

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 4.11.2010
COM(2010) 622 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**RAPPORT ANNUEL 2009 SUR L'INSTRUMENT STRUCTUREL DE PRÉ-
ADHÉSION (ISPA)**

SEC(2010)1304 final

TABLE DES MATIÈRES

1.	Introduction.....	3
2.	Projet ISPA 2005HR16PPE001 - programme de distribution et d'assainissement des eaux à Karlovac.....	4
3.	Projet ISPA 2005HR16PPT001 - remise en état de la ligne ferroviaire reliant Vinkovci à la ville frontière de Tovarnik.....	5
4.	Budget de l'ISPA	5
5.	Nouveaux projets ISPA.....	7
6.	Nouveaux engagements	7
7.	Projets financés entre 2005 et 2009	7
8.	Paielements	8
9.	Tableaux récapitulatifs.....	9
10.	Formes et méthodes de fourniture de l'assistance technique.....	11
11.	Assistance technique à l'initiative du pays bénéficiaire	12
12.	Assistance technique à l'initiative de la Commission.....	13
13.	Exécution	14
14.	Suivi des projets.....	15
15.	Gestion et contrôle financiers (incluant l'EDIS).....	16
16.	Évaluation des risques.....	17
17.	Conclusions de la Cour des comptes européenne	17
18.	Partenaires de cofinancement – BEI et BERD.....	18
19.	Marchés publics	19
20.	Politique de concurrence.....	19
21.	Politique de l'environnement	19
22.	Politique des transports	20
23.	Mesures de publicité	21

1. INTRODUCTION

La Croatie, à laquelle le Conseil européen de Bruxelles de juin 2004 a accordé le statut de *pays candidat*, bénéficie de l'aide de l'ISPA depuis le 1^{er} janvier 2005. Elle s'inscrit ainsi dans le sillage des précédents pays bénéficiaires depuis la création de cet instrument, en 2000. Le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie sont devenues membres de l'Union européenne et ont cessé de recevoir des crédits de pré-adhésion, dont ceux de l'ISPA. Depuis l'adhésion de ces deux pays, la Croatie est le seul bénéficiaire du financement de l'ISPA. Le présent rapport ne porte donc que sur les activités de l'ISPA en Croatie.

En 2009, l'exécution du projet en Croatie est passée à la vitesse supérieure, mais les versements de l'ISPA n'ont malheureusement pas suivi cette courbe ascendante, principalement parce que plusieurs appels d'offres majeurs lancés dans le courant de l'année n'étaient pas encore clôturés à la fin de celle-ci, en raison de complications survenues dans la procédure d'adjudication. Il convient de souligner que cela n'a toutefois pas empêché la poursuite des travaux sur le terrain, comme l'atteste la soumission régulière de demandes de paiements intermédiaires tout au long de 2009.

En dépit de l'absence de progrès tangibles dans les paiements et la passation de marchés, 2009 n'a pas été une mauvaise année pour l'ISPA en Croatie. Plusieurs appels d'offres déterminants ont finalement été lancés, après la résolution d'une série de problèmes techniques et juridiques aussi sérieux que complexes. En outre, grâce aux efforts considérables déployés tant par l'Agence exécutive que par les bénéficiaires finaux pour garantir le respect des délais et la mise aux normes de la documentation technique, la totalité des six projets ISPA en Croatie seront en chantier début 2010.

L'année 2009 a été caractérisée par l'aboutissement réussi du premier des six projets ISPA. De plus, des prix du marché moins élevés que prévu ont permis la révision du protocole de financement de deux projets, de sorte que les fonds de l'ISPA ont pu couvrir davantage de travaux et que le taux de cofinancement a été revu à la hausse. Les quatre autres protocoles de financement devraient, eux aussi, faire l'objet de révisions dans la même optique en 2010.

Grâce au travail acharné et à la détermination de tous ceux qui ont travaillé à la réalisation du projet ISPA en 2009, tous les contrats décisifs pour les six projets ISPA seront signés d'ici au début de l'année 2010, laquelle sera donc consacrée à la concrétisation du projet proprement dit, à sa gestion et à son suivi, ainsi qu'à l'aspect financier, plutôt qu'au lancement d'appels d'offres.

L'expérience engrangée au fil du temps par l'agence exécutive de l'ISPA en Croatie, à savoir l'Agence centrale de financement et de passation des marchés (ACFP), et le renforcement de son personnel se sont traduits par une efficacité beaucoup plus grande en 2009. Certes, la fidélisation du personnel et le recrutement d'ingénieurs expérimentés continuent à poser problème, mais la formation intensive du personnel s'est poursuivie, et il est clair que le fonctionnement de l'Agence s'est amélioré.

