

Décision de la Commission européenne sur la mise en œuvre du programme PHARE dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE (15 juin 1998)

Légende: Le 15 juin 1998, la Commission européenne rédige un rapport sur les lignes directrices pour la mise en œuvre du programme PHARE dans les pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

Source: Commission européenne. Decision de la Commission concernant les lignes directrices pour la mise en œuvre du programme PHARE dans les pays candidats, 1998-1999, SEC/98/1012. Bruxelles: 1998. 18 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL:

http://www.cvce.eu/obj/decision_de_la_commission_europeenne_sur_la_mise_en_oeuvre_du_programme_phare_dans_les_pays_candidats_a_l_adhesion_a_l_ue_15_juin_1998-fr-ff1f1b1c-14ce-4d31-bcb4-6fd3357e2a43.html

Date de dernière mise à jour: 05/09/2012

Decision de la Commission concernant les lignes directrices pour la mise en oeuvre du programme PHARE dans les pays candidats, 1998-1999 (Bruxelles, 15 juin 1998)

1. Introduction

L'assistance financière des Communautés européennes aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO) est fournie dans le cadre du programme Phare en vertu du règlement 3906/89 du Conseil.

Conformément aux dispositions de l'article 8 de ce règlement, les présentes lignes directrices générales fournissent les orientations principales du fonctionnement du programme Phare en 1998-1999 dans les pays d'Europe centrale et orientale qui ont posé leur candidature d'adhésion à l'Union européenne (les pays candidats). La Commission pourra proposer d'étendre la validité de ces lignes directrices au-delà de l'an 2000.

Le rôle de Phare dans le processus d'adhésion s'étant élargi, il apparaît qu'une distinction conceptuelle doit être effectuée entre les activités dans les pays candidats et celles en Albanie et dans l'ex-Yougoslavie (à l'exception de la Slovénie), qui n'ont pas posé leur candidature à l'Union, et dont les programmes, par conséquent, ne sont pas axés sur l'adhésion. Les présentes lignes directrices générales, qui font partie intégrante du processus de pré-adhésion, ne s'appliquent qu'aux activités Phare déployées dans les dix pays candidats. Des lignes directrices spécifiques aux pays non associés feront l'objet d'un document séparé. Dans l'intervalle, les lignes directrices de 1994-97 resteront d'application.

2. Évolution du Programme Phare

Le Programme Phare est un programme d'aide créé en 1989 pour soutenir le processus de réforme économique et sociale en Pologne et en Hongrie. Au fur et à mesure de l'évolution de la situation politique en Europe centrale et orientale, la couverture géographique de Phare s'est progressivement étendue, et son budget a augmenté. Actuellement, 14 pays (dont la Croatie, qui continue de satisfaire aux conditions, bien que les activités Phare y soient suspendues), dont 10 sont associés¹, satisfont aux conditions requises pour l'obtention de l'assistance du programme.

La nature de Phare a également évolué. Ses activités initiales étaient ciblées sur les besoins immédiats des économies en transition en matière d'aide d'urgence et de réformes institutionnelles. Avec l'avancée du processus de transition, l'éventail des programmes soutenus par Phare s'est élargi, pour englober le développement économique à plus long terme et les besoins en investissements. Durant cette période, l'action de Phare était principalement guidée par la demande des pays partenaires, qui étaient les premiers moteurs des programmes et de leur élaboration. Ceci permettait de s'assurer que les pays partenaires étaient réellement intéressés par le programme, et que celui-ci restait flexible et réactif face aux besoins très différents, très changeants des pays partenaires. L'inconvénient de cette approche est que, les programmes étant devenus disparates et les priorités et les petits projets s'étant multipliés, les programmes sont parfois devenus difficiles à gérer, comme l'a souligné en 1997 le rapport provisoire de Phare.

Si le Conseil européen de Copenhague fut d'une importance considérable pour le programme Phare en ce qu'il autorisa pour la première fois, l'affectation, à concurrence de 15%, des ressources Phare au cofinancement de grands projets d'infrastructure, le Conseil européen d'Essen de décembre 1994 fut un véritable tournant puisqu'il confirma l'engagement de l'Union en ce qui concerne l'adhésion des dix pays associés et adopta la stratégie de pré-adhésion, dont Phare devenait le principal instrument financier. Cette décision liait explicitement Phare au processus d'adhésion. Le Conseil d'Essen porta aussi à 25% la part des fonds de Phare qui pouvaient être affectés au cofinancement de grands projets d'infrastructure et confirma l'approche de programmation pluriannuelle.

Lors du Conseil d'Amsterdam de juin 1997, le Conseil européen invita la Commission à poursuivre le processus de réforme du programme Phare et à continuer à développer le soutien à la pré-adhésion. La Commission proposa donc, dans Agenda 2000, de renforcer la stratégie de pré-adhésion pour la période 1998-99 et, notamment, de recentrer le programme Phare, principale raison d'être des présentes lignes

directrices, et de créer de nouveaux instruments financiers pour la période 2000-06.

En décembre 1997, le Conseil européen annonça que le Conseil déciderait de mettre en place un nouvel instrument, le Partenariat pour l'adhésion. Celui-ci sera l'élément principal de l'extension de la stratégie de pré-adhésion. Le Partenariat pour l'adhésion mobilisera, dans un cadre unique, toutes les formes d'assistance en faveur des pays candidats. Pour chaque pays, ce cadre unique précisera les priorités à observer pour mener à bien l'adoption de l'acquis de l'Union, ainsi que les ressources financières dégagées à cette fin, en particulier les aides prévues par le programme Phare. Le Conseil européen déclara que le programme Phare se concentrerait sur l'adhésion en fixant deux buts prioritaires : d'une part, le renforcement de la capacité administrative et judiciaire et, d'autre part, l'accroissement des investissements nécessaires à l'adoption et à l'application de l'acquis.

3. Phare : Le principal instrument financier pour l'adhésion

3.1 Les avis

Le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 a fixé les critères suivants d'adhésion pour les pays candidats:

- développement d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits de l'homme et le respect et la protection des minorités ;
- existence d'une économie de marché viable, capable de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, et
- capacité d'assumer les obligations découlant de l'adhésion, y compris les objectifs en matière d'union politique, économique et monétaire.

