



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 10.11.2006  
COM(2006)674 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION**

**Rapport annuel 2005 sur l'instrument structurel de préadhésion (ISPA)**

{SEC(2006)1430}

## TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction .....	3
2.	Budget de l'ISPA .....	3
3.	Financement de projets .....	3
3.1.	Nouveaux projets ISPA.....	3
3.2.	Projets financés entre 2000 et 2005 .....	4
3.3.	Paiements .....	5
4.	Assistance technique .....	5
4.1.	Assistance technique à l'initiative du pays bénéficiaire .....	5
4.2.	Assistance technique à l'initiative de la Commission .....	6
5.	Gestion et mise en œuvre .....	7
5.1.	Suivi des projets .....	7
5.2.	Gestion et contrôle financiers – EDIS inclus .....	8
5.3.	Évaluation des risques.....	9
5.4.	Conclusions de la Cour des comptes des Communautés européennes .....	9
5.5.	Partenaires de cofinancement – BEI, BERD et KfW .....	9
6.	Contribution aux politiques communautaires .....	9
6.1.	Marchés publics .....	9
6.2.	Politique environnementale.....	9
6.3.	Politique des transports .....	10
7.	Coordination entre les instruments de préadhésion .....	10

## RAPPORT DE LA COMMISSION

### Rapport annuel 2005 sur l'instrument structurel de préadhésion (ISPA)

Le présent rapport est présenté en application de l'article 12 du règlement ISPA. Ce 6<sup>e</sup> rapport annuel concerne les activités de l'ISPA en 2005.

Les informations qui y figurent sont présentées plus en détail dans le document de travail du personnel de la Commission (annexé au présent rapport).

#### 1. INTRODUCTION

À la suite du Conseil européen de juin 2004 lors duquel elle a été admise au rang des pays candidats, la Croatie, qui peut prétendre à l'aide ISPA depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, est désormais incluse dans ce rapport aux côtés de la Bulgarie et de la Roumanie.

#### 2. BUDGET DE L'ISPA

Dans le budget 2005 de la Commission, 525,7 millions d'euros ont été alloués à l'ISPA. Ces crédits ont couvert toutes les dépenses au titre du cofinancement de projets (mesures) dans les domaines de l'environnement et des transports dans les pays bénéficiaires, ainsi que des prestations d'assistance technique (AT), indépendamment du fait que l'initiative de ces mesures d'assistance technique soit imputable au pays bénéficiaire ou à la Commission.

*Tableau 1: budget de l'ISPA en 2005 (en euros)*

Poste budgétaire	Crédits d'engagement	Engagements exécutés	Paiements effectués
Dépenses de gestion administrative poste B13.01.04.02	3 763 290	3 251 762	1 414 187
Dépenses opérationnelles poste B13.05.01.01	521 950 000	521 950 000	231 243 551
<b>Total</b>	<b>525 713 290</b>	<b>525 201 762</b>	<b>232 656 738</b>

#### 3. FINANCEMENT DE PROJETS

##### 3.1. Nouveaux projets ISPA

En 2005, la Commission a approuvé 24 nouvelles mesures ISPA concernant 15 projets d'investissement (11 dans le domaine de l'environnement et quatre dans le secteur des transports), huit projets d'assistance technique (sept dans le secteur des transports et un dans le secteur de l'environnement), ainsi qu'une mesure d'AT horizontale. La contribution totale de l'ISPA au cours de l'année s'est élevée à 493 millions d'euros, ce qui représente un taux de concours moyen de 70% du total des coûts admissibles des projets, d'un montant de 705 millions d'euros. Des

engagements à hauteur de 521,9 millions d'euros ont été consacrés à de nouveaux projets (312 millions d'euros), ainsi qu'à des projets en cours adoptés les années précédentes.

Dans le secteur de l'environnement, le soutien de l'ISPA s'est principalement concentré sur des projets de collecte et de traitement des eaux usées, mais également sur deux projets concernant les déchets solides. Dans le secteur des transports, le projet le plus important a été un projet combiné rail-route.