Un dernier élément doit être pris en compte lorsqu'on évoque les difficultés rencontrées dans la réalisation des projets ISPA: de réels progrès ont été enregistrés en 2009, malgré le démarrage parallèle des projets financés par l'instrument d'aide

de pré-adhésion (IAP). Celui-ci a largement mobilisé les divers organismes chargés de l'ISPA, et plus particulièrement les deux ministères compétents, le ministère des Finances et l'ACFP.

2. PROJET ISPA 2005HR16PPE001 - PROGRAMME DE DISTRIBUTION ET D'ASSAINISSEMENT DES EAUX A KARLOVAC

État d'avancement des travaux à l'hiver 2009



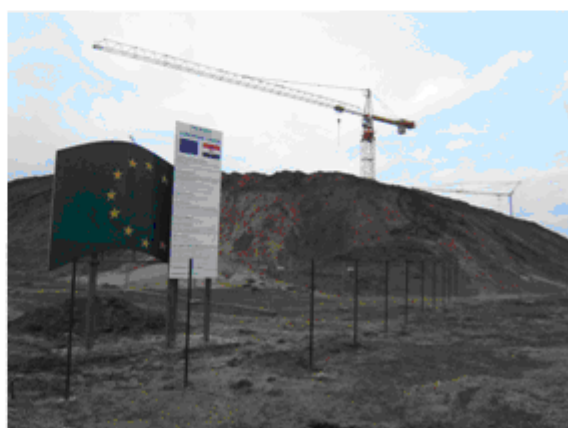
Réalisation des fondations



Coulage du béton dans les fondations



Travaux d'excavation et de battage des pieux



Entrée du chantier

3. PROJET ISPA 2005HR16PPT001 - REMISE EN ETAT DE LA LIGNE FERROVIAIRE RELIANT VINKOVCI A LA VILLE FRONTIERE DE TOVARNIK

État d'avancement des travaux à compter de l'hiver 2009



Gare de Deletovci, vue ouest



Gare de Deletovci, vue est



Tronçon ferroviaire restauré



Panneau d'information

4. BUDGET DE L'ISPA

Conformément au système comptable de la Commission, établi sur la base des activités, les ressources allouées à l'ISPA relevaient de deux lignes budgétaires: la ligne B13 01 04 02 (Dépenses de gestion administrative) et la ligne B13 05 01 01 (Dépenses opérationnelles). La première concerne les crédits destinés aux dépenses administratives pour l'assistance technique (AT), qui se rapportent essentiellement au renforcement de la délégation de l'Union européenne auprès de la République de Croatie. Elle a été close en 2006. La deuxième englobe les crédits de paiement ouverts pour la mise en place et le fonctionnement effectifs de l'ISPA en Croatie.

La ligne budgétaire B13 05 01 01 couvre toutes les dépenses liées au cofinancement des projets d'infrastructure (mesures). Un montant total de 6 762 276,41 EUR a été versé au titre de cette ligne en 2009.

Tableau 1: Budget de l'ISPA en 2009 (en euros)

Ligne budgétaire	Paielements effectués
Dépenses de gestion administrative: ligne B13 01 04 02 (close en 2006)	0
Dépenses opérationnelles: ligne B13 05 01 01	6 762 276,41
Total	6 762 276,41

Financement des projets

5. NOUVEAUX PROJETS ISPA

Aucun nouveau projet ISPA n'a été adopté en 2009.

6. NOUVEAUX ENGAGEMENTS

L'ISPA ayant pris fin en 2006, aucun nouvel engagement n'a été effectué en 2009, que ce soit dans le domaine de l'environnement ou dans celui des transports.

7. PROJETS FINANCES ENTRE 2005 ET 2009

Entre 2005 et 2006, la Commission a approuvé un total de six projets proposés par la Croatie. Trois de ces projets relèvent de l'environnement, deux autres concernent les transports et le dernier était consacré à une mesure horizontale d'assistance technique (organisation des comités de suivi obligatoires et soutien aux agences exécutives de l'ISPA). Le montant total des dépenses d'investissements admissibles de ces projets s'élève à 107 474 736 EUR, dont 59 000 000 EUR, soit 54,8 %, alloués par l'ISPA. Fin 2006, la Commission avait engagé la totalité des crédits ISPA réservés à la Croatie pour la période 2005-2006, crédits répartis de façon équilibrée entre le secteur de l'environnement et celui des transports.

