



**Promotion Romain Gary
«2003-2005»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

L'assistance financière accordée par l'Union
européenne à la Roumanie dans le cadre du
processus d'intégration européenne

Mémoire présenté par
Mme Anca Cristina CHISALITA

Sous la direction de : M. Ralph DASSA

Février 2005

REMERCIEMENTS

Je voudrais remercier Monsieur Ralph DASSA, Directeur du Centre d'études européennes de Strasbourg, pour sa disponibilité, son aide et pour ses conseils, qui m'ont été très utiles pour la réalisation de ce mémoire.

Je souhaite également exprimer mes remerciements à Monsieur Renaud DORANDEU, Directeur adjoint des études de l'ENA, pour son aide tout au long de la réalisation du master.

Je voudrais également remercier toutes les personnes à Bucarest, à Paris et à Bruxelles, qui ont eu la gentillesse de me faire part de leurs expériences, et qui ont enrichi ma réflexion sur mon sujet d'étude.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
I. LA PREPARATION DE LA ROUMANIE POUR L'ADHESION A L'UNION EUROPEENNE	2
A. Les moments clé du dernier processus d'élargissement de l'Union Européenne	2
B. La Roumanie : pays de la « deuxième vague » d'adhésions	3
C. Les étapes du processus d'adhésion de la Roumanie	4
II. LE ROLE ESSENTIEL DES FONDS DE PRE-ADHESION DANS LE PROCESSUS DE PREPARATION DE L'ADHESION DE LA ROUMANIE	5
A. Le rôle moteur de PHARE dans la préparation de l'adhésion	5
1. Présentation du programme PHARE.....	5
2. L'intervention de PHARE en Roumanie.....	7
3. Procédure et management des programmes PHARE en Roumanie.....	8
4. Monitoring et évaluation intermédiaire.....	10
5. Mise en œuvre des programmes PHARE en Roumanie. Analyse des Jumelages.....	11
a) Aspects critiques.....	11
b) Analyse de la mise en œuvre des jumelages.....	11
6. L'apport de l'assistance PHARE dans le domaine de l'administration.....	14
a) La « capacité administrative » de la Roumanie.....	14
b) L'apport de PHARE dans le domaine de l'administration publique.....	15
c) Projets pour l'appui de la réforme de l'administration publique.....	17
7. L'Assistance PHARE dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures.....	22
a) Dans le domaine de la Justice.....	23
b) Dans le domaine des Affaires intérieures.....	25
8. Préparation de la gestion des fonds structurels par le biais de PHARE.....	27
B. L'intervention ciblée du fonds ISPA	28
1. Présentation du fonds ISPA.....	28
2. L'intervention d'ISPA en Roumanie.....	30
3. La gestion du fonds ISPA.....	31
4. Le stade de la mise en œuvre du programme ISPA en Roumanie.....	33
5. Anticipation du Fonds de Cohésion par l'ISPA.....	34
C. L'aide pré-structurelle fournie par SAPARD	34
1. Présentation du Fonds SAPARD.....	34
2. L'Intervention de SAPARD en Roumanie.....	35
a) Les enjeux de l'agriculture roumaine.....	35
b) L'apport de SAPARD.....	36
3. Le management décentralisé de SAPARD.....	37
4. Mise en œuvre de SAPARD en Roumanie.....	38
5. Anticipation des Fonds structurels.....	39
III. LA PREPARATION DE LA ROUMANIE POUR LA GESTION DES INSTRUMENTS STRUCTURELS	40
A. LES INSTRUMENTS STRUCTURELS DE L'UNION EUROPEENNE	40
1. Historique de la politique structurelle.....	40
2. Les instruments structurels de l'UE.....	40
3. Les fonds structurels et la Politique d'aide régionale.....	43
4. La planification financière pour la Roumanie 2007- 2013.....	44

B. L’impact de l’adhésion sur la politique des instruments structurels de la Roumanie	
44	
1. La mise en œuvre de la capacité administrative.....	45
a) La création du cadre juridique nécessaire	45
b) La mise en place des organismes compétents.....	46
2. La planification du développement régional en Roumanie.....	47
a) La programmation de la gestion des instruments structurels	47
b) La création des régions de développement et des zones prioritaires	48
c) Les causes des disparités régionales en Roumanie	51
3. La création des structures de gestion des instruments structurels.....	53
a) Le management des fonds structurels	53
b) Analyse de la capacité de management. Financement et budget.....	56
CONCLUSION.....	59
ANNEXES.....	60
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	64
BIBLIOGRAPHIE.....	65

LISTE DES ABREVIATIONS

BEI	Banque européenne d'investissements
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BM	Banque Mondiale
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CPA	Conseiller de pré- adhésion
CFCU	Central financing and contracting unit
DIS	Decentralised implementation system
EDIS	Extended decentralised implementation system
FC	Fonds de Cohésion
FEDER	Fonds européen de développement économique régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FS	Fonds structurels
FSE	Fonds social européen
FSUE	Fonds social de l'Union européenne
IFOP	Instrument financier pour l'orientation de la pêche
ISPA	Instrument structurel de pré- adhésion
MIE	Ministère de l'intégration européenne (Ro)
MFP	Ministère des finances publiques (Ro)
OG	Ordonnance du Gouvernement
PAC	Politique agricole commune
PECO	Pays de l'Europe centrale et occidentale
PHARE	Pologne- Hongrie aide à la reconstruction
PIB	Produit intérieur brut
PNA	Programme national pour l'adhésion
PNAA	Programme national pour l'adoption de l'acquis
PND	Plan national de développement
SAPARD	Structural Assistance Programme for Agriculture and Rural Development
UCRAP	Unité centrale pour la réforme de l'administration publique
UE	Union européenne

L'ASSISTANCE FINANCIERE ACCORDEE PAR L'UE A LA ROUMANIE DANS LE CADRE DU PROCESSUS D'INTEGRATION EUROPEENNE

INTRODUCTION

A la veille de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne, prévue au 1^{er} janvier 2007, la capacité du pays à bien gérer et utiliser les fonds communautaires constitue pour la Roumanie un enjeu essentiel.

En effet, la réussite de l'intégration dépend de la bonne utilisation de ces crédits.

Les enjeux et les défis d'une gestion optimale de ces fonds, dont la Roumanie est deuxième bénéficiaire, sont majeurs. De nombreux efforts ont dû être faits, et doivent être poursuivis, dans un délai assez court afin de remplir les critères exigés en vue de l'adhésion, intégrer l'acquis communautaire, assurer son application effective et réformer les institutions.

La préparation de l'adhésion, qui a toujours été un objectif majeur pour la Roumanie, n'aurait pas été possible sans le soutien apporté par l'UE avec son l'assistance financière de pré- adhésion. Celle-ci a commencé très tôt avec PHARE et a continué en 2000 avec la stratégie renforcée de pré- adhésion qui a ajouté deux autres instruments, ISPA et SAPARD.

Certes, les progrès ne vont pas s'arrêter au moment de l'adhésion, et c'est surtout après que la Roumanie devra faire encore plus d'efforts pour rattraper son retard par rapport au niveau communautaire.

Après l'adhésion, la Roumanie va bénéficier des fonds structurels et du Fonds de cohésion. Pour cela, ce pays a déjà commencé à se préparer pour la gestion et la mise en œuvre de ces fonds, avec l'adoption d'une législation appropriée, la mise en place des institutions et des organismes responsables, l'élaboration d'une politique régionale et la consolidation du processus de décentralisation.

Le présent mémoire vise à présenter la mise en œuvre des fonds de pré- adhésion par la Roumanie, avec une analyse approfondie de certains domaines clé, et sa préparation pour la gestion des instruments structurels (fonds structurels et Fonds de cohésion).

L'adhésion de la Roumanie fait partie du plus vaste processus d'élargissement de l'UE, de 15 à 27 membres, et s'encadre dans la deuxième vague d'adhésions, prévue pour 2007, après avoir connu plusieurs étapes (I). La préparation de l'adhésion de la Roumanie a été soutenue par l'UE par le biais des fonds de pré- adhésion, dont l'apport a été fondamental (II). La Roumanie a mis en place les mécanismes pour la gestion des instruments structurels après l'adhésion (III).

I. LA PREPARATION DE LA ROUMANIE POUR L'ADHESION A L'UNION EUROPEENNE

L'adhésion de la Roumanie fait partie du vaste processus d'élargissement de l'UE aux PECO, et sa préparation a été soutenue par une assistance financière considérable afin de permettre l'accomplissement de tous les critères exigés par l'UE.

La préparation de la Roumanie s'est faite dans plusieurs étapes et a été accompagnée par le suivi très attentif de la part de la Commission qui a indiqué dans ses Rapports annuels la situation du pays et les progrès à faire.

A. Les moments clé du dernier processus d'élargissement de l'Union Européenne

Le cinquième élargissement de l'UE a été lancé officiellement en mars 1998 pour 13 Etats candidats. Les premiers 10 pays ont adhéré au 1^{er} mai 2004, et la Roumanie et la Bulgarie, « pays de la deuxième vague », vont adhérer le 1^{er} janvier 2007¹.

Les conditions de l'élargissement et les critères à remplir par les pays candidats en vue de l'adhésion ont été définis en plusieurs temps.

Le Conseil Européen de Copenhague de 1993 a confirmé la perspective d'adhésion des pays partenaires et a déterminé les critères d'adhésion, connus comme les « critères de Copenhague » ;

- Le Conseil Européen d'Essen de 1994 a adopté la stratégie de pré-adhésion qui vise à appuyer la préparation des pays candidats pour l'adhésion ;
- Le Conseil Européen de Madrid de 1995 a souligné la nécessité d'adaptation des structures administratives et judiciaires et a précisé le critère de la capacité administrative ;
- L'Agenda 2000, en 1997, a déterminé la programmation financière de l'aide de pré-adhésion pour la période 2000- 2006 ;
- Le Conseil Européen de Luxembourg de 1997 a lancé le processus d'élargissement qui inclut tous les 10 pays candidats ;

Les Critères de Copenhague établissent les conditions que l'Etat candidat doit remplir pour pouvoir adhérer à l'UE :

- la stabilité des institutions qui garantissent la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et le respect et la protection des minorités ;

¹ Pour ces deux pays une clause de sauvegarde a été introduite, qui peut retarder leur adhésion au 1 janvier 2008, si elles ne remplissent pas certaines conditions. Pour la Roumanie, cette clause s'appliquera si des preuves claires existeront que jusqu'à la date prévue ce pays n'est pas préparé et s'il ne remplit pas 11 conditions, concernant deux chapitres de négociations : 4 concernant la Concurrence et 7 la Justice et les Affaires Intérieures. Voir Annexe 1.

- l'existence d'une économie de marché opérationnelle (fonctionnelle) et des capacités de résister aux pressions concurrentielles et des forces de travail de l'UE ;
- la capacité d'assumer les obligations de membre, y compris l'adhésion aux buts de l'union politique

B. La Roumanie : pays de la « deuxième vague » d'adhésions

Pour remplir les conditions exigées en vue de l'adhésion, la Roumanie a dû réaliser toute une série de progrès et de réformes qui ont été mises en évidence par la Commission Européenne dans les rapports qu'elle élabore chaque année depuis 1997 et qui indiquent l'état d'avancement des préparations dans tous les domaines visés par l'intégration. Ces rapports influencent la politique du Gouvernement mais également la définition des domaines d'intervention de l'assistance financière européenne ainsi que les projets, justement pour répondre aux besoins indiqués comme prioritaires.