**Tableau 2: nouveaux projets approuvés en 2005 (en euros)**

Secteur	Nombre de projets	Coûts admissibles	Contribution de l'ISPA	Taux de concours (en %)	Engagements en 2005
Environnement	12	424 710 000	299 112 500	70,4	195 489 417
Transports	11	279 886 500	193 850 755	69,3	116 681 100
AT horizontale	1	20 000	20 000	100,0	10 000
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>704 616 500</b>	<b>492 983 255</b>	<b>69,9</b>	<b>312 180 517</b>

### 3.2. Projets financés entre 2000 et 2005

Entre 2000 et 2005, la Commission a cofinancé 96 projets sélectionnés parmi les propositions de la Bulgarie, de la Croatie et de la Roumanie: 65 dans le secteur de l'environnement, 28 dans celui des transports et trois mesures d'AT horizontales (deux en faveur de la mise en œuvre décentralisée (EDIS) et une pour l'organisation des comités de suivi). Le coût total de ces projets s'élève à 4,7 milliards d'euros, dont 4,3 milliards peuvent prétendre à un financement au titre de l'ISPA. L'ISPA a contribué à concurrence de 67 %, soit 2,9 milliards d'euros, à ces coûts d'investissement admissibles. Un équilibre strict a été maintenu entre les deux secteurs.

Fin 2005, plus de 97 % des ressources affectées aux trois pays bénéficiaires pour la période 2000-2006 avaient été allouées et près de 83 % de ces allocations engagées.

**Tableau 3: projets approuvés entre 2000 et 2005 (en euros)**

Secteur	Nombre de projets.	Coûts admissibles	Contribution de l'ISPA	Taux de concours moyen (en %)	Engagements
Environnement	65	2 021 031 383	1 455 900 551	72,0	1 210 854 471
Transports	28	2 306 715 498	1 457 115 989	63,2	1 189 043 388
AT horizontale	3	1 633 308	1 633 308	100,0	1 492 308
<b>Total</b>	<b>96</b>	<b>4 329 380 189</b>	<b>2 914 649 848</b>	<b>67,3</b>	<b>2 401 390 167</b>

### 3.3. Paiements

Les paiements au titre de l'ISPA ont atteint 229 millions d'euros en 2005, soit une progression de pas moins de 73,5 % par rapport aux paiements effectués en 2004 (132,2 millions d'euros). À la fin de la période 2000-2005, près de 559 millions d'euros avaient été versés, ce qui représente 23,3 % des engagements budgétaires exécutés au cours de cette période.

**Tableau 4: Paiements (en euros)**

Secteur	2000-2004	2005	Total
Environnement	145 549 014	109 694 489	255 243 503
Transports	183 364 692	119 346 710	302 711 402
AT	924 524	58 800	983 324
<b>Total</b>	<b>329 838 230</b>	<b>229 100 000</b>	<b>558 938 230</b>

## 4. ASSISTANCE TECHNIQUE

### 4.1. Assistance technique à l'initiative du pays bénéficiaire

Les mesures d'assistance technique à la *préparation de projets* doivent garantir que les pays bénéficiaires, présentent en temps et en heure pour pouvoir bénéficier d'un financement un nombre suffisant de projets de qualité, y compris des projets qui solliciteront ultérieurement un financement au titre du Fonds de cohésion et de l'IAP. Les mesures d'assistance technique au *renforcement institutionnel* visent, pour leur part, à améliorer l'aptitude de l'administration du bénéficiaire à gérer et à contrôler la mise en œuvre d'investissements à grande échelle dans les infrastructures.

En 2005, sept demandes concernant la préparation de projets et/ou le renforcement institutionnel dans le secteur des transports, ainsi qu'une demande concernant la préparation de projets dans le secteur de l'environnement, ont été approuvées.

**Tableau 5: nouveaux projets d'assistance approuvés en 2005 (en euros)**

Secteur	Nombre de projets	Coûts admissibles	Contribution de l'ISPA	Taux de concours (en %)	Engagements
Environnement	1	25 000 000	12 500 000	50,0	8 750 000
Transports	7	74 675 500	62 199 075	83,3	46 141 710
AT horizontale	1	20 000	20 000	100,0	10 000
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>99 695 500</b>	<b>74 719 075</b>	<b>100,0</b>	<b>54 901 710</b>

Sur la période 2000-2005, l'ISPA a accordé plus de 119 millions d'euros à plus de 20 projets portant sur la consolidation institutionnelle ou la préparation de projets.

