

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 12
2008

L'INSTRUMENT STRUCTUREL
DE PRÉADHÉSION (ISPA),
2000-2006



FR



Rapport spécial n° 12 // 2008

L'INSTRUMENT STRUCTUREL DE PRÉADHÉSION (ISPA), 2000-2006

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

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. [+352 4398-45410](tel:+352439845410)
Fax [+352 4398-46430](tel:+352439846430)
E-mail: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 12 // 2008

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009

ISBN 978-92-9207-163-9

doi: 10.2865/55914

© Communautés européennes, 2009

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

TABLE DES MATIÈRES

Points

GLOSSAIRE

I-VI SYNTHÈSE

1-6 INTRODUCTION

1-2 AIDE AUX PAYS CANDIDATS À L'ADHÉSION

3-6 GESTION ET RESSOURCES FINANCIÈRES DE L'ISPA

7-12 ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

13-42 OBSERVATIONS D'AUDIT

13-24 LES MESURES ISPA SE SONT-ELLES APPUYÉES SUR UNE STRATÉGIE COHÉRENTE ET UNE PRÉPARATION APPROPRIÉE?

13-15 CADRE GÉNÉRAL ET CRITÈRES D'AUDIT

16-19 DES STRATÉGIES ISPA BIEN CIBLÉES

20-21 TROIS DOCUMENTS D'ORIENTATION MÉTHODOLOGIQUE IMPORTANTS

CONCERNANT L'ISPA N'ÉTAIENT PAS DISPONIBLES DÈS LE DÉPART

22-24 DÉFICIENCES AFFECTANT L'ANALYSE FINANCIÈRE ET L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

25-36 LES PROJETS ONT-ILS ÉTÉ MIS EN ŒUVRE COMME PRÉVU?

25-26 CADRE GÉNÉRAL ET CRITÈRES D'AUDIT

27-32 LA QUASI-TOTALITÉ DES PROJETS ONT ÉTÉ RETARDÉS

33-36 LES PLANS FINANCIERS N'ONT PAS ÉTÉ MIS EN ŒUVRE COMME PRÉVU

37-42 LES PROJETS ONT-ILS PERMIS AUX PAYS BÉNÉFICIAIRES DE SE METTRE EN CONFORMITÉ AVEC LES DIRECTIVES ENVIRONNEMENTALES DE L'UE ET D'AMÉLIORER LES RÉSEAUX RTE-T?

37-38 CADRE GÉNÉRAL ET CRITÈRES D'AUDIT

39-40 LA CONFORMITÉ AVEC LES NORMES ENVIRONNEMENTALES DE L'UE A ÉTÉ RENFORCÉE

41-42 AMÉLIORATION DES LIAISONS AVEC LE RÉSEAU TRANSEUROPEËN DE TRANSPORT

43 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

ANNEXE I – ÉTAPES DE LA GESTION DES PROJETS ISPA ET ACTIVITÉS CLÉS DE LA COMMISSION

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Analyse coûts-avantages: Technique permettant de comparer l'ensemble des coûts et des avantages d'une intervention afin de déterminer si les avantages compensent les coûts et, si tel est le cas, dans quelle proportion.

Demande de financement de projet: Série de documents consistant en un formulaire type et en des pièces justificatives (par exemple, étude de faisabilité, conception, analyse coûts-avantages et analyse financière, étude d'impact environnemental) décrivant et justifiant la proposition. Elle comprend également une description des mécanismes de supervision et de contrôle de la qualité.

Fonds de cohésion: Instrument conçu pour promouvoir la cohésion économique et sociale par le financement de grands projets dans les domaines de l'environnement et des transports dans les États membres dont le PIB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire. À l'origine, le Fonds de cohésion a été utilisé en Espagne, en Grèce, en Irlande et au Portugal. Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'Irlande n'y est plus éligible. Suite à l'adhésion des nouveaux États membres à l'UE, les projets ISPA en cours les concernant ont été transformés en projets du Fonds de cohésion.

Guide PRAG: Guide pratique fournissant des orientations concernant les appels d'offres et la passation de marchés pour les projets Phare et ISPA.

Manuel ISPA: Manuel destiné à assurer que la programmation et la mise en œuvre des projets ISPA seront effectuées conformément aux meilleures pratiques. Il couvre la totalité du cycle du projet et fournit des orientations pratiques en ce qui concerne les règlements ISPA et «coordination».

Phare: Le programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale (Phare) a été le principal instrument financier de la stratégie de préadhésion pour les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Même si, à l'origine, le programme Phare était réservé aux PECO, il est en passe de s'étendre aux pays candidats des Balkans occidentaux.

Protocole de financement: Accord établissant les engagements budgétaires d'un projet, ainsi que les indicateurs physiques et financiers à utiliser pour suivre la performance du projet.

Règlements: L'ISPA est principalement régi par deux règlements: le 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 L 161 du 26.6.1999, p. 68) («règlement coordination»); le règlement (CE) n° 1267/1999 du Conseil du 21 juin 1999 établissant un instrument structurel de préadhésion (JO L 161 du 26.6.1999, p. 73); modifié par le règlement (CE) n° 2382/2001 (JO L 323 du 7.12.2001, p. 1) («règlement ISPA»).

Sapard: Programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural.

Stratégies sectorielles nationales: Cadre dans lequel les projets sont définis et qui comprend les critères de sélection et d'appréciation des propositions de projets dans les secteurs de l'environnement et des transports.

SYNTHÈSE

SYNTHÈSE

I.

L'ISPA constituait l'un des instruments mis en place pour aider les pays candidats d'Europe centrale et orientale à préparer leur intégration dans l'UE pendant la période 2000-2006. Il avait pour objectifs d'aider les pays candidats à appliquer les normes environnementales de l'UE et à améliorer et développer les réseaux de transport, y compris les liaisons avec le réseau transeuropéen (RTE). Il permettait également de bénéficier d'une expérience de la gestion des fonds de l'UE dans le cadre de projets d'infrastructures importants. La dotation financière totale de l'ISPA s'élevait à 7 280 millions d'euros.

II.

La Cour a examiné cet instrument en s'efforçant de déterminer si les mesures ISPA s'appuyaient sur une stratégie cohérente et une préparation adéquate, si les projets ont été mis en œuvre comme prévu, s'ils ont contribué à ce que les pays bénéficiaires se conforment davantage aux directives environnementales de l'UE et s'ils ont permis d'améliorer les réseaux RTE-T.

III.

La Cour conclut qu'une stratégie cohérente avait été définie, mais que la préparation des projets n'était pas toujours appropriée. Trois documents d'orientation méthodologique importants ont été diffusés tardivement pour la première vague de demandes.

IV.

Les projets n'ont pas été mis en œuvre comme prévu; ils ont subi des retards importants, et des modifications considérables ont été apportées aux plans financiers.

V.

Les projets contrôlés par la Cour ont permis d'assurer un meilleur respect des normes de l'UE ou d'améliorer les liaisons avec le réseau transeuropéen.

VI.

La Cour recommande à la Commission d'assurer un suivi de la mise en œuvre de l'ISPA et d'examiner comment éviter ou limiter les retards lors de la mise en œuvre d'instruments similaires à l'avenir. Dans cette optique, la Commission devrait diffuser les documents d'orientation avant que les pays candidats ne commencent à préparer leurs projets, et accorder une plus grande attention à la réduction du temps nécessaire pour accomplir les procédures.

INTRODUCTION

AIDE AUX PAYS CANDIDATS À L'ADHÉSION

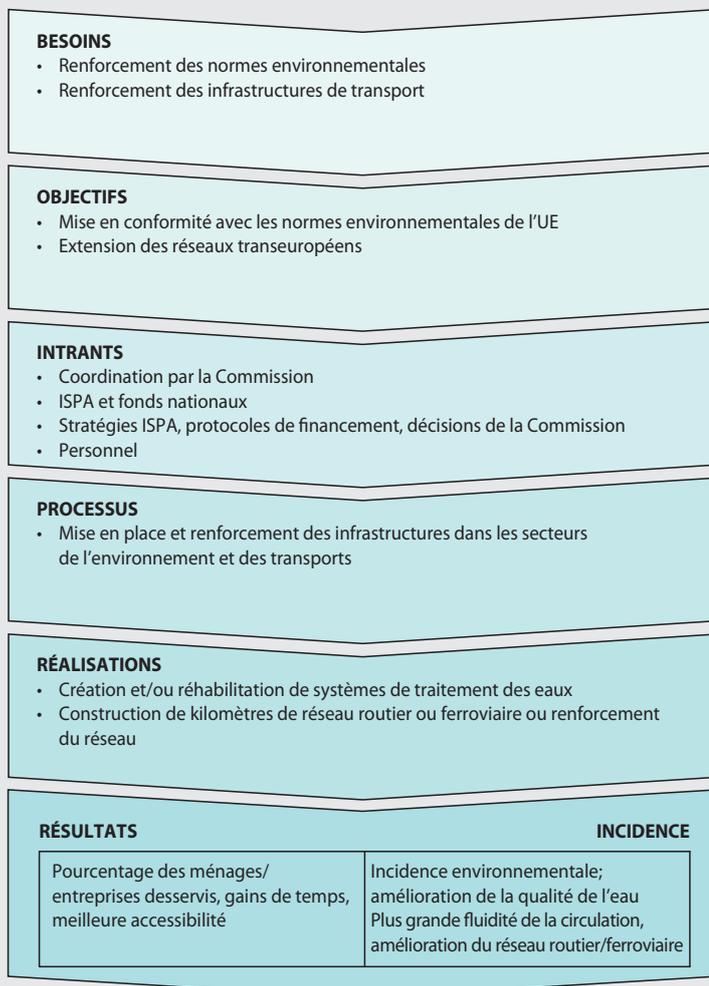
1. L'instrument structurel de préadhésion (ISPA) est l'un des trois instruments financiers (avec Phare et Sapard) institués pour aider les pays candidats à préparer l'adhésion. L'ISPA a été établi en 1999 pour contribuer au processus visant à préparer l'adhésion à l'Union européenne dans les domaines de l'environnement et des transports¹ dans les anciens pays candidats d'Europe centrale et orientale², sur le même modèle que le Fonds de cohésion, conçu pour les États membres les moins prospères de l'UE (voir *illustration 1*). Il a également aidé les pays candidats à se préparer à gérer les fonds de l'UE après leur adhésion en les faisant profiter de l'expérience acquise en matière de projets d'infrastructures importants.

