera aux pays partenaires de se charger eux-mêmes de la conception des projets.

Un autre facteur qui a affecté la construction a été les conditions climatiques difficiles que connaît la région et qui peuvent, en hiver, retarder les travaux pendant plusieurs mois. C'est ce qui s'est produit à Salla et Svetogorsk, où, bien que les contrats de travaux aient été signés en octobre, les travaux n'ont pu effectivement commencer qu'en avril de l'année suivante.

L'exécution du programme est à présent beaucoup plus rapide après la mise en place du cadre, comme en atteste l'achèvement récent des travaux de construction réalisés à deux postes frontières.

28. La Commission ne disposant pas des ressources nécessaires pour la gestion du programme, des fonds ont été confiés, dans le cadre d'un contrat, à la PSU (unité chargée de la supervision du programme), ce qui était alors pleinement conforme aux pratiques et aux règlements de la Commission.

30. Des difficultés ont été rencontrées pour l'obtention de soumissions valables en raison des estimations de coûts erronées effectuées par l'agence de consultants chargée de cette tâche. La dépréciation de l'euro par rapport au dollar des États-Unis a également affecté le processus.

Des contractants des NEI peuvent se heurter à des difficultés pour soumissionner pour des contrats Tacis, bien qu'ils répondent aux conditions exigées. Certains d'entre eux surmontent ces difficultés en soumissionnant au sein d'un consortium avec des contractants de l'Union européenne. Ce problème est également abordé dans le cadre de séminaires organisés sur place afin de familiariser les entreprises des NEI avec les procédures d'appel d'offres de la Commission.

31. Les difficultés posées par l'exonération de TVA sont un problème que la Commission partage avec d'autres donateurs. Cette

exonération est insérée dans les protocoles d'accord (et les dispositions générales) signés par la Commission et les pays bénéficiaires. Les règlements relatifs aux exonérations fiscales accordées aux projets Tacis de coopération transfrontalière peuvent faire l'objet d'interprétations différentes par les diverses autorités. La Commission continue d'examiner cette question au plus haut niveau dans les pays bénéficiaires, afin de garantir à l'avenir l'application correcte des règlements autorisant les exonérations fiscales.

Grâce aux efforts déployés par la Commission, ce problème avait été en grande partie résolu avant le milieu de 2001 en ce qui concerne les postes frontières, et les créances émanant de contractants en Russie et en Ukraine devraient être considérablement abaissées.

32. Par le passé, on demandait aux contractants de se charger de la conception et de la construction des postes frontières. Cela s'est avéré très difficile, comme le décrit le rapport. La Commission modifiera à l'avenir cette procédure et demandera aux pays bénéficiaires de préparer eux-même la conception des projets. Ils bénéficieront, si nécessaire, d'une assistance technique. L'objectif sera de veiller à ce que les intéressés s'approprient d'entrée de jeu les projets et de s'assurer de l'accord de toutes les parties avant le lancement de l'exécution du programme de coopération transfrontalière de Tacis.

33. La fourniture des équipements et des matériaux de construction a subi des retards, comme l'indique le rapport. S'il est vrai que la Commission n'a pas toujours été aussi rapide qu'elle l'aurait pu, le retard a été dû principalement aux pays bénéficiaires. Le temps qu'ils ont parfois mis pour approuver les listes d'équipement a entraîné des retards plus importants que les problèmes douaniers. Dans certains cas, les fournitures d'équipement requièrent l'accord de neuf ministères. C'est ainsi par exemple qu'en Russie, cette approbation a parfois demandé plus de six mois, bien que la Commission ait instamment invité le bénéficiaire à prendre une décision. La situation générale pourra s'améliorer au fur et à mesure que les autorités se familiariseront avec le fonctionnement de Tacis.

