

Agenda 2000: Pays PECO candidats, aide de préadhésion pour l'agriculture et le développement rural SAPARD

1998/0100(CNS) - 07/10/2003 - Document de suivi

OBJECTIF : présenter le troisième rapport de la Commission sur le programme de préadhésion pour l'agriculture et le développement rural (SAPARD). **CONTENU :** Depuis la publication du rapport de 2001 (se reporter au résumé précédent), les dépenses effectuées dans le cadre de l'instrument SAPARD ont considérablement augmenté. L'augmentation la plus forte au cours de l'année 2002 a été observée au niveau des paiements aux bénéficiaires finaux. Ainsi, les paiements de la déclaration du dernier trimestre 2002 ont dépassé les 20 mios EUR, ce qui représente le double des paiements effectués au cours du trimestre précédent, eux-mêmes trois fois supérieurs environ aux paiements du trimestre antérieur. Ces progrès ont été réalisés sans autre forme de paiement que les acomptes versés à la Pologne et à la Roumanie qui sont, de loin, les deux plus grands pays bénéficiaires. Lorsque ces deux pays introduiront des demandes de remboursement proportionnelles à leur poids dans la dotation budgétaire prévue au titre de cet instrument, l'impact sur les paiements globaux sera considérable. La Commission demeure néanmoins convaincue qu'une évaluation adéquate de SAPARD doit tenir également compte d'autres facteurs que le seul pourcentage d'exécution budgétaire. Un aspect important dans ce contexte est le décalage temporel qui existe entre les engagements effectués en faveur des bénéficiaires finaux et l'utilisation du budget de l'aide de cofinancement correspondante de la Communauté. Ce décalage concerne aussi bien l'instrument SAPARD que les dépenses structurelles de la Communauté et les États membres. Ceux-ci ne remarquent généralement pas ce décalage car les dépenses éligibles à un moment donné découlent d'un volume suffisamment important d'engagements contractés au cours des années précédentes. Dans ces cas de figure, les pays concernés disposent des structures nécessaires à l'octroi de l'aide. Cela n'est pas le cas pour l'instrument SAPARD dans la mesure où pour cet instrument, le niveau des engagements préexistants envers des bénéficiaires finaux potentiellement éligibles à SAPARD était égal à zéro. Pour que des dépenses puissent affluer de la Communauté vers les bénéficiaires, il fallait créer des structures permettant d'octroyer et de contrôler l'aide avant de pouvoir adopter des engagements envers les bénéficiaires. Le rapport souligne à cet égard toute l'importance du processus de création des structures permettant d'appliquer les régimes d'aide. L'existence de ces structures a un impact positif sur la capacité d'absorption des fonds même si l'importance de ce rôle en ce qui concerne l'exécution budgétaire de SAPARD ne peut être mesurée. Le facteur le plus important est la façon, tout à fait "décentralisée", dont SAPARD est géré dans tous les pays bénéficiaires. L'instrument est, sur ce point, unique en son genre étant donné que les autres instruments de préadhésion, à savoir PHARE et ISPA, confient toujours la gestion d'au moins certains éléments importants à la Commission, y compris dans les quelques mois qui précèdent l'élargissement. Sous le programme SAPARD, la Commission n'est impliquée dans aucun de ces points importants. Comme dans le cas des fonds structurels dans les États membres, ce sont les autorités nationales de chacun des dix pays bénéficiaires de SAPARD qui assument l'entière responsabilité de la gestion de cet instrument, sous réserve du contrôle par la Commission. Dès le début de l'année 2000, la Commission est arrivée à la conclusion que SAPARD ne pouvait être géré que sur une base entièrement décentralisée. L'un des éléments qui l'ont incitée à adopter un tel point de vue était le grand nombre de projets qu'il allait falloir traiter. À la fin 2002, des contrats avec des bénéficiaires avaient, en effet, déjà été émis pour 2.160 projets environ, et à la fin du mois de juin 2003, ce total dépassait le seuil des 7.000. Laissant de côté les aspects linguistiques (tous les projets sont gérés dans la langue du pays bénéficiaire concerné), ces chiffres étaient de loin supérieurs à la capacité des services de la Commission sans créer d'augmentation anormale de l'effectif du personnel. Un autre élément sous-jacent de cette décision était que l'on avait estimé que les aptitudes et l'expérience que les pays candidats acquerraient à partir de cette forme de gestion seraient une excellente préparation pour eux. Certains commentateurs ont estimé que le défi représenté par cette forme de gestion serait trop important et pourtant, ce défi a été relevé avec succès.

par tous les pays bénéficiaires. La gestion décentralisée rigoureusement préparée (et contrôlée ensuite) correspondait aussi parfaitement au point de vue défendu par le Parlement européen dans son rapport concernant la décharge pour l'exercice 2001 dans lequel il avait invité la Commission à veiller à ce que tous les pays candidats mettent en oeuvre des systèmes de comptabilité, d'audit et de contrôle adéquats. Le processus conduisant aux décisions de délégation de gestion en vue de soumettre l'application de SAPARD à une gestion décentralisée est un grand pas dans la direction souhaitée par le Parlement européen, du moins en ce qui concerne le maintien des recours au budget de la Communauté. La Commission apprécie également la contribution apportée par SAPARD au processus d'élargissement. Les négociations d'adhésion ont également conclu qu'il faudrait recourir à des crédits différenciés (comme pour SAPARD) pour la mise en oeuvre de l'instrument temporaire de développement rural. Ces remarques sont particulièrement intéressantes dans le contexte des travaux qui ont conduit à la décharge pour l'exercice 2000. Les procédures de financement, de gestion et de contrôle y ont été décrites comme étant complexes, voire non désirées au moment de l'adhésion. Or, il est clair aujourd'hui qu'un grand nombre des pays bénéficiaires souhaitent continuer à utiliser après l'adhésion les structures qui ont été élaborées pour SAPARD sans le moindre changement (ou du moins d'en conserver une grande partie). Le présent rapport décrit enfin les travaux effectués et les résultats obtenus en 2002 ainsi que certains développements survenus début de 2003. À l'instar de ce qui s'est fait dans le rapport de 2001, un chapitre se compose de contributions fournies par les pays bénéficiaires (publiées non dans ce document mais intégralement sur le site Internet de la Commission).