Depuis 1997, la Commission constate régulièrement que la Roumanie continue à remplir les critères politiques : la stabilité des institutions garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect et la protection des minorités. La révision constitutionnelle d'octobre 2003 a instauré la primauté du droit communautaire, la citoyenneté européenne, la possibilité d'achat des terres par les ressortissants de l'U.E.

La Roumanie a accompli des progrès considérables pour l'adoption de l'acquis communautaire et tous les chapitres de négociations ont été fermés en novembre 2004².

Le Rapport de la Commission du 6 octobre 2004, reconnaît le statut d'économie de marché fonctionnelle à la Roumanie. C'est très important parce que l'année dernière on ne reconnaissait que le statut d'économie « viable », qui ne suffisait pas pour remplir le critère économique.

Les résultats macroéconomiques sont positifs, avec une croissance économique dynamique, un taux de chômage de 6,6 et l'inflation de 15,3%. Mais des efforts restent à faire car le PIB par habitant en Roumanie n'atteint que 29,9% de la moyenne communautaire³.

Dans son dernier rapport, la Commission souligne que la situation actuelle du pays est globalement encourageante, et le contexte paraît favorable pour le respect de la date prévue pour l'adhésion de la Roumanie en 2007. Mais elle affirme que des efforts doivent encore être faits pour résoudre les problèmes qui subsistent comme la désorganisation du secteur agricole, la corruption dont l'ampleur atteint tous les échelons de l'appareil administratif, la fracture sociale⁴.

² Délégation de la Commission Européenne, 14 décembre 2004

³ Pour 2003

⁴ Rapport Régulier de la Commission concernant les progrès de la Roumanie vers l'adhésion, 2004

C. Les étapes du processus d'adhésion de la Roumanie

L'UE a été depuis sa création un important partenaire commercial pour la Roumanie.

Après 1989 l'une des priorités de la Roumanie a été l'intégration européenne.

En 1993 Bucarest a engagé avec la Communauté européenne des négociations visant à signer un Accord d'Association.

La Roumanie a déposé sa candidature à l'UE le 22 juin 1995, accompagnée par une Stratégie nationale pour la préparation de l'adhésion.

Le Gouvernement roumain a adopté en mars 1998 le premier Programme national pour l'adoption de l'acquis (PNAA), visant à remplir les critères de Copenhague. Le PNAA est partie intégrante du Programme national pour l'adhésion (PNA), qui contient les objectifs et les priorités à long et moyen terme incluses dans le Partenariat d'Adhésion, le programme du gouvernement et les mesures pour les réaliser, ainsi que les implications financières et les délais. Le PNA est un document évolutif actualisé à chaque étape et prend en considération les changements réalisés dans le domaine de la réforme économique, la stabilité politique et le progrès social. Le « screening » a commencé le 3 avril 1993.

La Roumanie a obtenu le statut de pays candidat en 1999 au Conseil Européen d'Helsinki.

Les négociations d'adhésion, regroupées dans 30 chapitres, ont commencé en février 2000, et ont été closes en novembre 2004, sous réserve de onze conditions⁵.

En décembre 2002 le Conseil Européen de Copenhague a confirmé que la Roumanie adhèrera au plus tôt en 2007.

En décembre 2003 le Conseil européen de Bruxelles s'est dit prêt à accueillir la Bulgarie et la Roumanie dès janvier 2007, mais a souligné la nécessité de poursuivre les progrès .

Le Rapport de la Commission du 6 octobre 2004 recommande la signature du traité d'adhésion « le plus tôt possible en 2005 », en vue de l'intégration effective en 2007, ou au plus tard en 2008⁶.

Le document de base pour les démarches d'adhésion est Partenariat pour l'Adhésion qui vise à aider les autorités roumaines dans leurs efforts en vue de remplir les critères d'adhésion. Il expose de manière détaillée les priorités de la préparation du pays à l'adhésion, notamment la mise en œuvre de l'acquis et constitue le fondement de la programmation de l'aide à la pré-adhésion assuré à partir de fonds communautaires tels que le programme PHARE.

⁵ Voir Annexe n°1

⁶ Clause de sauvegarde, qui peut s'appliquer dans le cas où la Roumanie n'accomplit pas à terme ses obligations, dont les 11 conditions sous réserve desquelles ont été clos tous les chapitres de négociations en novembre 2004, Annexe 1

II. LE ROLE ESSENTIEL DES FONDS DE PRE-ADHESION DANS LE PROCESSUS DE PREPARATION DE L'ADHESION DE LA ROUMANIE

La réalisation des objectifs de la stratégie de pré-adhésion a nécessité le recours à des instruments de soutien et d'aide financière de la part de l'UE auxquels s'ajoute une partie de contribution du budget national.

L'instrument principal de l'intervention européenne est et restera le programme PHARE, créé en 1989 et rénové en 1997. Son objectif est de préparer les pays candidats à l'adhésion en concentrant ses interventions sur les deux priorités essentielles liées à la reprise de l'acquis communautaire, à savoir l'« institution building » (c'est-à-dire renforcement de la capacité administrative et institutionnelle des pays candidats), et le financement des investissements à raison de 30% et 70% respectivement de son budget pour les pays candidats, à l'exception des investissements qui sont financés par ISPA et SAPARD.

Afin de répondre aux besoins des pays candidats, et suite aux recommandations de l'Agenda 2000, le Conseil européen de Berlin des 24-25 mars 1999 a décidé le doublement de l'aide de pré-adhésion à partir de l'an 2000 et la création de deux instruments spécifiques : ISPA doté d'un budget de 1,040 M Euros par an depuis 2000, et SAPARD, avec un budget de 520 M Euros par an.

A. Le rôle moteur de PHARE dans la préparation de l'adhésion

1. Présentation du programme PHARE

Le programme PHARE est actuellement l'instrument principal de la coopération financière et technique de la Communauté européenne avec les PECO. Créé en 1989 pour soutenir le processus de réforme et la transition économique et politique en Pologne et en Hongrie⁷, il est devenu suite au Conseil européen d'Essen, de décembre 1994, l'instrument financier de la stratégie de pré-adhésion ayant pour objectif l'adhésion finale des dix pays associés de l'Europe centrale à l'UE. PHARE a été doté de 1,560 M d'euros par an depuis 2000.

Aux premières étapes de la transition, l'assistance était centrée sur l'apport de savoir faire ou d'assistance technique et, en cas de nécessité, sur l'aide humanitaire. Avec les progrès réalisés, la demande d'assistance technique a diminué relativement et les besoins d'aide à

⁷ Aude Hapiot, Assen Slim, *Les aides européens aux PECO : Vers une meilleure affectation des fonds*, Le Courrier des pays de l'Est, n° 1034, avril/2003

l'investissement, notamment dans des secteurs tels que les infrastructures ou la protection de l'environnement, ont augmenté considérablement.

Depuis sa création en 1989 (Règlement du Conseil 3906/1989), le programme PHARE (Pologne-Hongrie Aide au Développement), a connu une évolution en plusieurs phases.

Dans la première étape, entre 1989- 1997, il visait à faciliter la transition vers une économie de marché, et fournissait une aide au développement des pays issus du bloc communiste. Pour cette période la Commission a alloué un montant de 7,59 Mds. Euro aux PECO, et a géré de façon centralisée la gestion des programmes.

En 1997, dans l'Agenda 2000, PHARE réformé a été lancé comme programme d'aide de pré-adhésion, et visait à soutenir les réformes institutionnelles nécessaires en vue de l'adhésion, avec deux axes principales : la construction institutionnelle(30%) et les investissements(70%)⁸.

Il est basé sur les priorités de l'adhésion, définies dans le Partenariat d'adhésion :

- aider les administrations des pays candidats à acquérir les capacités nécessaires pour mettre en œuvre l'acquis communautaire. En même temps, il aide les administrations nationales et régionales et les organes de réglementation et de contrôle des pays candidats à se familiariser avec les objectifs et procédures communautaires ;

- aligner leur industrie et leurs infrastructures de base sur les normes communautaires en mobilisant les investissements nécessaires. Cet effort est principalement consacré aux domaines de l'environnement, les transports, l'industrie, la qualité des produits, les conditions de travail, et autres, pour lesquels les normes communautaires sont de plus en plus strictes.

L'assistance prévue par le programme PHARE prend, en règle générale, la forme des aides non remboursables plutôt que des prêts. Les projets se réalisent dans la pratique sous la forme des jumelages ou des programmes d'assistance technique. Si ISPA et SAPARD supposent un transfert financier, PHARE implique surtout un transfert de savoir-faire vers les institutions du pays candidat.

Après sa réforme en 1998, le nouveau but de PHARE est celui d'aider les pays candidats à établir une « administration moderne et efficace, capable d'appliquer l'acquis communautaire de la même façon que les actuels Etats membres »⁹. La réforme vise à transformer ses programmes dans « une opération destinée à couvrir dans sa totalité un champ spécifique avec une obligation de résultat. A l'issue du jumelage le pays candidat doit avoir développé une organisation opérationnelle et efficace lui permettant de remplir ses obligations communautaires ».

⁸ Elsa Tulmets, *Les programmes d'aide de l'UE à l'Est : analyser l'impact des réformes*, Revue d'Etudes comparatives Est-Ouest,

⁹ Commission, 1998

Suite aux indications contenues dans l'Agenda 2000, PHARE s'est transformé progressivement en un fonds de type structurel dont l'objectif est de favoriser le développement économique. Une grande partie des investissements est cofinancée par d'autres institutions tels que la BM, la BERD, la BEI.

2. L'intervention de PHARE en Roumanie

Le programme PHARE a été le principal support externe pour la Roumanie pour la mise en oeuvre de sa Stratégie nationale de préparation de l'adhésion.

L'assistance PHARE en Roumanie est basée sur le fondement de l'Accord cadre, conclu entre le Gouvernement roumain et la Commission Européenne le 12 mars 1991. En outre, des Mémoires de financement sont signés chaque année pour déterminer les projets par secteur.

L'assistance financière de PHARE était répartie par le Programme national annuel dans six sous-programmes : 1. Critères politiques ; 2. Critères économiques ; 3. Accomplissement des obligations liées à l'adoption de l'acquis communautaire ; 4. Cohésion économique et sociale ; 5. Renforcement de la capacité administrative ; 6. Participation aux programmes communautaires. Ces sous-programmes sont composés par plusieurs projets.

Pour la période 2004-2006 qui suit une approche stratégique multi-annuelle, le Programme National comprend des programmes pour des secteurs clé : administration publique, finances publiques, agriculture, environnement, justice, management des frontières, minorités, cohésion économique et sociale.

Les projets sont définis en fonction des stratégies pour le secteur, avec des fiches annuelles de projets et une composante annuelle qui recouvre plusieurs besoins spécifiques liées à l'implémentation de l'acquis communautaire.

La Roumanie est le deuxième bénéficiaire des fonds octroyés par PHARE, après la Pologne. Entre 1990 et 2000, le montant de l'assistance de l'UE pour la Roumanie, par le biais de PHARE a été de 1440 M.Euro. Les contrats signés ont totalisé une valeur de 917 M.Euro et les paiements actuels 785 M Euro¹⁰.