¹ Article 1^{er} du règlement (CE) n° 1267/1999.

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

ILLUSTRATION 1

LOGIQUE D'INTERVENTION ISPA



2. L'ISPA a fonctionné pendant la période de programmation 2000-2006. Depuis janvier 2007, des actions similaires sont financées dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP)³.

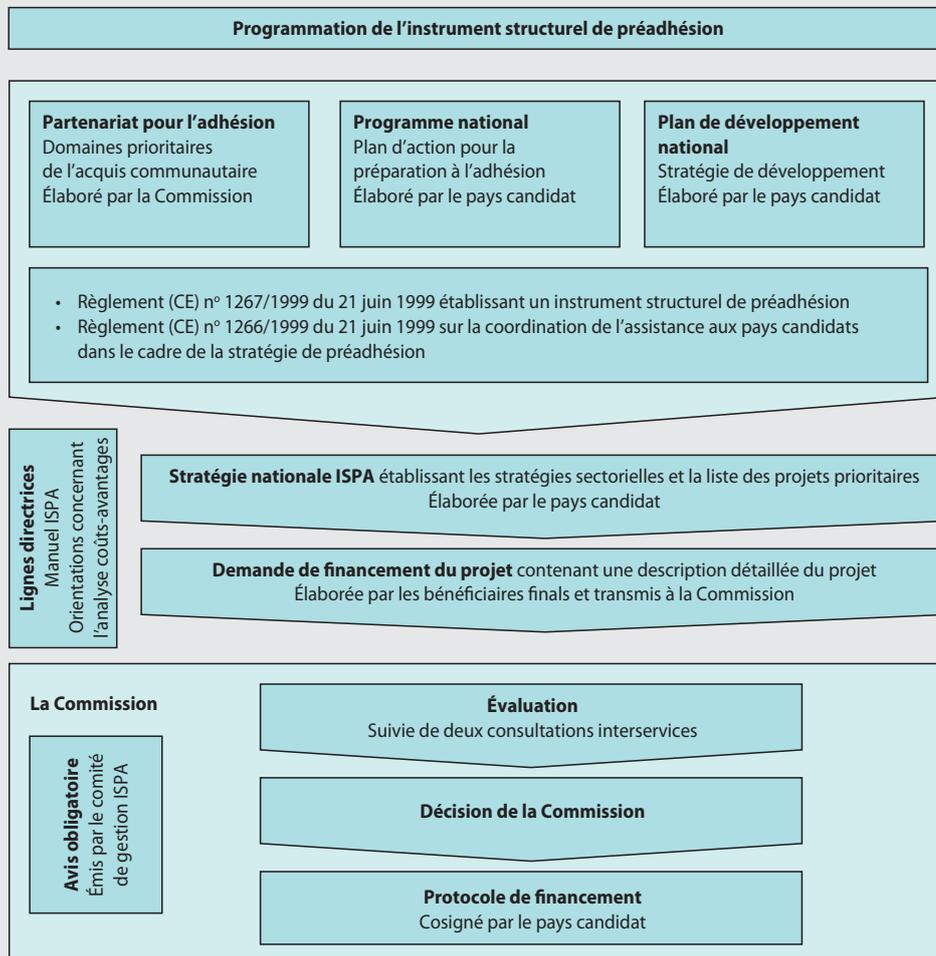
³ L'IAP couvre la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Turquie, l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie, ainsi que le Kosovo en vertu des dispositions de la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies.

GESTION ET RESSOURCES FINANCIÈRES DE L'ISPA

3. L'*illustration 2* présente le cadre dans lequel les projets sont élaborés et approuvés.

ILLUSTRATION 2

CADRE PROCÉDURAL ISPA



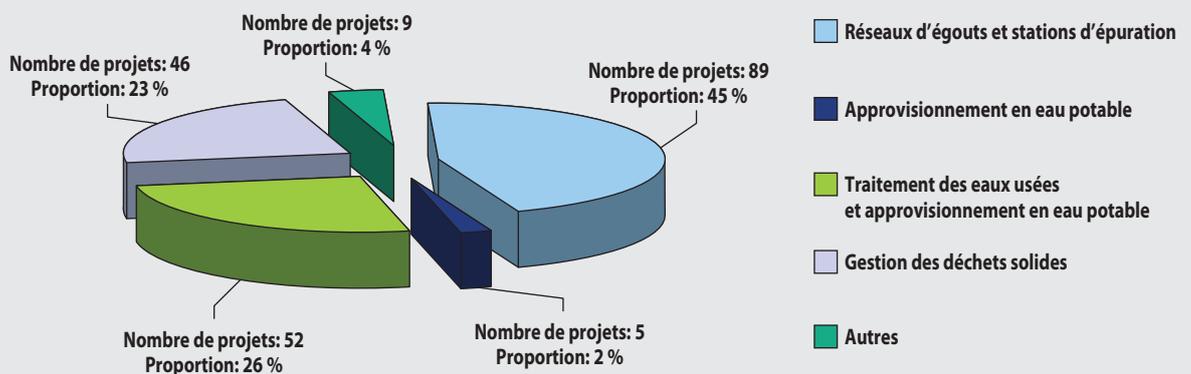
4. La dotation totale de l'ISPA a représenté 7 280 millions d'euros pour la période 2000-2006 (1 040 millions d'euros par an aux prix de 1999⁴), à répartir entre les pays bénéficiaires sur la base des critères retenus. L'objectif de l'ISPA consistait à utiliser ces fonds en assurant un juste équilibre entre les mesures concernant le domaine de l'environnement et celles relevant des infrastructures de transport.
5. Au total, 366 projets ont été approuvés dans le cadre de l'ISPA, dont 201 concernaient le secteur de l'environnement, 78 le secteur des transports et 87 l'assistance technique. Le budget de l'ISPA (aux prix de 2006), avant amendements et hors assistance technique, était de 7 708 millions d'euros⁵. La contribution aux projets ISPA s'est élevée à 3 804 millions d'euros dans le secteur de l'environnement et à 3 904 millions d'euros dans celui des transports. Dans le secteur de l'environnement (voir *illustration 3*), la majorité des 201 projets (73 %) concernaient le traitement des eaux usées et l'approvisionnement en eau. Dans le domaine des transports, les 78 projets ISPA relevaient principalement (97 %) du secteur ferroviaire et du secteur routier et autoroutier (voir *illustration 4*).

⁴ Article 4 du règlement (CE) n° 1267/1999 et accord interinstitutionnel du 6 mai 1999 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et l'amélioration de la procédure budgétaire (JO C 172 du 18.6.1999), p. 2 et annexe II.

⁵ Commission, DG Politique régionale, situation au 31 décembre 2007.

ILLUSTRATION 3

RÉPARTITION DES PROJETS ENVIRONNEMENTAUX ISPA

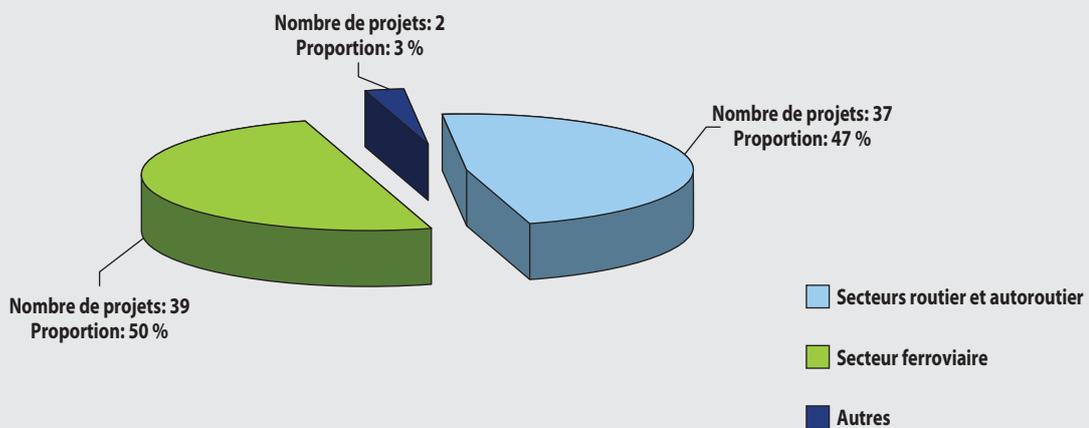


6. Le taux de cofinancement de l'ISPA peut représenter jusqu'à 75 % des dépenses publiques ou assimilables⁶. La contribution nationale a parfois pris la forme de prêts accordés par des institutions financières comme la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

⁶ Pour des projets considérés comme essentiels à la réalisation des objectifs généraux de l'ISPA, ce taux peut être porté à 85 %, conformément aux dispositions de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1267/1999.

