

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.12.2009
COM(2009)700 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN ET
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**RAPPORT ANNUEL 2008 SUR LE PROGRAMME PHARE, L'INSTRUMENT DE
PRÉADHÉSION POUR LA TURQUIE, LE PROGRAMME CARDS ET LA
FACILITÉ TRANSITOIRE**

{SEC(2009) 1726}

1. Introduction

Le présent rapport et le document de référence qui y est joint portent sur la mise en œuvre du programme Phare¹, de l'instrument de préadhésion pour la Turquie², du programme CARDS³ et de la facilité transitoire⁴ au cours de l'année 2008, la date limite étant le 31 décembre 2008. L'année 2006 étant la dernière année de programmation dans le cadre du programme Phare, de l'instrument de préadhésion pour la Turquie et du programme CARDS, aucun nouveau programme n'a été lancé au titre de ces instruments⁵ en 2008.

L'aide de préadhésion Phare avait pour objectifs d'aider les pays candidats et les pays en voie d'adhésion à renforcer leurs administrations publiques et leurs institutions afin de leur permettre de fonctionner d'une manière efficace au sein de l'Union européenne, d'encourager l'alignement sur la législation de la Communauté européenne, de réduire la nécessité de périodes transitoires et de promouvoir la cohésion économique et sociale.

Le programme CARDS avait pour objectif de soutenir la participation de l'Albanie, de la Bosnie-et-Herzégovine, de la Croatie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, du Monténégro, de la Serbie et du Kosovo⁶ au processus de stabilisation et d'association (PSA). Ce processus vise à promouvoir la stabilité dans la région tout en facilitant une association plus étroite avec l'Union européenne.

Le présent rapport contient également des informations sur la facilité transitoire destinée aux nouveaux États membres, introduite pour garantir la continuité de l'aide au renforcement des institutions en vue de renforcer et de consolider les capacités institutionnelles et administratives de mise en œuvre de l'acquis.

Depuis 2007, le financement de préadhésion de l'UE passe par un seul et même instrument, l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), conçu pour offrir un soutien ciblé aux pays candidats et candidats potentiels. L'IAP remplace les cinq instruments financiers précédents de l'UE - Phare, ISPA⁷, Sapard⁸, l'instrument de préadhésion pour la Turquie et CARDS. Depuis 2008, la Commission élabore un rapport annuel sur la mise en œuvre de l'instrument d'aide de préadhésion.

¹ Phare, règlement (CEE) n° 3906/89 du Conseil du 18 décembre 1989.

² Règlement (CE) n° 2500/2001 du Conseil du 17 décembre 2001.

³ Assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation [règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil, du 5 décembre 2000].

⁴ Article 31 du traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

⁵ La programmation 2008 pour les pays candidats et candidats potentiels a été faite dans le cadre du nouvel instrument IAP et fera l'objet d'un compte rendu dans le rapport annuel 2008 de l'IAP, ainsi que le prévoit le règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil (article 13, paragraphe 6) établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP).

⁶ En vertu de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies.

⁷ Instrument structurel de préadhésion [règlement (CE) n° 1267/1999 du Conseil, du 21 juin 1999].

⁸ Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural [règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil, du 21 juin 1999].

2. Bilan de l'année

2.1. Principales évolutions du processus d'élargissement en 2008

Les résultats obtenus en 2008 en ce qui concerne les pays candidats⁹ et candidats potentiels¹⁰ et eu égard au processus de stabilisation et d'association ont été présentés en novembre 2008 dans le train de mesures concernant l'élargissement. Dans sa communication sur la stratégie d'élargissement et les principaux défis 2008-2009, la Commission a développé la stratégie existante de l'Union européenne en se fondant sur le consensus renouvelé sur l'élargissement, arrêté lors du Conseil européen de décembre 2006. Elle y a souligné la façon dont elle envisage les futurs défis en matière d'élargissement et a défini des mesures pour aider les pays sur la voie de l'adhésion. Cette communication était assortie de rapports de suivi sur les pays candidats et candidats potentiels, dans lesquels étaient évalués les progrès accomplis par chaque pays pour remplir les critères d'adhésion de Copenhague. Ce train de mesures a été largement salué par le Conseil¹¹ et a reçu un accueil favorable dans les pays de l'élargissement.