Pour cette période les chiffres sont les suivantes :

¹⁰ Selon le Rapport Annuel PHARE 2000

Assistance annuelle PHARE pour la Roumanie, (M.Euro)¹¹

Année	Montant de l'assistance PHARE	Cohésion Economique et Sociale	Construction institutionnelle	Investissements
2003	275	112	13	93
2002	242	107	20	87
2001	287	109	15	85
2000	225	88	13	75

Dans le Mémoire de financement pour le Programme national PHARE 2004, l'UE a alloué à la Roumanie 407 M.Euro, dont 405 M Euro pour PHARE et 2 M. pour le Programme d'Appui communautaire dans le domaine de la sécurité nucléaire. Ces fonds seront complétés par 100 M. Euro du budget roumain.

Cette allocation est la plus grande depuis le début du processus de pré-adhésion, et « cette augmentation significative constitue un défi sans précédent pour la Roumanie du point de vue d'absorption des fonds »¹². Le Programme National PHARE 2004 vise l'accélération des préparations de la Roumanie pour l'adhésion.

La Commission a introduit une nouvelle approche de programmation, pluriannuelle, pour la période 2004-2006 et a identifié huit secteurs pour lesquels une approche pluriannuelle est absolument nécessaire : la réforme de l'administration publique, la réforme du système judiciaire, les minorités, l'agriculture, la protection de l'environnement, la gestion des frontières, les finances publiques, la cohésion économique et sociale, mais aussi d'autres secteurs. Des programmes sectoriels ont été élaborés dans chacun de ces secteurs.

3. Procédure et management des programmes PHARE en Roumanie

En pratique les administrations des Etats candidats présentent leurs besoins et les projets concrets d'action à la Commission qui demande aux Etats membres de proposer des offres de réponse et de constituer des équipes d'experts dirigées par un chef de projet et un Conseiller de pré-adhésion (CPA/RTA¹³). En fonction de ses besoins spécifiques, le projet sera réalisé par un jumelage ou une assistance technique. L'Etat candidat choisit son partenaire, et il est possible de

¹¹ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislariu, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Edude no. 6, 2004, pg. 72

¹² Jonathan Scheele, Chef de la Délégation Permanente de la Commission à Bucarest, décembre 2004

¹³ Resident training adviser

retenir deux ou exceptionnellement trois équipes d'Etats membres différents, constituées en consortium.

La Commission conçoit les projets, avec le cadre juridique, financier et procédural, et la Délégation permanente de la Commission à Bucarest définit les priorités et les objectifs spécifiques.

Le programme PHARE, par son Comité de gestion, bénéficie du cadre le plus large d'assistance de l'UE. Parmi les changements opérés en 1997, le transfert et la gestion de tous les types d'assistance ont été dirigés vers une seule entité (le Fonds national du Ministère des Finances), dont le chef est devenu l'Agent national d'autorisation, directement responsable devant la Commission pour l'utilisation des fonds¹⁴.

Par la Décision du Gouvernement 1011 du 24 décembre 1999, le Gouvernement a approuvé le Mémoire de financement avec l'UE concernant la création de l'Unité centrale de finance et contrats (CFCU), signé le 16 juillet 1998, ainsi que le Mémoire de financement signé le 20 octobre 1998 concernant la création du Fonds national. Cette infrastructure institutionnelle remplace l'ancien système des Unités de gestion des projets. CFCU a la responsabilité, dans les aspects administratifs et procéduraux, de contracter, d'organiser et de contrôler les actions et le report financier. Le Fonds national conclut des Accords financiers avec CFCU.

A ce stade de la programmation, le Partenariat de pré-adhésion, signé par la Roumanie et l'UE le 13 novembre 2001, avec les autres Etats candidats, offre le cadre général de l'assistance fournie par les trois instruments de pré-adhésion. Pour PHARE, on prend également en considération le Plan national de développement, le Programme économique de pré-adhésion, le Plan national d'adoption de l'acquis et les Rapports annuels de la Commission.

La programmation de PHARE est la principale responsabilité du Coordonnateur national de l'assistance, qui est le Ministère de l'Intégration Européenne, à partir de la phase préparatoire jusqu'à la coordination des Mémoires annuels de financement¹⁵.

L'Agent national d'autorisation (ANA) est désigné par le Gouvernement et a comme responsabilité principale la gestion financière du Fonds national. Il est également chargé de désigner les Agents d'autorisation des projets (AAP) qui dirigent les Agences de mise en oeuvre. Chaque AAP est responsable de la gestion financière des programmes mis en oeuvre par l'agence respective.

La mise en oeuvre de PHARE revêt deux dimensions : une application technique qui se réalise au niveau de chaque autorité d'exécution, ou institutions publiques par des structures

¹⁴ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Edude no. 6, 2004, pg. 70

¹⁵ www.mie.ro

spécialisées, comme les Unités d'application de projet, et une gestion financière qui est faite par les Agences d'application. En Roumanie il y a quatre agences de ce type : la CFCU du Ministère des Finances Publiques, le Ministère de l'Intégration Européenne, l'Agence Nationale des Routes et la Compagnie Nationale de Chemins de Fer.

PHARE et ISPA ont été à l'origine mis en œuvre par le biais de la procédure DIS¹⁶. Mais, suite aux recommandations du Sommet de Nice, la Commission et les Etats bénéficiaires ont agi pour transférer les responsabilités de gestion aux Etats par l'utilisation d'un Système décentralisé étendu de mise en oeuvre (EDIS¹⁷). La Commission a délégué certaines de ses responsabilités à ses Délégations dans les Etats candidats pour simplifier les procédures. La Roumanie a rempli les conditions et EDIS est déjà appliqué depuis 2004.

4. Monitoring et évaluation intermédiaire

Le monitoring des Programmes est mis en place en Roumanie depuis septembre 2000 par le Comité commun de monitoring PHARE et les huit sous-comités sectoriels. Le Comité commun de surveillance agit comme un forum commun de supervision pour tous les instruments de pré-adhésion et analyse les rapports d'évaluation pour chaque instrument. Le Comité est formé par des représentants de la Commission et des Etats candidats (Coordonnateur national de l'assistance et l'Agent national d'autorisation, pour la Roumanie, le Ministère de l'Intégration Européenne et le Ministère des Finances Publiques. Les sous-comités sectoriels sont formés par des représentants de la Délégation de l'UE et de l'Etat candidat et se réunissent deux fois par an sous l'organisation du Ministère de l'Intégration Européenne en tant que coordonnateur national de l'assistance européenne.

Même si le processus de contrôle et de monitoring de la mise en oeuvre des programmes a été décentralisé, la Commission Européenne et la Cour des comptes conservent leur droit de procéder lorsqu'ils l'estiment nécessaire à des vérifications et des audits sur les comptes et les opérations du Fonds national et des Agences d'exécution de CFCU¹⁸.

La Commission a proposé l'introduction d'une perspective pluriannuelle dans la programmation, au lieu de l'approche annuelle. Pour la Roumanie, cette approche a été adoptée en 2004 pour la période 2004-2006. La structure des programmes est différente et sera basée sur le financement des programmes suivants : programmes sectoriels prioritaires définis dans la feuille de parcours, programmes visant l'adoption de l'acquis dans d'autres domaines que ceux

¹⁶ Decentralised implementation system

¹⁷ Extended decentralised Implementation System

¹⁸ Règlement du Conseil, n° 2185/1996

définis dans les priorités, cohésion économique et sociale et participation aux initiatives communautaires.

5. Mise en œuvre des programmes PHARE en Roumanie. Analyse des Jumelages

a) Aspects critiques

Certains problèmes spécifiques ont été constatés¹⁹ pour la mise en œuvre des programmes PHARE. Ainsi, on a pu constater dans certains cas des retards dans la signature des contrats, dans d'autres cas la prolongation de la période pour les contrats ce qui a réduit la période de leur mise en œuvre. Certains projets n'ont pas pu être finalisés dans la période prévue dans les contrats et l'absence de personnel spécialisé a posé parfois des problèmes. De même certains projets n'ont abouti que partiellement et tous les résultats prévus initialement n'ont pas pu être atteints.

Ces dysfonctionnements ont été rencontrés dans d'autres pays candidats et n'ont pas affecté le résultat positif global de la mise en œuvre de PHARE en Roumanie. Une expérience considérable de gestion des fonds a été acquise et elle va servir sans doute pour la gestion des fonds structurels.

Le programme PHARE peut être mis en œuvre par des projets de jumelage ou d'assistance technique. L'analyse des jumelages a été ici privilégiée.

b) Analyse de la mise en œuvre des jumelages

Depuis leur lancement en 1998, 600 jumelages se sont déroulés .

Les évaluations par la Commission de la capacité administrative de la Roumanie à appliquer l'acquis ont placé ce pays au deuxième rang des candidats aux projets de jumelage. Depuis 1998 la Roumanie est le deuxième bénéficiaire des jumelages PHARE avec 132 projets (après la Pologne avec 153 projets). En 2003, la Roumanie était le premier bénéficiaire avec 32 jumelages (après la Pologne, avec 19 jumelages). En 2004 elle est bénéficiaire de 44 projets. La Roumanie a activement participé aux programmes, qui totalisent 13% de tous les projets de jumelage entre 1998 et 2001. Une évaluation pertinente reste difficile à faire, vu que les effets peuvent être perceptibles dans plusieurs années.

¹⁹ Pascariu Gabriel, Traistaru Ioana, *La politique de développement régional*, Institut Européen de Roumanie, 2001, Délégation de la Commission Européenne à Bucarest, 2002, selon V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Etude n°. 6, 2004, pg. 73

Les jumelages sont le « mécanisme par lequel l'U.E. entend aider les pays candidats à développer la capacité administrative nécessaire à l'application de l'acquis communautaire »²⁰. Ils supposent le transfert d'expérience et l'assistance d'une administration d'un Etat membre vers l'administration d'un Etat candidat (qui sont les institutions jumelées) par l'intermédiaire d'un Conseiller de pré-adhésion qui y est détachée.

Le rôle clé pour le succès d'un jumelage est détenu par le Conseiller de pré-adhésion. Ils sont généralement des fonctionnaires de leur pays en détachement au pays de déroulement du jumelage qu'ils dirigent et partagent leur expérience professionnelle. Ils dépendent de la Commission européenne et émanent des Etats membres qui ont remporté les appels d'offre émis chaque année par la Commission. Dans la pratique le CPA joue le rôle d'un organisateur, d'un gestionnaire, de responsable de management, de facilitateur dans la transposition de l'acquis communautaire, et de réaliser un transfert d'expérience de l'institution du pays membre vers celle du pays adhérent. Leur objectif est de développer la capacité administrative des pays candidats à mettre en œuvre l'acquis communautaire avant leur adhésion à l'U.E.

Une analyse de la mise en œuvre des jumelages ne peut pas se faire sans constater qu'en ce qui concerne l'efficacité des jumelages, aucune évaluation globale ni exhaustive, n'a été faite. Les critiques constatés²¹ portent sur les objectifs définis par la Commission, les limites auxquelles se heurtent les administrations des Etats membres à cause de la multiplicité des jumelages et insuffisance du nombre des Conseillers de pré-adhésion expérimentés, la propension variable des Etats membres à participer à ces projets, surtout initialement, et à l'aptitude de l'Etat bénéficiaire à gérer les projets et à produire des décisions informées lors de la sélection des partenaires.