ILLUSTRATION 4

RÉPARTITION DES PROJETS ISPA DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS



ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 7.** La mise en œuvre de l'ISPA dans les pays candidats constitue une première expérience d'investissements à grande échelle cofinancés par l'Union européenne. Pour cette raison, étant donné l'importance de l'ISPA pour l'adhésion des pays candidats et les constatations formulées lors de précédents audits⁷, la Cour a décidé de réaliser un audit de l'ISPA afin de répondre aux questions suivantes:
- a) Les mesures ISPA se sont-elles appuyées sur une stratégie cohérente et une préparation appropriée?
 - b) Les projets ont-ils été mis en œuvre comme prévu?
 - c) Les projets ont-ils contribué à ce que les pays bénéficiaires se conforment davantage aux directives environnementales de l'UE et ont-ils permis d'améliorer les réseaux RTE-T?
- 8.** La programmation de l'ISPA correspondait à la période 2000-2006, et la plupart des pays bénéficiaires ont adhéré à l'UE en mai 2004. Au 31 décembre 2007, les rapports finals n'étaient disponibles que pour une petite partie des 279 projets d'infrastructures. Aussi la Cour n'a-t-elle pu procéder qu'à une évaluation préliminaire de la performance des projets et des réalisations correspondantes.
- 9.** Un échantillon de 32 projets adoptés entre 2000 et 2003 (16 dans le secteur de l'environnement et 16 dans celui des transports) couvrant six pays bénéficiaires a été examiné. Des visites sur place ont été effectuées pour 16 projets (8 dans le domaine de l'environnement et 8 dans celui des transports) en République tchèque, en Pologne, en Lettonie et en Roumanie. Les 16 autres projets, concernant les pays susmentionnés, auxquels s'ajoutent la Hongrie et la Bulgarie, ont fait l'objet de contrôles documentaires.
- 10.** L'examen des dossiers et les entretiens ont eu lieu tant au siège de la Commission qu'auprès de ses délégations. Dans les pays candidats, des réunions ont été tenues avec les ministres de l'environnement et des transports, les autorités régionales et locales ainsi qu'avec les bénéficiaires finals.
- 11.** De plus, la Cour a réalisé une enquête par voie de questionnaires adressés à 155 gestionnaires de projets et organismes responsables de la gestion quotidienne des projets⁸ dans les quatre pays visités afin de recueillir des avis sur les problèmes les plus couramment rencontrés lors de la mise en œuvre de l'ISPA. La Cour a obtenu 145 réponses⁹ (soit un taux de réponse de 93 %).
- 12.** Par ailleurs, la Cour a obtenu les conseils d'experts spécialisés dans les projets liés à l'environnement et aux transports, provenant d'institutions financières internationales.

⁷ Rapport spécial n° 5/2003 de la Cour relatif au financement de projets environnementaux dans les pays candidats au titre des instruments de préadhésion Phare et ISPA (JO C 167 du 17.7.2003, p. 1), rapport spécial n° 15/2000 relatif au Fonds de cohésion (JO C 279 du 2.1.2000, p. 1) et rapport spécial n° 6/2005 relatif au réseau transeuropéen de transport (RTE-T) (JO C 94 du 21.4.2006, p. 1).

⁸ Les gestionnaires de projets représentaient 42 % des projets ISPA dans les secteurs de l'environnement et des transports.

⁹ Pour des raisons techniques, telles que des questionnaires mal remplis ou incomplets, 127 réponses ont pu être utilisées (82 %).

OBSERVATIONS D'AUDIT

LES MESURES ISPA SE SONT-ELLES APPUYÉES SUR UNE STRATÉGIE COHÉRENTE ET UNE PRÉPARATION APPROPRIÉE?

CADRE GÉNÉRAL ET CRITÈRES D'AUDIT

13. Les stratégies nationales ISPA dans les secteurs de l'environnement et des transports ont été élaborées par chaque pays bénéficiaire à la demande de la Commission. Elles devaient permettre de fixer les objectifs prioritaires et de définir les priorités sectorielles et sous-sectorielles, les priorités géographiques comme les goulets d'étranglement dans le domaine des transports ou les points noirs en matière d'environnement, ainsi que de déterminer les ressources nécessaires à cet égard. Les stratégies nationales ISPA devraient également fournir le cadre permettant de définir les projets, ainsi que les critères à appliquer pour sélectionner et évaluer les projets proposés (voir *annexe I*).

¹⁰ Article 7, paragraphe 3, point a), et annexe I du règlement (CE) n° 1267/1999.

14. Les pays candidats sont tenus de soumettre à la Commission une demande qui doit contenir entre autres les éléments suivants¹⁰:

- a) le calendrier de l'exécution des travaux;
- b) une analyse coûts-avantages;
- c) le plan de financement, y compris les sources de financement autres que l'ISPA.

15. La Cour a analysé la documentation relative à la stratégie et la manière dont les projets ISPA ont été élaborés en vérifiant que:

- a) les stratégies nationales sectorielles comprennent une évaluation des besoins sectoriels dans les domaines de l'environnement et des transports, en vue de combler le retard par rapport aux normes environnementales de l'UE, ainsi que d'améliorer et de développer les liaisons avec les réseaux transeuropéens de transport;
- b) la Commission a élaboré en temps utile des manuels et des lignes directrices devant permettre aux pays candidats de soumettre des propositions contenant toutes les informations appropriées.

DES STRATÉGIES ISPA BIEN CIBLÉES

16. Il s'est avéré que les documents cadres de la Commission relatifs aux secteurs de l'environnement et des transports définissent de manière appropriée les critères clés permettant d'élaborer les stratégies nationales ISPA, qui contiennent les priorités générales et recensent les projets à mettre en œuvre avec le soutien de l'ISPA (voir **encadré 1**).

17. Lorsque des déficiences ont été constatées, la Commission a apporté son soutien pour y remédier (voir **encadré 2**).

ENCADRÉ 1

S'agissant du secteur de l'environnement en Lettonie, l'objectif premier dans le cadre de l'ISPA a été de se concentrer sur des projets permettant au pays de satisfaire aux exigences de la législation communautaire en matière d'environnement et d'atteindre les objectifs du partenariat pour l'adhésion. La stratégie recense les projets sélectionnés, conformes aux critères susmentionnés, à proposer pour le financement au titre de l'ISPA. La sélection des projets ISPA était fondée sur des orientations gouvernementales établies sur la base des principes de la politique environnementale.

ENCADRÉ 2

En Roumanie, la version actualisée en 2003 de la stratégie nationale en matière de transports n'a pas obtenu l'approbation sans réserves de la Commission, car elle présentait plusieurs déficiences. Afin de remédier à celles-ci, la Commission a décidé de subventionner un projet d'assistance technique visant à élaborer un plan directeur général des transports.

- 18.** Bien que, dans certains cas, il n'ait pas été possible d'expliquer le classement des projets d'investissement¹¹, un examen des stratégies des quatre pays visités a permis à la Cour de conclure qu'en général, les stratégies nationales sectorielles ISPA mettent clairement en évidence les besoins dans chaque pays, compte tenu également des documents de planification nationaux (voir **encadré 3**). Les stratégies nationales ISPA ont permis de sélectionner des projets ISPA en établissant un lien entre les objectifs et les priorités, d'une part, et les propositions de projets spécifiques, d'autre part.
- 19.** Dans certains cas, les stratégies nationales ISPA étaient un prolongement de stratégies nationales existantes qui tenaient déjà compte de la nécessité d'adopter l'acquis communautaire dans le domaine de l'environnement (voir **encadré 4**).

¹¹ Cela a également été souligné dans le rapport spécial n° 5/2003 de la Cour (insuffisances des stratégies, points 18 à 20).

ENCADRÉ 3

Le gouvernement polonais, en coopération avec d'autres pays, a lancé des actions de protection de l'environnement dans la Baltique au début des années 90. La région de Cracovie était déjà définie dans la convention d'Helsinki¹² comme l'un des points sensibles pour la protection de la mer Baltique, car cette zone, bien qu'éloignée de la côte, présente une forte densité d'industries déversant des déchets dans la Vistule, laquelle se jette dans la mer Baltique. Une solution commune à l'ensemble de la zone urbaine de Cracovie a été élaborée et intégrée dans le programme national pour l'épuration des eaux usées communales. Le projet de station d'épuration des eaux usées de Cracovie a ensuite été intégré en 1999 dans la stratégie nationale ISPA pour l'environnement afin de figurer parmi les projets dont la mise en œuvre est prioritaire.

¹² Convention d'Helsinki: convention sur la protection de l'environnement marin de la zone de la mer Baltique, signée en 1974 et révisée en 1992, concernant la totalité des États bordant la mer Baltique. La convention couvre l'ensemble de la mer Baltique, y compris les eaux intérieures, l'eau de la mer elle-même et le fond marin. Des mesures sont également prises dans l'ensemble du bassin versant de la mer Baltique pour réduire la pollution d'origine tellurique.

ENCADRÉ 4

En Lettonie, le plan national d'action dans le domaine de l'environnement, approuvé en 1995, visait principalement à permettre au pays de satisfaire aux exigences du cadre juridique communautaire applicable en la matière et d'atteindre les objectifs du partenariat pour l'adhésion. Les objectifs de ce plan d'action ont été repris dans la stratégie nationale ISPA pour l'environnement et ont servi de base pour le processus de sélection des projets.