Le Conseil européen de Madrid de décembre 1995 avait quant à lui l'importance de renforcer les structures administratives des pays candidats dans le contexte de la pré-adhésion. La Commission était par ailleurs invitée à publier ses avis sur les demandes d'adhésion, des pays candidats et à préparer un document de synthèse sur l'élargissement. La Commission s'est acquittée de cette tâche en juillet 1997, signalant qu'aucun des pays candidats ne satisfaisait encore pleinement à tous les critères d'adhésion et précisant, pour chaque pays, les domaines dans lesquels des progrès étaient nécessaires afin de satisfaire aux obligations imposées par l'adhésion.

Dans ses conclusions, le Conseil européen, réuni en décembre 1997 à Luxembourg, déclara apporter son soutien à la stratégie renforcée de pré-adhésion, axée sur les Partenariats pour l'adhésion et l'accroissement de l'aide à la pré-adhésion.

3.2 L'objectif essentiel de Phare

L'objectif essentiel de Phare dans les pays candidats sera de les aider à adhérer à l'Union aussi rapidement que possible. Le programme deviendra donc un programme orienté vers l'adhésion. En accord avec les critères de Copenhague, il se concentrera sur un nombre limité de priorités afin de maximiser son impact sur cet objectif fondamental.

Pour y parvenir, le soutien apporté par Phare se concentrera sur les domaines d'action prioritaires énumérés dans les avis. Ces domaines seront explicités dans les Partenariats pour l'adhésion (voir §4.1). La réorientation de la politique Phare vers une approche prioritairement axée sur l'adhésion sera complétée par des modifications au niveau de la gestion, afin d'augmenter la vitesse et d'améliorer le bon déroulement, l'efficacité et la transparence des activités.

4. Un nouveau cadre de programmation

4.1 Les Partenariats pour l'adhésion

Les Partenariats pour l'adhésion seront établis par la Commission pour tous les pays candidats et comprendront les principes, les priorités, les objectifs intermédiaires et les conditions fixés par le Conseil. Ils rassembleront, dans un seul et même document par pays, les évaluations (basées sur les avis) de la Commission concernant les domaines prioritaires dans lesquels les pays candidats doivent progresser afin d'être prêts pour adhérer à l'Union, et la façon dont Phare soutiendra leurs efforts pour y parvenir. Il s'agit donc d'une double programmation:

- des priorités en matière de préparation à l'adhésion, basées en particulier sur l'application de l'acquis et sur les avis ;
- des moyens financiers disponibles pour aider chaque pays à s'attaquer aux priorités identifiées.

Les Partenariats seront complétés par des Programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis (PNAA), qui détailleront les engagements de chaque pays en matière d'application des critères fixés lors du Conseil de Copenhague et d'adoption de l'acquis, et tiendront compte d'instruments tels que le "Pacte sur le crime organisé", les "Évaluations économiques communes" etc.

Les Partenariats pour l'adhésion seront pluriannuels et couvriront la période de pré-adhésion, fournissant de la sorte le cadre pour la programmation pluriannuelle de l'assistance aux pays candidats, qui revêtira une importance grandissante puisqu'il faut offrir aux pays candidats (et aux autres sources de cofinancement, telles que les IFI) la possibilité de planifier et de développer des programmes qui pourront être immédiatement mis en place. Les Partenariats pour l'adhésion feront l'objet de révisions périodiques. Les ajustements nécessaires seront effectués selon la procédure fixée par l'article 2 du règlement 622/98 du Conseil.

4.2 La programmation Phare

4.2.1 Perspective pluriannuelle

Le Conseil européen de Cannes de juin 1995 a confirmé le montant indicatif de l'allocation financière Phare pour 1995-1999, qui s'élèvera à 6,693 milliards d'écus et a, ainsi, jeté les bases de la programmation pluriannuelle indicative, bien que le budget de Phare soit adopté sur une base annuelle par les autorités budgétaires.

De ce total, 3 milliards d'écus environ doivent encore être engagés pour la période 1998-99, sous réserve des décisions budgétaires annuelles des autorités budgétaires. Les montants indicatifs globaux au niveau national seront indiqués dans les Partenariats pour l'adhésion et pourront être revus à la lumière des résultats obtenus et de la capacité d'absorption, de même qu'en fonction des progrès réalisés dans la mise en place des Partenariats pour l'adhésion.

4.2.2 Décisions de financement annuelles

L'assistance financière aux priorités énumérées dans les Partenariats pour l'adhésion sera octroyée sur la base de décisions annuelles de financement prises par la Commission, conformément à la procédure établie à l'article 9 du règlement 3906/89 du Conseil. Les décisions de financement seront suivies d'un protocole de financement signé par chacun des pays candidats (ou par un échange de lettres, lorsqu'il s'agira de programmes pluri-bénéficiaires), qui identifiera les projets à mettre en place et indiquera les engagements pris par le pays à cet égard.

4.2.3 Programmation des enveloppes nationales

Les Partenariats pour l'adhésion serviront de plate-forme pour la programmation des programmes nationaux Phare, et des programmes de coopération transfrontalière, ainsi que d'autres aides à la pré-adhésion qui pourraient être accessibles à partir de l'an 2000. Les Partenariats pour l'adhésion ne concerneront pas la mise au point de programmes pluri-bénéficiaires.

L'assistance au développement des régions transfrontalières et frontalières sera maintenue. L'élargissement de sa couverture géographique sera poursuivi afin de permettre le financement d'activités transfrontalières entre les PECO ainsi qu'aux frontières PECO/NEI, qui ne sera donc plus limité aux régions frontalières d'un Etat membre, comme c'est le cas actuellement. Cette approche permettra la mobilisation de ressources suffisantes aux futures frontières extérieures de l'Union.

4.2.4 Mise au point de programmes pluri-bénéficiaires

Des programmes pluri-bénéficiaires ne seront mis en œuvre que lorsque l'approche plurinationale reposera sur une justification spécifique: économies d'échelle, nécessité de promouvoir la coopération régionale ou nécessité d'appliquer certains types de mécanismes de distribution, comme pour la Justice et les Affaires intérieures.

Le nombre de programmes pluri-bénéficiaires sera diminué afin de rationaliser les multiples programmes actuellement gérés et de garantir autant que possible l'adéquation entre les programmes et les besoins individuels des pays candidats.