La Commission constatait un succès limité du surtout à la lenteur de la progression des pays candidats, par rapport aux attentes initiales. Les raisons de ce retard subsistent essentiellement dans les objectifs irréalistes, trop ambitieux, qui avaient été établis, à l'investissement timide des pays candidats et au fait que la Commission et les Etats membres n'avaient pas suivis d'assez près la gestion des projets²².

Dans d'autre cas, on a reproché le faible engagement de l'institution bénéficiaire, le manque d'initiative et de proposition de projets, le degré d'engagement de la mise en œuvre

²⁰ Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain », Revue d'Etudes Comparatives Est – Ouest, Dossier : Les réformes de la coopération à l'Est de l'UE, septembre 2003, n°3, pg.65

²¹ Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain », Revue d'Etudes Comparatives Est – Ouest, Dossier : Les réformes de la coopération à l'Est de l'UE, septembre 2003, n°3, pg.65

²² Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, « Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain », Revue d'Etudes Comparatives Est – Ouest, Dossier : Les réformes de la coopération à l'Est de l'UE, septembre 2003, n°3, pg.66

parfois limité, et les relations parfois difficiles entre le directeur local de projet et les CPA, ou le premier et le Ministre.

Une autre critique concerne le contexte institutionnel roumain qui influence la réussite des projets. La nature parfois politisée de l'administration fait que les changements et les remaniements du Gouvernement entraînent souvent le départ des fonctionnaires clé, spécialisés sur les programmes, ce qui cause des retards dans la finalisation des projets.

Du point de vue des Etats membres on peut noter également des facteurs qui ont influencé l'efficacité de ces programmes. Lors du lancement des programmes, à l'exception de la France, l'enthousiasme pour s'engager dans des projets avec la Roumanie était modéré, de manière que la Commission a dû encourager d'autres Etats membres à s'impliquer.

Un autre aspect particulier vise les Conseillers de pré-adhésion. Certains auteurs²³ remarquent que peu d'Etats membres ont envoyé leurs meilleurs fonctionnaires comme CPA. Dans beaucoup de cas ils sont des experts techniques sans expérience dans le renforcement ou la réforme des institutions. Ils ne sont pas toujours des fonctionnaires, mais des consultants recrutés qui ne sont pas formés aux mécanismes des jumelages. Et en même temps, ils bénéficient d'un soutien variable de leurs administrations.

La conception des opérations de jumelage peut être soumise également à certaines critiques. Les jumelages ne sont pas conçus pour promouvoir un modèle ou un système particulier, et les CPA n'ont pas des directives ou un guide de travail. La durée des projets comporte un temps de démarrage trop long et une période de réalisation trop courte pour un impact réel. Les CPA déplorent le temps attribué aux tâches administratives, aux activités organisationnelles, à la rédaction des rapports et le manque d'autonomie opérationnelle par rapport à la Commission, et la rigidité budgétaire²⁴.

En ce qui concerne la capacité de changement des institutions bénéficiaires, les institutions roumaines se voient parfois reprocher une certaine culture de l'inertie, une structure hiérarchique traditionnelle qui bloque les initiatives individuelles.

L'implication des pays membres dans ces projets a été variable dès le début. Certains pays s'intéressent plus que d'autres, et on peut remarquer aussi une certaine spécialisation par domaines d'intervention.

Un rôle particulier dans la mise en œuvre des jumelages en Roumanie est détenu par la France qui a joué un rôle moteur dans ce processus.

²³ idem

²⁴ Dimitris Papadimitriou, David Phinnemore, « *Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain* », Revue d'Etudes comparatives Est Ouest, Dossier : *Les réformes de la coopération à l'Est de l'UE*, septembre 2003, n°3

Depuis 1998, elle a participé à 42 jumelages institutionnels pour la Roumanie dans le cadre de PHARE²⁵, dont 30 comme chef de file, ce qui fait de la France le premier partenaire de la Roumanie dans la travail de pré adhésion (suivie par l'Espagne avec 29 jumelages, l'Allemagne 28, l'Italie 20, Pays-Bas et Royaume Uni 18 et Grèce 11). Pour les jumelages PHARE la France est en deuxième position, tous pays confondus, avec 176 projets, après l'Allemagne avec 263 projets. Le premier partenaire de la France en terme de jumelages est la Pologne avec 45 jumelages, suivie par la Roumanie avec 43.

Les jumelages ont entraîné des changements positifs considérables en Roumanie.

L'analyse globale de la mise en œuvre des programmes PHARE en Roumanie permet d'observer qu'en dépit de certains dysfonctionnements inhérents les résultats positifs sont nombreux et un progrès très important a été réalisé par ce pays candidat. Des institutions clés ont été créées ou renforcées, des méthodes de travail plus modernes et efficaces ont été mises en place, l'adoption de l'acquis communautaire a été réalisée et la Roumanie doit poursuivre ses efforts pour son application effective. PHARE a eu également un apport considérable pour le développement des petites infrastructures et le développement économique.

On peut affirmer qu'avec l'assistance PHARE dont la Roumanie va bénéficier jusqu'en 2007, d'autres progrès vont être réalisés et l'adhésion sera encore mieux préparée.

6. L'apport de l'assistance PHARE dans le domaine de l'administration

a) La « capacité administrative » de la Roumanie

La question de la capacité administrative de la Roumanie pour utiliser les fonds attribués par l'UE au titre d'aide de pré- adhésion est souvent présente dans les débats d'actualité.

Ce souci est également mentionné dans certains Rapports annuels de la Commission, comme celui de 2002 où on souligne que « dans de nombreux domaines, un fossé se creuse entre les progrès réalisés dans la transposition de la législation et la mise en œuvre des nouvelles dispositions, vu les capacités limitées dont dispose l'administration roumaine »²⁶. Cela implique le risque que la reprise de l'acquis communautaire se limite souvent à l'adoption de textes juridiques peu suivis de mesures concrètes de mise en œuvre.

Un Comité parlementaire mixte UE et Roumanie se montrait récemment très sévère à propos de « la capacité administrative limitée de la Roumanie, notamment au niveau local, dans la mise en pratique de la législation, surtout celle liée à l'intégration de l'acquis communautaire

²⁵ *La Roumanie et l'UE : Objectif 2007*, Rapport du Sénat, n°52, 2003-2005.

²⁶ Rapport Annuel de la Commission, 2002

dans le système juridique roumain, et de l'administration de l'assistance financière offerte par l'Union européenne, dont le montant entre 2004 et 2006 va s'élever à 3 Mds. Euro ».

En effet, le défi principal est de réussir le pari de l'utilisation totale des fonds qui seront versés à la Roumanie pour l'aider à combler son retard, notamment dans le domaine de l'infrastructure et de l'agriculture.

Mais à première vue, les craintes ne sont pas fondées parce que actuellement la Roumanie se situe à la troisième place avec un taux d'utilisation des fonds de 92-95%. Mais, selon les affirmations de certains analystes, pour aboutir à ces résultats, beaucoup des efforts ont dû être faits²⁷.

L'enjeu est très important et le Gouvernement a fait des efforts considérables pour maintenir ce taux satisfaisant d'absorption des fonds même après l'adhésion et augmenter la capacité de gestion. Pour développer la capacité administrative du pays, de nombreux programmes PHARE ont été mis en place avec des bons résultats.

Depuis 2001 une infrastructure administrative a été mise en place pour gérer les fonds de pré-adhésion. Les institutions sont créées, mais il est plus important de former les gens à des nouvelles techniques, de nouvelles méthodologies et de nouveaux objectifs²⁸.

Vu le rôle essentiel de PHARE dans les domaines de l'administration et de la justice, on va présenter les programmes qui sont intervenus dans ces domaines pour soutenir leur mise à niveau en vue de l'adhésion.

b) L'apport de PHARE dans le domaine de l'administration publique

Au moment de son lancement, PHARE n'était pas prévu pour intervenir dans le domaine de l'administration, mais plusieurs pays candidats, dont la Roumanie, ont prouvé un besoin accru d'assistance dans ce domaine transversal qui n'est pas contenu dans un chapitre propre de négociations mais se retrouve dans tous.

Pour cela, PHARE est intervenu dans tous les domaines où des améliorations s'imposaient pour la mise à niveau de l'administration roumaine et son renforcement afin de bien intégrer et appliquer l'acquis communautaire. Le développement et le renforcement de la capacité administrative roumaine est devenue une des priorités de ce programme.

La réforme de l'administration publique roumaine représente l'un des principaux défis pour la Roumanie à l'heure actuelle. La Commission européenne l'a soulignée dans son Rapport

²⁷ Aurel Ciobanu Dordea, dans « Roumanie : à la veille de l'intégration européenne, des élites toujours prédatrices », article de presse, par Laure Hinkel, septembre 2004

²⁸ Vasile Puscas, Politiques Internationales, décembre 2004

pour 2003, « une réforme structurelle complète de l'administration publique roumaine » s'impose et elle est urgente, en vue de son adhésion en 2007²⁹.

Les points faibles de l'administration publique roumaine doivent être éliminés et elle doit être consolidée pour une application effective de l'acquis, mais également pour assurer une gestion optimale des fonds structurels au moment où la Roumanie deviendra membre de l'UE.

Dans ce contexte, plusieurs initiatives financées par des fonds européens ont été prises pour réformer le pouvoir exécutif et améliorer le fonctionnement de l'administration publique. Une Unité centrale pour la réforme de l'administration publique (UCRAP) a été créée dans le cadre du Ministère de l'Administration. Une structure interministérielle a été instituée, au niveau politique, chargée de l'élaboration des projets de réforme. Un programme accéléré de recrutement de jeunes managers professionnels pour l'administration publique est en cours de déroulement.

Dans le domaine de la formation des fonctionnaires publiques, a été fondé l'Institut National de l'Administration. Initialement subordonné au Ministère de l'Administration Publique, il est actuellement subordonné au Ministre Délégué à l'administration publique dans le cadre du Ministère de l'Administration et des Internes. L'Institut offre une préparation professionnelle aux nouveaux employés, et une formation professionnelle continue pour les fonctionnaires publiques en exercice. Il coordonne l'activité des huit centres régionaux qui offrent une formation professionnelle pour les officialités publiques locales et pour les fonctionnaires publics. L'Institut a également la responsabilité de l'élaboration et de l'application d'une nouvelle stratégie de formation professionnelle. Il a démarré ses activités de formation au cours de l'année académique 2002/2003³⁰.

Les systèmes de gestion des ressources humaines doivent encore être développés, la formation professionnelle doit être étendue, et la fluctuation des fonctionnaires publiques réduite.

La décentralisation des responsabilités vers les autorités locales connaît des progrès et continue. Ce transfert est accompagné de plus en plus d'une décentralisation des compétences politiques et d'une décentralisation fiscale accentuée. Les autorités locales sont confrontées au problème de la capacité limitée du management des compétences décentralisées

L'apport des programmes PHARE dans ce domaine est considérable, et depuis 1992 jusqu'en 2004 il a été de 32 M euros.