TROIS DOCUMENTS D'ORIENTATION MÉTHODOLOGIQUE IMPORTANTES CONCERNANT L'ISPA N'ÉTAIENT PAS DISPONIBLES DÈS LE DÉPART

- 20.** S'agissant de l'élaboration des projets, trois grands documents d'orientation ont été établis et diffusés par la Commission:
- a) un manuel ISPA a été fourni aux pays bénéficiaires en 2000, au cours de la phase préparatoire des premières demandes de financement de projets;
 - b) une seconde version du manuel ISPA, clarifiant notamment les procédures d'appel d'offres et de passation de marchés, a été établie en 2002;
 - c) des orientations actualisées pour l'analyse coûts-avantages, qui remédiaient aux déficiences relevées dans la version précédente, ont été diffusées en 2002. Ces orientations indiquaient notamment les taux moyens de rentabilité et comprenaient des recommandations quant aux échéances à fixer pour les différents secteurs. S'agissant des incidences en matière d'environnement, aucune précision ni méthode de prévision n'y figuraient.
- 21.** Ces guides méthodologiques ont été élaborés après que les projets contrôlés par la Cour ont été soumis à la Commission pour approbation. Cette diffusion tardive a limité la mesure dans laquelle ils ont contribué à familiariser les pays candidats avec les politiques, les procédures et les principes de financement de l'UE.

DÉFICIENCES AFFECTANT L'ANALYSE FINANCIÈRE ET L'ANALYSE COÛTS-AVANTAGES

- 22.** Chaque demande de concours au titre de l'ISPA devait comprendre une analyse financière et une analyse coûts-avantages. Pour certains projets, elles n'étaient pas disponibles ou présentaient des déficiences. Dès lors que la plupart des projets visaient à combler des besoins élémentaires dans les pays candidats, la Commission n'a pas jugé opportun de les bloquer en raison des faiblesses affectant l'analyse coûts-avantages.

23. L'examen, par la Cour, des analyses financières et des analyses coûts-avantages effectuées pour les projets contrôlés a permis de mettre en évidence les déficiences suivantes¹³:

- a) des informations manquaient en ce qui concerne les taux d'actualisation appliqués et les hypothèses en cas d'analyse des risques;
- b) des incohérences, au niveau des chiffres des analyses coûts-avantages et des analyses financières, entre différents documents concernant un même projet;
- c) des avantages socio-économiques non justifiés et des estimations incomplètes des effets dans le secteur des transports.

¹³ Voir également les rapports spéciaux n°s 5/2003 (faiblesses au niveau de l'instruction des projets, points 30 à 34) et 6/2005 (faiblesses au niveau de l'évaluation et de la sélection des projets, points 30 à 43).

24. Dans ces circonstances, la Commission n'a pas été en mesure d'obtenir de l'analyse coûts-avantages confirmation que les projets présentés par les pays candidats représentaient, en termes relatifs, la valeur ajoutée la plus élevée.

LES PROJETS ONT-ILS ÉTÉ MIS EN ŒUVRE COMME PRÉVU?

CADRE GÉNÉRAL ET CRITÈRES D'AUDIT

25. Après l'évaluation de la demande de financement de projet et son approbation par la Commission, un protocole de financement établissant notamment les ressources financières et planifiant la mise en œuvre du projet, y compris la date d'achèvement, a été signé. Une fois le projet terminé, les pays candidats ont dû présenter un rapport final.

26. La Cour a examiné dans quelle mesure les principales conditions fixées dans le protocole de financement ont été observées, c'est-à-dire:

- a) si les projets ont été mis en œuvre comme prévu à l'origine et quels étaient les motifs des retards;
- b) si les plans financiers relatifs aux projets ont été respectés et, dans la négative, pour quels motifs.

LA QUASI-TOTALITÉ DES PROJETS ONT ÉTÉ RETARDÉS

27. Si les projets arrivent à terme plus tard que prévu, les avantages en sont différés et les problèmes auxquels ils sont censés remédier perdurent plus longtemps que nécessaire. Les retards provoquent également des incertitudes, car l'environnement socio-économique est susceptible de changer et de compliquer la mise en œuvre des projets telle qu'elle était prévue.

¹⁴ Un projet est considéré comme terminé lorsque l'infrastructure est utilisée. Les pays candidats devaient présenter un rapport final à la Commission au plus tard dans les six mois suivant l'achèvement du projet.

28. Les 32 projets de l'échantillon de la Cour ont été approuvés entre 2000 et 2003. La majorité des projets contrôlés auraient dû, selon les protocoles de financement initiaux, être achevés entre 2004 et 2006. Cependant, au moment de l'audit, seuls cinq avaient été achevés à la date initialement prévue¹⁴ (deux en République tchèque et trois en Lettonie)¹⁵. S'agissant des 27 autres projets, la date d'achèvement a été modifiée. Les retards varient de 2 à 5 ans en Pologne, de 4 à 4,5 ans en Bulgarie et de 2 à 4,8 ans en Roumanie, ils sont de 1,5 an en Hongrie et varient de 1 à 3 ans en Lettonie. En République tchèque, aucun retard important n'a été constaté.

¹⁵ Sur 32 projets contrôlés, 24 ont subi des retards (75 %).

¹⁶ Certains projets étaient affectés par plusieurs des problèmes décrits.

29. Grâce à l'enquête réalisée auprès des gestionnaires de projets dans les quatre pays visités dans le cadre de l'audit, la Cour a obtenu des informations sur les retards affectant la mise en œuvre et sur les raisons de ceux-ci.

¹⁷ En ce qui concerne par exemple l'éligibilité des dépenses en matière d'équipement durable (à régler au cas par cas), les modifications apportées aux décisions de financement des projets et les procédures de passation des marchés publics.

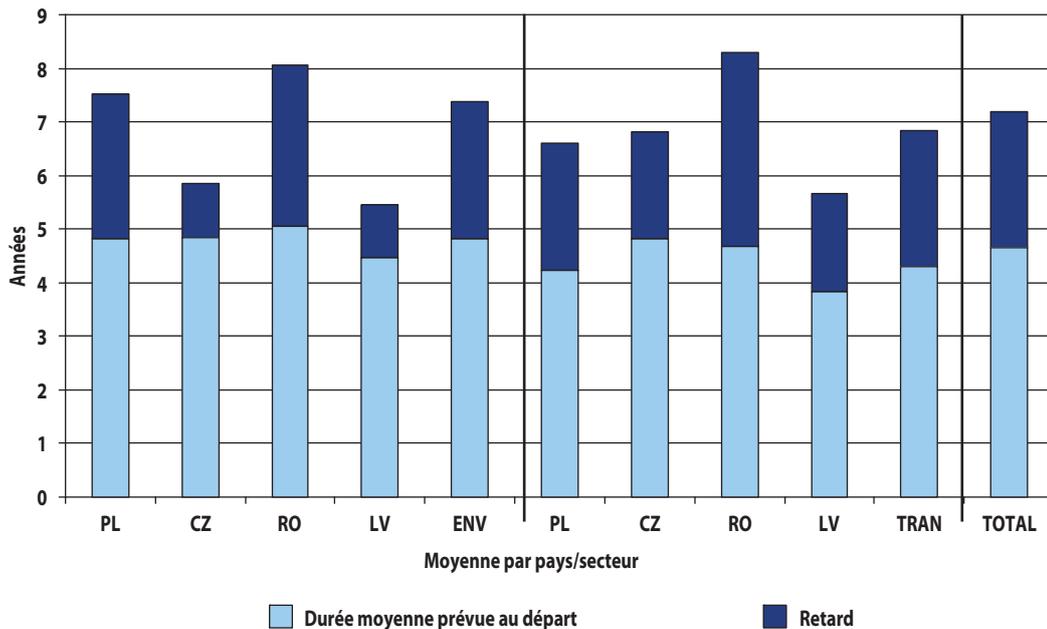
30. Dans le secteur de l'environnement, la durée moyenne prévue pour les projets était de 5 ans, et de 4,2 ans dans le secteur des transports. Il ressort de l'enquête que le retard était de 2,5 ans en moyenne dans les deux secteurs (voir *illustration 5*).

31. S'agissant des projets audités, la Cour a constaté que les retards étaient principalement dus¹⁶:

- a) au fait que les pays candidats ne connaissent pas très bien les procédures communautaires et les processus de préparation et de mise en œuvre des projets, ainsi qu'aux difficultés rencontrées dans le cadre des procédures de passation de marchés (voir par exemple l'*encadré 5*) (84 % des projets de l'échantillon);
- b) au fait que les sociétés ayant remporté les appels d'offres n'ont pas effectué les travaux (voir par exemple l'*encadré 6*) (13 % des projets de l'échantillon);
- c) à une planification irréaliste (voir par exemple l'*encadré 7*) (22 % des projets de l'échantillon);
- d) à la transformation, suite à l'adhésion des pays concernés, des projets ISPA en projets du Fonds de cohésion, soumis à des règles différentes¹⁷.

ILLUSTRATION 5

MOYENNE DES RETARDS AFFECTANT LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS



ENCADRÉ 5

En Lettonie, pour un projet de développement des services des eaux, il a fallu trois ans pour lancer l'appel d'offres après la signature du protocole de financement.

En Pologne, dans le cas d'un projet de traitement des eaux usées, la construction a connu une interruption de près d'un an au cours de la phase d'appel d'offres. Le projet était scindé en sous-contrats, dont l'un était cofinancé par la BERD. Selon le contrat de prêt de la BERD, les règles de la banque en matière de passation de marchés auraient dû être appliquées à l'ensemble des appels d'offres relatifs au projet. La passation de marchés a dû être interrompue jusqu'à ce que les donateurs aient convenu des procédures adéquates.