Deux nouveaux et importants programmes d'investissement pluri-bénéficiaires seront néanmoins mis au point : l'un en faveur des petites et moyennes entreprises et l'autre en faveur des grandes infrastructures. Ces deux instruments sont décrits de façon plus détaillée au paragraphe 7 (investissements).

5. Les deux priorités principales de Phare

Deux priorités que doit apporter Phare ont été définies dans les avis.

La première priorité est le renforcement des capacités institutionnelles, qui consiste à aider les pays candidats à développer les structures, les ressources humaines et les capacités de gestion nécessaires à la mise en place de systèmes économiques, sociaux et régulateurs capables de réaliser le rapprochement des législations, et l'application de l'acquis communautaire, et une société civile solidaire et démocratique, capable de satisfaire aux critères de Copenhague et à l'objectif de convergence sociale et économique. On estime qu'environ 30% des ressources de Phare devront y être consacrés.

La seconde priorité est la nécessité d'aider les investissements destinés à gommer les déséquilibres sectoriels, régionaux et structurels dans les économies -des pays candidats. Elle comprendra une contribution visant à adapter les entreprises des secteurs public et privé aux normes communautaires, à mettre en place des infrastructures régionales-clés afin de faire avancer le processus d'intégration dans l'UE et, le cas échéant, à achever le processus de réforme économique et sociale. On estime qu'environ 70% des ressources de Phare devront y être consacrés.

La clé de répartition 30/70 fixée pour le renforcement des capacités institutionnelles et les investissements n'est qu'indicative, et sera appliquée au budget de Phare pour les 10 pays candidats en 1998-99. Elle ne reflète pas l'importance relative accordée aux deux priorités, mais est plutôt basée sur une estimation des besoins et des coûts, ainsi que sur la capacité d'absorption, particulièrement en matière de renforcement institutionnel. La clé de répartition doit être considérée comme un partage objectif, et non rigide, des ressources et sera appliquée de manière flexible pays par pays, la priorité étant donnée aux besoins en matière de renforcement des institutions.

La Commission veillera à assurer la complémentarité de l'assistance fournie sous les chapitres

"Renforcement des institutions" et "Investissements".

Toutes les mesures à financer définies dans les Protocoles annuels de financement seront identifiées parmi les priorités fixées dans les avis et les Partenariats pour l'adhésion, et viseront donc des domaines prioritaires reconnus présentant des objectifs (de quantité et de qualité, dans la mesure du possible) et un impact mesurables. Les Protocoles de financement seront par conséquent le reflet des besoins spécifiques de chaque pays. Dans certains cas (justifiés), la Commission proposera également le financement de projets permettant de mener à bien le processus de transition, en ce compris certains aspects de la réforme économique et sociale, afin d'aider les pays candidats à satisfaire aux critères de Copenhague.

6. Renforcement des capacités institutionnelles

Les avis ont clairement démontré que le renforcement des capacités institutionnelles et administratives des pays candidats constitue une condition essentielle à l'élargissement, dès lors que les pays veulent être en mesure d'adopter, de mettre en place et d'appliquer l'acquis comme l'exige l'adhésion à l'Union. Ceci impliquera la modernisation des administrations des pays candidats voire, dans certains cas, la mise en place de structures administratives entièrement nouvelles et le lancement d'un vaste programme de formation ciblée et de haute qualité et de réforme structurelle dans certains secteurs. En cette matière, d'importants efforts sont demandés aux pays candidats pour l'ensemble des institutions et des organisations impliquées dans le processus législatif et dans son application.

Dans cette approche de programmation, de distribution et de contrôle et dans le but de soutenir l'adhésion, la Commission, dans le cadre des Partenariats pour l'adhésion, veillera à accorder la priorité à des secteurs-clés, à concentrer les ressources afin de maximiser l'impact sur ces secteurs, et à leur apporter une aide qualitative par la rationalisation de son assistance. Elle veillera à mettre à profit les compétences d'organisations et d'administrations spécifiques des Etats membres afin de soutenir le transfert de savoir-faire vers les pays candidats.

Les activités relatives au renforcement des institutions devront se concentrer sur les faiblesses décelées non seulement au niveau de l'administration centrale des pays, mais également aux niveaux régional et local. Une attention toute particulière sera accordée à la coopération administrative nécessaire à la modernisation des procédures administratives et budgétaires.

En outre, dans le but de garantir la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits de l'homme et le respect et la protection des minorités demandés par le Conseil européen de Copenhague, une assistance sera fournie par le programme Phare afin de renforcer les capacités institutionnelles d'organisations non-gouvernementales.

L'assistance et tous les instruments s'attaqueront en premier lieu aux priorités nationales identifiées dans les Partenariats pour l'adhésion avec un maximum de flexibilité, d'efficacité et de rapidité. La mise en place de programmes et l'utilisation des fonds Phare auront pour but de permettre aux pays candidats de développer à moyen terme leurs propres institutions et systèmes de formation, en particulier par l'intensification des interactions avec des fonctionnaires et praticiens des institutions des États membres.

Chaque pays candidat devra mettre au point un **Plan de renforcement des Institutions** pour les principaux ministères, organismes et institutions responsables de l'adoption et de la mise en pratique de l'acquis dans les secteurs énumérés dans le Partenariat pour l'adhésion ; ce plan fera intégralement partie du PNAA de chaque pays. Le Plan de renforcement des Institutions devrait comprendre :

- un inventaire des besoins sur le plan de la réglementation, de la prise de décision politique, de l'organisation, de la formation et de l'équipement ;
- une liste de mesures législatives primaires et secondaires ;
- un plan financier et budgétaire relatif à ces mesures ;

- une description du programme, comprenant les projets et une ventilation des dotations financières ;
- des données précises concernant les calendriers et les principales phases d'exécution.