En fonction des besoins spécifiques de l'administration roumaine, les programmes PHARE sont intervenus dans plusieurs domaines :

²⁹ Rapport régulier de la Commission, 2003

³⁰ www.ina.gov.ro

c) *Projets pour l'appui de la réforme de l'administration publique*

- Renforcement du Ministère de l'Administration Publique et de l'UCRAP

Le Programme National PHARE 1994 a fondé le premier **Projet horizontal pour l'Administration Publique**, avec un budget de 5 M Euro. Il s'est basé sur le développement institutionnel, le management financier et l'assistance technique mais aussi sur l'instruction et la fourniture d'infrastructure pour les deux domaines principaux d'activité : assistance pour les ministères et développement administratif.

Le Programme PHARE 2001 a visé la « **Consolidation de la capacité administrative** », avec un budget de 8 M Euro, et a eu plusieurs projets concernant l'administration publique centrale. Il a été l'un des plus complexes programmes dans ce domaine. L'un de ces projets avec beaucoup de résultats positifs a été le **jumelage pour le Ministère de l'Administration Publique** (depuis juin 2003, Ministère de l'Administration et des Internes), avec un budget de 1,25 M Euro, qui a visé la consolidation de la capacité institutionnelle d'élaboration des stratégies à long terme dans la perspective de l'adhésion de la Roumanie à l'UE³¹.

Ce projet a été implémenté dans un partenariat avec le Ministère Français de l'Administration Publique, la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire et la Présidence Italienne du Conseil de Ministres.

Les objectifs du projet ont été³² :

- le développement de la capacité administrative d'accélérer et de suivre la réforme de l'administration publique ;
- le développement d'un plan d'action pour implémenter la réforme publique au niveau local ;
- compléter et systématiser le cadre légal pour le fonctionnement du secteur de l'administration publique ;
- clarifier le rôle de l'Etat à l'égard des structures décentralisées et déconcentrés de l'administration publique ;
- élaborer une stratégie de préparation professionnelle et d'un plan d'action en ce sens pour les fonctionnaires publiques au niveau central et local.

Le projet a été mis en œuvre du 7 juillet 2002 au 6 juin 2004, et a été conduit par la France en partenariat avec l'Italie. A la date d'achèvement du projet les objectifs du projet étaient atteints et les résultats conformes aux attentes. Les principaux résultats de ce projet ont été : l'élaboration

³¹ *La réforme de l'administration publique*, Fiche de secteur, Délégation de la Commission, avril, 2004

³² Rapport final du jumelage « Renforcement de la capacité institutionnelle du Ministère de l'administration et de l'intérieur, N°RO01/IB/OT/01

d'une loi cadre portant sur la création et la professionnalisation du corps préfectoral, l'élaboration d'une loi cadre portant sur la décentralisation, le développement de la capacité d'élaborer des stratégies, de développer des actions de modernisation au niveau local, et de la capacité de coordination et de planification.

Un autre projet du programme PHARE 2001 a été le jumelage pour « **L'appui accordé pour la réalisation d'un projet de stratégie de réforme pour l'administration publique** ».

Le bénéficiaire direct de ce projet est le Ministère de l'Administration et des Internes, y compris ses organismes qui sont en charge de la proposition d'une réforme de l'administration publique, et de son observation. L'UCRAP est partenaire dans ce projet et va coordonner la réforme par la proposition de solutions pratiques pour la modernisation de l'administration et l'amélioration de la capacité administrative. Le projet de jumelage vise surtout la reformulation de la réforme de l'administration publique en mettant l'accent sur le service public, et sur les réformes de décentralisation.

Un autre projet du même programme vise la **Facilitation de la préparation du projet**, la gestion du cycle de projet, l'instruction et la facilitation pour les jumelages de court et moyen terme avec un jumelage de courte durée (twinning light), et l'assistance technique pour la programmation, (7 M Euro).

L'Unité centrale pour la réforme de l'administration publique (UCRAP) fait partie du Ministère de l'Administration. Elle a été créée pour soutenir la réforme et son renforcement a été visé par plusieurs projets PHARE.

Le Programme national PHARE 2003³³ avec son projet d'« **Appui pour le processus de réforme de l'administration publique de Roumanie** », (4,38 M Euro), a comme objectif le renforcement de la capacité de l'UCRAP et de son réseau.

Le but de ce projet est de consolider la capacité de l'UCRAP de mettre en œuvre les décisions du Conseil interministériel pour la réforme de l'administration publique, de surveiller et de dynamiser la réforme de même que de réformer son réseau (de groupes ministériels et locaux).

- Le renforcement de l'administration locale et la consolidation de la décentralisation

La réforme de l'administration roumaine et le développement de sa capacité ne peuvent pas se réaliser sans une consolidation efficace de l'administration locale.

³³ Délégation de la Commission à Bucarest, Fiche de secteur, La réforme de l'administration, avril 2004

En même temps, l'Etat met en place une politique de décentralisation et œuvre pour le renforcement des structures décentralisées. Plusieurs projets PHARE sont intervenus dans ces domaines.

Déjà le Programme PHARE 1992 (1,5 M Euro), a visé **l'Appui du développement de l'administration publique locale**, avec quatre composantes : la consolidation de la capacité d'instruction pour le personnel de l'administration publique locale, le développement des autorités locales, le développement des capacités de management au niveau local, la publication de l'information et la création des centres de documentation.

Le programme PHARE 1997 (5 M Euro), a visé **l'Appui du développement continu de l'administration publique locale** et la mise en application des principes de subsidiarité et d'autonomie locale.

En 2002 a été lancé un projet qui vise la « **Décentralisation et développement de l'administration publique locale de Roumanie** », (4 M Euro contribution PHARE et 0,73 M co-financement national). Son objectif est de contribuer à la consolidation de la capacité institutionnelle de l'administration publique roumaine en vue de la décentralisation fiscale de l'administration centrale vers les autorités locales par le transfert des compétences visant l'administration de certaines activités, ce qui va générer des ressources financières autonomes au niveau local.

Le projet vise également l'amélioration de la capacité administrative publique locale d'implémenter et élaborer des projets de qualité dans des domaines considérés avoir une réelle importance pour la promotion d'un développement économique et social auto soutenu. Il a trois composantes³⁴ :

- un projet de twinning (1,2 M Euro) qui vise entre autres, l'élaboration d'un projet concernant la décentralisation fiscale
- un Fond de modernisation et d'assistance non remboursable (2,2 M Euro PHARE et 0,73 M Euro co-financement national), pour le financement des projets au niveau local qui améliorent la capacité managérielle des administrations publiques locales, surtout pour les budgets locaux.
- Assistance technique (0,6 M Euro), pour appuyer la projection opérationnelle et le management du Fonds non remboursable.

³⁴ Délégation de la Commission à Bucarest, Fiche de secteur, La réforme de l'administration, avril 2004

- Formation professionnelle

- Renforcement de l'ANFP

L'Agence Nationale des fonctionnaires publiques joue un rôle très important dans la réforme de l'administration roumaine et plusieurs projets ont visé son renforcement.

Le programme PHARE 1998 a financé le projet « **Appui pour l'élaboration et la mise en oeuvre de la réforme de l'administration publique** » (2,5 M Euro), dont l'une des composantes ciblait l'**Appui pour l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics en vue de l'élaboration et la mise en oeuvre de la réforme de l'administration publique** (1,7 M Euro), qui a compris la consolidation de la capacité opérationnelle de l'ANFP, l'élaboration du cadre législatif nécessaire pour la réforme, et l'amélioration du service d'instruction des fonctionnaires publics ;

L'appui de ce programme a été continué par le biais de PHARE 2001 qui a eu un projet d'**Assistance technique pour l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics**, (1MEuro).L'objectif du projet est d'appuyer le développement du système de l'administration publique roumaine crée par la Loi concernant le Statut de Fonctionnaires Publics, en vue de perfectionner les performances professionnelles de l'administration publique par la création d'un cadre légal et des instruments managerielles de développement de la carrière.

- Renforcement de l'INA

L'une des priorités de la réforme de l'administration publique roumaine a été l'existence d'un Institut National d'Administration Publique capable de former des fonctionnaires publics compétents, ainsi que des centres régionaux associés.

Le projet PHARE 2001 offre une **Assistance technique pour l'Institut National d'Administration Publique**, (2,25 M Euros) et accorde un appui immédiat à l'Institut pour l'élaboration des programmes d'instruction dans les domaines prioritaires liés au processus d'adhésion. Le projet est mené par l'ENA. L'appui consiste dans la préparation et la fourniture de programmes de préparation professionnelle des formateurs. Il inclut quatre composants :

- le développement organisationnel de l'Institut ;
- l'appui des activités d'instruction dans le cadre de l'Institut ;
- la consolidation de la capacité des Centres Régionaux de Formations ;
- la modernisation de l'équipement didactique dont disposent l'Institut et les Centres Régionaux de Préparation, par le biais des investissements.

- *Création du corps des Managers Professionnels*

Pour renforcer les efforts de formation professionnelle dans le cadre de l'administration et assurer l'existence d'un corps spécial de managers, PHARE 2001 est venu soutenir la création du corps des managers professionnels par son projet d'**Assistance technique pour la création d'un corps professionnel de managers dans l'administration publique**, (4 M Euro).

L'objectif de ce projet est de consolider l'administration publique roumaine par le recrutement du personnel compétent et par l'octroi des possibilités de développement de la carrière. La création de mécanismes rapides de recrutement et de développement de la carrière vont mener à la création d'un corps de « Managers Publics Professionnels » sans appartenance politique, qui bénéficient d'une formation professionnelle apte à leur faciliter la gestion des problèmes liées à l'adhésion à l'UE et l'adoption et l'application de l'acquis communautaire.

Ce projet se poursuit dans le cadre du Programme National PHARE 2003³⁵ avec le projet de **Développement d'un corps professionnel de managers dans l'administration publique**.

A la fin de ce projet commencé dans le programme PHARE 2001, le corps professionnel de managers dans l'administration publique aura les qualités et les connaissances nécessaires pour coordonner le changement culturel et pour assurer l'assistance dans les principaux domaines liés à l'application de l'acquis communautaire et d'autres exigences liés au processus d'adhésion.

- Autres domaines

Le Programme National PHARE 2003³⁶ vise également « **Le renforcement de la capacité administrative du Parlement Roumain** », avec un budget de 2 M Euro pour le renforcement institutionnel (dont 0,75 M Euro assistance technique et 1,25 M Euro pour un projet de jumelage).

Le projet porte sur le renforcement de la capacité administrative du Parlement roumain et vise à assurer une amélioration durable de la capacité de la Chambre des Députés d'exercer sa fonction législative, de contrôle et de surveillance.

Le projet est dirigé vers plusieurs objectifs, comme le développement d'un système moderne de gestion des ressources humaines, la révision détaillée des procédures parlementaires, suivie par une réforme institutionnelle et procédurale, qui vont déterminer des modifications des structures parlementaires de la Chambre des Députés, l'élaboration d'un programme d'appui des nouveaux

³⁵ Délégation de la Commission à Bucarest, Fiche de secteur, La réforme de l'administration, avril 2004

³⁶ Délégation de la Commission à Bucarest, Fiche de secteur, La réforme de l'administration, avril 2004

membres du Parlement, et la création d'un cadre législatif et institutionnel qui puissent assurer l'éthique parlementaire (Code de conduite déontologique).

Le programme PHARE 1998 a offert un **Appui pour le Département des Affaires Européennes** (0,8 M Euro).

