



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 9.1.2003
COM(2002) 781 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT GÉNÉRAL
SUR LES AIDES DE PRÉADHÉSION
(PHARE – ISPA – SAPARD)
EN 2000

{SEC(2002) 1418}

TABLE DES MATIERES

RESUME.....	3
1. Introduction.....	6
2. Phare : Résumé.....	6
3. ISPA : résumé.....	8
4. SAPARD : résumé.....	10
5. Description globale du fonctionnement des instruments de préadhésion	11
5.1 Engagements et transfert de fonds.....	11
5.2. Structures de mise en œuvre dans les pays candidats	13
5.3. Décentralisation de la mise en œuvre en vertu de l'article 12 du règlement de coordination.....	14
6. Contrôle et évaluation	14
6.1. Phare	14
6.2. ISPA	15
6.3 SAPARD	15
7. Coordination	15
7.1. Généralités	15
7.2. Coordination au sein de la Commission	16
7.3. Coordination dans le pays même	17
8. Coordination avec la BEI et les institutions financières internationales.....	17
9. Conclusion	18
ANNEXE: Allocations financières par pays de Phare, ISPA et SAPARD en 2000	19

RÉSUMÉ

Le présent document constitue le premier rapport produit par la Commission sur les trois instruments de préadhésion et leur coordination en application de l'article 13 du règlement du Conseil sur la coordination des aides de préadhésion (règlement de coordination)¹.

Sur base de la **stratégie** à laquelle a souscrit le Conseil européen lors du Sommet de Luxembourg en décembre 1998 et du cadre financier approuvé au Sommet de Berlin en mars 1999, les trois instruments de préadhésion - Phare, ISPA (l'instrument structurel de préadhésion) et SAPARD (le programme spécial pour l'agriculture et le développement rural) - peuvent apporter chaque année, pendant la période 2000-2006, **jusqu'à 3 174 millions d'euros d'aides de préadhésion** (chiffres de 2000) à dix pays d'Europe centrale et orientale² qui ont introduit une demande d'adhésion.

Le règlement de coordination répartit les tâches entre les trois instruments de préadhésion :

- **Phare** se charge des mesures prioritaires relatives à l'adoption de l'acquis communautaire, soit en améliorant la capacité administrative, soit en soutenant l'investissement connexe. Cet instrument contient également un élément de cohésion économique et sociale. Il peut appuyer des mesures dans les domaines de l'environnement et du transport si elles constituent une composante secondaire mais essentielle de programmes intégrés de développement régional ou de restructuration industrielle (1 587 millions €) ;
- **ISPA** finance de vastes projets d'infrastructure dans les secteurs du transport et de l'environnement (1 058 millions €) ;
- **SAPARD** finance des mesures visant à soutenir l'agriculture et le développement rural (529 millions €).

SAPARD suit une **approche** similaire à celle utilisée dans les programmes pour l'agriculture et le développement rural des États membres tandis que l'ISPA respecte une approche similaire à celle du fonds de cohésion dans les domaines de l'environnement et du transport. Le programme Phare n'a pas de pendant direct dans les fonds structurels de la Communauté puisqu'il se concentre sur l'adoption de l'acquis communautaire. Toutefois, la partie du programme Phare axée sur la cohésion économique et sociale est destinée à encourager des projets similaires à ceux qui sont soutenus dans le cadre du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen. Dans le même ordre d'idées, le programme de coopération transfrontalière est le miroir du programme communautaire INTERREG.

Les trois instruments sont programmés sur base des partenariats d'adhésion et des programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis mis en place avec les pays candidats à l'adhésion. Le programme SAPARD opère sur la base d'un programme pluriannuel couvrant la période 2000-2006 tandis qu'ISPA et Phare ont un programme annuel approuvé par la

¹ Règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil du 21 juin 1999 sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et modifiant le règlement (CEE) n°3906/89 (JO n° L 161 du 26.6.1999, p. 68.

² Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

Commission sur proposition des pays candidats. En ce qui concerne Phare et ISPA, les projets sont également approuvés par la Commission (délégation ou siège) avant d'être mis en œuvre.

Les trois programmes sont tous **mis en œuvre par les pays candidats**. Dans le cadre de Phare et ISPA, la Commission vérifie au préalable les dossiers des appels d'offres et des contrats. Elle confie la gestion des mesures SAPARD aux organismes de mise en œuvre créés dans les pays bénéficiaires. L'exécution des projets fait uniquement l'objet dans ce cas-là d'un contrôle ex post, comme le prévoit l'article 12 du règlement de coordination. Sur la même base juridique, il est envisagé, en ce qui concerne Phare et ISPA, de lancer un système de décentralisation étendue de la mise en œuvre (EDIS) en vertu duquel les marchés lancés par les pays candidats ne feront plus que l'objet d'un contrôle ex post dès leur adhésion.

2000 est la première année de fonctionnement de SAPARD et ISPA. Tous les programmes SAPARD ont été approuvés en 2000, les accords de financement bilatéraux pluriannuels ont été négociés et les démarches en vue de la mise en place des organismes SAPARD ont démarré. Aucun pays candidat ne disposait cependant, dès cette année-là, d'un organisme SAPARD prêt à recevoir des fonds. Aussi, fin 2000, aucun fonds n'a-t-il pu être transféré aux pays candidats.

Pour ISPA, les stratégies d'investissement ont été élaborées et présentées au Comité de gestion ISPA. 85 projets (préparés dans le cadre du programme Phare en 1998 et 1999) ont été approuvés en 2000.

Pour Phare, l'aide destinée aux pays candidats a été attribuée conformément aux lignes directrices révisées qui ont été adoptées en 1999 et sont axées sur la préparation à l'adhésion tout en tenant compte des deux nouveaux instruments de préadhésion. Environ 30 % de l'aide a été consacrée au renforcement de la capacité institutionnelle dont le principal instrument était le jumelage (détachement d'experts d'administration des États membres dans les pays candidats) ; les 70 % restants ont été consacrés à des investissements visant à améliorer le cadre réglementaire ainsi que la cohésion économique et sociale, facilitant ainsi l'adoption de l'acquis.