Pour tous les projets, y compris ceux qui concernent l'environnement, les règles de la Commission imposent aux gestionnaires des projets, aux contractants et aux bénéficiaires de respecter un certain nombre d'étapes. Cela prend plus de temps dans les NEI, un fait qui n'est pas toujours pris en compte lors de la fixation de la durée des projets. Cela ne ressortait pas d'entrée de jeu et, bien qu'une amélioration de l'enchaînement des différentes composantes d'un projet puisse être utile lorsque l'assistance technique est liée à la fourniture d'équipements et à la construction d'infrastructures, la durée des projets futurs sera, le cas échéant, plus longue que la période actuelle de deux ans.

34. La Commission a cherché à rapprocher le mécanisme de financement des microprojets de ses bénéficiaires mais tandis que ce mécanisme continue d'être géré à partir de Bruxelles, les procédures générales des règlements Tacis doivent s'appliquer.

35. Le rôle de l'agence danoise de gestion a été celui d'un secrétariat administratif chargé d'aider la Commission dans ses tâches quotidiennes (diffusion des informations sur le programme, conseils pour la préparation des candidatures pour les projets, soutien de certains projets pendant la durée d'exécution du contrat, approbation de changements mineurs dans la mise en œuvre des projets et conseils en la matière, préparation des documents en vue de changements majeurs au contrat requérant l'approbation de la Commission). La sélection des projets, les changements majeurs apportés aux contrats, l'approbation des paiements, etc., incombent à la Commission.

Une certaine forme d'aide supplémentaire à la gestion est essentielle, un grand nombre de projets requérant une attention accrue. À compter de 2002, lorsque les bureaux d'assistance technique auront été graduellement supprimés, les travaux devront être effectués en interne. Aucune décision n'a encore été prise en ce qui concerne la déconcentration éventuelle de la gestion des projets vers les délégations. D'autres programmes multilatéraux, tels que le programme régional Tacis, ne font pas l'objet d'une déconcentration car leurs projets ne sont pas axés sur des pays individuels. Tous les projets Tacis de coopération transfrontalière étant exécutés dans un seul pays Tacis, la gestion des projets pourrait être déconcentrée de la même façon que le programme national Tacis.

#### INCIDENCE DU PCT TACIS

##### *Postes frontières*

36. La construction de nouveaux postes frontières est une opération complexe et qui prend beaucoup de temps. Les services responsables de la Commission doivent traiter avec parfois jusqu'à neuf agences chargées des postes frontières dans les pays bénéficiaires. Avant que la construction puisse commencer, les très longs travaux préparatoires doivent être achevés (contrats de travaux, évaluations de l'impact sur l'environnement, études théoriques et appels d'offres).

L'impact du programme n'a pas été visible avant la fin de l'année 2000 mais les premiers résultats sont à présent tout à fait manifestes.

37. La première aide importante accordée par Phare en faveur des frontières avec les NÉI a débuté en 1993 mais plusieurs des postes frontières situés dans les pays Phare ont été financés par les budgets nationaux des pays respectifs. Certains de ces investissements ont eu leur équivalent du côté des NÉI grâce à des fonds nationaux provenant de l'État partenaire correspondant. En d'autres termes, une grande partie des investissements réalisés sur la frontière orientale Phare ont reçu une aide des budgets nationaux et non de Phare.

Les embouteillages observés s'expliquent souvent par le manque d'informations et de coordination entre les pays Phare et Tacis eux-mêmes et ne sont pas imputables aux équipes gérant les deux programmes.

38-40. À l'origine, l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne et le fait que les États membres de l'Union européenne partageaient pour la première fois des frontières terrestres et maritimes communes avec la Russie ont eu une influence sur le programme Tacis de coopération transfrontalière. Aussi ce programme a-t-il été axé initialement sur la Russie du Nord-Ouest, sans pour autant que le Belarus, l'Ukraine et la Moldova soient négligés.