7. L'Assistance PHARE dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures

Ce domaine fait l'objet du Chapitre 24 « Coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires Internes », qui a été clos en novembre 2004 sous certaines conditions³⁷.

L'assistance financière totale pour ce domaine depuis 1997 est de 90 M. Euro. Une allocation substantielle a été prévue dans le Programme National PHARE 2003 pour la Roumanie et dans l'exercice de programmation pluriannuelle 2004-2006 pour les domaines prioritaires.

Depuis plusieurs années la Roumanie a entrepris une rénovation de l'institution judiciaire et prouve une forte volonté politique de poursuivre dans ce sens. La Roumanie s'est d'ores et déjà dotée de structures nécessaires pour dispenser à ses magistrats une formation de qualité et assurer la gestion d'un corps qui s'est fortement rajeuni. Des efforts financiers importants ont été consentis pour améliorer les conditions de travail des juges et d'accueil des justiciables. Ces efforts portent non seulement sur les moyens en personnel et en matériel, mais tendent également à rénover le cadre législatif et, en particulier, l'environnement procédural afin d'améliorer la qualité du traitement des affaires et des décisions rendues.

Par la création du Conseil Supérieur de la Magistrature, la Roumanie s'est également engagée dans la voie d'une plus grande indépendance de ses juges, tout en ayant le souci d'assurer la discipline du corps³⁸.

Afin d'assurer la formation de ses magistrats, la Roumanie s'est dotée d'un Institut National de la Magistrature, qui est devenu la voie unique d'accès à la magistrature. Il assure également la formation continue des magistrats et bon nombre de séminaires organisés par l'UE ou d'autres organisations internationales s'y tiennent déjà.

Le Gouvernement a inscrit dans son programme en janvier 2001 la justice des mineurs comme l'une de ses priorités et le Ministère de la Justice réfléchit actuellement à la mise en place d'une institution qui s'apparenterait au juge des enfants en France.

Dans son Rapport de 2003 la Commission constatait que « les dernières années, une série d'initiatives positives ont été lancés pour la réforme du système judiciaire. Toutefois, le

³⁷ Chapitre clos sous réserve du respect de onze conditions. Voir Annexe 1

³⁸ Régis Vouaux- Massel, *La justice en Roumanie. Un exemple de coopération avec la France*. Le Courrier des pays de l'Est, n° 1028, septembre 2002, p.48

processus de réforme doit se poursuivre. Le système judiciaire doit améliorer le mode de déroulement des procès, les fondements des décisions de justice, et accroître l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ces aspects doivent être abordés d'urgence».

L'apport des programmes PHARE dans ce secteur est très important. Plusieurs domaines ont été visés:³⁹

a) Dans le domaine de la Justice

- Consolidation du fonctionnement du système judiciaire

Le système judiciaire était un domaine qui nécessitait de nombreuses améliorations. Les stratégies et les programmes de réforme mises en place par le Gouvernement et suggérés par la Commission n'auraient pas pu aboutir sans l'assistance de PHARE qui a eu un rôle majeur. Pour une évaluation globale, on peut affirmer que l'assistance pour ce secteur a eu de nombreux résultats positifs même si certains projets n'ont pas réalisé leur objectifs que partiellement. Les efforts doivent se poursuivre et être renforcés.

Parmi les premiers projets d'assistance dans ce domaine se trouve un programme de jumelage qui a été mis en place dans le domaine de la **Réforme Judiciaire** (1M.Euro) dans le cadre du Programme national PHARE 1998.

L'un des projets les plus importants dans ce domaine a été l'**Assistance technique pour la consolidation de l'indépendance et du mode de fonctionnement du système judiciaire** (1,8 M Euro), prévu dans le Programme national PHARE 2002. Par le biais de deux jumelages ce projet vise à améliorer l'opérativité du système judiciaire roumain, par le renforcement de la capacité institutionnelle et fonctionnelle du Conseil Supérieur de la Magistrature, la continuation du développement de l'Institut National de la Magistrature et la consolidation de la capacité d'analyse.

L'**Assistance pour le développement de l'Institut National de la Magistrature** (1,5 M Euro), du programme PHARE 1997 prévoyait à renforcer l'INM et ses liens avec d'autres institutions de profil de l'UE. Son organisation a été améliorée et des méthodes modernes d'enseignement ont été mises au point. Un autre projet de la même année visait l'**Assistance pour la création d'une bibliothèque juridique et d'un système de documentation, et d'un Système de management des dossiers** (3,5M. Euro).

Le projet concernant l'**Amélioration et le renforcement des décisions de justice et de la législation relative à la faillite**, (1,55Meuro), du Programme national PHARE 2002, visait à

³⁹ Délégation de la Commission Européenne, Fiche de Secteur, Justice et affaires internes, novembre 2003

améliorer la discipline financière dans l'économie roumaine par le développement de la législation et de la jurisprudence concernant la faillite, par le biais du renforcement institutionnel.

Dans le programme PHARE 2001 pour la Justice, la **Consolidation de la capacité de l'Avocat du Peuple**, est réalisée par un projet (1MEuro) qui vise à appuyer les autorités roumaines dans leurs efforts de maintenir les institutions qui garantissent la démocratie, le règne de la loi, le respect des droits de l'homme et des droits des minorités.

Un autre aspect important de la réforme en Justice est ciblé par le projet d'**Appui pour l'amélioration du système pénitentiaire** (4M Euro), du Programme National PHARE 2003 qui vise l'appui du système pénitentiaire, en conformité avec les standards de l'UE.

Une priorité de la Justice roumaine est le développement d'un mécanisme adapté et conforme aux normes européennes pour le traitement des cas de nature pénale dans lesquels des mineurs sont impliqués, et un domaine spécial de **Justice des mineurs** a été consacré.

Le Programme national PHARE 2003 a eu un projet d'**Appui pour l'amélioration de la justice des mineurs** (2 M Euro), qui contribue aux efforts d'amélioration de la législation roumaine pour les cas de nature pénale où des mineurs sont impliqués et vise à créer des tribunaux spécialisés pour les mineurs.

- Renforcement de la lutte contre la corruption

La corruption est une des critiques fréquentes qu'on fait sur la Roumanie et sur son administration, et qu'on retrouve assez souvent dans les Rapports de la Commission.

La corruption est un phénomène très ancien qui existe aujourd'hui dans des nombreux pays, pas seulement en Roumanie. Dans ce cas, c'est plutôt son l'ampleur et la corruption de haut niveau qui inquiètent.

Le Gouvernement roumain a créé des organismes spécialisés (le Parquet National Anti-Corruption, le Corps de contrôle du Premier Ministre, et autres), a adopté des textes de loi et des mesures visant à réduire voir éliminer la corruption, et des progrès ont été réalisés. Le rôle de l'assistance PHARE à cet égard est remarquable, mais pour aboutir les efforts du Gouvernement doivent se poursuivre.

Dans le Programme national PHARE 2002⁴⁰ un projet a visé **La modernisation et la réforme des organismes de défense de la loi et de la consolidation des structures anti-corruption**, (4,317 M. Euro). A l'aide des investissements et des mesures de consolidation institutionnelle, ce projet a comme objectif de continuer le renforcement du développement du

⁴⁰ Délégation de la Commission à Bucarest, Fiche de secteur JAI, avril 2004

Ministère et des structures subordonnées pour permettre une application adéquate des standards, procédures et bonnes pratiques de la loi.

Le même programme a appuyé la **Continuation du renforcement de la capacité institutionnelle dans la lutte contre la corruption**, avec un projet (2M Euro) qui vise le renforcement de la capacité institutionnelle du Parquet National Anti – Corruption. Ce projet suit au projet du programme PHARE 2001 qui visait la **Continuation de l’assistance pour la consolidation des structures anti- corruption du système judiciaire roumain**, par un jumelage (0,15 M Euro) ayant comme but le renforcement du Parquet National Anti-Corruption.

b) Dans le domaine des Affaires intérieures

Pour le renforcement général du domaine des affaires intérieures en Roumanie, le Programme national PHARE 2001 a mis en oeuvre un projet de **Consolidation de la capacité institutionnelle du Ministère de l’Administration Publique et de l’Intérieur** (0,5 M Euro), avec une assistance technique qui vise à renforcer la capacité du cabinet du Premier Ministre et du Ministère de la Justice, dans l’objectif général de réforme du système judiciaire.

- Renforcement du contrôle aux frontières et administration de la migration

L’adoption et la mise en œuvre de l’acquis concernant le contrôle aux frontières, la migration, et l’acquis Schengen constituent un enjeu très important en vue de l’adhésion et la Roumanie a du bien maîtriser tous les défis. De nombreux projets PHARE sont intervenus soutenir ses efforts.

Le Programme national PHARE 2003⁴¹ pour le domaine JAI a eu une composante d’assistance pour la **Consolidation de la gestion de la migration** (1M Euro). Ce projet se propose d’appuyer les organismes roumains pour accomplir les obligations qui résultent des engagements pris par la Roumanie dans le processus d’adhésion à l’UE. L’autre composante du programme vise **Le renforcement du contrôle aux frontières** (9,9M euro), avec trois composantes qui ciblent la consolidation de la Police roumaine de frontière, l’assistance technique pour l’extension du système de communication vers les frontières de l’Est et du Nord, et l’assistance technique pour le renforcement de la surveillance et du contrôle sur la côte de la Mer Noire.

⁴¹ Délégation de la Commission à Bucarest, Fiche de secteur, Justice et affaires intérieures, 2004

La continuation du renforcement du contrôle aux frontières et l'amélioration de l'administration de la migration (14,5 M euro), et la **Consolidation du management des frontières** (1,1 M euro), ont été prévues dans le Programme national PHARE 2002. Ces projets ont eu comme objectif, par le biais des investissements et du renforcement institutionnel, l'harmonisation de la législation roumaine avec les normes de l'UE et l'acquis Schengen, en vue de la préparation pour l'adhésion des organismes roumains qui agissent dans le domaine de la gestion des frontières, de la migration et des domaines connexes.

Ces objectifs ont également bénéficié de l'assistance du Programme national PHARE 2001 pour la continuation de l'harmonisation de la législation roumaine avec les normes de l'UE y compris Schengen (jumelage), et l'amélioration de la capacité opérationnelle de la Police roumaine de frontière (investissement).

La Consolidation de la gestion du phénomène de migration en Roumanie (3 M euro), a été financée par le Programme national PHARE 2001 avec un projet qui visait à consolider l'alignement et l'application en Roumanie, en conformité avec l'acquis, de la législation, des réglementations, des procédures, de l'administration centrale et la coopération entre les unités par jumelage et investissements. Il élabore une Stratégie Nationale concernant la migration.

Le Programme National PHARE 2000 **Programme de gestion des frontières** a été une continuation de l'assistance accordé par les programmes similaires de 1998 et 1999 (16,57 M Euro) pour la **Consolidation du management et du contrôle des frontières**, et **La Modernisation et l'amélioration du système de traitement des demandes de visas**. Dans le même programme, l'Office pour les réfugiés a bénéficié d'un jumelage dans le domaine de l'asile. Ce programme a eu également une composante dans le domaine de la justice visant **l'Assistance pour la réforme du système pénitentiaire** (0,75 M euro), et une autre visant la **Continuation du développement du système de gestion des cas et documentation** (8,75 M Euro).