Tableau 2: Projets en Croatie approuvés pour la période 2005-2006¹ (en euros)

Secteur	Décisions sur les projets n ^{os}	Coûts admissibles	Participation de l'ISPA	Taux d'aide moyen (en %)	Engagements
Environnement	3	46 287 701	29 466 355	63,65	29 466 355
Transports	2	60 924 700	29 271 310	56,5	29 271 310
Mesures horizontales d'AT	1	262 335	262 335	100	262 335
Total	6	107 474 736	59 000 000	73	59 000 000

¹ Aucun projet n'a été approuvé depuis 2006, année où le programme ISPA a pris fin.

8. PAIEMENTS

En règle générale, les paiements consistent, pour chaque projet d'investissement, en deux avances représentant au total 20 % de la contribution de l'ISPA, en paiements intermédiaires (ou remboursements) pouvant atteindre 80 % de la participation financière (voire 90 % dans des cas exceptionnels) et en un versement du solde après la clôture du projet. Un montant total de 6,76 millions d'EUR a été versé en 2009 pour les projets ISPA approuvés en Croatie, soit 11,4 % des subventions ISPA correspondantes.

Les progrès se sont poursuivis en 2009, parallèlement à l'exécution des mesures bénéficiant du soutien de l'ISPA. Cette année-là, la plupart des demandes de paiements concernaient des paiements intermédiaires. Il s'agit d'une évolution encourageante, dans la mesure où ces paiements sont effectués sur la base de dépenses réellement effectuées et reflètent donc des réalisations concrètes. Le montant total des paiements effectués en 2009 s'élève à 6 762 276,41 EUR, somme légèrement inférieure à celle versée en 2008 (7 888 041,30 EUR). Cette diminution est due aux complications et retards liés à deux importants appels d'offres de marchés de travaux qui n'avaient pu être clôturés fin 2009, en dépit de leur lancement dès le début de l'année.

À la fin de la période 2005-2009, un total de 20 846 023,71 EUR avait été versé à la Croatie, ce qui représente 35,33 % des engagements budgétaires de cette même période (59 millions d'EUR).

Tableau 3: Paiements (en euros)

Secteur	2005-2008	2009	Total 2005-2009
Environnement	5 486 527,00	2 390 822,62	7 877 349,62
Transports	8 387 352,30	4 371 453,79	12 758 806,09
AT	209 868,00	0	209 868,00
Total	14 083 747,30	6 762 276,41	20 846 023,71

9. TABLEAUX RECAPITULATIFS

Le tableau 4 ci-dessous récapitule les interventions de l'ISPA pour 2009 et pour la période 2005-2009.

Tableau 4: Projets approuvés en Croatie pour la période 2005-2009 (en euros)

Sous-secteur	Nombre de projets	Coûts admissibles	Participation de l'ISPA	2009		2005 – 2009	
				Engagements	Paiements	Engagements	Paiements
Environnement							
Eau	0	0	0	0	0	0	0
Eau et eaux usées (y compris leur traitement)	1	36 000 000	22 500 000	0	2 217 698,68	22 500 000	6 717 698,68
Station d'épuration des eaux usées	0	0	0	0	0	0	
Déchets solides	1	8 823 601	6 000 049	0	0	6 000 049	600 005,00

Qualité de l'air	0	0	0	0	0	0	
Mesures horizontales	1	1 464 100	966 306	0	173 123,94	966 306	559 645,94
Total du secteur	3	46 287 701	29 466 355	0	2 390 822,62	29 466 355	7 877 349,62
Transports							
Transport routier	0	0	0	0	0	0	
Transport ferroviaire	1	60 182 962	28 789 180	0	4 275 027,79	28 789 180	12 565 954,09
Transports routier et ferroviaire	0	0	0	0	0	0	
Navigation intérieure	0	0	0	0	0	0	

Aéroports	0	0	0	0	0	0	
Mesures horizontales	1	741 738	482 130	0	96 426	482 130	192 852,00
Total du secteur	2	60 924 700	29 271 310	0	4 371 453,79	29 271 310	12 758 806,09
Mesures horizontales							
AT	1	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868
TOTAL	6	107 474 736	59 000 000	0	6 762 276,41	59 000 000	20 846 023,71

Assistance technique

10. FORMES ET METHODES DE FOURNITURE DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Le recours à des mesures d'assistance technique constitue un élément essentiel des projets financés par l'ISPA; ces mesures sont le garant d'une programmation réussie et de la bonne exécution de ces projets. Elles portent essentiellement sur la préparation et la réalisation des projets en étroite collaboration avec le bénéficiaire, selon le principe d'«apprentissage par la pratique». De plus, en œuvrant au renforcement des compétences institutionnelles et administratives, l'ISPA aide les pays bénéficiaires à se préparer à l'utilisation des instruments de la politique de cohésion.