**Tableau 6: assistance technique à l'initiative du pays bénéficiaire  
entre 2000 et 2005 (en euros)**

Secteur	Nombre de projets	Coûts admissibles	Contribution de l'ISPA
<b>Environnement</b>	<b>7</b>	<b>67 481 000</b>	<b>47 448 500</b>
<b>Transports</b>	<b>11</b>	<b>84 461 560</b>	<b>70 126 620</b>
<b>AT horizontale</b>	<b>3</b>	<b>1 633 308</b>	<b>1 633 308</b>
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>153 575 868</b>	<b>119 208 428</b>

#### 4.2. Assistance technique à l'initiative de la Commission

La Commission réalise ces mesures d'assistance technique soit au moyen d'actions *ad hoc* lancées au cours des années précédentes, soit dans le cadre des *programmes d'action "assistance technique"*:

- les *mesures d'assistance technique prises en marge des programmes d'action AT* comportent notamment des contrats de services qui doivent permettre à la DG Politique régionale de s'adjoindre les compétences techniques et financières nécessaires aux fins de l'évaluation de projets et de l'élaboration de politique. L'assistance en faveur des mesures "*intra muros*" de déconcentration vers les délégations de la CE a pris fin en 2004;

- les *mesures d'assistance technique financées dans le cadre du "programme d'action AT 2001"* portent notamment sur l'organisation des comités de suivi prévus par l'ISPA, l'analyse stratégique de la Via Baltica, la promotion de l'amélioration de la qualité des services publics financés par l'ISPA dans le secteur de l'eau et des déchets, ainsi que sur des activités de conseil en matière de partenariat entre le secteur public et le secteur privé;

- les *mesures d'assistance technique financées dans le cadre du "programme d'action AT 2004-2006"* s'inscrivent dans le sillage du programme d'action AT 2001, mais ne concernent que la Bulgarie et la Roumanie et intègrent de nouveaux contrats-cadres pour l'évaluation des propositions de projet ISPA précédemment financées en dehors des programmes d'action. Outre ces contrats, ces mesures portent notamment sur l'octroi d'une assistance "*extra muros*" aux délégations CE pour les tâches de surveillance qui leur incombent, l'amélioration de la qualité des projets dans les domaines de l'environnement et des transports tout au long de leur cycle de vie, ainsi que sur l'évaluation de projets et le contrôle de qualité par la BEI;

- les *mesures d'assistance technique financées dans le cadre du programme d'assistance technique 2005-2006 pour la Croatie* fournissent des ressources à la délégation de la CE à Zagreb pour effectuer des tâches de supervision (*intra muros* et *extra muros*) relatives à la mise en œuvre de l'ISPA dans le cadre de la gestion déconcentrée.

**Tableau 7: assistance technique à l'initiative de la Commission entre 2000 et 2005 (en euros)**

Mesures	Dotations indicatives	Engagements	Paiements
<b>Mesures en marge des programmes d'action</b>	<b>4 210 000</b>	<b>4 210 000</b>	<b>2 885 726</b>
<b>Programme d'action 2001 (*)</b>	<b>12 000 000</b>	<b>11 860 864</b>	<b>7 594 070</b>
<b>Programme d'action 2004-2006</b>	<b>10 067 680</b>	<b>6 419 950</b>	<b>3 650 397</b>
<b>Programme d'action 2005-2006 pour la Croatie</b>	<b>1 200 000</b>	<b>400 000</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>	<b>27 477 680</b>	<b>22 890 814</b>	<b>14 130 193</b>

(\*) Y compris certaines mesures concernant des pays bénéficiaires de l'ISPA devenus membres en 2004

## **5. GESTION ET MISE EN ŒUVRE**

### **5.1. Suivi des projets**

Alors que les premiers projets ISPA ont été approuvés par la Commission en 2000, leur réalisation n'a débuté, au mieux, qu'en 2001, généralement par la mise en concurrence des contrats de services concernant la supervision de la mise en œuvre de ces projets. En raison de fréquents retards dans le cadre des appels d'offres et des passations de marchés, les premiers marchés de travaux n'ont été signés qu'en 2002. Depuis, le rythme de progression sur le terrain s'est accéléré, comme en témoigne l'évolution des paiements de la Commission en faveur des autorités nationales.

Cela étant, en Bulgarie et en Roumanie, la faiblesse administrative continue d'être la principale entrave à la mise en œuvre de l'ISPA en 2005. Bien que les missions d'audit effectuées par la Commission en 2005 aient montré que les organismes de mise en œuvre de l'ISPA ont réalisé des progrès, les résultats obtenus dans les domaines clés que sont le personnel, les marchés publics et la gestion financière ont nécessité un suivi permanent et doivent encore être améliorés. Dans plusieurs cas, le retard accumulé dans l'exécution des projets par rapport au calendrier initial a dépassé deux ans. À plusieurs reprises, la Commission a insisté auprès des autorités nationales pour que les pouvoirs adjudicateurs et, dans le secteur de l'environnement, les bénéficiaires finaux, adoptent une démarche prospective, s'approprient concrètement les différentes étapes du cycle des projets et renforcent la coordination entre les parties prenantes des projets.