Le Programme National PHARE 1999, dans le domaine des Affaires Intérieures (10,5 M Euro), a eu une composante d'assistance technique en association avec un projet de jumelage pour un paquet de services d'**Instruction opérationnelle générale et spécifique pour les officiers supérieurs et les personnel de frontière**, et un composante d'infrastructure.

- Renforcement de la lutte contre le crime organisé

Plusieurs programmes sont intervenus appuyer les efforts en ce sens.

Le Programme national PHARE 2003 a un projet qui vise la **Conformité avec les critères d'adhésion à l'UE dans le domaine de la coopération dans le cadre de la police**, et

de la lutte contre le crime organisé (4 M Euro). Il assiste la Police Roumaine pour arriver aux standards exigés par l'UE.

Le **programme intégré pour le renforcement de la capacité des institutions roumaines dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de l'argent, le financement du terrorisme et du crime organisé**, (2 M euro), a été soutenu par le Programme National PHARE 2002, par le biais des trois instruments, investissements, assistance technique et jumelage, ce programme vise principalement à renforcer la capacité du système institutionnel qui agit dans le domaine de la lutte contre le blanchissement de l'argent.

Un **programme Inter- Institutionnel de lutte contre les drogues**, (1 M Euro) a été lancé en 2000 par l'UE. Il a combiné les investissements avec le développement institutionnel et a visé le renforcement de la capacité des institutions roumaines de lutter contre les drogues.

Le premier projet de **Coopération avec l'Office national de prévention et lutte contre le blanchiment de l'argent**, a été lancé par la Commission en 1999. Il a visé le renforcement de l'Office (0,5 M Euro), avec deux projets : développement par jumelage et investissements.

Un **programme inter- institutionnel anti- corruption** a été prévu dans le Programme national 1999. Par la Facilitation de récupération des décalages 1999, a été approuvé un projet de 4MEuro, qui a visé la **lutte contre la corruption et le crime organisé**, avec un jumelage pour la formation professionnelle et des investissement en IT et assistance technique liée aux investissements.

La réglementation de l'activité de la police, la coopération au niveau de la police et la lutte contre le crime organisé (1,35 M. euros), et **la gestion et le contrôle de frontières pour ce qui concerne l'asile et la migration** (0,65 M. euros) ont été des objectifs du Programme PHARE 1998.

8. Préparation de la gestion des fonds structurels par le biais de PHARE

PHARE permet de tester et de préparer les structures pour la politique régionale⁴². Ses composantes visent l'adoption de l'acquis communautaire, le développement de l'infrastructure et le développement de la compétitivité économique. Elles ont aussi des implications pour le développement de la politique régionale, comme les programmes de coopération transfrontalière, les programmes de cohésion économique et sociale, et certains programmes de renforcement institutionnel. Les programmes PHARE 2004-2006 visent la préparation aux fonds structurels.

La Roumanie a accumulé une expérience considérable en vue de la préparation pour la gestion des Instruments structurels grâce aux projets PHARE qui ont eu une complexité

⁴² Jean François Drevet, *Europe : les fonds communautaires et l'élargissement*, Futuribles, n° 282, janvier 2003

importante surtout après 2000. Les projets d'infrastructure du secteur Cohésion économique et sociale ont visé des parcs industriels, des centres commerciaux, modernisation des aéroports, routes nationales et ponts d'importance transnationale, projets liés au tourisme, réhabilitation des bâtiments historiques, projet de réhabilitation de l'environnement et infrastructures d'eaux et autres.

Certains projets PHARE ont visé directement le renforcement de la capacité administrative en vue de la gestion des fonds structurels.

Les fonds pré-structurels ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) et SAPARD (Special Action Program for Pre-Accession Aid for Agriculture and Rural Development) préfigurent la politique régionale communautaire. Ces fonds ont la vocation de fournir des aides financières et de préfigurer les systèmes des Fonds de Cohésion (ISPA) et des Fonds structurels (SAPARD).

B. L'intervention ciblée du fonds ISPA

1. Présentation du fonds ISPA

Le Conseil européen de Luxembourg de 12-13 Décembre 1997 a décidé la création d'ISPA sur le fondement de l'art 235 du Traité, pour renforcer la stratégie de pré-adhésion pour les PECO. Ayant des objectifs similaires, ISPA suit les mêmes modalités que le Fonds de cohésion révisé.

Les objectifs de ce fonds sont d'appuyer des pays bénéficiaires pour leur alignement aux standards d'environnement de l'UE, l'extension et la connexion des réseaux propres de transport avec celles de l'UE, familiariser les pays bénéficiaires avec les politiques et les procédures applicables aux fonds structurels et au Fonds de cohésion.

ISPA cible les domaines du transport et de l'environnement, avec des grands projets d'infrastructure, et ses orientations et règles de mise en œuvre sont proches de celles du Fonds de cohésion.

Les projets PHARE sur l'infrastructure ont une ampleur plus réduite (limités à 5mil.euro) que ceux dans le cadre d'ISPA (limités à 100 M. Euro).

Le programme ISPA constitue pour la Roumanie une importante aide financière qui vise la réhabilitation et la modernisation des infrastructures d'environnement et transports, et en même temps un instrument essentiel pour remplir les critères d'adhésion et de développement d'une politique convergente avec les politiques communautaires dans les deux domaines.

L'ISPA pour l'environnement

Dans le domaine de l'environnement, l'assistance ISPA vise la mise à niveau les pays candidates avec les exigences des normes d'environnement et les objectifs prévus dans le Partenariat pour l'Adhésion. Par conséquent, ce fonds va viser principalement les domaines de l'eau, la qualité de l'air, le management des déchets.

Une partie réduite du budget ISPA peut être utilisée pour le financement des études préparatifs et pour des dépenses d'assistance technique. Un rôle essentiel dans ce domaine de l'assistance technique revient à l'assurance d'une haute qualité des projets, y compris leurs administration et mise en oeuvre. Cela inclut la préparation des mesures par des études de faisabilité et des arrangements de confirmation, observation, contrôle, évaluation des mesures, utilisation maximale des résultats de la recherche. Ces dépenses, réalisées sur l'initiative de la Commission, ne peuvent pas excéder 2% du financement ISPA.

L'ISPA pour le transport

La contribution d'ISPA dans ce domaine fournit une aide aux pays bénéficiaires en matière d'infrastructure de transport favorisant des modes de déplacement durables, et notamment ceux qui constituent des projets d'intérêt commun sur la base de des critères de décision du Conseil n°1692/96 (sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport) et ceux permettant aux pays bénéficiaires de se conformer aux objectifs des partenariats pour l'adhésion. Cela comprend l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux entre eux ainsi qu'avec les réseaux transeuropéens, de même que l'accès à ces réseaux⁴³.

Un équilibre approprié doit être assuré entre les projets en matière de d'environnement et les mesures en matière d'infrastructure de transport. Les mesures incluent les projets, les stades d'un projets qui sont techniquement et financièrement indépendants, les groupes de projets et l'ensemble des projets dans les deux domaines mentionnés.

L'utilisation des fonds ISPA se fait par des projets ou groupes de projets (mesures), qui doivent avoir une certaine ampleur pour avoir un impact important dans le domaine de la protection de l'environnement ou l'amélioration des réseaux de transports (TEN). Le coût total d'une mesure ne peut pas être, en principe, inférieur à 5 M. Euros. Dans des cas dûment justifiés, compte tenu des conditions particulières en vigueur, le coût total d'une mesure peut être inférieur à 5 M euros.

⁴³ Règlement (CE) n° 1267/99 du Conseil, du 21 juin 1999

Les projets doivent être concordants avec les objectifs spécifiques prévus dans les documents stratégiques de la Roumanie (Partenariat pour l'adhésion, Programme national d'adhésion, Programme national de développement) et visent prioritairement :

a) *dans le domaine de l'environnement*, la réhabilitation de l'infrastructure d'environnement, par le biais de :

- la modernisation des systèmes d'alimentation à l'eau, canalisation et épurement des eaux usées ;

- la création de systèmes écologiques de gestion des déchets urbains

b) *dans le domaine des transports*, l'amélioration et la modernisation de l'infrastructure de transport par :

- l'élargissement des routes nationales

- la construction de variantes de détournement

- la construction d'autoroutes

- la réhabilitation des voies ferrées

- l'amélioration des conditions de navigation sur le Danube

2. L'intervention d'ISPA en Roumanie

Au titre de ce programme la Roumanie bénéficie de 240 M. Euros, chaque année sur la période 2000-2006.

Suite à la décision du Conseil Européen de Copenhague de décembre 2002, à partir de mai 2004, après l'adhésion à l'UE des pays de la première vague, le financement annuel pour la Roumanie a augmenté de 20% en 2004, et va augmenter de 30% en 2005, et de 40% en 2006.

Après l'adhésion de la Roumanie, l'assistance financière d'ISPA sera remplacée automatiquement par le Fonds de cohésion, et la totalité de l'aide va augmenter considérablement. Cela impose pour les autorités roumaines la responsabilité de préparer et consolider les structures administratives de mise en oeuvre et de coordination afin de développer la capacité d'absorption des fonds.

Les autorités roumaines ont été chargées de préparer des stratégies pour ce programme. Elles visent à identifier les zones prioritaires d'intervention dans le domaine des transports et de l'environnement et servent de repère dans le processus de sélection des projets. Ces stratégies doivent être approuvées par la Commission européenne.

En conformité avec ces stratégies, les autorités roumaines assurent la totalité des projets pour couvrir toute la somme allouée pour les sept années de fonctionnement du programme

ISPA pour les deux domaines. Ces stratégies sont actualisées périodiquement pour refléter les priorités dans le domaine selon la Plan National de Développement inclus dans la Stratégie Gouvernementale.

Les bénéficiaires des programmes ISPA peuvent être les autorités locales et centrales (ministères, conseils locaux, mairies), régies autonomes, compagnies nationales qui sont capables de développer des projets d'infrastructure d'ampleur, comme par exemple l'Agence Nationale des Routes, la Compagnie Nationale des Voies Ferrés, l'Agence de mise en oeuvre pour le projet de modernisation des conditions de navigation sur le Danube.

L'assistance ISPA peut revêtir l'une des formes suivantes : assistance directe non remboursable, assistance remboursable, financement à taux, financement avec taux de garantie, participation avec capital de risque, autres formes de financement. Le taux d'assistance communautaire ISPA peut atteindre jusqu'à 85% des dépenses publiques ou équivalents y compris les dépenses des personnes dont les activités sont prélevées dans un cadre administratif ou légal qui les fait assimiler aux personnes publiques.

La demande d'assistance faite par le Gouvernement roumain est approuvée par la Commission après une analyse détaillée de celle-ci, selon les critères suivants :

- les bénéfices économiques et sociaux, y compris le potentiel d'augmentation du financement privé qui seront comparés avec les ressources exploités, avec une évaluation coût/bénéfice ;
- mises en places pour assurer une gestion financière effective aux mesures ;
- les priorités déterminés dans le Partenariat d'adhésion pour les zones d'intervention ;
- la contribution que les projets peuvent apporter à l'application des politiques communautaires concernant l'environnement ;
- la contribution des projets aux réseaux transeuropéennes et politiques communautaires de transport ;
- l'établissement d'un équilibre adéquat entre l'environnement et l'infrastructure du transport.