6.1 Mécanismes de soutien au renforcement des capacités institutionnelles

Un nombre limité de mécanismes liés au renforcement des institutions sera créé afin de fournir le savoir-faire et les services de base, qui pourront être financés par les Programmes nationaux et qui pourront être utilisés pour assurer le contrôle de la qualité des activités de renforcement des institutions financées par Phare. Le savoir-faire sera fourni de préférence et autant que possible par les administrations et les organisations des États membres, afin que celles-ci puissent soutenir les administrations et organisations correspondantes des pays candidats qui ont été identifiées comme prioritaires dans le cadre du renforcement des institutions. Les frais exposés par les États membres seront pris en charge par le programme Phare et la Commission conclura directement des accords-cadres avec les États membres, dans la mesure autorisée par le règlement financier. Ces mécanismes faciliteront le processus de renforcement des institutions dans les pays candidats, à l'aide d'instruments de soutien qui :

- faciliteront les accords de jumelage entre les principaux ministères, institutions, organisations professionnelles (par ex. le judiciaire), organismes, institutions européennes et régionales et autorités locales, en particulier par le détachement de fonctionnaires des États membres et des pays candidats ;
- prodigueront des conseils techniques spécialisés sur l'acquis (comme l'a fait TAIEX jusqu'à ce jour) ;
- assureront le contrôle de qualité des actions et mesures financées par la Commission ;
- faciliteront les formations et les stages dans les États membres (en plus des stages existants au sein de la Commission européenne)

6.2 Actions spécifiques

6.2.1 Participation à des programmes communautaires

La participation des pays candidats à des programmes communautaires se poursuivra par l'ouverture progressive d'un large éventail de programmes Communautaires aux pays candidats. Ces programmes constituent une préparation utile à l'adhésion, puisqu'ils permettent aux pays associés et à leurs citoyens de se familiariser avec les politiques et méthodes de travail de l'Union. Comme le stipulent les accords européens et leurs protocoles additionnels sur la participation aux programmes Communautaires, le soutien de Phare (qui sera de l'ordre de 10% de l'enveloppe nationale), sera fourni sur la base d'un cofinancement, auquel viendra s'ajouter une contribution des pays candidats eux-mêmes.

Ce plafond de 10% ne comprend pas la participation au programme-cadre de recherche et de développement, qui sera financée au titre de l'aide à l'investissement" (voir § 7).

Le Conseil européen de Luxembourg a autorisé les pays candidats à prendre part, en tant qu'observateurs et pour les points qui les concernent, aux comités de gestion responsables du contrôle des programmes auxquels ils contribuent financièrement, en fonction de dispositions spécifiques. En outre, les organismes communautaires auxquels les pays candidats seront autorisés à participer seront définis au cas par cas.

En ce qui concerne la Fondation européenne pour la formation, la Commission continuera à faire appel aux compétences de cette dernière dans le contexte du soutien à la formation professionnelle.

6.2.2 Justice et Affaires intérieures

Le renforcement de la capacité des pays candidats à légiférer et à mettre en place une législation dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures est d'une importance primordiale, en particulier en matière de lutte contre le crime organisé, le terrorisme, le trafic des êtres humains et la drogue. Le contrôle aux frontières extérieures, le respect des normes internationales dans des domaines tels que le droit d'asile, les visas et l'immigration, sont également importants. Une assistance spécialisée fournie principalement par la mobilisation d'experts des États membres et visant à aider au renforcement des capacités en matière de Justice et d'Affaires Intérieures sera fournie dans le cadre du programme Phare, en s'appuyant en particulier sur le travail effectué par les Points de contacts nationaux ; cette assistance sera poursuivie et élargie de manière à inclure dans le futur les pays candidats. Les fonds Phare seront également utilisés pour financer le coût des équipements liés à la mise en place de projets dans ces domaines.

Lorsque cela s'avérera nécessaire, une assistance sera fournie afin de renforcer le fonctionnement du système judiciaire, y compris en ce qui concerne l'assistance et le contrôle juridictionnel.

6.2.3 Mesures dans le domaine de la société civile

La garantie et le développement du processus démocratique dans les pays candidats sont une exigence essentielle des critères de Copenhague. En outre, à l'assistance éventuellement fournie au niveau gouvernemental pourra venir s'ajouter une assistance financière et technique apportée à des organisations non-gouvernementales, par exemple par des mesures de partenariat en coopération avec des homologues au sein de l'UE ou d'Europe centrale et orientale qui possèdent une expérience suffisante dans les secteurs concernés, et qui visera à :

- soutenir des initiatives ayant pour but la consolidation et la poursuite du développement de pratiques démocratiques et de la primauté du droit ;
- renforcer les capacités institutionnelles des organisations non-gouvernementales et des partenaires sociaux à tous niveaux ;
- appuyer l'insertion et la participation de toutes les personnes qui risquent d'être socialement, économiquement ou politiquement marginalisées en raison de leur culture, de leur croyance, de leur sexe, de leur orientation ou de leur handicap.

Ces mesures seront financées parallèlement au soutien accordé par le Programme Phare pour la démocratie, financé sur une ligne budgétaire distincte.

6.2.4 Mécanisme général d'assistance technique

Un mécanisme général d'assistance technique sera maintenu afin de garantir la flexibilité nécessaire dans la fourniture d'assistance dans des domaines spécifiques. Une assistance technique sera fournie par l'intermédiaire de ce mécanisme, en particulier pour aider à l'identification et à la préparation des projets.

6.3 Points de contacts nationaux pour la coordination du renforcement institutionnel

Étant donné l'importance d'une coopération aisée entre les fonctionnaires et les experts et afin d'assurer le respect de délais strictement établis, un Point de contact national sera mis en place dans chaque pays candidat et dans chaque État membre.

Les Points de contact nationaux serviront :

- au dialogue entre la Commission / les États membres / les pays candidats ;

- à opérer la liaison avec leurs administrations sur les matières opérationnelles ;
- à identifier les ressources nécessaires à l'exécution du Plan de renforcement institutionnel ;
- à assurer la liaison, lorsque ceci est nécessaire, entre TAIEX et les autres instruments de la Commission au niveau opérationnel ;
- à coordonner la préparation, la programmation et la révision du Plan de renforcement institutionnel (contacts dans les pays candidats uniquement) ;
- à contrôler les progrès effectués dans la mise en place de l'assistance jumelée.

Le réseau des Points de contact nationaux rencontrera régulièrement les services de la Commission. La Commission supervisera le processus d'assistance jumelée et administrative dans lequel les Points de contact seront impliqués, afin de garantir la mise en place efficace et transparente de l'assistance à la pré-adhésion. Une réunion plénière entre les Points de contact nationaux et des représentants de la Commission sera organisée ponctuellement afin de tenir toutes les parties au courant de la gestion du processus, et un rapport sera fourni sur une base annuelle. Une des fonctions principales des Points de contact nationaux consistera à assurer un contrôle de la qualité des jumelages et des échanges et à garantir que les actions entreprises par leur truchement s'effectuent de manière appropriée et transparente.