La **coordination des trois instruments** repose sur une division nette des responsabilités entre les instruments, une base commune pour l'élaboration des programmes et des contacts réguliers entre les différentes parties concernées. Un comité de coordination, au niveau des directeurs, a été créé par les services concernés de la Commission. Un "Document d'assistance générale" couvrant les trois instruments a été présenté au Comité de gestion Phare qui aide la Commission à coordonner les instruments. Au niveau national, conformément à l'objectif de décentralisation, la Commission encourage vivement les pays candidats à améliorer la coordination entre leurs ministères, celle-ci étant une condition préalable indispensable pour une bonne gestion future des fonds structurels par les pays candidats.

La Commission a également eu des contacts réguliers avec la BEI et d'autres institutions financières internationales afin d'assurer une complémentarité maximale des financements de programmes et de projets. ISPA en particulier, grâce à l'accent mis sur des projets d'infrastructure à grande échelle, offre de bonnes opportunités de coopération avec d'autres sources de financement.

2000 est la première année de fonctionnement des trois instruments de préadhésion. La mise sur pied des nouveaux instruments ISPA et SAPARD a beaucoup progressé. Les aides de préadhésion en faveur des pays candidats ont doublé, le programme Phare a été adapté afin de

tenir compte des nouveaux instruments et l'accent a été mis davantage sur la cohésion économique et sociale. La coopération entre les différents services de la Commission a été accrue et développée conformément au règlement de coordination. La mise en place des structures des instruments de préadhésion dans les pays candidats s'est également avérée être un exercice important pour le renforcement de la capacité institutionnelle et a contribué à préparer les pays candidats aux fonds structurels.

1. INTRODUCTION

Lors du Sommet de Luxembourg, en décembre 1998, le Conseil européen a adopté une nouvelle stratégie pour préparer les pays candidats à l'élargissement. Il a permis la mise à disposition de ressources financières supplémentaires substantielles pour faciliter l'adhésion. Le 26 mars 1999, au Conseil européen de Berlin, les chefs d'État et de gouvernement ont conclu un accord politique portant sur l'Agenda 2000. Les objectifs de l'Agenda 2000 étaient de renforcer les politiques communautaires et d'offrir à l'Union européenne un nouveau cadre financier pour la période 2000-2006 en vue de l'élargissement.

Conformément aux conclusions du Conseil européen de Berlin, depuis 2000 la Communauté a fait plus que doubler ses aides de préadhésion en faveur des pays candidats d'Europe centrale : comme elle le proposait dans l'Agenda 2000, 3 120 millions € (chiffres de 1999) sont disponibles annuellement pendant la période 2000-2006 grâce au programme Phare et aux deux autres instruments de préadhésion, ISPA et SAPARD, qui ont été introduits en 2000. La ventilation prévue des aides communautaires de préadhésion (chiffres de 2000) était la suivante : 1 587 millions € pour Phare, 1 058 millions € pour ISPA et 529 millions € pour SAPARD.

Depuis le Sommet de Nice qui a conduit à une accélération du processus de négociation en vue de l'adhésion, il est devenu extrêmement important d'utiliser de manière optimale les aides de préadhésion pour soutenir les pays candidats dans leurs efforts d'adoption de l'ensemble de l'acquis en quelques années. Si l'on prend en compte l'ampleur de la tâche à venir, il est essentiel de veiller à ce que l'aide communautaire puisse être utilisée avec un maximum d'efficacité. La coordination entre les trois instruments en est certainement un élément important.

Le Rapport de coordination 2000 est le premier rapport de la Commission adressé au Parlement européen et au Conseil qui présente l'ensemble des aides de préadhésion par pays ainsi que la coordination entre Phare, ISPA et SAPARD, conformément à l'article 13 du règlement de coordination. Il couvre l'année civile 2000, la première année de fonctionnement de SAPARD et ISPA.

Le présent rapport fournit des données sur les priorités et les enveloppes financières pour chaque pays et pour chaque instrument, ainsi que leurs mécanismes de mise en œuvre. Enfin, il se concentre sur la coordination entre les trois instruments de préadhésion, une description détaillée de chacun d'entre eux étant disponible dans les Rapports annuels respectifs. Ce rapport et ses annexes devraient constituer une documentation utile sur le rôle essentiel que jouent les aides de préadhésion pour préparer les pays candidats à l'adhésion. Les rapports annuels des trois instruments de préadhésion sont annexés au présent rapport.

2. PHARE : RESUME

Créé en 1989 par les Communautés européennes afin d'aider les pays candidats d'Europe centrale à se préparer à rejoindre l'Union européenne, le programme Phare se concentre exclusivement sur le processus de préadhésion depuis 1997 en réponse au lancement du processus d'élargissement par le Conseil européen de Luxembourg. Les grandes orientations de Phare ont été revues en 1998 pour refléter la mise en place de SAPARD pour l'agriculture et le développement rural, ainsi que celle d'ISPA pour les infrastructures dans les domaines des transports et de l'environnement.

Les engagements au titre de Phare ont atteint au total en 2000 la somme de 1 569 millions d'euros. Les opérations financées ont été les suivantes :

- **programmes nationaux** : 853 millions €, dont :
 - Bulgarie : 66 millions €
 - République tchèque : 59 millions €
 - Estonie : 24 millions €
 - Hongrie : 70 millions
 - Lettonie : 25 millions €
 - Lituanie : 38 millions €
 - Pologne : 313 millions €
 - Roumanie : 215 millions €
 - Slovaquie : 28 millions €
 - Slovénie : 16 millions €
 - Programme spécial de démantèlement nucléaire : 82 millions €
- coopération transfrontalière : 163 millions €
- participation à des programmes communautaires : 188 millions €
- programmes régionaux et horizontaux : 284 millions €

La Commission européenne a de plus en plus transféré la responsabilité de la gestion et de la mise en œuvre des programmes Phare aux autorités des pays candidats d'Europe centrale et orientale. Cela fait partie du processus visant à les aider à préparer leur adhésion à l'Union européenne.