Deux types de mesures d'assistance technique sont appliqués:

- l'assistance technique fournie à l'initiative du pays bénéficiaire, directement liée au financement du projet, comme la préparation ou l'élaboration de ce dernier, l'assistance technique destinée à sa réalisation et le renforcement des compétences administratives;
- l'assistance technique fournie à l'initiative de la Commission, qui est pour l'essentiel liée aux activités menées par la délégation de l'UE, y compris l'évaluation du projet.

11. ASSISTANCE TECHNIQUE A L'INITIATIVE DU PAYS BENEFICIAIRE

Préparation des projets et renforcement institutionnel

L'objectif des mesures d'assistance technique au stade de préparation des projets est de veiller à ce que les projets soumis à la Commission par les pays bénéficiaires en vue d'un financement de l'UE soient techniquement et financièrement solides, tant dans leur conception que dans leur gestion et leur exécution. Si nécessaire, ces mesures incluent la réalisation d'études stratégiques sur les secteurs ou sous-secteurs pouvant prétendre à une aide de pré-adhésion. De plus, elles visent généralement à constituer une réserve de projets de qualité, de façon que, le moment venu, un nombre suffisant de projets adéquats puisse être soumis et que le pays bénéficiaire puisse engager et absorber totalement les fonds disponibles. La constitution d'une solide réserve de projets est également essentielle à l'aboutissement des interventions de l'Instrument d'aide de pré-adhésion. À cet égard, deux des trois mesures d'assistance technique actuellement appliquées visent à préparer des réserves de projets pour l'IAP dans les domaines de l'environnement et des transports. La troisième mesure a pour objectif d'accroître les compétences institutionnelles de l'ACFP, de manière que celle-ci puisse gérer et mener à bien les projets ISPA.

Au total, deux mesures d'assistance technique consacrées à la préparation des projets ont été approuvées entre 2005 et 2006 pour un coût total admissible de 2 205 838 EUR, dont 1 448 436 EUR (65,6 %) sont pris en charge par l'ISPA. Une mesure d'assistance technique a été approuvée en 2006 pour le renforcement des compétences institutionnelles, moyennant un coût total admissible de 262 335 EUR, intégralement supporté par l'ISPA.

**Tableau 5: Mesures d'assistance technique adoptées à l'initiative de la Croatie
pour la période 2005-2009 (en euros)**

Sous-secteurs	Nombre de projets	Coûts admissibles	Participation de l'ISPA	Engagements 2009	Paiements 2009	Engagements 2005-2009	Paiements 2005-2009
Environnement							
Total du secteur	1	1 464 100	966 306	0	173 123,94	966 306	559 654,94
Transports							
Total du secteur	1	741 738	482 130	0	96 426,00	482 130	192 852,00
Mesures horizontales d'AT							
Total du secteur	1	262 335	262 335	0	0	262 335	209 868,00
TOTAL	3	2 468 173	1 710 771	0	269 549,94	1 710 771	962 374,94

12. ASSISTANCE TECHNIQUE A L'INITIATIVE DE LA COMMISSION

Depuis le lancement de l'ISPA, les mesures d'assistance technique prises à l'initiative de la Commission ou pour le compte de cette dernière visent plus particulièrement à permettre à la délégation de l'Union européenne de mener à bien ses procédures de contrôle *ex ante* (y compris l'évaluation de projets) conformément aux normes requises pour la gestion des fonds de l'UE. Aucune mesure d'assistance technique de ce type n'a été financée par l'ISPA depuis 2006; à compter de cette date, ces mesures ont toutes été financées par l'IAP.

13. EXECUTION

Les deux premiers projets croates ont été approuvés en décembre 2005, et les quatre autres, en juillet et en septembre 2006. À la fin de l'année 2009, cinq des six projets ISPA – y compris deux des trois projets d'infrastructure – avaient démarré. Le dernier projet d'infrastructure était en cours de soumission, la signature des contrats étant attendue pour le début de l'année 2010. Trois contrats ISPA sont à présent clôturés, et plusieurs autres en sont à un stade d'exécution très avancé. En outre, l'adjudication d'un des trois projets d'infrastructure est totalement terminée et une grande partie des travaux a été réalisée (environ 65 %, voir photos du projet en page 6).