ENCADRÉ 6

La mise en œuvre d'un projet concernant la réhabilitation du réseau d'égouts et des installations de traitement des eaux usées a été retardée. L'appel d'offres a dû être annulé et recommencé en raison de problèmes liés à la composition du comité d'évaluation. En outre, la société à laquelle le marché a été attribué lors du deuxième appel d'offres n'a pas effectué les travaux conformément au calendrier fixé et n'a pas tenu compte de plusieurs avertissements de l'ingénieur chargé de la supervision. Le contrat a donc dû être résilié. Il a fallu organiser un troisième appel d'offres, mais au moment de l'audit, le projet était au point mort.

ENCADRÉ 7

En Lettonie, un projet visant à développer les services des eaux a été retardé, entre autres parce que le coût des travaux d'étude et de conception des canalisations, ainsi que le temps à y consacrer ont été sous-estimés.

- 32.** L'enquête montre que les principaux motifs de non-respect des délais dans la mise en œuvre des projets sont, d'une part, la longueur des procédures et, d'autre part, des problèmes de planification (voir *illustration 6*)¹⁸.

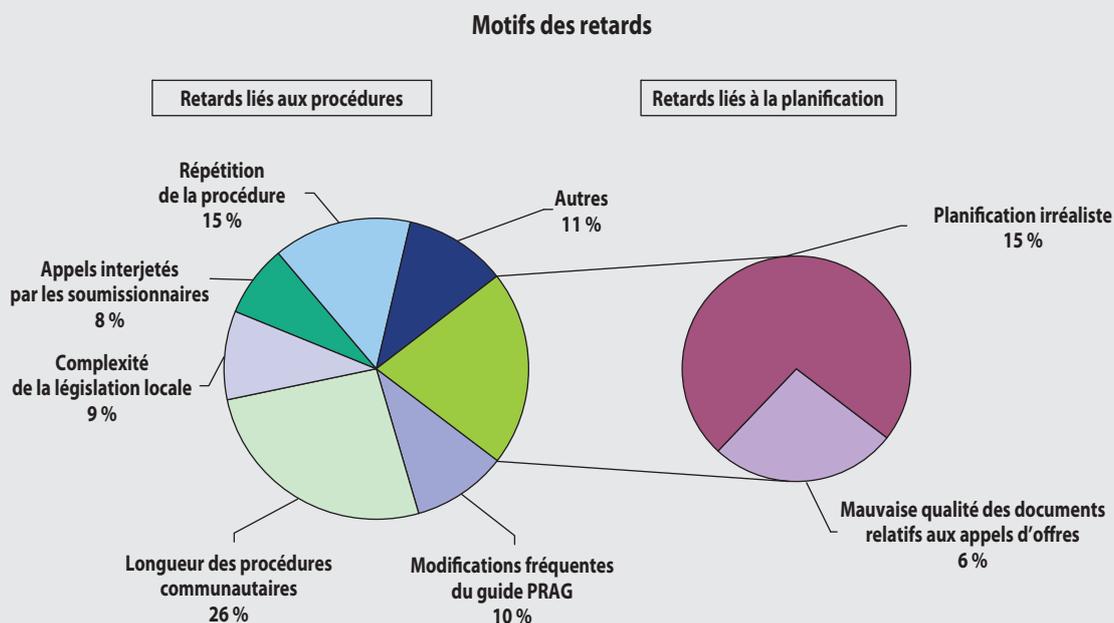
LES PLANS FINANCIERS N'ONT PAS ÉTÉ MIS EN ŒUVRE COMME PRÉVU

- 33.** Dans 18 des 32 projets audités, le plan financier de départ n'a pas été respecté. Le coût total a augmenté dans 6 cas et a baissé dans 12 cas. Lorsque le coût a augmenté sans que des crédits ISPA supplémentaires leur soient alloués, les pays candidats ont dû financer les frais additionnels sur leurs propres ressources (voir *encadré 8*).

¹⁸ La Cour avait également mis en évidence des problèmes affectant la mise en œuvre des projets dans son rapport spécial n° 5/2003 (capacités de gestion insuffisantes, retards, difficultés au niveau des appels d'offres, points 35 à 39), ainsi que dans son rapport spécial n° 6/2005 (retards dans la mise en œuvre des projets, points 11 à 25).

ILLUSTRATION 6

MOTIFS DES RETARDS (GESTIONNAIRES DE PROJETS)



- 34.** Comme le montre le **tableau 1**, il ressort de l'enquête réalisée auprès des gestionnaires de projets que, pour la plupart des projets ISPA, le plan financier de départ a subi des modifications.
- 35.** Dans cinq cas, sur les 32 projets de l'échantillon, cela peut s'expliquer par une sous-estimation de l'inflation (dans 16 % des cas) (voir **encadré 9**).

TABLEAU 1

MODIFICATIONS APPORTÉES AUX PLANS FINANCIERS DE DÉPART

ENQUÊTE AUPRÈS DES GESTIONNAIRES DE PROJETS		
<i>Réponses</i>	<i>Modifications par rapport au plan financier de départ</i>	<i>Maintien du plan financier de départ</i>
123	66 %	34 %

ENCADRÉ 8

Dans le cas d'un projet ferroviaire en Lettonie, la subvention ISPA n'a pas suffi à couvrir tous les éléments initialement prévus en raison d'une augmentation des prix. Les travaux restant à effectuer ont dû être financés sur des ressources nationales.

ENCADRÉ 9

En Lettonie, dans le cas d'un projet visant à développer les services des eaux, le contractant a dénoncé le contrat parce qu'il n'était plus en mesure de travailler aux prix convenus, l'inflation ayant rapidement augmenté peu après le début des travaux. Le contrat a alors été revu, avec une révision des coûts à la hausse.

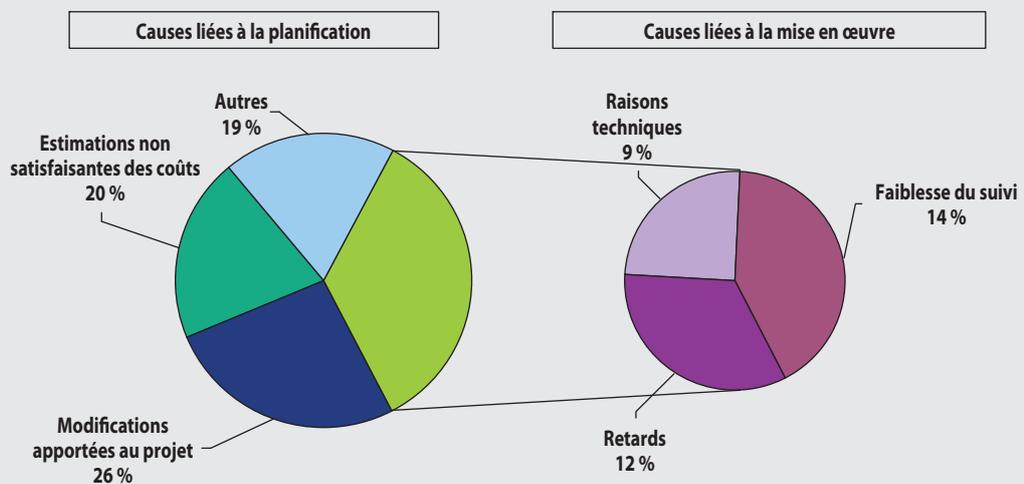
36. Les réponses à l'enquête menée auprès des gestionnaires de projets a montré que les dépassements de coûts sont principalement dus à deux catégories de facteurs (voir *illustration 7*):

- a) des problèmes affectant la préparation des projets, par exemple des estimations de coûts non satisfaisantes;
- b) des problèmes de mise en œuvre, tels qu'un suivi insuffisant ou des retards.

ILLUSTRATION 7

DÉPASSEMENTS DE COÛTS

Principales causes des dépassements de coûts



LES PROJETS ONT-ILS PERMIS AUX PAYS BÉNÉFICIAIRES DE SE METTRE EN CONFORMITÉ AVEC LES DIRECTIVES ENVIRONNEMENTALES DE L'UE ET D'AMÉLIORER LES RÉSEAUX RTE-T?

CADRE GÉNÉRAL ET CRITÈRES D'AUDIT

- 37.** L'ISPA avait pour objectif premier d'aider les pays candidats à réduire le déséquilibre structurel dans leurs secteurs de l'environnement et des transports. Afin d'évaluer l'efficacité des projets en termes de contribution concrète à des améliorations dans les secteurs en cause, la Cour a examiné:
- a) si les projets environnementaux étaient conformes aux directives de l'UE concernant l'approvisionnement en eau et les eaux usées;
 - b) si les projets dans le secteur des transports avaient contribué à l'achèvement du réseau transeuropéen de transport.
- 38.** Étant donné qu'au moment de l'audit, les rapports finals n'étaient disponibles que pour une petite partie des 279 projets d'infrastructures cofinancés par l'ISPA, les conclusions tirées n'ont pu être que partielles.

LA CONFORMITÉ AVEC LES NORMES ENVIRONNEMENTALES DE L'UE A ÉTÉ RENFORCÉE

- 39.** Dans le secteur de l'environnement, sur les 16 projets de l'échantillon, trois seulement étaient terminés au moment de l'audit. Il ressort de l'évaluation de ces projets que, malgré certaines faiblesses, ils contribuent à renforcer la conformité avec les normes environnementales de l'UE (voir **encadré 10**).

ENCADRÉ 10

En Lettonie, l'objectif d'un projet était d'améliorer les services de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées et de faire en sorte que l'eau potable et les eaux traitées soient conformes à la législation nationale et aux dispositions des directives de l'UE. Selon le rapport final, le projet a permis de garantir un niveau de qualité approprié pour les eaux traitées au regard des dispositions de la directive communautaire 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, de même que pour l'eau potable.