Au fur et à mesure que les anciens programmes Phare se sont achevés, d'autres ont été lancés et les projets mis en œuvre en 2000 reposent sur l'approche prioritairement axée sur l'adhésion exposée dans les nouvelles lignes directrices de Phare élaborées en 1998³. Les programmes sont gérés par le biais du Fonds national et d'un nombre limité d'organismes de mise en œuvre dans chaque pays. L'UCFC (Unité centrale de financement et de passation des contrats) a joué un rôle clé dans chaque pays candidat en gérant tous les programmes de renforcement de la capacité institutionnelle (dans certains cas, l'UCFC gère également certaines activités d'investissement). Les autres organismes de mise en œuvre sont des précurseurs des structures administratives qui seront nécessaires à la mise en œuvre des fonds structurels après l'adhésion.

Les nouveaux mécanismes de mise en œuvre proviennent des enseignements tirés de la mise en œuvre du programme Phare au cours des années antérieures et du besoin de veiller à ce

³ Les 'Lignes directrices pour la mise en œuvre du programme Phare dans les pays candidats, 1998-1999' ont été adoptées en juin 1998 et couvrent les budgets Phare pour 1998 et 1999.

qu'un nombre limité de 'centres d'excellence' soient chargés de la gestion des fonds européens. Il s'agit d'une condition préalable indispensable pour un transfert complet par la Commission au pays candidat (décentralisation étendue) de la responsabilité en matière de lancement des appels d'offres et d'attribution des marchés.

Les nouvelles orientations de Phare axées sur l'adhésion impliquent une prise en compte accrue des programmes nationaux destinés à pallier les lacunes spécifiques recensées dans les Rapports réguliers que la Commission prépare sur chaque pays candidat. En contrepartie l'importance des programmes pluri-pays doit diminuer. Ces derniers avaient auparavant pour objectif d'accroître la sensibilisation à certaines questions - tout particulièrement celles liées à l'acquis - présentant un intérêt commun pour plusieurs pays candidats. La phase de sensibilisation est terminée; il est désormais nécessaire d'aider les pays à mettre en place sur le terrain les moyens de mise en œuvre de l'acquis.

En 2000, la programmation a été fondée sur les lignes directrices révisées pour Phare qui ont été approuvées par la Commission en 1999. Elles sont issues des modifications décidées en 1998. Elles tiennent compte des nouveaux règlements ISPA et SAPARD qui sont entrés en vigueur en 2000. Les nouvelles lignes directrices mettent l'accent sur la nécessité d'utiliser le programme Phare pour aider les pays candidats à se préparer à tirer parti des fonds structurels après leur adhésion (cohésion économique et sociale). C'est pourquoi, 30 % environ de l'aide a été consacrée au renforcement de la capacité institutionnelle dont le principal instrument est le jumelage (détachement d'experts des gouvernements et organisations des États membres dans les pays candidats pour les aider à développer leur capacité à mettre en œuvre un volet spécifique de l'acquis), les 70 % restants ayant été consacrés à des investissements visant à améliorer le cadre réglementaire ainsi que la cohésion économique et sociale, facilitant ainsi l'adoption de l'acquis.

En outre, la Commission a revu et précisé les modalités du suivi des appels d'offres et des adjudications des autorités des pays candidats, que ses délégations doivent effectuer. Elle peut ainsi désormais approuver dans le pays même les appels d'offres et les adjudications organisés avec les aides Phare, par l'intermédiaire de sa Délégation (évitant l'envoi au siège pour approbation). Les Délégations sont également chargées de suivre l'avancement des projets dans les pays candidats.

3. ISPA : RESUME

L'« instrument structurel de préadhésion », ISPA, est l'instrument financier que la Communauté européenne a conçu pour aider les dix pays bénéficiaires d'Europe centrale et orientale à satisfaire aux exigences de l'acquis communautaire dans les domaines de l'environnement et des transports.

ISPA est piloté par les partenariats pour l'adhésion et les programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis. Il suit une approche similaire à celle du Fonds de cohésion et s'applique aux secteurs de l'environnement et des transports.

Dans le domaine de l'**environnement**, l'aide d'ISPA a pour objectif de contribuer à la mise en œuvre de la politique communautaire en matière d'environnement. Afin de maximiser l'effet des aides communautaires sur la réalisation des objectifs en matière de législation environnementale, l'ISPA concernera essentiellement dans un premier temps les directives environnementales exigeant des investissements lourds, c'est-à-dire celles qui sont les plus coûteuses à respecter. Elles concernent les quatre domaines suivants :

- approvisionnement en eau potable,

- traitement des eaux usées,
- gestion des déchets solides et dangereux, et
- amélioration de la qualité de l'air.

La composante **transports** de l'ISPA est orientée vers la construction du futur réseau transeuropéen de transports (Décision 1692/96 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996), tel que défini dans le rapport sur l'“Évaluation des besoins en infrastructures de transport” (EBIT), qui s'étendra aux pays bénéficiaires d'Europe centrale. Parallèlement au réseau EBIT, la priorité devrait être donnée au développement intégré des 10 corridors pan-européens de transport avalisés par la troisième conférence pan-européenne des transports qui s'est tenue à Helsinki en juin 1997.