À la fin de l'année 2009, six contrats au total devaient encore être attribués, dont quatre contrats de fournitures. Deux autres appels d'offres étaient en cours d'évaluation et, un contrat ayant pris fin, le marché concerné devait faire l'objet d'un nouvel appel d'offres.

En 2009, de sérieux problèmes se sont une nouvelle fois posés dans les appels d'offres et les passations de marchés; trois appels d'offres déterminants (pour deux marchés de travaux et un marché de services) ont dû être relancés, ce qui a entraîné des retards et compliqué l'exécution des projets concernés. Qui plus est, un des soumissionnaires retenus a mis fin à son contrat après plusieurs mois d'activité et le marché a donc dû faire l'objet d'un nouvel appel d'offres.

La plupart des projets ISPA entrent à présent dans la phase finale d'adjudication. Aussi veille-t-on particulièrement à garantir que le montant alloué par l'ISPA à chacun des projets est totalement décaissé. C'est pourquoi les projets peuvent faire l'objet d'ajustements au cours de l'année 2010 moyennant des modifications de leurs protocoles de financement respectifs.

Des modifications des «Lignes directrices relatives à la clôture des projets relevant du Fonds de cohésion et des anciens projets ISPA 2000-2006»² ont été adoptées pour proroger jusqu'au 31 décembre 2011 la date de fin d'éligibilité applicable aux anciens projets ISPA (qui relèvent à présent du Fonds de Cohésion) approuvés depuis le 1^{er} janvier 2004, et jusqu'au 31 décembre 2012 la date de fin d'éligibilité applicable aux projets dotés d'une enveloppe de 100 millions d'EUR ou plus adoptés depuis le 1^{er} janvier 2004. Des propositions similaires seront faites pour les projets d'infrastructure en cours de réalisation en Croatie. La Commission avait pris l'initiative d'une prorogation de la date de fin d'admissibilité pour aider les pays bénéficiaires du Fonds de cohésion (anciennement ISPA) pendant la crise économique. Dans le cas de la Croatie, cette prorogation d'un an permettrait que tous les fonds ISPA alloués au pays bénéficiaire soient distribués efficacement.

Le fonctionnement de l'agence exécutive de l'ISPA en Croatie était toujours aussi erratique en 2009, mais une amélioration globale a été observée. La persistance de

² SEC (2008) 415 du 28.3.2008

ces résultats décevants peut s'expliquer, entre autres, par la pression croissante qui s'exerce sur le personnel, lequel doit aujourd'hui gérer aussi les projets IPA. Ce manque de diligence dans l'exécution du projet peut également être attribuée à la lenteur et au caractère parfois très bureaucratique des procédures internes de l'administration croate.

Pour conclure sur une note positive, il est à noter que, fin 2009, la quasi-totalité des six projets ISPA étaient en voie d'exécution. Tous les contrats décisifs sont en cours de réalisation ou sur le point d'être signés. Quant aux appels d'offres pour les quelques marchés qui doivent encore être attribués, certains ont été lancés, d'autres vont l'être incessamment, mais aucun de ces contrats n'est urgent. On peut donc dire que 2009 a été une année cruciale et réussie pour l'ISPA en Croatie. En dépit d'obstacles majeurs, les efforts considérables consentis par tous les acteurs des projets ont porté leurs fruits et permis aux autorités d'enregistrer de réels progrès.

14. SUIVI DES PROJETS

Le suivi global et l'évaluation de l'état d'avancement des projets ISPA et de l'efficacité de leur réalisation prennent des formes diverses: réunions périodiques dans les locaux de la délégation de l'UE, rapports de suivi des organes chargés de l'exécution des projets, visites sur place par le personnel de la Commission et suivi formel lors des réunions semestrielles du Comité de suivi de l'ISPA en Croatie, et réception des rapports annuels de l'agence exécutive sur chaque projet ISPA.

Deux réunions du Comité de suivi ISPA se sont tenues en Croatie, en juin et novembre 2009. Au cours de chacune d'elles, une attention particulière a été accordée à la résolution des problèmes liés à deux appels d'offres décisifs qui ont dû être relancés après l'échec des tentatives d'adjudication. Le texte des deux appels d'offres a été dûment remanié et, en dépit de ces contretemps, les deux procédures d'adjudication ont été relancées et étaient presque parvenues à leur terme à la fin de l'année.