7. Investissements dans le domaine de l'acquis

L'adoption de l'acquis communautaire signifie que les pays candidats devront amener le plus rapidement possible leurs entreprises et leurs infrastructures principales à respecter les normes communautaires. Ceci impliquera des investissements considérables, qui seront d'autant plus efficaces qu'ils seront effectués dans un contexte institutionnel et régulateur approprié.

Étant donné l'ampleur des problèmes énumérés dans les avis, l'unique solution pour éviter de longues périodes de transition consiste pour les pays candidats à fournir un effort d'investissement exceptionnel afin de s'adapter aux normes communautaires et de développer leurs infrastructures. Si les investissements nécessaires ne sont pas réalisés et si la capacité clés pays candidats à résister aux pressions concurrentielles et aux lois du marché n'est pas renforcée, les bénéfices de l'élargissement pourraient être hypothéqués.

La nécessité d'augmenter les niveaux d'investissement se fait tout particulièrement sentir en ce qui concerne la mise en application des règles communautaires dans des domaines tels que la concurrence, l'environnement, l'énergie (y compris la sûreté nucléaire), la sécurité des transports, la législation sociale et du travail, les normes phytosanitaires, la législation en matière de produits industriels, la protection du consommateur, le contrôle des procédés de fabrication et du respect de la concurrence, la justice et les affaires intérieures.

Les investissements en infrastructures nécessaires à l'application de l'acquis dans le domaine de l'environnement sont énormes et constituent l'un des domaines prioritaires du soutien à la pré-adhésion apporté par Phare aux grands projets d'infrastructure et à d'autres projets.

En termes purement financiers, Phare ne peut faire face qu'à une très faible proportion des besoins, mais en tant que programme de subvention, il peut jouer un rôle essentiel de catalyseur dans des opérations de cofinancement à effet majeur avec les secteurs public et privé des pays partenaires et avec les institutions financières internationales.

A cet effet, un protocole d'accord a été établi entre la Commission européenne, la BERD et la Banque mondiale concernant la coopération pour la préparation à la préadhésion des pays candidats, qui vise à renforcer la coordination, à harmoniser l'action des uns et des autres et renforcer la coopération entre les différents instruments financiers, ainsi qu'à identifier des opportunités de cofinancement spécifiques et à normaliser les procédures. Une coopération étroite sera également assurée avec la BEI par le biais d'un

protocole d'accord distinct, et dans le contexte de la facilité, de préadhésion créée par cette institution, aux termes de laquelle des prêts sont accordés aux pays candidats dans des domaines relevant d'objectifs politiques-clés de l'Union européenne et visant à faciliter l'adoption de l'acquis communautaire, notamment dans le domaine de la protection de l'environnement et des RTE.

La Commission a proposé le renforcement de l'aide à la préadhésion en matière d'agriculture et d'assistance structurelle après l'an 2000 ; une grande partie de cette aide serait gardée en réserve pour le financement des investissements.

L'aide à l'investissement accordée dans le cadre du programme Phare se concentrera sur un nombre limité de domaines énumérés dans les partenariats pour l'adhésion afin d'aider réellement les pays candidats à se préparer à l'adhésion. Outre les investissements en infrastructures (transports, environnement et investissements liés à un renforcement des capacités institutionnelles par exemple), Phare peut également apporter son concours pour aider les candidats à satisfaire aux critères de Copenhague dans les domaines suivants :

- alignement sur les normes de l'Union européenne ;
- investissements dans le secteur privé afin d'appuyer des objectifs d'adhésion préétablis, tels que la restructuration d'un secteur de l'économie (industrie lourde, agriculture par exemple), dès lors qu'un plan détaillé existe déjà ou que le soutien apporté dans le cadre du programme Phare puisse aider à finaliser ce plan ;
- politiques de soutien similaires à celles en vigueur dans l'Union européenne, telles que les politiques de développement régional, social et rural ;
- soutien des PME (y compris création de micro-entreprises).

L'aide au secteur privé ne pourra être accordée que moyennant un cofinancement national. Toute distorsion de la concurrence devrait être évitée, notamment par la mise en œuvre pleine et entière des dispositions des accords européens concernant les aides d'État. Les investissements en capital humain et intellectuel seront également couverts, ce qui pourrait se traduire par l'octroi d'un concours Phare à la participation des pays candidats aux programmes de recherche et de développement de la Communauté.

Pour optimiser l'efficacité de la mise en œuvre, l'aide aux investissements octroyée dans le cadre du programme Phare sera fournie par le biais des structures existantes et d'instruments simples et flexibles qui ne pourront faire double emploi avec ceux déjà utilisés par les IFI ou des organismes des secteurs publics ou privés. A cet égard, l'aide à l'investissement peut porter sur des programmes de fourniture, les grands et petits projets d'infrastructures, les aides sectorielles à porter dans le cadre des systèmes nationaux de crédit, l'aide aux PME, les mesures de gestion du contrôle aux frontières et, dans certains cas, l'octroi de bonifications d'intérêt. Le paragraphe 7.2. énumère les critères spécifiques en matière d'aide à l'investissement.

7.1 Les points essentiels du programme Phare d'aide à l'investissement

7.1.1 Investissement dans les normes de l'UE

Pour tous les pays candidats, les avis concluent que la mise en conformité avec les normes de l'UE ne peut être obtenue par simple transposition de la législation de l'UE, mais devra de plus en plus se concentrer sur les problèmes de mise en œuvre, de contrôle et d'application de la législation dans l'économie des pays candidats. L'investissement dans les normes de la CE visera à apporter une aide aux institutions-clés dont les capacités en matière d'infrastructure ou de méthodologie de contrôle et de mise en application de la conformité avec l'acquis doivent être renforcées. Parallèlement, un soutien au renforcement des capacités institutionnelles sera assuré dans le cadre de tous ces projets Phare d'aide à l'investissement, afin de garantir

le caractère durable et efficace des investissements.