2000 est la première année de fonctionnement de l'ISPA. Avant que les projets ne soient présentés au Comité de gestion ISPA, les pays bénéficiaires ont dû préparer des stratégies d'investissement ISPA pour les transports et l'environnement. Ces documents apportent des indications pour la sélection des projets ISPA et créent le lien entre les investissements nécessaires pour se conformer à l'acquis dans ces secteurs et les projets ISPA sélectionnés. En automne 2000, les stratégies pour les 10 pays ont été présentées au Comité de gestion ISPA.

Au total, 85 projets ont reçu un avis positif du Comité de gestion ISPA, lequel s'est réuni quatre fois en 2000 (en juin, juillet, octobre et novembre). Ces projets représentent une contribution totale de l'ISPA atteignant 2,09 milliards d'euros. Pour le budget 2000, 75 projets (997 millions €) ont été engagés ; les dix autres projets qui ont bénéficié d'un avis favorable seront engagés sur le budget 2001.

La valeur moyenne des projets approuvés dans le cadre du budget ISPA 2000 est d'environ 13 millions €. L'aide communautaire représentait en moyenne 64% du coût total du projet, ce qui est inférieur au niveau de financement maximum normal de l'ISPA qui est fixé à 75 %. Le cofinancement est assuré par des sources nationales (gouvernement central, régional et local), des institutions financières internationales (IFI) ou des donateurs bilatéraux. A l'exception de la Slovaquie et de la Slovénie, le pourcentage moyen prévu des dotations annuelles de chaque pays a été atteint.

Les projets acceptés en 2000, y compris les projets d'assistance technique, ont été répartis équitablement entre les secteurs environnement et transports : 39 projets environnementaux se sont vus attribuer 46 % du budget 2000 et 36 projets liés aux transports ont bénéficié de 53 % du budget 2000. La légère différence entre les deux secteurs a été due au transfert de deux projets environnementaux en Pologne (estimés à plus de 41 millions €) vers le budget 2001.

Dans le secteur environnemental, plus de 64% des fonds vont à des projets d'installations d'évacuation et de traitement de l'eau. Dans le secteur des transports, l'accent a été mis sur les projets ferroviaires qui constituent plus de la moitié du budget, conformément à la politique communautaire relative aux initiatives dans le secteur des transports. Cette politique met particulièrement l'accent sur le déplacement de l'équilibre entre les modes de transport grâce, notamment, à la revitalisation des chemins de fers et à des appels à la promotion de solutions de développement et d'intermodalité pour le financement d'infrastructures. Par ailleurs, les projets répondant à la nécessité de renforcer la sécurité et la séparation du trafic ont été considérés comme prioritaires. Une analyse du secteur effectuée par le corridor pan-européen de transport a indiqué que plus de 30 % du budget du transport profite au Corridor IV. Les

projets du Corridor III ont bénéficié de 14,2% du budget tandis que le Corridor II a reçu 13,5 %.

Treize projets d'assistance technique (AT) ont été engagés sur le budget 2000, quatre pour l'environnement et neuf pour la préparation de projets dans le domaine des transports. Cette assistance technique est essentielle pour la préparation des projets qui seront présentés au Comité de gestion en 2001 et 2002.

Des fonds ont également été attribués au titre de la contribution communautaire (7,5 millions € sur le budget 2000) au Fonds international « Nettoyage du chenal navigable du Danube ». Phare et OBNOVA – le programme communautaire d'aide à la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Yougoslavie et l'ancienne République fédérale yougoslave de Macédoine – ont également contribué à ce projet, à raison de 7,5 millions € et 7 millions € respectivement.

En ce qui concerne les projets, environ 390 millions € des dotations pour 2001 ont déjà été engagées par le biais des projets approuvés en 2000 (les projets d'investissement financés par ISPA étant mis en œuvre en plusieurs années, les engagements sont généralement renouvelés d'année en année).

4. SAPARD : RESUME

Bénéficiant d'un support financier du budget communautaire s'élevant à plus d'un demi-milliard d'euros par an pour la période 2000-2006, les principales priorités de SAPARD, comme le stipule le règlement SAPARD (règlement (CE) 1268/1999⁴ du Conseil), sont de contribuer à la mise en œuvre de l'acquis communautaire concernant la politique agricole commune et les politiques connexes et de résoudre les problèmes prioritaires et spécifiques d'adaptation à long terme du secteur de l'agriculture et des zones rurales des pays candidats. Sont éligibles les projets qui, outre la production agricole de base, sont destinés à améliorer la transformation des produits, leur commercialisation et leur qualité, ainsi que des mesures générales de développement rural.

Dans le cadre de SAPARD, l'aide est octroyée sur base d'un simple programme de développement agricole et rural des pays candidats pour la période 2000-2006. Le contenu de chaque programme reflète les priorités définies par les autorités nationales, en fonction des circonstances particulières et des besoins respectifs de leur pays, dans les limites établies par le règlement SAPARD.

Les programmes SAPARD sont dans une large mesure comparables aux programmes pour l'agriculture et le développement rural des États membres. L'élaboration du programme s'est avérée être un tout nouvel exercice pour les administrations des pays candidats qui ont été chargées de les élaborer. Les programmes des 10 pays ont toutefois été présentés à temps et approuvés par la Commission à l'automne 2000.

Contrairement à l'approche suivie pour les deux autres instruments de préadhésion, Phare et ISPA, dans lesquels la Commission gère au moins quelques éléments clés, dans le cadre de SAPARD elle ne s'occupe ni de la gestion, ni même de la sélection des projets. De fait, les

⁴ Règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil du 21 juin 1999 relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion (JO n° L 161 du 26 juin 1999, p.87)

autorités nationales des pays candidats doivent assumer l'entière responsabilité du projet par le biais d'une gestion totalement décentralisée. Les objectifs sur lequel SAPARD est fondé, à savoir, d'une part, la mise en œuvre d'un nombre important de projets à petite échelle dans toutes les zones rurales de chaque pays, et, d'autre part, la création de structures qui soient capables de respecter l'acquis dès l'adhésion devraient ainsi être plus faciles à atteindre. Cependant, une telle approche ne pouvait s'entendre sans la réalisation de deux exercices majeurs conditionnant l'octroi des aides.