En Lettonie toujours, l'objectif d'un projet était d'améliorer la qualité de l'eau potable et les services d'évacuation des eaux. La qualité de l'eau potable était conforme aux normes communautaires. S'agissant des eaux usées, les dispositions légales n'étaient cependant pas encore pleinement respectées. La réhabilitation et la modernisation d'une station de traitement biologique des eaux usées ont bien été achevées, mais au moment de l'audit, la teneur en nitrogène et en phosphore de l'effluent était toujours supérieure aux normes communautaires et locales.

- 40.** Malgré certaines faiblesses, les projets qui n'étaient pas terminés au moment de l'audit devraient contribuer, s'ils sont mis en œuvre comme prévu, à ce que les normes environnementales de l'UE soient mieux respectées (voir **encadré 11**).

AMÉLIORATION DES LIAISONS AVEC LE RÉSEAU TRANSEUROPEEN DE TRANSPORT

- 41.** Dans le secteur des transports, seulement deux des 16 projets de l'échantillon étaient terminés au moment de l'audit. L'évaluation de ces projets montre qu'ils contribuent à l'achèvement/au développement des réseaux transeuropéens (voir **illustrations 8 et 9** et **encadrés 12 et 13**).
- 42.** Les autres projets qui n'étaient pas terminés au moment de l'audit s'inscrivent dans la logique du réseau RTE-T (voir par exemple l'**encadré 11** et l'**illustration 11**). En Roumanie, par exemple, le projet «Bucharest Cernavoda» devrait permettre de circuler plus rapidement entre Bucarest et Costanta et contribuer au développement du corridor paneuropéen de transport n° 7, Igoumenitsa-Patras-Athènes-Sofia-Budapest (voir **illustration 10**).

ENCADRÉ 11

En Pologne, un projet de traitement des eaux usées devrait faire passer à 97 % le pourcentage des habitants de la ville de Wrocław qui sont raccordés au réseau d'égouts. Cette ville, qui compte plus de 600 000 habitants, était considérée comme le principal pollueur de l'Oder.

En Roumanie, un projet consistait à réhabiliter et à moderniser une station de traitement des eaux usées, un système d'égouts et un réseau de distribution d'eau potable. Le volet du projet concernant la station de traitement des eaux usées ayant subi des retards, le risque de pollution du fleuve voisin existe toujours.

ENCADRÉ 12

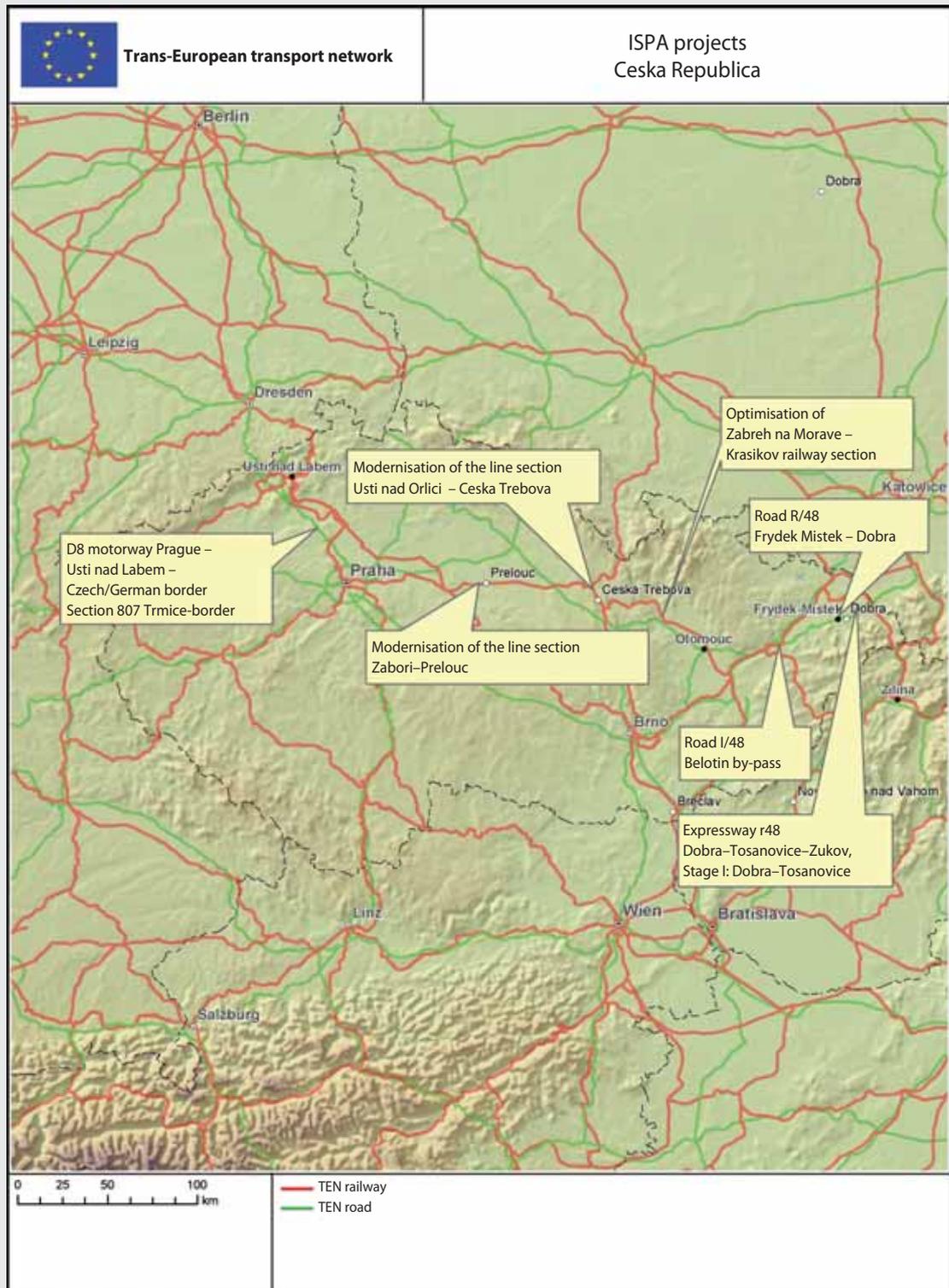
En République tchèque, le projet «Modernisation du tronçon Zabori-Prelouc» fait partie du corridor multimodal paneuropéen n° IV allant de Dresde à Bratislava. L'**illustration 8** montre les projets cofinancés par l'ISPA en République tchèque.

ENCADRÉ 13

En Lettonie, la modernisation de l'autoroute allant de Riga à Adazi, qui constitue un tronçon de la Via Baltica reliant Varsovie à Tallinn, a permis d'améliorer la sécurité routière et de fluidifier le trafic par la mise en conformité de ce tronçon avec les critères et les normes européens en matière de circulation routière (voir **illustration 9**).

ILLUSTRATION 8

PROJETS ISPA EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE



© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries
 Cartography: Energy and Transport DG, 15/5/2008

ILLUSTRATION 9

RÉSEAU ROUTIER EN LETTONIE



RÉSEAUX RTE-T



ILLUSTRATION 11

RÉSEAU RTE-T



© EuroGeographics 2001 for the administrative boundaries
 Cartography: Energy and Transport DG, 4/6/2008

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

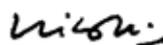
43. Les principales conclusions de la Cour sont les suivantes:

- a) un cadre stratégique cohérent a été mis en place et les stratégies nationales ISPA se sont avérées de bons outils de programmation permettant de déterminer clairement les besoins, les objectifs et les ressources. Néanmoins, les demandeurs n'ont pas toujours élaboré les projets de manière satisfaisante. Cela était en partie dû au fait que la Commission avait fourni tardivement trois documents d'orientation méthodologique importants pour la première vague de demandes (voir points 16 à 24);
- b) souvent, les projets n'ont pas été mis en œuvre comme prévu. Les plans financiers ont dû être ajustés en fonction des circonstances et la quasi-totalité des projets ont connu des retards importants, principalement liés à la longueur des procédures (au niveau de la Commission et des pays bénéficiaires) et à des déficiences dans le processus de planification (au niveau des pays bénéficiaires) (voir points 25 à 36);
- c) l'audit de la Cour a porté sur cinq projets terminés et sur 27 projets encore en cours. Trois des projets achevés concernaient l'environnement. L'audit montre qu'ils permettent d'assurer un meilleur respect des directives environnementales de l'UE dans les différents États bénéficiaires. Les deux autres projets menés à terme avaient trait aux transports. L'audit a montré qu'ils contribuent à l'amélioration du réseau transeuropéen dans les différents États bénéficiaires. En outre, les résultats de l'audit laissent supposer que les 27 projets encore en cours devraient atteindre leurs objectifs s'ils sont mis en œuvre comme prévu (voir points 37 à 42).

La Cour recommande à la Commission de suivre de près la mise en œuvre de l'ISPA. La Commission devrait notamment examiner la question de savoir comment éviter ou limiter les retards à l'avenir lors de la mise en œuvre d'instruments similaires. La Cour est d'avis que, pour y parvenir, il sera probablement nécessaire que les demandeurs/gestionnaires de projets assurent une planification plus rigoureuse et plus réaliste et que tant la Commission que les administrations nationales des pays bénéficiaires trouvent les moyens d'accélérer les procédures.