En outre, des subventions parallèles aux systèmes nationaux de crédit² seront accordées pour promouvoir le niveau de conformité dans un certain nombre de secteurs économiques où les externalités économiques sont importantes. Ces programmes de subvention fourniront une assistance, via des intermédiaires financiers (par exemple les fonds alloués à l'environnement), à des entreprises et des services pour le financement d'investissements liés à l'acquis, qui génèrent un bénéfice pour la collectivité (par exemple les externalités). Un tel soutien est justifié parce qu'il prépare en quelque sorte le terrain pour la participation des pays candidats au système des fonds structurels de l'UE après leur adhésion.

7.1.2 Actions structurelles et de restructuration industrielle

L'élargissement entraînera des avantages économiques considérables, mais également une plus grande hétérogénéité au sein de l'Union. Il en résultera certains problèmes sectoriels, régionaux et de réajustement social. Sauf préparatifs adéquats, ceux-ci pourraient limiter les avantages de l'élargissement et rendre plus difficile le développement futur de l'*acquis*.

Le soutien de Phare à l'investissement et au développement stratégique visera à contrer ces problèmes de disparités régionales, en proposant une subvention de cofinancement pour des actions qui souvent sont viables du point de vue économique mais qui, en l'absence de subventions, ne le sont pas du point de vue financier. Un effort particulier sera fourni pour financer des projets-pilotes dans des régions dont les industries sont en déclin (par exemple l'acier), où existent des plans gouvernementaux globaux de restructuration et des initiatives-pilotes en matière de soutien à la restructuration de l'agriculture pour le secteur agro-alimentaire, comme le fait le soutien du FEOGA à l'intérieur de l'Union. Dans le domaine de la restructuration industrielle, l'aide apportée par Phare sera essentiellement utilisée pour créer les conditions nécessaires afin d'attirer les investisseurs stratégiques indispensables pour parvenir à une réelle restructuration par des mesures d'accompagnement, telles que le financement d'éléments essentiels de petite infrastructure, de restructuration industrielle (y compris de reformation) et de programmes de crédit, auxquels se joindront des mesures sociales et technologiques complémentaires (par exemple des investissements en capital intellectuel et humain).

Des actions structurelles, axées sur le développement régional, social et agricole seront financées dans le cadre du programme Phare. A l'instar des fonds structurels et de cohésion de l'LTE, les ressources limitées de Phare dans ce domaine respecteront les principes de concentration, de programmation, de partenariat et de complémentarité.

L'un des buts principaux du soutien apporté par Phare dans ce domaine consistera à s'assurer que les pays candidats acquièrent, à partir des projets-pilotes de 1998-1999, des stratégies et l'expérience nécessaires pour pouvoir absorber les ressources financières qui seront disponibles pour la pré-adhésion après l'an 2000, et qui comporteront une aide à l'agriculture et un instrument structurel qui accordera la priorité aux mesures analogues à celles adoptées dans le cadre du Fonds de cohésion. A ce moment, des programmes intégrés plus globaux, portant sur le développement régional et rural et sur les questions agro-environnementales et basés sur des "politiques régionales de développement" au niveau national pourront être financés, permettant aux pays candidats, de se préparer de manière appropriée au système des fonds structurels et à ses conditions d'éligibilité.

La coopération régionale dans les régions frontalières sera accentuée, non seulement entre les actuels Etats membres, mais également entre les PECO et entre les PECO et les NEI. Ces projets seront financés, selon le cas, par des lignes budgétaires nationales ou transfrontalières.

7.1.3 Grandes infrastructures

Les avis indiquent que l'état des infrastructures des pays candidats demeure piteux, ce qui limite leur

capacité à résister aux pressions concurrentielles des forces du marché de la Communauté (l'un des principaux critères de Copenhague en matière d'adhésion). Si ces problèmes d'infrastructure ne trouvent pas de solution immédiate, des goulets d'étranglement apparaîtront suite à l'augmentation des flux commerciaux consécutive à l'adhésion, ce qui empêchera l'Union élargie de bénéficier pleinement des avantages de l'intégration. Le Conseil européen de Copenhague a indiqué que Phare avait un rôle à jouer pour faciliter la mise en place de grands réseaux d'infrastructures en Europe centrale et orientale, moyennant le respect de certains critères et d'un apport en capital plafonné, dans un premier temps, à 15% et ensuite (depuis le Conseil européen d'Essen) à 25%. Grâce à ces fonds, les subventions de Phare peuvent attirer d'importants investissements commerciaux supplémentaires et jouer un rôle de catalyseur des opérations de cofinancement avec les pays candidats et les IFI.

Une grande partie de cette aide étant à vocation purement régionale, Phare établira un mécanisme horizontal qui complétera les ressources qui viendront s'ajouter aux ressources des enveloppes nationales et qui sera axé sur les -grands projets d'infrastructures prioritairement axés sur l'adhésion. Cette aide pourrait également permettre de financer la préparation de projets reconnus comme essentiels dans le cadre du soutien apporté par Phare, mais dont l'état d'avancement ne permet pas encore de bénéficier du financement.

Les projets en matière de grands travaux d'infrastructure Phare se concentreront sur l'extension des réseaux transeuropéens au-delà des frontières de l'Union Européenne vers et entre les pays candidats, et sur les problèmes environnementaux ayant des conséquences importantes pour l'adhésion, comme les problèmes de dimension transfrontalière. Il pourra, par exemple, s'agir de projets de construction de routes de liaison et de réhabilitation de liaisons ferroviaires ou de projets liés à l'eau et aux déchets. La préparation de projets sera également financée afin d'aider à la préparation de projets d'investissement appropriés, qui pourront être par la suite financés dans le cadre du futur soutien à la pré-adhésion.

7.1.4 Soutien aux P.M.E.

Les avis soulignent le fait que les pays candidats doivent continuer à soutenir le développement de leurs petites et moyennes entreprises, dont l'activité générale et l'accès au crédit restent limités par la transition économique, mais dont la contribution au processus d'adhésion sera extrêmement importante, non seulement parce qu'elle aura pour conséquence une plus grande flexibilité du marché, mais également parce qu'elle permettra la création de richesse et d'emplois et qu'elle assurera le financement d'une partie importante des efforts que les entreprises devront consentir afin de se conformer aux normes de l'UE.