Le premier exercice était essentiellement d'ordre législatif. En raison du caractère récent de l'instrument, une nouvelle législation communautaire devait être prévue. Il était également nécessaire de négocier avec les pays candidats un ensemble pertinent de dispositions couvrant tous les aspects concernant l'utilisation, le contrôle et l'obligation de rendre des comptes sur les fonds, qui a été inscrit dans les accords de financement pluriannuels conclus avec chacun d'entre eux. À la fin de l'automne 2000, ces négociations étaient achevées et le premier accord avec la Bulgarie a pu être signé le 18 décembre 2000.

Le second exercice consistait en la création, dans chaque pays candidat, d'un organisme capable de mettre en œuvre SAPARD dans le respect des dispositions légales convenues dans les accords de financement pluriannuels. Fin 2000, les pays candidats avaient beaucoup progressé dans la mise en place de leur organisme SAPARD respectif. Cependant, aucun pays candidat ne possédait encore une telle structure prête à recevoir des fonds. Dès lors, fin 2000, aucun denier communautaire n'a pu être transféré aux pays candidats.

5. DESCRIPTION GLOBALE DU FONCTIONNEMENT DES INSTRUMENTS DE PREADHESION

5.1 Engagements et transfert de fonds

Avant que les fonds des trois instruments ne puissent être effectivement transférés aux pays concernés, plusieurs conditions sont requises :

- une décision de la Commission, afin qu'ils soient inscrits au Budget,
- un accord-cadre (accords-cadres Phare existants pour Phare, étendus à ISPA, et un nouvel accord de financement pluriannuel pour SAPARD), et
- une convention (ou protocole) bilatérale annuelle de financement déterminant le montant de l'engagement financier de la Communauté pour la mesure concernée en faveur du pays bénéficiaire, c-à-d stipulant les droits et les obligations des deux parties.

Toutefois, les procédures conduisant à la prise de décision et à l'engagement des fonds varient en fonction des instruments. Ces diverses étapes sont, en résumé, les suivantes :

Phare

- Accord-cadre signé entre la Commission et chaque pays (existe pour chaque pays depuis plusieurs années).
- Programmation annuelle par priorité : document de travail reposant sur le partenariat pour l'adhésion.
- Élaboration par les pays candidats de projets de programmes et de fiches de projets pour que la Commission puisse émettre des commentaires et prendre une décision finale.

- Propositions de financement pour les programmes nationaux annuels préparés par la DG Élargissement ; consultations d'autres services de la Commission et présentation au Comité de gestion Phare pour avis.
- Décision de la Commission.
- Engagement des fonds.
- Signature du protocole de financement annuel par le pays candidat et la Commission ; échange de lettres sur la fiche de chaque projet.
- Premier transfert de fonds (paiement anticipé de 20 %) à la demande du Fonds national.

ISPA

- Extension des accords-cadres existants pour Phare à ISPA.
- Préparation des stratégies nationales ISPA concernant les transports et l'environnement par les pays, consultation d'autres services de la Commission et approbation des stratégies par la Commission.
- Identification et préparation de projets par les pays.
- Soumission du projet à l'aide du formulaire type, acceptation (c-à-d vérification que le dossier est complet) et évaluation.
- Proposition de financement **pour chaque projet**, élaborée par la DG Politique régionale, soumise à consultation inter-services et présentée au Comité de gestion ISPA pour avis.
- Décision de la Commission (pour chaque projet).
- Engagement des fonds (un projet peut bénéficier d'engagements de différentes années - ex. : programmes ISPA 2000 et 2001).
- Signature du protocole de financement (pour chaque projet).
- Premier transfert de fonds (10 %).

SAPARD

- Soumission à la Commission d'un projet de plan pour l'agriculture et le développement rural (PDR) pour la période 2000-2006 par chaque pays avant fin 1999.
- Consultations inter-services des services de la Commission et consultations de chaque pays.
- Accord avec le pays sur le plan.
- Consultation inter-services finale des services de la Commission.
- Soumission du plan au Comité STAR (de gestion) pour avis.
- Adoption formelle par la Commission d'un programme pour l'agriculture et le développement rural.

- Décision de la Commission visant à autoriser la signature de la convention de financement pluriannuelle ainsi que de la convention annuelle de financement.
- Signature de la convention de financement pluriannuelle ainsi que de la convention annuelle de financement.
- Engagement de la dotation annuelle pour l'instrument SAPARD.
- Conclusion de la convention de financement pluriannuelle ainsi que de la convention annuelle de financement.
- Décision formelle de la Commission conférant la gestion de l'aide aux organismes de mise en œuvre.
- Premier versement au pays (max. 49 % de la première dotation annuelle)

5.2. Structures de mise en œuvre dans les pays candidats

Les fonds de chacun des trois instruments de préadhésion seront acheminés sous la responsabilité de l'ordonnateur national par le biais du Fonds national, établi sous les auspices du ministère des finances de chaque pays.

La mise en œuvre concrète des programmes Phare et ISPA est confiée à des organismes de mise en œuvre (tels que l'UCFC, Unité centrale de financement et de passation de contrats) qui reçoivent les fonds du Fonds national (à moins que le Fonds national n'agisse comme agent payeur). Les délégations de la CE doivent endosser les documents d'appels d'offres avant que ceux-ci ne soient lancés ou que les marchés ne soient signés.

Contrairement à Phare et ISPA qui utilisent au maximum les accords existants et les structures créées dans le cadre du système de mise en œuvre décentralisée (DIS), SAPARD est mis en œuvre sur une base totalement décentralisée dès le départ, pour autant évidemment que toutes les conditions nécessaires soient réunies.