3. Programmation et mise en œuvre des programmes: aperçu général

3.1. Programme PHARE, instrument de préadhésion pour la Turquie et programme CARDS

L'IAP ayant été introduit en 2007, aucun nouvel engagement n'a été pris, après 2006, dans le cadre du programme Phare, de l'instrument de préadhésion pour la Turquie ou du programme CARDS. La priorité est accordée à la mise en œuvre des programmes des années précédentes, y compris à la réduction des arriérés s'il y a lieu.

En 2008, la plupart des pays bénéficiant de l'aide relevant du programme CARDS ont continué à attribuer des contrats pour le reste des dotations budgétaires de 2005 et 2006, le pourcentage de contrats attribués différant d'un pays à l'autre. En Albanie et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, les efforts consentis pour attribuer des contrats sur les fonds restants du programme CARDS 2005 avant la date d'échéance ont fortement limité l'attribution de contrats pour le programme CARDS 2006. D'autre part, en Bosnie-et-Herzégovine et au Kosovo, les contrats relevant des programmes CARDS jusqu'en 2005 étaient tous attribués avant la fin de l'année et l'attribution de contrats pour le programme CARDS 2006 était en bonne voie.

Le 21 décembre 2007, la délégation de la Commission européenne en Croatie a temporairement suspendu l'approbation des contrats relevant du programme Phare 2006 en attendant que la Commission s'assure des progrès réalisés par la Croatie en ce qui concerne la mise en œuvre décentralisée, et l'a reprise en juillet 2008. La Croatie est alors parvenue à attribuer des contrats représentant 84,7 % de la dotation Phare 2006 avant l'échéance, à savoir le 30 novembre 2008.

⁹ Croatie, Turquie et ancienne République yougoslave de Macédoine.

¹⁰ Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Monténégro, Serbie et Kosovo.

¹¹

http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208_CAGRE/Council_conclusions_on%20Enlargement_EN.pdf

En 2008, trois programmes relevant de l'instrument de préadhésion pour la Turquie étaient en phase de mise en œuvre, y compris le programme national 2006 pour lequel l'attribution des contrats était toujours en cours. Les échéances fixées par le Comité mixte de suivi pour la présentation des dossiers d'appel d'offres pour le contrôle *ex ante* de la Commission européenne (CE) dans le cadre du programme national 2006 ont en quelque sorte accéléré les procédures de passation par rapport aux programmes précédents. À la fin de 2008, le pourcentage de contrats attribués pour le programme national 2006 était de 78,38 %.

En 2008, la Bulgarie et la Roumanie ont continué à attribuer des contrats dans le cadre des programmes nationaux Phare 2006 et à mettre ces programmes en œuvre. À la fin de la période d'attribution des contrats, le 30 novembre 2008, seuls 17,38 % des programmes avaient fait l'objet de contrats en Bulgarie, ce faible taux étant dû en partie à la suspension du financement ainsi qu'à la suppression d'un nombre important de contrats par les autorités bulgares, pour lesquels elles ne disposaient ni de temps ni de ressources. À la fin de la période d'attribution de contrats pour le programme national Phare 2006, 78,01 % des programmes avaient fait l'objet de contrats en Roumanie.

Le document de référence joint au présent rapport contient, dans sa partie I, de plus amples informations sur la mise en œuvre du programme Phare, de l'aide financière fournie au titre de l'instrument de préadhésion pour la Turquie et du programme CARDS.

3.2. Facilité transitoire

La facilité transitoire pour la Bulgarie et la Roumanie a été créée en vertu de l'article 31 de l'acte d'adhésion afin de financer certaines actions de renforcement des institutions pour répondre au besoin permanent de renforcer les capacités institutionnelles dans certains domaines au moyen d'actions ne pouvant pas être financées par les fonds structurels ou par le Fonds pour le développement rural. Il s'agit donc d'un prolongement de l'aide apportée jusqu'à l'adhésion dans le cadre du programme Phare. La mise en œuvre de l'aide de l'UE disponible dans le cadre de la facilité transitoire est régie par le protocole d'accord sur la mise en œuvre de la facilité transitoire signé entre les autorités bulgares et la Commission européenne le 21 juin 2007 et entre les autorités roumaines et la Commission européenne le 5 septembre 2007.