En Croatie, où les deux premiers projets n'ont été approuvés qu'en décembre 2005, la mise en œuvre n'a pas encore commencé.

## 5.2. Gestion et contrôle financiers – EDIS inclus

Les principales exigences à respecter dans le cadre de l'ISPA en ce qui concerne la gestion et le contrôle financiers, ainsi que le traitement des irrégularités, sont similaires à celles appliquées par le Fonds de cohésion et les fonds structurels. Elles portent sur la mise en place de systèmes et de procédures internes de contrôle financier permettant d'assurer transparence et absence de discrimination en matière de marchés publics, l'exactitude des dépenses déclarées, une capacité d'audit interne appropriée, une piste d'audit suffisante et un traitement adéquat des irrégularités.

En 2005, les travaux d'audit concernant *la Bulgarie et la Roumanie* ont notamment donné lieu à huit missions de vérification essentiellement axées sur un contrôle rigoureux, sur le terrain, du respect des plans d'action et des échéances convenus avec les autorités nationales en 2004, ainsi que des progrès réalisés sur voie de la décentralisation étendue (EDIS) qui, une fois achevée, doit permettre d'abandonner le contrôle *ex ante* de la Commission pour les appels d'offres et les passations de marché.

Pour la *Roumanie*, le degré d'assurance concernant les systèmes en place a nettement progressé par rapport à 2004. Au début de 2006, la Commission a reçu une demande d'accréditation EDIS pour tous les organismes de mise en œuvre de l'ISPA. À la suite d'un ultime audit, cette accréditation EDIS pour ISPA a été accordée à tous les organismes de mise en œuvre en juin 2006.

En ce qui concerne la *Bulgarie*, au vu des efforts notables qui ont été accomplis en 2005 pour combler les lacunes des systèmes de gestion et de contrôle, le processus EDIS a finalement été relancé. Une demande d'accréditation EDIS de tous les organismes de mise en œuvre présentée fin d'avril 2006 est actuellement examinée par les services de la Commission. Toutefois, deux sujets de préoccupation demeurent: la question des marchés publics et la pénurie de personnel qualifié et expérimenté. Malgré l'étroite surveillance des passations de marché par la délégation de la CE, la pratique à cet égard dans le cadre de l'ISPA donne lieu à de nombreuses plaintes et allégations, etc.

Les audits de projet également effectués dans ces pays ont généralement confirmé les lacunes constatées au cours des audits des systèmes, à savoir la qualité insuffisante des dossiers de soumission et de passation de marché, l'irrégularité des procédures d'appel d'offres, la nécessité d'améliorer la vérification des déclarations de dépenses, la certification de dépenses non admissibles, le manque de pièces justificatives (pertinentes) et le respect partiel des exigences en matière de publicité et d'information. En outre, comme on l'a vu précédemment, un problème récurrent est le manque de personnel qualifié et expérimenté, ainsi que son fort taux de rotation. Cette situation étant susceptible de constituer un obstacle important à un recours efficace au futur Fonds de cohésion et aux fonds structurels, les progrès réalisés à cet égard seront étroitement suivis.

Les autorités croates, pour leur part, ont mobilisé leurs efforts pour préparer l'introduction du système de mise en œuvre décentralisée (*DIS*) pour Phare et ISPA. Cela a permis à la Commission de déléguer la gestion de l'aide ISPA en février 2006 (sachant que la délégation de la CE continue d'effectuer des contrôles *ex-ante*).



### **5.3. Évaluation des risques**

Dans le cadre du régime d'approbation *ex ante*, la stratégie d'audit relative aux pays bénéficiaires privilégie la prévention, pour garantir l'instauration par ces pays de procédures de contrôle suffisantes en ce qui concerne la réalisation des projets et les paiements. Les cycles d'audits successifs, notamment dans toutes les phases d'EDIS, visent à identifier les lacunes relatives à la mise en place des systèmes de supervision et de contrôle, ainsi qu'à vérifier le respect des recommandations et la résolution des carences constatées.