Une telle délégation de la mission de gestion implique que chaque pays candidat élabore les systèmes de contrôle et de gestion pertinents qui devront être approuvés au niveau national par les services de l'ordonnateur national. Une fois ces conditions satisfaites, les services de la Commission effectuent un contrôle de conformité avant que la Commission ne décide effectivement de déléguer la gestion financière. Le règlement 2222/2000⁵, qui a été adopté par la Commission le 7 juin 2000 après l'accord du comité de gestion du FEOGA, le 22 mai 2000, définit les règles financières précises pour l'octroi de cette gestion décentralisée.

Les pays sont tous actuellement en train de mettre en place les structures institutionnelles requises pour la gestion de SAPARD. Fin 2000, un seul pays (la Bulgarie) était parvenu à mettre sur pied ses mécanismes de contrôle et de gestion et à adopter la loi octroyant l'agrément à son organisme SAPARD. Aucun pays candidat ne disposait toutefois, fin 2000, d'un organisme SAPARD prêt à recevoir des fonds. Le transfert effectif des fonds ne peut

⁵ Règlement (CE) n°2222/2000 de la Commission du 7 juin 2000 fixant les règles financières d'application du règlement (CE) n°1268/1999 du Conseil relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion

avoir lieu qu'à partir du moment où l'organisme agréé SAPARD a fait l'objet d'une décision de la Commission lui confiant la gestion des aides.

5.3. Décentralisation de la mise en œuvre en vertu de l'article 12 du règlement de coordination

Phare et ISPA sont actuellement mis en œuvre par le biais du système de la mise en œuvre décentralisée (DIS), introduit pour Phare en 1990 et révisé en 1998. À la lumière des conclusions du Sommet européen de Nice, la Commission et les pays candidats vont accélérer leurs efforts pour transférer de plus en plus de responsabilités de gestion aux pays candidats.

Le règlement de coordination fournit donc la base légale pour « déroger à l'exigence relative à la procédure d'approbation ex ante de la Commission » lors de la sélection des projets, des appels d'offres et de l'attribution des marchés par les pays candidats (article 12). Cette situation de dérogation à l'approbation ex ante de la Commission est appelée ci-après *système étendu de mise en œuvre décentralisée* (nommé EDIS).

Contrairement à Phare et ISPA, SAPARD est géré dès le départ sur une base totalement décentralisée. Phare et ISPA ne devraient introduire l'EDIS qu'à un stade ultérieur.

6. CONTROLE ET EVALUATION

6.1. Phare

Le suivi et l'évaluation de Phare offrent à toutes les parties concernées par la gestion du programme un flux régulier de données fiables sur la mise en œuvre de tous les programmes en cours.

Au cours de l'année 2000, 121 rapports de suivi et d'évaluation ont été publiés, couvrant tous les secteurs de l'aide Phare. Ils ont été rédigés par un contractant extérieur indépendant, qui possédait des antennes en Albanie, ARYM, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, République slovaque, République tchèque et Slovénie, dotées d'évaluateurs provenant de l'UE et du pays même. À Bruxelles, un bureau central a évalué les programmes multi-pays et multi-bénéficiaires.

Dans le droit fil de la décentralisation, la surveillance (contrôle et suivi) des programmes est effectuée au niveau local par les gestionnaires Phare au sein des délégations, et complétée par une évaluation externe indépendante.

Suite à la réorientation de Phare vers des stratégies de préadhésion et à la décentralisation de la gestion, le système de suivi et d'évaluation de Phare, auparavant centralisé, a été remplacé, en septembre 2000, par un système décentralisé de suivi et un système révisé d'évaluation intermédiaire. Cette révision a été rendue nécessaire par la nouvelle responsabilité des pays candidats qui sont tenus de transmettre des données destinées à l'élaboration des rapports de suivi, étape qui les prépare à la gestion des fonds structurels à venir.

De nouvelles structures de contrôle - un comité mixte de suivi et environ 6 sous-comités de suivi sectoriels - ont été créés dans chaque pays candidat. Elles se réunissent deux fois par an.

Un rapport annuel du comité de suivi de chaque instrument sera soumis au comité mixte de suivi qui est appelé à débattre de la coordination du suivi au cours de sa réunion annuelle.

6.2. ISPA

Les dispositions du règlement ISPA et de la convention de financement pour chaque mesure ISPA relatives au suivi et à l'évaluation s'appliquent à tous les projets ISPA. La question de l'évaluation ne s'est pas encore posée étant donné que les projets n'en sont qu'au tout début de leur mise en œuvre.

Le premier cycle des réunions des comités de suivi, qui se tiendront deux fois par an, était prévu pour le printemps 2001. Vu l'expérience limitée des pays candidats en ce qui concerne le suivi des grands projets d'infrastructure conformément aux exigences de la Commission, la DG Politique régionale leur a transmis des documents d'orientation pour les aider dans l'organisation de ces premières réunions.

6.3 SAPARD

La mise en œuvre des programmes SAPARD dépend des dispositions de la convention de financement pluriannuelle à la fois en ce qui concerne le suivi et l'évaluation. Un comité de suivi doit être institué pour chaque programme SAPARD. La Commission a fourni en 2000 à tous les pays candidats des conseils pour les aider à établir le règlement intérieur des comités de suivi SAPARD.

7. COORDINATION

7.1. Généralités

Comme le stipule le règlement (CE) n°1266/99 du Conseil, la Commission assure une coordination étroite entre les trois instruments de préadhésion. Le règlement délimite précisément le domaine dans lequel chaque instrument peut apporter des aides, minimisant ainsi tout risque de chevauchement éventuel entre les différents instruments:

- SAPARD finance des mesures de soutien à l'agriculture et au développement rural;
- ISPA finance de vastes projets d'infrastructure dans les secteurs des transports et de l'environnement;
- Phare se charge de mesures prioritaires liées à la reprise de l'acquis communautaire, soit en renforçant la capacité administrative, soit en soutenant des investissements connexes. Cet instrument contient également un élément de cohésion économique et sociale. Il peut soutenir des mesures dans les domaines de l'environnement et des transports à condition qu'elles constituent une composante secondaire mais essentielle de programmes intégrés de développement régional ou de restructuration industrielle.