En 2008, la Bulgarie et la Roumanie ont continué à attribuer des contrats dans le cadre de la facilité transitoire accordée aux deux pays en 2007 et à mettre cette facilité en œuvre. Le délai pour l'attribution des contrats expire le 15 décembre 2009.

En 2008, les dix pays qui, depuis 2004, bénéficiaient de la facilité transitoire spéciale pour le renforcement des institutions, créée en vertu de l'article 34 de l'acte d'adhésion, ont continué à attribuer des contrats pour les projets relevant de la facilité transitoire 2006 et à mettre en œuvre les projets relevant de la facilité transitoire 2005.

3.3. Sur la voie du système de décentralisation étendue (EDIS)

L'objectif de la Commission était de permettre aux pays bénéficiaires de l'aide Phare de gérer les fonds communautaires dans le cadre du système de décentralisation étendue (EDIS), pour qu'ils acquièrent, avant l'adhésion, suffisamment d'expérience pratique dans la gestion d'un système pleinement décentralisé, et de les préparer ainsi à gérer efficacement les fonds structurels à compter de l'adhésion (dans un environnement de gestion partagée).

La Commission a donné son agrément aux agences chargées de la mise en œuvre de Phare opérant dans le cadre d'EDIS qui ont démontré qu'elles disposaient des ressources, des structures et des systèmes nécessaires à une gestion efficace et dans les délais de l'aide communautaire.

Les dix nouveaux États membres du 5^e élargissement¹² opèrent dans le cadre d'EDIS depuis 2005.

En ce qui concerne Phare et la facilité transitoire, la Bulgarie opère dans le cadre d'EDIS depuis juillet 2007. Ceci implique que l'attribution de contrats et la mise en œuvre de l'aide sont sous l'entière responsabilité des autorités bulgares. L'aide est actuellement gérée par quatre agences agréées chargées de sa mise en œuvre¹³.

Bien que le système en tant que tel ait été créé et agréé sur la base des engagements pris par les autorités bulgares, des lacunes subsistaient en 2008 sur le plan de la mise en œuvre et de la gestion pratiques de l'aide. Un nombre important de paiements Phare sont en suspens depuis février 2008, dans l'attente que la Bulgarie applique des mesures correctives. En 2008, le problème majeur a été le retrait, le 23 juillet 2008, de l'agrément de deux des agences bulgares chargées de la mise en œuvre (unité centrale de financement et de passation de contrats et agence chargée de la mise en œuvre au sein du ministère du développement régional et des travaux publics), ce qui a eu pour effet que la plupart des projets relevant du programme Phare 2006 n'ont pas pu prétendre au bénéfice de l'aide de l'UE en Bulgarie.

La Roumanie opère également dans le cadre d'EDIS pour deux agences depuis la fin de 2006 et pour une troisième agence depuis avril 2007, ce qui la rend entièrement responsable des procédures d'appel d'offres et de la mise en œuvre des programmes d'aide financière. Les trois agences agréées chargées de la mise en œuvre¹⁴ gèrent le programme Phare 2006 et la facilité transitoire. En 2007, la Commission a exprimé son inquiétude quant à la capacité des agences roumaines à assurer une gestion saine des fonds de l'UE, mais d'importants progrès ont été constatés en 2008. Cependant, des retards ont été enregistrés en ce qui concerne l'attribution des contrats relevant du programme Phare 2006 et la mise en œuvre des programmes en cours est parfois différée pour des raisons objectives qui ne sont pas entièrement imputables aux autorités roumaines. En règle générale, la coopération avec les autorités roumaines est bonne et les problèmes sont réglés conjointement, ce qui permet d'apporter des améliorations mesurables à la gestion des fonds.