D'autres problèmes ont retenu l'attention lors des réunions du Comité de suivi: la complexité grandissante inhérente à l'exécution des projets à mesure qu'approchait le mois de décembre 2010, date de fin d'admissibilité pour les paiements; la nécessité de réduire les délais nécessaires à l'administration croate pour approuver les documents; le besoin d'un respect plus strict des procédures d'appels d'offres (raison de l'échec d'un des principaux marchés de travaux susmentionnés); la nécessité d'apporter des modifications au protocole de financement de deux projets afin de proroger le plus possible la date de fin d'admissibilité pour les paiements, ce qui a permis d'ajuster le taux de cofinancement et de revoir la distribution des fonds après la clôture de tous les appels d'offres; la préparation des rapports finaux; les discussions autour des résultats insuffisants de certains prestataires et les conséquences découlant de la dénonciation d'un contrat spécifique; l'affectation et l'utilisation de l'intérêt produit sur les comptes individuels de l'ISPA; l'utilisation de l'«excédent» des fonds ISPA à la suite de la clôture des processus d'adjudication pour chacun des projets ISPA; la nécessité de renforcer le personnel des organismes croates participant à la réalisation des projets; les modifications à apporter aux derniers protocoles de financement, ainsi que la nécessité d'introduire une demande spéciale de prorogation de la fin d'admissibilité de trois projets d'infrastructure au mois de décembre 2011 afin de permettre l'absorption des crédits de l'IPA (une

prorogation de ce type a été accordée à certains anciens projets ISPA approuvés en 2005 et 2006 et relevant à présent du Fonds de cohésion).

15. GESTION ET CONTROLE FINANCIERS (INCLUANT L'EDIS)

Les principales dispositions régissant la gestion et le contrôle financiers, de même que le traitement des irrégularités, sont établies par le règlement ISPA³ et l'annexe III du protocole de financement, tels qu'ils sont applicables en vertu du régime de contrôle *ex ante* de la Commission. Ces dispositions se rapprochent des dispositions applicables au Fonds de cohésion et aux Fonds structurels. Elles portent pour l'essentiel sur la mise en place de systèmes et de procédures internes de contrôle financier de nature à garantir la transparence et l'absence de discriminations dans la passation des marchés publics, ainsi que sur l'exactitude des dépenses déclarées et l'existence de capacités d'audit internes appropriées, d'une piste d'audit suffisante et d'un traitement adéquat des irrégularités.

Initialement, l'unité Audit de la DG REGIO prévoyait de procéder à un audit des projets ISPA en Croatie au cours de l'année 2009. Il s'agissait de veiller à ce que les informations sur l'exécution des projets ISPA et les flux financiers y relatifs présentent des garanties sur les trois points suivants: légalité et régularité des déclarations de dépenses soumises à la Commission, respect des politiques de l'Union européenne, en particulier des exigences en matière de publicité, et conformité avec les principes d'une saine gestion financière. Cependant, pour toute une série de raisons, l'audit a dû être reporté au début de l'année 2010.

En 2009, l'unité Audit s'est penchée en priorité sur les activités liées à la mise en service de l'IPA⁴. Bien qu'elle n'ait effectué aucune mission en Croatie en 2009, l'unité Audit a continué, avec la délégation de l'UE, à presser les autorités croates de renforcer leurs compétences institutionnelles en poursuivant le recrutement et la formation de personnel.

La délégation de l'UE à Zagreb est restée le principal mécanisme de garantie d'une gestion et d'un contrôle financiers rigoureux. Le nombre de documents ISPA rejetés reste élevé, ce qui prouve à suffisance que des efforts restent à faire du côté des autorités croates avant que l'on puisse se fier à leur aptitude à gérer correctement les fonds ISPA de manière indépendante. Il est à noter, dans ce contexte, que la délégation de l'UE ne dispose toujours pas d'effectifs suffisants, après d'autres tentatives de recrutements infructueuses, ce qui, combiné à une charge de travail sensiblement accrue en raison des activités IPA, a mis le personnel de la délégation à rude épreuve.

³ Règlement (CE) n° 1267/1999 du Conseil du 21 juin 1999 établissant un instrument structurel de pré-adhésion (JO L 161 du 26.6.1999, p. 73).

⁴ Il s'agissait surtout pour l'unité Audit, en 2009, d'obtenir des garanties suffisantes sur l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle des projets IPA et sur leur conformité avec les exigences des réglementations applicables.

DIS

L'exigence d'accréditation DIS (système de gestion décentralisée) de l'ACFP, agence exécutive de l'ISPA en Croatie, est régie par les dispositions de l'article 164 du règlement financier⁵. La Commission a accordé cette accréditation le 13 février 2006.