Le comité de gestion Phare joue un rôle essentiel de coordination générale. Conformément à l'article 9 du règlement de coordination, il doit assister la Commission dans sa tâche de coordination des interventions au titre des trois instruments. La Commission doit informer le comité des dotations financières indicatives par pays et par instrument de préadhésion, ainsi que des mesures prises en ce qui concerne la coordination avec la BEI, avec d'autres instruments communautaires et les IFI. Ces informations sont fournies au comité dans le "Document d'assistance générale" 2001. De plus, le comité est informé des décisions par lesquelles la Commission confère aux organismes de mise en œuvre des pays candidats la gestion de l'aide sur une base décentralisée, conformément à l'article 12 du règlement de coordination. Aucune décision de ce type n'a été prise en 2000.

Au niveau de la programmation, les partenariats pour l'adhésion (un pour chacun des dix pays candidats), révisés par le Conseil du 6 décembre 1999, restent le cadre général dans lequel s'inscrivent les aides octroyées au titre des trois instruments de préadhésion. Dans le cas de Phare, ils sont complétés par les plans nationaux de développement et, dans le cas d'ISPA, par les stratégies nationales pour l'environnement et les transports. Les projets SAPARD seront sélectionnés sur base des programmes de développement rural pour la période 2000-2006, préparés à l'aide des plans des pays candidats et approuvés pour chacun de ces pays par la Commission en 2000.

Afin d'éviter d'éventuels chevauchements entre les opérations bénéficiant de l'aide de SAPARD ou de Phare (en particulier Phare pour la cohésion économique et sociale et Phare pour la coopération transfrontalière, pour lesquels une approche plus programmatique sera adoptée, y compris l'établissement de 'régimes'), des dispositions adéquates sont reprises dans les conventions et les documents de programmation concernés :

- Pour Phare, toute décision de financement ou proposition de financement mentionne, à dater de 2001, que le « Le coordonnateur national de l'aide et l'ordonnateur national seront conjointement responsables de la coordination entre Phare (y compris la coopération transfrontalière Phare), ISPA et Sapard. ».
- Pour SAPARD, les conventions de financement pluriannuelles qui ont été signés avec les 10 pays candidats prévoient, sous la section C, article premier, que la Commission et [le pays candidat] assurent la coordination des aides octroyées au titre du programme, de l'instrument structurel de préadhésion (ISPA), du programme Phare, du soutien de la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres instruments financiers internationaux. Le pays candidat veille notamment à ce que les dépenses ne puissent bénéficier de plusieurs concours lorsqu'un projet Sapard, en raison de sa nature, pourrait également être admis en tout ou partie au bénéfice d'un des autres instruments mentionnés précédemment (notamment au moyen de cachets sur les factures).

7.2. Coordination au sein de la Commission

Le programme Phare relève de la responsabilité de la Direction générale de l'élargissement, qui assume également la coordination globale entre les trois instruments, avec l'aide du comité de gestion Phare. Le programme ISPA relève de la responsabilité de la Direction générale de la politique régionale et le programme SAPARD relève de la responsabilité de la Direction générale de l'agriculture.

En pratique, la coordination de la programmation se fait au cours de consultations inter-services élargies. En outre, un comité de coordination des instruments de préadhésion a été créé dans les différents services concernés de la Commission. Ce comité accorde une attention particulière à la préparation de la décentralisation étendue (EDIS) de Phare et ISPA.

Pour le contrôle des projets, la coordination est assurée par le comité mixte d'évaluation, aidé, dans la mesure du possible, par les comités d'évaluation de l'ISPA et les sous-comités Phare correspondants.

Pour délimiter clairement les actions pouvant bénéficier de l'aide de SAPARD et celles pouvant bénéficier d'un soutien Phare, la Commission a défini l'interface entre Phare et SAPARD, en tenant compte des dispositions du règlement de coordination. Cette mesure s'est avérée particulièrement nécessaire pour les investissements dans le domaine vétérinaire. La démarcation est la suivante : Phare peut soutenir des investissements s'ils concernent des

travaux publics effectués par des autorités nationales ou d'autres autorités publiques ayant bénéficié d'une délégation de compétence de la part des autorités nationales. Des investissements peuvent être éligibles au titre de SAPARD s'ils sont liés à des activités privées (par ex. laboratoires internes pour des usines de transformation, ou modernisation du matériel agricole). Les programmes SAPARD peuvent également comprendre des investissements visant à l'amélioration de petites structures publiques locales de contrôle phytosanitaire et vétérinaire, de contrôle de la qualité des denrées alimentaires et de protection des consommateurs. En outre, Phare poursuit son aide au renforcement de la capacité institutionnelle, notamment pour les organismes SAPARD.

Pour ISPA, il convient de noter que pour les projets de 2000, première année de fonctionnement de cet instrument, les études de faisabilité et les avant-projets ont été financés par les budgets Phare 1998 et 1999.

Par ailleurs, le suivi de la mise en œuvre de Phare et ISPA est effectué par les Délégations installées dans les pays candidats.

7.3. Coordination dans le pays même

Au niveau national et conformément à l'objectif de décentralisation, la Commission encourage vivement les pays candidats à améliorer leur coordination interministérielle, celle-ci étant une condition préalable indispensable pour une bonne gestion future des fonds structurels et, à court terme, pour la mise en œuvre du volet cohésion économique et sociale de Phare. Dans plusieurs pays, la coordination interministérielle doit encore être améliorée.