La Commission surveille de près l'opération dans le cadre d'EDIS pour s'assurer que les projets sont mis en œuvre dans les temps et d'une manière efficace et que des résultats sont effectivement obtenus.

3.4. Coordination de l'aide communautaire de préadhésion

- Le programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural (Sapard)¹⁵ vise à aider les pays candidats à résoudre les problèmes d'ajustement structurel existant

¹² Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque.

¹³ Unité centrale de financement et de passation de contrats, ministère du développement régional et des travaux publics, ministère du travail et de la politique sociale, ministère de l'économie et de l'énergie.

¹⁴ Unité centrale de financement et de passation de contrats, ministère de l'intégration européenne, ministère du travail.

¹⁵ Pour des informations générales sur le programme Sapard, voir le site Internet de la DG Agriculture.

dans leurs secteurs agricoles et leurs zones rurales et à appliquer l'acquis relatif à la politique agricole commune (PAC), ainsi que la législation qui s'y rapporte.

- L'instrument structurel de préadhésion (ISPA)¹⁶ a pour objectif principal d'assurer l'alignement des pays candidats sur les normes communautaires en matière d'infrastructures. Il finance les grandes infrastructures environnementales et de transport.

La coordination entre les différents instruments de préadhésion a été effectuée lors de la phase de programmation. Le dernier exercice de programmation pour les instruments Sapard et ISPA a eu lieu en 2006. À compter de 2007, tous les anciens instruments de préadhésion ont été remplacés par l'IAP.

4. Coopération avec la BEI et les institutions financières internationales

La coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et d'autres institutions financières internationales (IFI), notamment la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE), en association avec le Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), est organisée en vertu du protocole d'accord modifié du 26 avril 2006 entre la Commission européenne et les IFI participantes en faveur des pays candidats à l'adhésion.

La mise en œuvre de programmes horizontaux offrait de vastes possibilités de coopération avec les IFI en permettant une extension des prêts octroyés par ces dernières, combinés à des aides de l'UE. Ces programmes horizontaux sont venus compléter les projets d'investissement financés par des programmes nationaux.

Quatre types de programmes ont été élaborés comme suit.

Le *mécanisme de financement des PME* (MF PME) vise à renforcer les capacités des intermédiaires financiers (à savoir, banques et sociétés de crédit-bail) dans les pays bénéficiaires à étendre leurs opérations de financement aux petites et moyennes entreprises (PME) et à soutenir ces opérations. Les projets relevant du MF PME comprennent notamment l'octroi de prêts, de garanties de prêts et de crédits-bails aux intermédiaires financiers locaux associés à des incitations financières non remboursables. À leur tour, les intermédiaires financiers rétrocèdent ces fonds à certaines micro-entreprises ou PME sous la forme de prêt ou de crédit-bail. Depuis 2005, les seuls pays admissibles au bénéfice de ce mécanisme sont la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie et la Turquie. À la fin du mois de décembre 2008, les incitations allouées par l'UE à des projets s'élevaient au total à 265 millions d'EUR.

Le *mécanisme de financement local* vise à encourager les intermédiaires financiers locaux à étendre leurs prêts aux municipalités. Le mécanisme du programme est similaire au mécanisme de financement des PME. En 2008, le développement et la signature de nouveaux projets ont continué, d'une manière générale, à être relativement lents en raison des coûts administratifs élevés, des retards dans les réformes réglementaires de certains pays et du manque d'expérience des municipalités dans le montage des dossiers de crédit. À la fin du mois de décembre 2008, les incitations allouées par l'UE à des projets s'élevaient au total à 75 millions d'EUR.

¹⁶ Pour des informations générales sur le programme ISPA, voir le site Internet de la DG Politique régionale.

Conformément à la demande formulée par le Conseil européen de Nice en 2002, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Commission ont établi un *mécanisme de financement des infrastructures locales*. Son objectif est de contribuer au développement économique et social des régions limitrophes des États membres de l'UE-15. À cette fin, le mécanisme de financement des infrastructures locales associe des prêts provenant des ressources de la BEI aux aides non remboursables du programme Phare afin d'accélérer la réalisation des investissements des petites infrastructures locales. À la fin de 2008, environ 40 millions d'EUR avaient été déboursés en faveur de 24 projets.