En 1996, 2,9 millions d'euros ont été affectés au Belarus, y compris pour les postes frontières de Kozlovitchi (trafic de marchandises) et de Varshavsky Most (trafic de voyageurs) dans la région de Brest. Du fait des estimations de coût inexactes effectuées par une agence de consultants, les procédures d'appel d'offres concernant Varshavsky Most n'ont pas abouti et il a donc été décidé de différer les travaux de construction jusqu'à ce que les autres travaux aient commencé sur le nouveau terminal de Kozlovitchi 2 (K2).

La Commission a débloqué 7 millions d'euros dans le budget 2000 consacré à la CTF au profit de la région de Brest (nouveau terminal Kozlovitchi 2). La Commission a en outre l'intention d'accorder un financement supplémentaire à cette région au titre du budget 2002 afin d'assurer l'achèvement des travaux de construction de ce terminal important. L'enveloppe de 7 millions d'euros sera cependant suffisante pour engager les travaux de construction.

41. L'impact du poste frontière de Salla ne doit pas être mesuré exclusivement par le nombre de camions qui l'utilisent. À long terme il favorisera le développement de la région septentrionale en facilitant les passages.

Grâce aux réfections, la route de l'Oblast de Léningrad est adaptée à la circulation des camions en été et à celle des voyageurs pendant toute l'année.

42. Il existe un besoin d'équipements, d'infrastructures et de formation sur les procédures, c'est pourquoi le programme de coopération transfrontalière couvre ces trois domaines et il est complété par les programmes Tacis relatifs aux douanes, à la justice et aux affaires intérieures.

La taille et la capacité des postes frontières sont déterminées par les estimations sur le volume du trafic. Ce calcul se fonde sur l'hypothèse selon laquelle des méthodes modernes de contrôle sont appliquées; par conséquent les infrastructures ne devraient pas être trop importantes. La persistance de retards après la réfection d'un poste serait due soit à une nouvelle augmentation du trafic soit à des procédures de contrôle inadéquates.

Les résultats de l'étude relative à la législation frontalière, à laquelle se réfère la Cour, ont montré que, dans l'ensemble des quatre pays concernés, les retards étaient imputables à l'application de la législation frontalière et non à la législation elle-même. Les moyens législatifs pour l'application de techniques modernes de contrôle sont en place; ce qui est nécessaire, c'est une formation et l'amélioration du droit dérivé.

La Commission n'ignore pas les problèmes liés aux faibles rémunérations et à la corruption et elle prend des précautions pour la conception et la gestion des projets. Les programmes nationaux Tacis ont inclus des projets visant à contribuer à la lutte contre la corruption.

43. Le programme CTF a été assorti de deux propositions financières distinctes pour la gestion des frontières, l'une en 1996 et l'autre en 1997, pour un montant total de 3 millions d'euros.

La majeure partie de cette dotation (2 millions d'euros) était destinée à la Russie pour la réalisation d'un projet concernant l'impact de Schengen sur la future frontière entre l'Union européenne et la Russie après l'élargissement. Au départ, ce projet a été bien accueilli par les autorités russes mais il a finalement avorté, les diverses agences russes impliquées dans la phase préparatoire du projet ne se l'étant pas clairement approprié. Il a donc été décidé d'affecter une partie des crédits à l'achèvement du poste frontière de Salla en Russie.

Les fonds restants ont été utilisés pour un projet de délimitation des frontières entre le Belarus et la Lituanie ainsi que pour des conférences et des groupes de travail sur la coopération transfrontalière, qui constituent de toute évidence une activité de gestion des frontières.

Le programme Tacis relatif à la justice et aux affaires intérieures finance également des activités dans les quatre pays concernés, qui visent au renforcement de leurs capacités générales de gestion des frontières.

### **Environnement**

44. Le projet de 1996 à Sortavala a dû, de fait, être dérogé. Cette situation ne s'explique pas uniquement par les carences de la conception mais également par le manque de progrès des travaux préparatoires connexes engagés par les autorités locales. Ce projet répond toutefois à un besoin réel; c'est pourquoi il a été inscrit à nouveau au programme 2000.