EDIS

L'Instrument d'aide de pré-adhésion (IAP) ayant succédé à l'ISPA en 2006, il est devenu inutile de faire passer l'ISPA au régime EDIS (système de gestion décentralisée étendue), qui requiert uniquement des contrôles *ex post* de la part de la Commission. Aussi les efforts récents des autorités croates se sont-ils concentrés sur la préparation des structures IPA en vue du passage au régime EDIS, puisque ces structures seront encore en place pendant un certain temps, jusqu'à l'adhésion. D'ici là, la délégation de l'UE en Croatie conservera son rôle majeur dans la supervision de la gestion, de l'exécution et du suivi des mesures ISPA.

16. ÉVALUATION DES RISQUES

La stratégie d'audit prévue pour 2009 se fondait sur les résultats d'une analyse de l'état d'avancement des interventions de l'ISPA et sur les objectifs connexes de la direction chargée de l'Audit au sein de la Direction générale de la politique régionale. La stratégie d'audit fixe les objectifs définis par les directeurs de la DG Politique régionale. La définition de ces objectifs repose sur un dialogue approfondi avec les directions opérationnelles, dialogue qui donne lieu à un échange d'informations sur les risques encourus. La stratégie d'audit détermine ensuite les actions qui doivent permettre d'atteindre les objectifs, compte tenu des risques mis en évidence. En général, l'application de cette stratégie limite les risques en question. Aucun audit relatif à l'ISPA n'a été mené en Croatie en 2009, contrairement au plan initial. L'audit prévu a été reporté pour le début de l'année 2010.

Dans le contexte du système d'approbation *ex ante*, la priorité est de vérifier que des procédures de contrôle suffisantes sont en place pour l'exécution des projets et les paiements qui y sont liés. Cependant, la gestion des fonds de pré-adhésion comporte un risque intrinsèque, puisque ces fonds sont distribués par l'intermédiaire de toute une série d'organismes et de systèmes. L'admissibilité des dépenses est subordonnée au respect des règles et des conditions fixées par l'Union et les pays, ce qui peut rendre l'exercice complexe et mener à des erreurs d'interprétation.

17. CONCLUSIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE

Il n'y a eu ni missions ni audits en Croatie en 2009.

⁵ Dispositions qui ont toutefois été supprimées à compter du 1^{er} mai 2007 en vertu du règlement (CE, Euratom) n° 1995/2006 (JO L 390 du 30.12.2006, p. 1).

18. PARTENAIRES DE COFINANCEMENT – BEI ET BERD

La Commission a maintenu des contacts réguliers avec ces institutions de prêt, qui ont une expérience avérée de la préparation et de l'exécution de projets tant à l'échelon national que pour la coordination horizontale des questions de stratégie et de méthodologie relatives à la programmation et à la réalisation des projets. Les compétences de ces banques, spécialisées dans la mise au point de combinaisons subventions/prêts et, notamment, d'accords de partenariat public-privé, sont extrêmement précieuses pour l'amélioration de la qualité des projets soutenus par l'ISPA. Toutefois, la Banque européenne d'investissement n'intervient dans aucun des projets ISPA en Croatie.

La Banque européenne pour la reconstruction et le développement est la seule institution financière internationale à participer activement à un projet ISPA en Croatie; cette participation prend la forme d'un prêt de 10 millions d'EUR destiné à un projet approuvé en 2005 dans le secteur de l'environnement: le programme de distribution et d'assainissement des eaux de Karlovac. Des représentants de la BERD ont donc pris part aux deux réunions du Comité de suivi ISPA qui se sont tenues en Croatie en 2009.

19. MARCHES PUBLICS

Le respect des obligations juridiques de rigueur, d'équité et de transparence applicables aux marchés publics, telles qu'elles sont inscrites dans les règles PRAG, s'est avéré être un enjeu majeur dans la réalisation des projets ISPA. La difficulté de respecter les principes de l'UE en matière de passation des marchés a entraîné des retards dans l'exécution des projets ISPA et, dans certains cas, l'obligation de relancer les appels d'offres. Les services de la Commission – et, en particulier, la délégation de l'UE à Zagreb – ont donc été obligés de continuer à intervenir pour garantir que les procédures étaient correctement appliquées, et les erreurs, corrigées; ils ont même dû, à l'occasion, aider l'agence exécutive en assurant la liaison avec des soumissionnaires mécontents. Si la qualité globale des appels d'offres s'est améliorée, elle reste quelque peu inégale.