Le soutien à l'investissement apporté par Phare ainsi que l'assistance technique fournie à certains pays encore confrontés à d'importants problèmes de restructuration auront pour but d'aider les pays dans leurs efforts à cet égard. Ce soutien permettra également d'apporter une aide financière aux P.M.E. existantes, qui doivent s'adapter afin de satisfaire aux nouvelles exigences en matière de respect des normes de l'UE.

Afin de satisfaire aux besoins communs observés à des degrés variables dans tous les pays candidats et de générer des économies d'échelle en ce qui concerne la conception et la fourniture de l'aide aux P.M.E., un mécanisme horizontal en faveur des P.M.E. sera mis en place pour tous les pays candidats, qui fonctionnera en cofinancement avec la BEI et la BERD et avec une participation aussi large que possible des opérateurs commerciaux et des institutions financières de l'UE (d'au moins deux Etats membres) et des pays candidats.

7.2 Critères généraux pour l'aide de Phare aux investissements

Afin d'optimiser l'impact de ses fonds - très limités - d'aide à l'investissement, Phare est tenu d'appliquer rigoureusement les principes suivants à l'évaluation et à la sélection des projets d'aide à l'investissement :

1. Catalyse : le soutien de Phare devra agir comme catalyseur des actions prioritairement ciblées sur l'adhésion, qui sinon n'auraient pas été entreprises ou l'auraient été plus tard.
2. Cofinancement : Phare doit utiliser ses subventions dans le but d'attirer autant de cofinancement que

possible, de toutes les sources possibles, en faveur de projets de soutien à l'investissement. Les grands projets d'infrastructure seront toujours cofinancés par les IFI.

3. Complémentarité : l'intervention de Phare ne remplacera pas les interventions d'autres bailleurs de fonds, particulièrement du secteur privé ou des IFI.

4. Maturité et taille du projet : les projets ne seront financés par Phare que s'ils sont prêts à être soumis et que si toutes les études techniques requises ont été effectuées.

5. Durabilité : les actions soutenues par les investissements doivent être des actions à long terme, qui continueront d'exister au-delà de la date de l'adhésion. A ce titre, elles doivent répondre aux normes de TUE, être cohérentes avec les politiques sectorielles de TUE et être financièrement viables, c'est-à-dire en mesure de couvrir les coûts d'entretien et d'exploitation futurs.

6. Concurrence : toutes les actions faisant l'objet d'un financement doivent respecter les dispositions des accords européens en matière de concurrence.

La procédure justificative de l'emploi des fonds Phare d'appui à l'investissement s'inscrira dans le cadre du système de Fonds National décrit au §8.3.

8.1 Mise en œuvre

La politique de décentralisation de l'exécution du programme Phare vers les pays candidats sera poursuivie dans le cadre de la préparation des pays candidats à l'adhésion. Ceci signifie que, dans la mesure autorisée par le règlement financier des Communautés européennes, la mise en œuvre de programmes nationaux incombera aux pays candidats, un contrôle étant exercé par la Commission européenne, en sa qualité de responsable ultime de l'utilisation des fonds.

La mise en œuvre décentralisée est l'une des caractéristiques du programme Phare depuis 1990 et est une façon de préparer progressivement les pays à gérer les fonds communautaires après leur adhésion. L'intention est donc d'établir, dans certaines limites et de façon progressive, une relation entre la Commission et les pays candidats dans laquelle les responsabilités seront partagées de la même façon que dans la relation établie avec les États membres pour la mise en œuvre des fonds structurels. Cette procédure ne sera autorisée par la Commission qu'au cas par cas, dans les secteurs où des critères prédéfinis pourront être respectés par le pays candidat et/ou l'organisme chargé de la mise en œuvre, qui assureront une gestion saine et efficace et une transparence dans l'utilisation des fonds conformément aux objectifs des programmes convenus. Dans ce système, les pays candidats seront liés par les règles de fonctionnement Phare, de même que par le règlement financier de la Communauté. Le pays partenaire est financièrement responsable et, en cas de non respect des règles, les fonds seront restitués à la Commission à concurrence de la valeur totale du marché Phare concerné.

8.2 Contrôle par la Commission de la mise en œuvre décentralisée

La Commission continuera de superviser la mise en œuvre du programme Phare dans le système de mise en œuvre décentralisée. Afin de refléter ce mouvement de décentralisation, le contrôle de la Commission s'effectuera de plus en plus sur le terrain, par le truchement des délégations. Ce glissement tient notamment compte des observations formulées par la Cour des Comptes et le Parlement européen, qui ont demandé un renforcement du rôle des délégations, en particulier dans le but de réduire la publication des contrôles et des processus de décision.

8.3 Structures de mise en œuvre dans les pays candidats

Les structures de mise en œuvre dans les pays candidats seront rationalisées afin :

a) d'augmenter la transparence des opérations et d'éviter la dispersion des fonds ;

b) de s'appuyer, autant que faire se peut, sur des institutions durables et des agences qui seront responsables de la gestion et de la mise en œuvre des programmes financés sur les fonds communautaires pour l'adhésion.

La structure suivante sera donc adoptée dans chaque pays candidat pour la mise en œuvre future du programme Phare :

- un **Fonds National (FN)**, de préférence établi au sein du Ministère des finances, administrera les fonds octroyés. Le Fonds national sera mis sous la tutelle d'un **Ordonnateur National (ON)**, ce qui permettra de réduire le nombre de structures parallèles chargées de la gestion financière et d'améliorer la coordination des fonds dans les pays concernés.
- Le nombre d'agences chargées de mettre en œuvre le programme Phare dans chaque pays sous l'autorité de l'ON sera strictement limité, et une politique de suppression progressive des unités de gestion du programme, soit par leur fermeture, soit par leur intégration dans des institutions qui continueront à être associées à la mise en œuvre du programme d'adhésion, sera mise en place.
- Lorsqu'aucune agence n'est à même de gérer les fonds destinés à une partie de programme, par exemple dans le cas du renforcement des capacités institutionnelles qui, par essence, est une activité plurisectorielle, une Unité centrale Finances et Marchés sera mise en place (si ce n'est déjà le cas). Cette sera chargée de toutes les soumissions et de toutes les adjudications relatives au programme, tandis que la sélection et le contrôle du projet resteront sous la responsabilité des ministères/administrations bénéficiant directement de l'assistance.