L'utilisation des fonds Tacis pour le financement des infrastructures est encouragée par le nouveau règlement Tacis.

La Commission a également l'intention de rechercher une coopération accrue avec les IFI, en particulier la Nordic Environmental Finance Corporation (NEFCO — institution nordique de financement des projets environnementaux), pour la mise au point des futurs programmes.

45. Le financement des investissements dans le secteur de l'environnement doit être précédé par des études de faisabilité et accompagné par la mise en place de nouvelles institutions et relations institutionnelles. Tels sont les axes sur lesquels a été centré le programme Tacis. Tacis a, en outre, été en mesure d'apporter un

financement pour les investissements de petite taille ou d'importance moyenne, comme cela a été le cas pour le projet Sortavala (budget Tacis 2000 consacré à la CTF), mais ce faisant il a essayé de ne pas perdre de vue le fait que le financement sous forme de dons présente un coût d'opportunité et n'est donc pas «gratuit». Le cofinancement par Tacis des investissements peut se justifier dans les cas où le taux de rentabilité économique est supérieur au taux de rentabilité financière, ce qui, il est vrai, est souvent le cas dans le secteur de l'environnement. L'additionalité est une condition préalable du financement sous forme de dons, qu'il s'agisse de projets d'assistance technique ou de projets d'investissement. Autrement dit, le financement sous forme de dons devrait constituer une source de financement de dernier recours. Le financement des investissements devrait normalement être du ressort des institutions financières internationales (IFI). Cela étant, la Commission reconnaît qu'il est possible de combiner plus étroitement ses propres projets environnementaux Tacis et des projets d'investissement en aval; elle sélectionnera de plus en plus des projets qui doivent être suivis par des investissements et, de préférence, des investissements pour lesquels un financement est assuré.

Les projets concernant la rivière Prut ne font pas double emploi car ils sont en fait complémentaires: l'un concerne la rivière elle-même tandis que l'autre porte sur ses affluents. Les résultats des deux projets seront bientôt disponibles, ce qui permettra aux donateurs, y compris à la Commission et aux gouvernements, d'étudier les besoins d'investissement pour l'ensemble du bassin fluvial.

46. Le projet considéré a fourni des conseils sur la mise en œuvre d'un système de fichage (*ticketing system*) pour le contrôle des déchets dangereux émis par les producteurs officiels jusqu'à leur arrivée à la décharge de Krasny Bor. Ce projet a formulé des recommandations concernant la réduction du nombre de transporteurs agréés de déchets, en vue d'accroître l'efficacité du système de contrôle. Les mesures d'exécution resteront bien entendu l'apanage des autorités de Saint-Petersbourg.

47. Les projets mentionnés (parcs de Carélie) ne sont pas encore terminés et le tourisme vert, par sa nature même, ne se développera pas de façon quantifiable avant leur achèvement et la publicité positive qui devrait s'ensuivre.

48. La Commission souscrit à la conclusion selon laquelle les projets de réduction des émissions d'énergie nocives ont des chances de parvenir à des résultats positifs tangibles et éventuellement reproductibles. Toutefois la réduction des émissions transfrontalières ne peut par nature qu'être faible, Sneznogorsk n'étant qu'une très petite ville isolée située à une certaine distance de la frontière finlandaise.

49. L'objet du programme environnemental conjoint (JEP) de la Commission est de recenser les possibilités de cofinancement des investissements dans le domaine de l'environnement. La Commission cherche activement un cofinancement avec la NEFCO et d'autres institutions financières internationales et un projet spécifique en matière de cofinancement est prévu au titre du plan d'action 2001.

Cette coopération devrait être entérinée avec le lancement du partenariat pour l'environnement dans le cadre de la dimension septentrionale, avalisée par le Conseil européen de Göteborg.