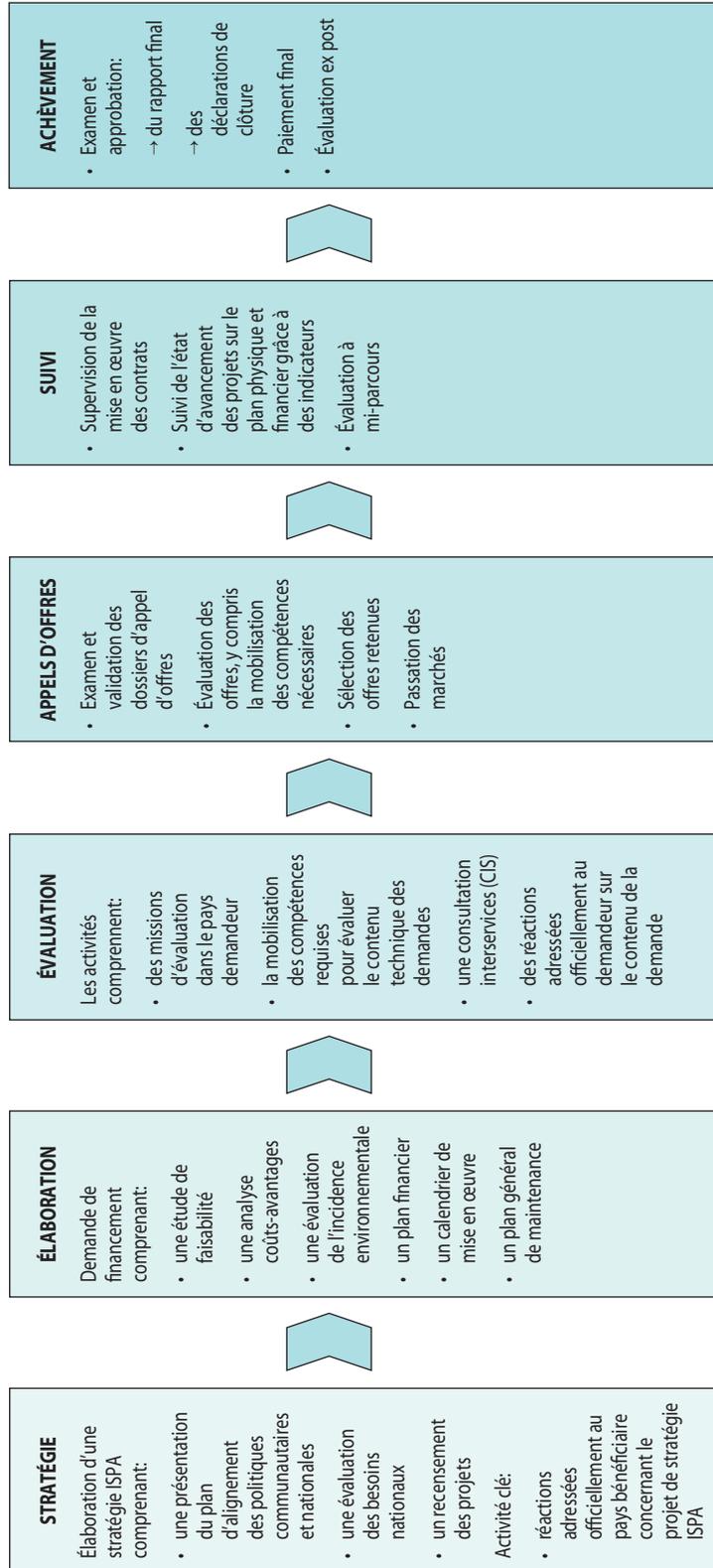
Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 11 décembre 2008.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Président

ÉTAPES DE LA GESTION DES PROJETS ISPA ET ACTIVITÉS CLÉS DE LA COMMISSION¹



¹ Conformément aux dispositions des règlements (CE) n°s 1267/1999, 1266/1999 et 2382/2001 du Conseil et suivant les critères d'audit de la Cour des comptes européenne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

III.

La préparation médiocre de certains projets s'explique en grande partie par des capacités insuffisantes et la brièveté des délais de mise en œuvre des projets. Des orientations étaient aussi fournies par l'intermédiaire des formulaires de demande détaillés et des documents explicatifs sur les procédures de passation des marchés déjà existants.

IV.

Les retards et les changements dans la programmation qui ont affecté les premiers projets étaient difficilement évitables du fait du manque d'expérience dans la gestion de projets d'infrastructure majeurs et de la nécessité d'un contrôle ex ante des procédures d'appel d'offres.

VI.

La Commission souscrit à la recommandation de la Cour. Elle continuera à procéder au suivi des ex-projets ISPA, dont certains seront évalués dans le cadre de l'exercice d'évaluation ex post 2000-2006 en accordant une attention particulière aux dépassements de coûts et aux retards de mise en œuvre. Son expérience avec ISPA a déjà conduit la Commission à prendre des mesures pour offrir plus de soutien à la préparation des projets, par exemple avec la création de la facilité spéciale de soutien technique BEI/Commission, JASPERS. Elle continuera à fournir et renforcera cette assistance technique dans le cadre du nouvel instrument de préadhésion, l'IPA. La Commission a aussi discuté des problèmes de retard avec les États membres.

INTRODUCTION

6.

En pratique, le taux de concours est souvent inférieur à 75 %. En Roumanie, le taux moyen était par exemple de 73 %, en Bulgarie de 56 % et en Slovaquie de 54 %.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

9.

L'essentiel de l'échantillon de la Cour provient d'anciens projets ISPA, approuvés lors de la première ou des toutes premières années d'utilisation de cet instrument. La préparation de certains est même encore plus ancienne. Les très courts délais dans lesquels ISPA devait être opérationnel ont eu une incidence sur le degré de maturité des projets et la préparation des autorités nationales.

OBSERVATIONS D'AUDIT

13.

La Commission a veillé à ce que les stratégies nationales des pays candidats dans les secteurs du transport et de l'environnement reposent sur les plans et programmes nationaux d'investissement, bien que cela ne soit pas une obligation réglementaire. La Commission a également présenté ces stratégies au comité de gestion de l'ISPA (représentants des États membres) avant que ne leur soient soumis les projets individuels.

19.

La Commission a fortement encouragé les autorités nationales à construire à partir des plans nationaux en vigueur (par exemple pour transposer les directives sur le traitement des eaux résiduelles urbaines) en raison du manque de temps.

20.

Des orientations ont en outre été fournies grâce aux formulaires détaillés de demande mis à disposition en 1999, les procédures de passation ayant déjà été explicitées dans les documents explicatifs élaborés dans le cadre des précédents instruments de préadhésion.

c)

La précédente version du «Guide des analyses coûts-avantages des projets d'investissement», qui établissait les principes directeurs de ces analyses, était disponible depuis 1997. La version 2002 du guide visait à intégrer les modifications du cadre réglementaire et à traiter de manière plus approfondie diverses questions.

21.

Les règlements ISPA ont été adoptés en 1999 et le premier manuel ISPA a été publié en 2000. Les orientations données dans ce manuel et par le biais de divers autres canaux (voir réponse 20) devaient être développées en collaboration avec le pays candidat concerné afin de prendre en compte leur environnement concret de mise en œuvre, évolutif. Outre ces directives formelles, un effort considérable a été consenti, dans des délais extrêmement brefs, pour préparer le terrain à la mise en œuvre de l'ISPA: des réunions ont par exemple été organisées dans tous les pays candidats dès 1998, avec le soutien de Phare, pour préparer les projets d'oléoducs.

22.

Les déficiences des analyses coûts-avantages et financière étaient souvent attribuables à l'absence d'une approche cohérente commune aux nombreux consultants internationaux qui ont préparé la majorité des projets, à la mauvaise qualité de l'information ou au manque d'expertise au sein des administrations nationales. Cependant, la Commission a veillé à ce qu'au moins la totalité des projets générateurs de recettes fassent l'objet d'une analyse financière complète. Pour les projets environnementaux, si elle acceptait des déclarations ou des analyses socio-économiques non quantifiées en lieu et place d'une analyse coûts-avantages, c'est en raison de l'absence d'un accord général sur la méthodologie applicable à la quantification de l'impact environnemental positif et du fait que ces projets étaient souvent mis en œuvre pour se conformer à des directives de l'UE.

23.**a)**

Les projets ISPA 2000-2001 ont été les premiers pour lesquels une analyse coûts-avantages a été utilisée.

b)

En cas d'incohérences, la Commission demandait aussitôt des éclaircissements ou des corrections. Ces échanges amélioraient la fiabilité des analyses.

c)

La Commission renvoie à sa réponse du point 22.

24.

La Commission s'efforçait de veiller à ce que les bénéficiaires apportent une justification de leurs projets basée sur des critères économiques et financiers et se référant à des considérations comme la viabilité et l'accessibilité pour les populations desservies. L'analyse coûts-avantages n'avait toutefois qu'une pertinence limitée dans le cas de projets environnementaux, lorsqu'il n'existait pas d'alternative et que les projets devaient de toute façon être mis en œuvre pour intégrer l'acquis communautaire. Dans certains cas, une analyse coûts-avantages de meilleure qualité aurait ralenti l'exécution du projet sans apporter beaucoup de valeur ajoutée.

27.

La Commission a fait tout son possible pour suivre au mieux les projets et aider les autorités nationales à atténuer l'impact des retards. Dans certains pays, des plans d'action spécifiques ont été élaborés pour les projets qui causaient le plus de difficultés.

28.

À la fin de septembre 2008, trois autres projets de l'échantillon avaient été achevés dans les délais prévus initialement.

30.