Le *mécanisme de financement en matière d'efficacité énergétique* a été lancé en 2006 pour lutter contre le problème du changement climatique. Il vise à encourager les investissements en matière d'efficacité énergétique dans toutes sortes de bâtiments et dans le secteur industriel, en mettant à la disposition des emprunteurs finals les financements appropriés. Les résultats globaux du programme se traduisent par des économies d'énergie et une réduction significative des émissions de CO₂.

Le mécanisme de financement en matière d'efficacité énergétique combine des lignes de crédit des IFI étendues aux intermédiaires financiers et des incitations pour améliorer le rapport coût-efficacité des équipements et rendre les investissements en matière d'efficacité énergétique plus attrayants, et des primes en faveur des intermédiaires financiers locaux pour les encourager à consentir des prêts destinés à financer l'efficacité énergétique. À la fin de 2008, 53 millions d'EUR étaient engagés dans trois conventions de contribution et des projets étaient approuvés pour un montant total d'incitations de 23 millions d'EUR.

Les programmes ont été modifiés en 2008 afin d'y introduire un volet consacré à l'efficacité énergétique et pour prolonger, jusqu'à la fin de 2015, l'échéance pour l'attribution des contrats entre les IFI et les intermédiaires financiers participants, ainsi que la date d'expiration des contrats, de manière à ce que les fonds disponibles soient utilisés dans leur intégralité.

5. Suivi et évaluation

Les fonctions de suivi et d'évaluation au niveau des projets visent à superviser et à évaluer l'aide financière apportée aux pays bénéficiaires pour atteindre leurs objectifs de préadhésion en examinant les résultats des programmes et en en tirant des enseignements. Elles sont également un gage de responsabilité au regard de la valeur de l'argent engagé et de l'utilisation des fonds de préadhésion. Elles visent aussi à soutenir le développement des capacités de suivi et d'évaluation locales dans les pays bénéficiaires, afin de renforcer la capacité de ces derniers à gérer et à contrôler l'aide de préadhésion. L'évaluation au niveau stratégique des programmes, réalisée par le siège central, vise à fournir une aide au processus décisionnel sur le plan de l'évaluation et à examiner l'incidence de l'aide fournie.

5.1. Suivi et évaluation intermédiaire

En 2008, l'instrument de suivi axé sur les résultats a été utilisé pour fournir à la Commission européenne et aux bénéficiaires une vue d'ensemble (suivi) claire, objective et cohérente sur les projets mis en œuvre, des informations sur les meilleures pratiques et les erreurs courantes, des recommandations pour améliorer les projets, et les résultats des projets relevant du programme CARDS directement gérés par la Commission européenne.

Toujours en 2008, des rapports sectoriels, thématiques et spéciaux ont été établis dans le cadre du système d'évaluation intermédiaire pour les programmes Phare et CARDS en Croatie, ainsi

que pour l'instrument financier de préadhésion pour la Turquie. Ces évaluations sont des instruments de gestion qui fournissent aux gestionnaires de programmes une évaluation régulière des résultats des actions menées dans l'ensemble des secteurs. Des recommandations sont systématiquement formulées dans les rapports afin d'améliorer la gestion et la mise en œuvre de programmes et de projets ayant fait l'objet d'une évaluation et elles sont examinées lors de réunions de compte rendu et du Comité mixte de suivi afin d'envisager les suites à y donner. Des recommandations sont, par ailleurs, formulées sur l'élaboration de programmes futurs dans des évaluations intermédiaires thématiques, nationales et consolidées.

5.2. Évaluation ex post

En 2008, des évaluations spéciales ont été réalisées sur les programmes CARDS (2001-2006) en Albanie et en Bosnie-et-Herzégovine, ainsi que sur les programmes régionaux dans les Balkans occidentaux. Une synthèse des conclusions et des recommandations de ces trois rapports figure dans le document de référence, au point 23.2. Des évaluations similaires ont également été lancées dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, au Kosovo et au Monténégro et devraient s'achever en 2009.