## **Développement économique**

50-51. Le rapport déclare à juste titre que, jusqu'à présent, le programme de coopération transfrontalière n'a financé que peu de projets de développement économique. La situation toutefois évolue: un grand projet est déjà en cours, un autre a été approuvé et se trouve prêt à être lancé; d'autres encore sont proposés au titre du programme 2001 de coopération transfrontalière.

Le premier projet de développement économique, à Uzhgorod en Ukraine, est instructif pour la conception des futurs projets de ce type. Bien que son état d'avancement ait été insuffisant pour lui permettre d'avoir un impact, il est déjà manifeste que sa pérennité aurait pu être plus grande s'il avait été conçu pour s'insérer dans le réseau de projets de développement des entreprises établi en Ukraine par l'intermédiaire du programme national Tacis: ce lien est établi alors que le projet touche à son terme. Une plus grande attention aurait également pu être accordée à la recherche d'un partenaire soit en Hongrie soit en Slovaquie; cette dernière lacune s'avère plus difficile à combler.

La courte durée des projets Tacis peut affecter leur pérennité: le projet Tacis est conçu pour durer deux ans; or, les projets parallèles financés sur le programme national ont en général été exécutés sur une période de quatre à cinq ans dans le cadre de projets de suivi. Ces points seront pris en compte dans les futurs projets de coopération transfrontalière. L'expérience acquise à la faveur d'autres projets Tacis semble, en tout état de cause, indiquer que la plupart des projets relatifs au développement des institutions, au secteur privé et au tourisme vert demanderaient trois à cinq ans pour pouvoir acquérir un caractère durable.

Ces éléments ont déjà commencé à être pris en compte dans la conception d'un projet similaire mené à Ungheni en Moldova et financé sur le programme CTF 2000. Des préparatifs sont en cours pour que le bénéficiaire d'Ungheni aille voir le projet d'Uzhgorod et un partenaire local a déjà été trouvé à Iasi en Roumanie. Dans le cas présent, toutes les parties ont conscience de l'importance des préparatifs en vue de l'adhésion de la Roumanie, bien que ceux-ci soient considérés comme un mélange de facteurs négatifs (durcissement du régime frontalier) et positifs (la frontière devenant celle avec l'Union européenne elle-même). Il existe donc, de part et d'autre de la frontière, de fortes motivations pour faire avancer ce projet.

## **Microprojets**

52-53. Lorsque cela est possible, les caractéristiques positives du mécanisme de financement des microprojets seront reprises dans des projets de plus grande dimension. Ainsi les deux projets de développement économiques précités comportent un cofinancement des bénéficiaires, qui s'effectue toutefois en nature. Cela a pris la forme de locaux qui ont été octroyés à ce projet.

53. Depuis 1999, le mécanisme de financement des microprojets a également été ouvert aux associations, ce qui signifie que les Eurorégions peuvent désormais poser leur candidature.

## **CONCLUSIONS**

### ***Incidence du programme sur les conditions de vie dans les régions frontalières***

54. le budget du programme CTF de Tacis est certes limité mais cela est lié à la taille du budget général de Tacis. L'impact du programme n'était pas clairement attesté à ce stade de la mise en œuvre mais la construction des éléments de base de deux grands postes frontières a été achevée peu après l'audit et la construction d'autres postes sera terminée en 2002.

L'impact positif du mécanisme de financement des microprojets est admis. La critique de la Cour concernant l'absence de lien avec les investissements, dans les programmes environnementaux, sera prise en compte par la réorientation de l'instrument représenté par le programme environnemental conjoint. L'établissement du partenariat pour l'environnement dans le cadre de la dimension septentrionale débouchera sur une meilleure coordination entre l'assistance technique accordée sous forme de dons et les investissements des IFI.

Le développement économique ne s'est vu affecter qu'une part limitée de l'ensemble des ressources du programme CTF de Tacis, la priorité ayant été donnée à d'autres composantes.