Outre qu'il est clair que les retards sont loin d'être exceptionnels dans le cas des grands projets d'infrastructure, on relèvera que dans le cas particulier des pays bénéficiaires de l'ISPA, les premiers projets ISPA ont été les victimes des problèmes de rodage du nouvel instrument destiné aux pays candidats. Avant ISPA, il n'existait pas d'expérience pour des programmes d'aide à l'investissement extérieur de cette dimension. Après une phase d'apprentissage (à la fois des pays en voie d'adhésion et de la Commission), on a toutefois pu observer une amélioration sensible dès le milieu de la période de programmation.

Globalement, les délais afférents aux procédures d'appel d'offres ont été le facteur principal. Après démarrage des travaux, la plupart des projets avançaient de manière satisfaisante. Le contrôle ex ante exercé par les délégations de la Communauté européenne était obligatoire. Les délais sont un des coûts qui permettent d'assurer un usage optimal des fonds par le recours à des procédures de passation de marchés équitables et transparentes.

31.**a)**

L'ISPA avait pour vocation de doter les pays candidats d'une expérience en ce domaine au cours de la période de préadhésion, de sorte qu'ils aient moins de problèmes avec les financements des Fonds structurels et de cohésion après leur adhésion. Les retards imputables aux procédures de contrôle ex ante et aux relances d'appels infructueux sont un des coûts qui garantissent des passations de marchés équitables et transparentes. Au nombre des autres facteurs ayant contribué aux retards, on citera les procédures d'acquisition foncière inadéquates et les lenteurs bureaucratiques dans le traitement des demandes de permis de bâtir.

Encadré 5

Les procédures d'appel d'offres en Lettonie se sont beaucoup améliorées depuis le démarrage de l'ISPA. C'est ainsi que les appels d'offres relatifs aux projets relevant du Fonds de cohésion approuvés en 2005 ont été lancés rapidement et que la mise en œuvre de la plupart des projets a été engagée dès 2006.

Priorité doit être donnée à l'existence de procédures de passation des marchés équitables et efficaces, malgré les risques de retards.

Encadré 6

Dans ce cas précis, la relance de l'appel d'offres a permis de sauvegarder les intérêts de la Communauté. Les travaux sur le projet ont maintenant repris.

c)

La Commission renvoie à sa réponse du point 30.

Encadré 7

Pour les projets d'infrastructure importants et complexes dont il est prévu que l'exécution s'étende sur plusieurs années, il n'est pas rare que des ajustements aux plans initiaux s'avèrent nécessaires.

d)

La Commission avait fourni des orientations en janvier 2005 pour éviter que la transition entre les règles de l'ISPA et celles du Fonds de cohésion ne cause des difficultés aux 10 nouveaux États membres après l'adhésion.

32.

Les retards sont principalement imputables aux vérifications de l'application des règles de passation des marchés nécessaires à la sauvegarde des intérêts financiers des Communautés. Ces délais et les surcoûts potentiels liés à l'attribution tardive des marchés sont le prix à payer si l'on veut préserver la solidité financière, comme en a d'ailleurs convenu la Cour dans ses précédents audits de l'ISPA, en reconnaissant l'effet positif du contrôle ex ante réalisé par les délégations CE (voir par exemple point 8.42 du rapport annuel 2003 de la Cour). En tout état de cause, une approbation hâtive de dossiers de soumission imparfaits aurait risqué d'aboutir à des offres plus chères ou à des litiges qui, au final, auraient entraîné des coûts bien plus élevés.

Les retards liés aux demandes de précisions sur les offres et aux analyses coûts-avantages doivent aussi être tolérés.

33.

Le dépassement des estimations de coût initiales est imputable à la médiocre préparation du projet, malgré le recours à des consultants internationaux, ainsi qu'à la mauvaise maîtrise des coûts au cours de son exécution. Certains pays ont été en butte à une vive inflation dans le secteur de la construction, nourrie par la forte croissance économique. En règle générale, les protocoles de financement de l'ISPA n'avaient pas été modifiés pour prendre en compte la hausse des coûts, ce qui a poussé les autorités nationales à prendre des mesures pour les maîtriser.

35.

La forte poussée inflationniste enregistrée chez certains des nouveaux États membres après leur adhésion était inattendue et n'avait pas été prévue par les institutions financières. Elle s'expliquait par la forte hausse des prix de certaines matières premières sur les marchés mondiaux et par la vigueur de la croissance économique dans la majorité des nouveaux États membres, qui a induit un boom de la construction entraînant une hausse des prix supérieure à la moyenne dans ce secteur.

36.

D'autres facteurs ont eux aussi contribué aux dépassements de coûts, en particulier:

- le fait que certains projets ont été soumis à la Commission à un stade extrêmement précoce, sans documentation technique détaillée à l'appui du choix d'une «meilleure solution»;
- les fluctuations du taux de change euro/monnaie nationale, notamment celles favorables aux monnaies nationales.

a)

Du fait de la sous-estimation des coûts, il pouvait parfois n'y avoir aucune offre de soumise pour les prix envisagés.

b)

Les retards se produisaient souvent dans la période comprise entre l'octroi de la subvention et le démarrage de la phase de construction.

37.

L'ISPA avait aussi d'autres objectifs, dont le principal était la préparation à l'utilisation des Fonds structurels et de cohésion. Quant à la faiblesse relative des enveloppes ISPA par rapport aux besoins, elle montre que cet instrument ne pouvait que commencer à résorber les retards en infrastructures.

39.

À la fin de septembre 2008, trois autres projets étaient achevés.

Encadré 10

Second paragraphe: bien que la conformité avec les normes de l'UE n'ait pas encore été complète au moment de l'audit, la Commission s'attend à ce que ce soit le cas à l'achèvement du projet.

Encadré 11

Second paragraphe: la Commission suit étroitement la mise en œuvre de ce projet et entend l'accélérer en vue de son achèvement.

41.

À la fin de septembre 2008, quatre autres projets étaient achevés.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

43.**a)**

La préparation inadéquate tient principalement au manque de capacités et, dans certains cas, aux performances inégales des consultants internationaux plutôt qu'à un problème d'insuffisance de documents d'orientation.

Des orientations ont aussi été fournies grâce aux formulaires de demande détaillés mis à disposition en 1999. Quant aux procédures de passation de marchés, elles avaient été explicitées dans les documents explicatifs élaborés dans le cadre des précédents instruments de préadhésion.

b)

Les procédures (par exemple d'appels d'offres) sont indispensables à la protection du contribuable, même si elles peuvent être longues.

Malgré les retards, 80 des 279 projets d'infrastructures avaient été physiquement achevés à la fin de septembre 2008.

c)

À la fin de septembre 2008, 7 autres des 32 projets audités avaient été achevés.

44.

La Commission souscrit à la recommandation de la Cour. Elle continuera à procéder à un suivi étroit des ex-projets ISPA. Certains d'entre eux seront évalués dans le cadre de l'exercice d'évaluation ex post 2000-2006, en accordant une attention particulière aux dépassements de coûts et aux retards de mise en œuvre, y compris en formulant des recommandations sur la façon d'améliorer l'analyse de risque (une partie importante, mais souvent déficiente, de l'analyse coûts-avantages).

Les nouveaux règlements sur l'aide de pré-adhésion ont été adoptés en 2006 et 2007. La nouvelle approche est beaucoup plus large que dans le cadre de l'ISPA, qui ciblait étroitement les projets d'infrastructure, et équivaut en fait à un fonds structurel en modèle réduit. Le volet sur le développement régional de l'IPA a pris en compte plusieurs recommandations formulées antérieurement par la Cour en vue de la préparation appropriée des pays candidats aux Fonds structurels. La Commission a également discuté des problèmes de retards avec les États membres dans le cadre du comité de coordination des Fonds, en proposant des solutions.

Outre la facilité d'assistance technique JASPERS mise à la disposition des nouveaux États membres, il existe d'autres moyens d'améliorer la préparation et l'exécution des projets que la Commission encourage: elle préconise par exemple un démarrage plus précoce des procédures d'approbation, avec des préévaluations, ou une préparation plus en amont des appels d'offres.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 12/2008

L'instrument structurel de préadhésion (ISPA), 2000-2006

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2009 — 37 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-163-9

doi: 10.2865/55914

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- chez votre libraire, en lui donnant le titre, le nom de l'éditeur et/ou le numéro ISBN;
- en contactant directement un de nos agents de vente.
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site:
<http://bookshop.europa.eu> ou par télécopie au numéro suivant:
+352 2929-42758.

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- auprès des représentations ou délégations de la Commission européenne.
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://ec.europa.eu>
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

L'ISPA CONSTITUAIT L'UN DES INSTRUMENTS MIS EN PLACE POUR AIDER LES PAYS CANDIDATS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE À PRÉPARER LEUR INTÉGRATION DANS L'UNION EUROPÉENNE. IL A APPORTÉ SON SOUTIEN À DES PROJETS DANS LES SECTEURS DE L'ENVIRONNEMENT ET DES TRANSPORTS. DANS CE RAPPORT, LA COUR EXAMINE SI LA STRATÉGIE ÉTAIT COHÉRENTE ET LA PRÉPARATION ADÉQUATE, SI LES PROJETS ONT ÉTÉ MIS EN ŒUVRE COMME PRÉVU ET S'ILS ONT CONTRIBUÉ À RENFORCER LA CONFORMITÉ AVEC LES DIRECTIVES ENVIRONNEMENTALES DE L'UE ET À AMÉLIORER LES RÉSEAUX TRANSEUROPEÉNS.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

Publications.europa.eu

ISBN 978-92-9207-163-9



9 789292 071639