### **5.4. Conclusions de la Cour des comptes des Communautés européennes**

Concernant les instruments de préadhésion, la Cour estime dans son *rapport annuel sur l'exercice budgétaire 2004* que, dans l'ensemble, les systèmes de supervision et de contrôle sont fondamentalement bien conçus et fonctionnent dans la pratique, bien que des risques subsistent au niveau des organismes de mise en œuvre. Cet avis a été confirmé dans le cadre d'un examen limité des activités de l'ISPA en 2005, en conséquence de quoi la Cour a recommandé que la Commission suive attentivement les systèmes en question.

### **5.5. Partenaires de cofinancement – BEI, BERD et KfW**

Compte tenu de leurs compétences en matière de préparation et de mise en œuvre de projet, la Commission a régulièrement rencontré ces institutions de crédit et a organisé, dans la mesure du possible, des missions conjointes d'identification et d'évaluation pour des projets ayant fait l'objet d'une demande de prêt. En 2005, la BEI a accordé des prêts pour deux projets, la BERD pour six projets et la KfW également pour 2 projets.

## **6. CONTRIBUTION AUX POLITIQUES COMMUNAUTAIRES**

### **6.1. Marchés publics**

Le respect des obligations juridiques d'équilibre, d'équité et de transparence applicables aux marchés publics, telles qu'elles sont définies dans le guide PRAG, est apparu comme une difficulté majeure pour les pays bénéficiaires en voie d'adhésion. Cette situation résulte du fait que les qualifications du personnel dans ces pays ne correspondent pas toujours au niveau requis pour la gestion de projets d'infrastructures complexes, notamment pour ce qui est des appels d'offres et des passations de marchés. En raison des difficultés rencontrées à cet égard, la Commission a concentré ses efforts sur le développement de mesures d'assistance technique axées sur le renforcement des compétences, des systèmes et des procédures des bénéficiaires en matière de marchés publics. Elle a notamment continué d'organiser divers séminaires et stages de formation, et diffusé des manuels et des guides pratiques.

### **6.2. Politique environnementale**

En fournissant une assistance directe aux projets environnementaux prioritaires, l'ISPA accélère la mise en œuvre de la politique environnementale et la mise aux normes européennes dans les pays bénéficiaires. En particulier, la capacité administrative a été renforcée en ce qui concerne la programmation et la hiérarchisation des investissements environnementaux, tandis que des progrès

réguliers ont été réalisés dans l'application correcte de la directive EIE, y compris les aspects liés à la consultation publique. Toutefois, ces pays doivent s'efforcer de remédier aux problèmes que rencontrent les autorités environnementales pour obtenir les financements et le personnel adéquats, ainsi qu'au manque de coordination entre les divers domaines politiques et à l'absence de vision stratégique.

### **6.3. Politique des transports**

Les réseaux de transport dans les pays bénéficiaires approuvés, dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie, conformément à l'évaluation des besoins en infrastructures de transport (TINA), reposent sur le modèle des corridors paneuropéens. Ces réseaux sont utilisés comme base de planification pour les stratégies nationales de transport aux fins de l'ISPA, c'est-à-dire concernant la construction ou la réhabilitation de tronçons, de points nodaux ou d'accès reliés aux réseaux. Parmi ces corridors, six traversent les territoires bulgare, croate et roumain. Dans le cadre des nouvelles orientations communautaires pour le développement des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T), trois projets prioritaires (*l'axe autoroutier Igoumenitsa/Patras-Athènes-Sofia-Budapest, l'axe fluvial Rhin/Meuse-Main-Danube et l'axe ferroviaire Athènes-Sofia-Budapest-Vienne-Prague-Nuremberg/Dresde*) concernent des axes passant par la Bulgarie et la Roumanie, et un projet concerne la Croatie (*l'axe ferroviaire Lyon-Trieste-Divača/Koper-Divača-Ljubljana-Budapest-frontière ukrainienne*).

## **7. COORDINATION ENTRE LES INSTRUMENTS DE PRÉADHESION**

Conformément au règlement sur la coordination de l'assistance, la Commission assure une étroite coordination entre les trois instruments de préadhésion que sont PHARE, SAPARD et ISPA. Ce règlement délimite précisément les domaines dans lesquels chaque instrument peut apporter des aides, minimisant ainsi le risque de chevauchement entre les différents instruments.

Le comité de gestion PHARE assure la coordination de ces trois instruments, à laquelle concourent également le comité mixte de suivi (PHARE), le comité de coordination interservices et les réunions périodiques avec les délégations de la CE dans les pays bénéficiaires.