### ***Incidence transfrontalière***

55. Le règlement Phare sur la coopération transfrontalière prévoit que des comités mixtes de coopération élaboreront des documents communs de programmation dans une perspective pluriannuelle pour les régions frontalières entre les pays d'Europe centrale d'une part et entre ces pays et l'Union européenne d'autre part mais étant donné que le règlement Phare est principalement axé sur l'adhésion et la coopération avec les pays de l'Union européenne, aucune stratégie commune de ce type n'a été élaborée pour les frontières entre les pays Phare et les pays Tacis.

L'élaboration du guide pratique relatif à la coordination du financement Tacis et Interreg améliore déjà la coordination entre ces deux instruments et continuera à le faire au cours des quelques prochaines années.

Des mesures ont été prises pour améliorer la coordination, comme en atteste par exemple la série de conférences financées par le programme CTF, qui ont débuté à la fin de 1999 et ont mis en présence des gardes-frontières et des fonctionnaires des douanes venant des deux côtés de la frontière. Les groupes de travail animant ces conférences ont élaboré conjointement un manuel des meilleurs pratiques/normes en vigueur aux postes frontières, qui a été approuvé par l'ensemble des représentants des pays Phare et Tacis correspondants. Cela facilite le passage des frontières et les procédures en la matière.

56. Des efforts ont été faits pour fournir une assistance aux autorités locales et régionales par le biais du programme relatif au mécanisme de financement des microprojets.

En ce qui concerne les grands projets, la Commission accordera une attention particulière à la question des capacités d'absorption lorsqu'elle élaborera ses propositions finales pour les programmes.

57. La Commission est d'avis que, en décembre 2000, il était trop tôt pour procéder à une évaluation de l'impact total du programme CTF. Les pays bénéficiaires du programme CTF de Tacis reçoivent une aide transfrontalière dans le cadre des programmes Tacis de coopération régionale et des programmes nationaux Tacis. Le budget affecté à la coopération transfrontalière, y compris la ligne budgétaire consacrée à un programme d'actions spéciales en faveur de la région de la mer Baltique, est demeuré inchangé malgré une réduction globale du budget Tacis; cela signifie que la part du budget de la coopération transfrontalière a en fait augmenté par rapport au budget total. En dernière analyse, le budget du programme, que la Cour juge limité, est arrêté par l'autorité budgétaire. Le cadre du dialogue transfrontalier établi par Phare ainsi que l'ensemble du règlement Phare sur la coopération transfrontalière se rattachent au processus de préadhésion.

#### RECOMMANDATIONS

58. La Commission s'emploiera à améliorer la coordination entre Interreg et Tacis. Le guide pratique prévoit expressément la possibilité de modifications afin de tenir compte des évolutions futures.

- a) La Commission interprète la recommandation de la Cour concernant un cadre réglementaire qui faciliterait un programme transfrontalier couvrant à la fois les pays Phare et les pays NÉI comme comprenant également des mesures procédurales telles que des mécanismes perfectionnés de coordination. La Commission est disposée à envisager l'extension du programme CTF de Phare pour qu'il couvre les frontières entre les pays NÉI et les pays Phare. Les orientations actuelles concernant le rapprochement de Tacis et d'Interreg devraient être revues pour tenir compte, notamment, de la perspective de l'élargissement et de la politique régionale générale de l'Union européenne.
- b) Si le règlement Phare sur la coopération transfrontalière prévoit déjà que des comités mixtes élaboreront des documents de programmation pour les régions frontalières entre les pays d'Europe centrale et l'Union européenne, il est principalement axé sur l'adhésion et aucune stratégie conjointe n'a été élaborée pour les frontières entre pays Phare et Tacis.

La Commission s'est engagée à améliorer la coordination entre Interreg et Tacis.

- c) La Commission accueille favorablement la recommandation de la Cour relative aux stratégies de développement et étudie la possibilité de préparer de telles stratégies transfrontalières pour les régions concernées.