Dès lors qu'il a été décidé de ne pas passer au régime EDIS (voir plus haut), l'approbation *ex ante* par la Commission, qui régit les procédures d'appels d'offres et de passation des marchés pour les projets ISPA, reste donc totalement justifiée. Dans le système actuel d'approbation *ex ante* et conformément à la décision DIS sur l'octroi des compétences de gestion, l'ACFP assume seule la fonction de pouvoir adjudicateur responsable de l'exécution des projets, tandis que la Commission approuve chaque phase de la procédure de passation des marchés publics. Il en résulte que, sans être une partie contractante, la Commission partage pourtant la responsabilité de veiller au respect des procédures de passation de marchés (en effet, en l'absence d'approbation de la Commission, les contrats conclus entre les bénéficiaires et les entrepreneurs ne sont pas valables).

20. POLITIQUE DE CONCURRENCE

L'aide de l'ISPA est avant tout destinée à couvrir des dépenses publiques ou équivalentes relatives à des services collectifs et elle n'entraîne généralement pas de problème d'incompatibilité avec les dispositions de l'Union européenne en matière de concurrence. Tant que les règles d'attribution des marchés publics sont respectées, et pour autant que le libre accès à ce type d'infrastructure soit garanti à tous les opérateurs réunissant les conditions techniques et juridiques nécessaires, cette aide ne confère aucun avantage particulier à certaines entreprises.

21. POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT

En soutenant directement des projets prioritaires dans le domaine de l'environnement, l'ISPA joue également un rôle dans la politique environnementale et le respect des normes de l'Union en Croatie. L'expérience acquise grâce à l'élaboration et la réalisation de projets renforce les compétences administratives du pays et accélère la réforme du secteur de l'environnement. Cette amélioration des compétences administratives se fait notamment sentir dans la programmation des investissements et la définition des priorités environnementales. Des progrès

réguliers ont également été réalisés dans l'application correcte de la directive EIE⁶, y compris la consultation publique. L'ISPA contribuera ainsi, espère-t-on, à l'amélioration de la protection de l'environnement en Croatie.

Il est important de souligner qu'en vue de l'introduction de l'IAP, qui entraînera un accroissement du nombre d'organismes concernés et un afflux de projets supplémentaires, la Croatie doit affecter à la réalisation des projets les ressources financières et humaines suffisantes (y compris pour le suivi, l'inspection, la délivrance des autorisations et la rédaction des rapports).

22. POLITIQUE DES TRANSPORTS

Les réseaux de transport en Croatie, approuvés conformément à l'évaluation des besoins en infrastructures de transport (*Transport Infrastructure Needs Assessment – TINA*) et à l'étude sur les infrastructures dans la région des Balkans (*Regional Balkans Infrastructure Study - REBIS*), se sont développés autour des corridors paneuropéens de transport. Plusieurs de ces corridors traversent en effet le territoire croate, dont le corridor VII (Danube), le corridor X (Salzbourg-Ljubljana-Zagreb-Belgrade-Niš-Skopje-Vélès-Thessalonique, y compris la branche X a) et le corridor V, qui a deux branches en Croatie (la branche V b, Budapest, Zagreb Rijeka, et la branche V c, Budapest, Sarajevo, Ploče). Ces réseaux ont servi de base pour la planification de la stratégie nationale de transport élaborée pour l'ISPA. Ainsi, le seul projet ISPA dans le domaine des transports (infrastructure ferroviaire) fait partie des réseaux *TINA* et *REBIS* et porte sur la construction ou la réhabilitation de sections, de points nœuds ou de bretelles d'accès des réseaux. Les réseaux RTE-T en Croatie ont été conçus à partir des recommandations de l'Observatoire des transports de l'Europe du Sud-est (*SEETO*).

⁶ Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175 du 5.7.1985, p. 40).

Coordination entre les instruments de pré-adhésion

Coordination avec les délégations de l'UE

Les services de la Commission (DG Élargissement, Relations extérieures et Politique régionale) ont organisé des réunions périodiques avec les experts des délégations responsables du programme PHARE et de l'ISPA pour examiner des questions de programmation et d'exécution concernant, notamment, les appels d'offres et la passation des marchés.

Coordination avec l'instrument IAP

Afin de garantir une coordination efficace des activités et d'éviter tout double emploi, les questions liées à la composante de développement régional de l'IPA ont été prises en compte au cours des deux réunions du Comité de suivi ISPA qui se sont tenues en Croatie en 2009. Deux des mesures d'assistance technique bénéficiant de l'aide de l'ISPA ont trait à la préparation de réserves de projets dont la réalisation sera cofinancée par l'IPA.

23. MESURES DE PUBLICITE

Les projets ISPA n'ont fait l'objet d'aucune mesure de publicité importante en 2009.