Étant donné que la gestion décentralisée existe dès le départ (pour SAPARD) ou va progressivement augmenter (pour Phare et ISPA), la responsabilité du pays candidat en ce qui concerne une coordination correcte des opérations bénéficiant d'une aide de préadhésion visant à éviter les doubles emplois est de plus en plus engagée. Si l'on tient compte de la décentralisation de SAPARD, seuls les pays eux-mêmes seront en mesure de veiller à une parfaite complémentarité au niveau du projet.

La Commission a par conséquent demandé à ces pays de prendre les mesures qui s'imposent pour assurer une coordination effective et efficace.

8. COORDINATION AVEC LA BEI ET LES INSTITUTIONS FINANCIERES INTERNATIONALES

L'aide de préadhésion peut jouer pleinement son rôle lorsqu'elle mobilise des fonds des institutions financières internationales (IFI). Dans cet esprit, la Commission a signé le 2 mars 1998 un protocole d'accord avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque mondiale, afin de renforcer leur coopération et de faciliter le cofinancement dans le cadre du programme Phare. Quatre nouveaux partenaires ont adhéré à cet accord en octobre 1998 : la Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO), la Banque Nordique d'Investissement (NIB), la Société financière internationale (SFI) et la Banque pour le développement du Conseil de l'Europe. Ce protocole d'accord a été étendu en 2000 pour couvrir les deux autres instruments de préadhésion, ISPA et SAPARD. Bien qu'elle ne soit pas signataire du protocole, la BEI travaille étroitement avec la Commission européenne pour contribuer aux objectifs de l'UE en termes de politiques et collabore avec les autres IFI dans l'esprit de ce protocole.

Depuis 2000, ISPA, le nouvel instrument pour les transports et l'environnement, est le principal mécanisme de cofinancement de projets d'infrastructure avec la BEI et d'autres IFI. Dans Phare, le principal instrument de cofinancement reste la facilité de financement des PME, dans le cadre de laquelle la Commission travaille avec la BERD, la Banque pour le développement du Conseil de l'Europe et la Kreditanstalt für Wiederaufbau. Le cofinancement au niveau des programmes nationaux Phare comprend un petit projet d'investissement en Estonie portant sur le traitement des eaux usées et l'approvisionnement de certaines municipalités en eau, ainsi que de projets dans les secteurs de l'électricité et du gaz en Roumanie.

Les services de la Commission organisent des réunions périodiques avec la BEI et la BERD afin de coordonner les questions liées à la programmation et à la mise en œuvre, ainsi que des questions de procédure. Des missions conjointes dans les pays candidats sont, dans la mesure du possible, prévues, un facteur important pour garantir la coopération au niveau du projet, au bénéfice des pays candidats.

En ce qui concerne ISPA, un accord de coopération a été signé le 19 janvier 2000 entre la Commission et la BEI portant sur les aides structurelles communautaires, notamment celles d'ISPA, pour la période 2000-2006. Cet accord a pour principal objectif de maximiser l'effet de levier des fonds octroyés par l'UE et de limiter le budget d'aide UE au strict nécessaire. Les résultats de la première année de coopération sont très encourageants : plusieurs réunions de coordination se sont tenues afin d'établir le cadre de travail et de rendre l'accord opérationnel. En outre, des propositions de cofinancement ont été identifiées grâce à un échange d'informations à un stade très précoce de la préparation du projet. La Commission a également développé de bonnes relations de travail avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque Nordique d'Investissement (NIB) et la Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO). Plusieurs projets de cofinancement avec ces IFI ont été identifiés.

Pour SAPARD, la coopération avec des IFI s'est limitée à des consultations d'ordre général et à un échange d'informations vu sa complète décentralisation dans les pays candidats.

Les délégations ont également joué un rôle important dans la coordination des instruments de préadhésion avec les IFI et les donateurs bilatéraux en organisant périodiquement des réunions entre donateurs sur place afin d'échanger des informations sur les projets prévus et en cours.

9. CONCLUSION

L'année 2000 a été la première année de fonctionnement des trois instruments de préadhésion. Beaucoup de progrès ont été faits dans la mise sur pied des nouveaux instruments ISPA et SAPARD. Les aides de préadhésion en faveur des pays candidats ont doublé, le programme Phare a dû être adapté pour tenir compte des nouveaux instruments et l'accent a été mis davantage sur la cohésion économique et sociale. La coopération entre les différents services de la Commission s'est accrue et développée conformément au règlement de coordination. La mise en place des structures pour les instruments de préadhésion dans les pays candidats a également eu des répercussions importantes sur le renforcement des capacités institutionnelles et est une étape dans la préparation des pays candidats à la gestion des fonds structurels.

ANNEXE

Allocations financières par pays de Phare, ISPA et SAPARD en 2000

	Phare	SAPARD⁶	ISPA	Total
	millions d'€	millions d'€	millions d'€	millions d'€
Bulgarie	150,6	53	104,0	307,6
Rép. tchèque	101,5	22,4	70,0	193,9
Estonie	33,5	12,3	28,2	74,0
Hongrie	119,8	38,7	88,0	246,5
Lettonie	34,8	22,2	46,7	103,7
Lituanie	87,1	30,3	52,2	169,6
Pologne	484,4	171,5	307,0	962,9
Roumanie	260,3	153,2	239,2	652,7
Slovaquie	78,8	18,6	42,5	139,9
Slovénie	33,4	6,4	19,6	59,4
Autres ⁷	185,1			
Total	1569,2	528,9	997,4	3095,5

⁶ Décision de la Commission 1999/495/CE du 20 juillet 1999 relative à la répartition indicative de l'allocation financière communautaire annuelle au titre des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural (JO L 226 du 27 août 1999, p.23). Pour l'année 2000, les chiffres relatifs aux pays sont arrondis mais le total des affectations engagées s'élève bien à 528,9 millions €.

⁷ Programmes multi-nationaux et horizontaux