8.4 Procédures

Les marchés à passer dans le cadre de l'assistance le seront sur la base des procédures existantes et en conformité avec le règlement financier de la Commission. En outre, le droit de regard de l'UE sur les projets financés par le programme Phare sera élargi.

8.4.1 Renforcement des capacités institutionnelles

Pour certains types de projets qui seront financés dans le cadre du renforcement des institutions, des mécanismes spécifiques devront être mis en place d'accords-cadres conclus directement par la Commission avec les États membres afin d'assurer le paiement sur le budget Phare des coûts induits par la mobilisation de leurs administrations par exemple. Cette procédure concerne notamment les cas où :

- l'assistance est fournie par un réseau d'institutions compétentes des États Membres ;
- l'assistance est fournie par une institution multilatérale reconnue, qui possède des compétences particulières dans le domaine concerné (par exemple le CEN, l'Agence européenne de l'environnement etc.)
- le pays candidat choisit d'utiliser les services d'une institution d'un État membre financée par les pouvoirs publics ;
- le pays candidat envisage un partenariat avec une institution de formation préqualifiée d'un État membre.

Dans tous les autres cas, la sélection des contractants s'effectuera sur la base des procédures Phare-types.

8.4.2 Investissements

Dans la mesure du possible, les règles nationales d'appel de passation de marchés des pays candidats seront d'application en matière d'appels d'offres et de d'adjudication des projets. Ceci ne sera cependant autorisé par

la Commission que dans les cas où les lois nationales respecteront les principes du règlement financier de la Communauté européenne et les directives relatives aux marchés publics, en particulier lorsqu'il s'agit d'égalité d'accès, de concurrence loyale, de transparence, de visibilité et de mise en adjudication publique (article 118 du règlement financier).

8.5 Maturité et taille des projets

Les projets devront être clairement définis et ne pourront faire l'objet d'une demande de financement que lorsqu'ils seront prêts à être mis en route. Pour les projets qui doivent passer par une procédure d'appel d'offres, la Commission ne proposera l'octroi de ressources que s'ils sont prêts à être soumissionnés dès que l'engagement financier a été confirmé par la Commission. Lorsque les fonds ne peuvent être alloués dans leur totalité à un pays en raison d'une pénurie de projets matures, ils seront réaffectés à l'un des deux mécanismes horizontaux d'investissement (PME ou grands travaux d'infrastructure, auxquels tous les pays peuvent accéder à égalité de conditions).

Dans la mesure du possible, la soumission aura lieu dans les 6-12 mois suivant la signature du protocole de financement (bien qu'une période plus longue puisse être nécessaire, par exemple dans le cas des grands projets d'infrastructure). La taille minimum des projets sera de 2-3 MECU, bien que la flexibilité soit de rigueur dans le cas de projets de coopération transfrontalière et de certains projets d'assistance technique, notamment dans les domaines de la société civile et de la participation à des programmes communautaires. Si les pays candidats ne proposent pas suffisamment de projets qui satisfont à ces critères et pour lesquels un financement par l'enveloppe nationale est demandé, les fonds non attribués seront octroyés à l'un des deux systèmes horizontaux d'investissement (les grands projets d'infrastructure ou le mécanisme P.M.E.).

8.6 Contrôle et évaluation

Le contrôle de la mise en œuvre du programme sera effectué conjointement par le pays candidat concerné et la Commission européenne dans le cadre de procédures arrêtées dans les protocoles de financement. Afin de garantir un contrôle efficace de la mise en œuvre de l'assistance fournie par le programme Phare, chaque protocole de financement devra comprendre des indicateurs de réussite objectivement vérifiables et mesurables en ce qui concerne les éléments d'appui financiers et physiques, les activités, les réalisations et les objectifs. Ces informations aideront le comité de gestion Phare à réorienter par la suite les programmes si nécessaire. Afin de s'assurer de leur efficacité, toutes les opérations financées dans le cadre du programme Phare seront soumises à une évaluation a posteriori qui permettra de mesurer leur impact par rapport à leurs objectifs.

Une vérification systématique et régulière des comptes sera effectuée par des vérificateurs externes et/ou par la Commission, ainsi que par la Cour des Comptes de l'Union européenne.

9. Conditionnalité

Dans l'intérêt des pays candidats et d'une bonne gestion financière, il est nécessaire de s'assurer que les ressources du programme Phare soient utilisées de façon aussi efficace que possible. L'octroi des fonds sera soumis à certaines conditions.

Comme le stipule l'article 4 du règlement 622/98, si un élément essentiel au maintien de l'aide à la pré-adhésion fait défaut, en particulier si cet élément concerne un manquement aux engagements contenus dans les accords européens et l'insuffisance des progrès réalisés pour satisfaire aux critères de Copenhague, le Conseil, sur la base d'une proposition de la Commission, prendra les mesures appropriées en ce qui concerne l'aide à la pré-adhésion accordée à un pays candidat.

résultats antérieurs et capacité d'absorption : le système des enveloppes indicatives pluriannuelles introduit après le Conseil européen d'Essen sera maintenu aussi longtemps que les exigences des nouvelles orientations de Phare seront satisfaites. Cependant, les montants alloués annuellement à chaque pays à titre provisoire pourront être revus en fonction des résultats obtenus précédemment et de la capacité

d'absorption ; ainsi, en cas de retard persistant dans l'attribution des marchés, les montants pourront être revus à la baisse ; en revanche, lorsque les pays se montrent capables d'absorber rapidement les fonds, ceux-ci pourront être revus à la hausse.

respect des engagements : les fonds seront octroyés dans le but de soutenir des programmes et des projets pour lesquels les pays candidats souscriront des engagements spécifiques. Si des engagements ne sont pas souscrits ou ne sont pas respectés (pour des raisons dépendant de la volonté des pays candidats), la Commission envisagera une réduction de l'allocation dans le domaine concerné pour l'année budgétaire suivante. Lors de l'application de ces principes, la Commission s'efforcera de garantir qu'ils ne s'exercent pas au détriment de l'objectif fondamental qu'est la préparation du pays candidat à l'adhésion.

1. Ces pays ont signé des accords européens.
2. Phare évitera, autant que faire se peut, la création de fonds de contrepartie. Les fonds alloués par Phare le seront donc parallèlement aux prêts financiers intermédiaires de cofinancement.