L'étude concernant la région de Brest (Brest Euroborder study), présentée à la Commission en juin 2001, et qui va bien au-delà

des propositions de soutien aux projets d'infrastructure, constitue un premier pas sur cette voie. Cette étude couvre un large éventail de domaines, importants pour le développement de la région de Brest, et comprend un programme de développement stratégique.

- d) La création d'un groupe interservices sur l'interopérabilité est envisagé.

59. La durée de l'initiative régionale en matière de développement des capacités, conçue pour aider les autorités locales et régionales à préparer des propositions de projets, vient d'être prorogée.

- a) et b) Il n'est pas tout à fait sûr que la perte d'intérêt soit liée à la réduction du financement. Le moindre intérêt pour les grands projets peut également traduire les capacités limitées des bénéficiaires pour ce qui est de la conception. La Commission est disposée à fournir une aide plus importante pour la conception des projets, comme cela a été suggéré.

La Commission a récemment redoublé d'efforts pour aider les autorités locales, en particulier dans le cadre de la coordination Interreg/Tacis. Un séminaire s'est tenu à Helsinki en juin 2001 et un autre est prévu à Saint-Petersbourg à l'automne.

- c) Un considérant du règlement Phare sur la coopération transfrontalière envisage la possibilité d'étendre le programme aux pays voisins bénéficiant d'autres programmes d'aide communautaire et les services de la Commission étudient activement les moyens d'améliorer la coopération.

60. L'accent mis sur l'assistance technique, plutôt que sur le soutien des infrastructures et des investissements, doit être replacé dans son contexte, à savoir l'existence d'un budget limité et la part relativement importante des ressources consacrées aux postes frontières pour lesquels les dépenses sont concentrées sur les infrastructures.

- a) Un usage approprié devrait être fait de la facilité pour le financement d'activités extérieures au secteur des postes frontières. Un cofinancement visant à s'assurer de l'engagement des bénéficiaires ne serait possible qu'à condition que son montant soit accessible pour ces derniers.
- b) Arriver à obtenir des IFI qu'elles financent des investissements est, on le sait bien, très difficile, sauf si celles-ci sont associées à la conception initiale. Cela pourrait être possible pour ce qui est de la NEFCO étant donné les relations existantes; il y a moins de chances de pouvoir y parvenir, pour l'heure, en ce qui concerne d'autres IFI.
- c) La Commission poursuit l'examen de cette question au plus haut niveau, dans les pays bénéficiaires, afin de garantir à l'avenir l'application correcte des règlements autorisant les exonérations fiscales.

Grâce aux efforts déployés par la Commission, ce problème avait été en grande partie résolu avant le milieu de l'année 2001, en ce qui concerne les postes frontières.

61.

- a) Si la Commission est d'accord sur le fait que les projets de développement économique devraient être conçus sur la base d'orientations adéquates, l'existence en soi d'un tel document n'augmenterait pas, de façon importante, le nombre de projets.
- b) Dans les projets Tacis en faveur du tourisme vert, il conviendrait d'associer un objectif de viabilité financière à tout projet axé sur l'entreprise. Cela pourra avoir comme conséquence que les projets devront être exécutés sur une période plus longue que celle de un à deux ans généralement prévue, et des dispositions devront être prises, le cas échéant, en faveur du lancement d'un projet de suivi.

62.

- a) À compter de 2001, la Commission accroît le budget du mécanisme de financement des microprojets. Les chiffres indicatifs pour 2001, 2002 et 2003 s'élèvent respectivement à 4,4, 4,5 et 5,0 millions d'euros.
  - b) En avril 2001, la Commission a mis en place un cycle annuel régulier pour les propositions relatives au mécanisme de financement des microprojets et pour l'attribution des marchés.
  - c) La Commission ne conteste pas que la gestion du mécanisme précité devrait s'effectuer beaucoup plus près du bénéficiaire mais du fait que d'autres programmes multilatéraux ne font pas l'objet d'une déconcentration, le mécanisme de financement des microprojets continuera (d'après les prévisions actuelles) à être géré à partir de Bruxelles.
-