3. La gestion du fonds ISPA

Les documents de programmation d'ISPA sont le Partenariat d'adhésion et les Stratégies nationales dans le domaine de l'environnement et des transports intégrées dans la Stratégie nationale de développement.

Les autorités de mise en oeuvre des projets ISPA sont le Ministère des Transports, des Construction et du Tourisme, pour la composante d'infrastructure des transports, et le Ministère de l'Environnement et du management des eaux, pour la composante d'environnement.

Les agences de mise en œuvre ont des responsabilités dans l'organisation des licitations, des contrats et du monitoring des projets. Elles doivent recevoir l'approbation de la Délégation de l'UE à chaque stage de la procédure. Pour les projets courants il y a quatre Agences de mise en oeuvre.

Dans le domaine de l'environnement ISPA se focalise vers les directives d'investissement de l'UE qui traitent surtout des aspects significatifs de l'environnement (eau potable, eaux perdues, pollution de l'atmosphère et autres). Il s'agit de programmes importants qui ne nécessitent pas une assistance mais un financement⁴⁴.

La composante transports d'ISPA s'oriente vers l'amélioration du futur Réseau Transeuropéen de Transports (Décision 1692/1996 du Parlement Européen et du Conseil Européen du 23 juillet 1996), et il est défini par le document d'Evaluation des besoins de l'infrastructure des transports. Selon ce document, il y a dix corridors de transport au niveau européen dont trois passent par le territoire roumain. Le Gouvernement roumain a défini comme priorités dans le financement ISPA la modernisation des trois corridors pan-européens qui traversent la pays ainsi que la diversification des types de transports (auto, voies ferres, fluviales)

Pour le suivi du processus de mise en œuvre des programmes ISPA a été crée le Comité de contrôle ISPA, qui se réunit deux fois par an, et a le rôle d'analyser le stade de la mise en oeuvre de tous les projets ISPA approuvés par l'UE, et d'évaluer la capacité institutionnelle nécessaire pour la mise en œuvre des projets, l'élaboration et la promotion de nouveaux projets.

Les Stratégies nationales ISPA sont élaborées par les ministères concernés, de l'Environnement et des Transports, qui déterminent, en fonction de certains critères de nature technique, financière, sociale mais aussi de critères visant la mise au niveau européen dans les respectifs domaines, les projets prioritaires susceptibles d'être réalisés avec une assistance financière européenne.

Le Ministère de l'Intégration Européenne est le Coordonnateur national pour les projets ISPA suite à la décision du Premier Ministre 189/2001. Il avance les demandes de financement à la Commission, organise les Comités de monitoring et coordonne les ministères impliqués.

L'accord conclu le 20 octobre 2000 entre la Roumanie et l'UE établit que la Fonds National du MFP sera également utilisé pour les projets ISPA. Le rôle de supervision appartient au Comité de Monitoring formé par des représentants des principales institutions de l'administration publique centrale impliquées dans le déroulement des projets (MIE, MFP, etc.), les bénéficiaires, les représentants de l'UE et des principales institutions internationales de financement (BERD, BEI, BM). Le Président de ce Comité est le Ministre de l'Intégration Européenne, qui est le Coordonnateur national d'ISPA.

⁴⁴ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Etude no. 6, 2004, pg. 74

Un rôle important dans le financement des projets ISPA est détenu par les institutions internationales de financement. Pour la Roumanie, la BEI a cofinancé huit projets et la BERD huit projets également. Un autre projet est cofinancé par l'Agence danoise de protection de l'environnement.

4. Le stade de la mise en œuvre du programme ISPA en Roumanie

La Roumanie est le deuxième pays bénéficiaire des fonds ISPA après la Pologne, avec 240MEuro par an.

Actuellement, la Roumanie a conclu 40 Mémoires de Financement ISPA ayant une valeur totale de 2 Mds. Euro, dont environ 1,45 Mds. Euro constitue la contribution ISPA, qui représente plus de 80% de l'assistance financière attribuée par l'UE à la Roumanie pour la période 2000-2006, et la répartition est bien réalisée entre les deux secteurs⁴⁵.

Pour la mise en œuvre des programmes ISPA sont conclus des contrats d'assistance technique et de réalisation des ouvrages prévues dans les Mémoires convenues entre la Commission et les autorités roumaines. La valeur totale de la totalité des 84 contrats conclus jusqu'à présent, dans les deux secteurs – environnement et transports- est de plus de 550 M Euro, répartis comme il suit :

- a. dans le domaine de l'environnement, 52 contrats (262,92 M.Euro)
- b. dans le domaine des transports, 22 contrats (287,79 M.Euro)
- c. dans le domaine de la consolidation de la capacité institutionnelle pour le management du programme ISPA, 5 contrats d'assistance technique (0,59 M.Euro).

Ce qu'on reproche le plus souvent dans ce domaine c'est le retard dans les procédures de contracter et exécution, ce qui génère le risque de la perte de fonds.

ISPA s'est focalisé sur le portefeuille du projet. Avec l'appui financier et l'assistance technique du Gouvernement de Danemark, la Roumanie a développé le plus large portefeuille de projets parmi les Etats candidats et s'est assuré le plus large financement dans ce programme.

La Roumanie est prête à dépenser plus que le budget alloué pour les programmes de transport et d'environnement, en comparaison avec d'autres programmes ou la capacité de dépenser est plus beaucoup plus basse⁴⁶. Les représentants de l'UE ont eu des remarques

⁴⁵ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Etude no. 6, 2004, pg. 75

⁴⁶ S.M. Stanculescu, "Government-Donor relations in Romania : Changes and Trends. Eriksson, J (coord), Implementation of CDF Principles in a Transition Economy. A case study of Romanian experience, Banque Mondiale, Washington, 2002

positives à cet égard : « La Roumanie a montré une capacité adéquate pour préparer les projets et a assuré un balance correcte entre les projets de transports et ceux d'environnement. »⁴⁷

5. Anticipation du Fonds de Cohésion par l'ISPA

Surtout avant l'adhésion, le rôle de l'ISPA consiste plus que jamais à faciliter la transition des futurs Etats membres vers le Fonds de cohésion⁴⁸.

ISPA anticipe dans toutes ces étapes (programmation, mise en oeuvre, observation, vérification des dépenses) le Fond de cohésion. Le système de management et contrôle de du FC est construit sur les structures existantes pour le programme d'application d'ISPA en Roumanie.

L'Autorité de management (AM) a été fondé sur la base du Secrétariat national ISPA dans le cadre du Ministère des Finances, les Corps intermédiaires (CI), agissant sous la responsabilité de l'AM(Règlement du Conseil 1386/2002, art.2.d) sera désignée au niveau des ministères correspondants (transport et environnement), l'Autorité de paiement (AP), sera établie, selon les normes détaillées pour le management et le contrôle du FC, sur la base de la présente structure du Fonds National et de CFCU. Les Agences de mise en oeuvre seront décidées pour les deux secteurs avec la prise en considération des responsabilités actuelles des Agences de mise en oeuvre ISPA.

C. L'aide pré-structurelle fournie par SAPARD

1. Présentation du Fonds SAPARD

Le programme SAPARD, mis en place par le Règlement 1268/1999 du Conseil de l'UE, a comme objectif d'établir un cadre d'aide communautaire à l'agriculture et au développement rural durable. Il est destiné aux PECO au cours de la période de pré- adhésion pour résoudre les problèmes d'adaptation à long terme du secteur de l'agriculture et des zones rurales, et aider la mise en oeuvre de l'acquis communautaire en matière de politique agricole commune et des politiques connexes⁴⁹.

Il fournit une aide financière aux pays candidats pour les préparer de participer à la PAC.

⁴⁷ Michel Barnier, Commissaire Européen pour la Politique Régionale, Communiqué de Presse de la Délégation de la Commission Européenne à Bucarest, 11.oct.2002, selon l'Etude n°6 de l'Institut Européen de Roumanie, pg.74

⁴⁸ Rapport de la Commission, Rapport Annuel concernant l'instrument structurel de pré- adhésion, ISPA, 2002

⁴⁹ Règlement CE n° 1268/99 du Conseil, du 21 juin 1999

Cet aide vise le développement des campagnes, la résolution des problèmes liés à la restructuration de l'agriculture et la mise en place d'une agriculture performante, à faciliter la reprise de l'acquis de la PAC et l'adaptation progressive aux mécanismes de marché aux principes de celle-ci.

L'assistance totale disponible pour tous les pays candidats est de 520MEuro par an, et la Roumanie occupe la deuxième place comme bénéficiaire avec 153MEuro par an.

Le programme SAPARD finance deux types de projets :

- projets privés (qui apportent un revenu), comme les investissements pour l'utilisation des produits agricoles ;
- projets publics (qui n'apportent pas de revenu), comme le développement et l'amélioration de l'infrastructure rurale.

Les bénéficiaires varient en fonction du type de projet

2. L'Intervention de SAPARD en Roumanie

a) Les enjeux de l'agriculture roumaine

Le chapitre de négociations portant sur l'agriculture a été l'un des plus importants et le plus volumineux. L'acquis communautaire dans ce domaine est de 40% du total.

A l'échelle du pays, l'agriculture représente 37% de la population active et la contribution de l'agriculture au PIB est de 15%, ce qui est une moyenne bien plus élevée que dans l'UE ou chez les voisins de la Roumanie. Le pays détient la plus grande surface de terre arable de tout l'espace central ou est européen. Cela peut constituer un grand avantage, car le potentiel est considérable, mais en effet la production est particulièrement basse, parce que le secteur souffre d'un morcellement des exploitations et d'un sous-équipement technique.

Après 1989, près de 95% des terres ont été privatisées. L'Etat a restitué 10 millions d'hectares à 6,5 millions de petits propriétaires. Les moyens ne sont pas à la portée des paysans dont la moyenne d'âge est assez élevée et la surface agricole, sinon minuscule, du moins disséminée aux marges des communes, ce qui fait que les problèmes de l'agriculture roumaine soient plutôt structurelles et pour cela même plus difficiles à résoudre.

Le rendement est faible, mais avec l'aide européenne et les programmes du gouvernement pour améliorer la productivité il pourra augmenter. Déjà la moitié des terres cultivables a été concentré dans des exploitations plus vastes et cela pourra augmenter à 75%⁵⁰.

⁵⁰ Adrian Nastase, *Politique Internationale*, décembre 2004, Dossier Spécial

Les mesures de soutien de l'agriculture et du monde rural par le biais de SAPARD sont ambitieuses et la vision d'ensemble est favorable, néanmoins les délais sont trop brefs⁵¹.

b) L'apport de SAPARD

Le fondement de la programmation de SAPARD en Roumanie est le Partenariat d'adhésion et le Plan national pour l'agriculture et le développement rural (PNADR). Celui-ci a été adopté par la loi n° 157/2000 acceptée par la Commission par la Décision 3742/2000.

Le PNADR établit onze mesures d'intervention considérées importantes pour la Roumanie, sélectionnées d'un nombre de quinze proposées par la Commission (dans le Règlement SAPARD)⁵². Ces mesures sont groupées dans quatre priorités : 1) amélioration du traitement et du marketing des produits agricoles et le pêche ; 2) développement et amélioration de l'infrastructure rurale ; 3) développement de l'économie rurale (investissements dans les entreprises agricoles, diversification économique, infrastructure) ; 4) développement des ressources humaines (amélioration de l'activité professionnelle, assistance technique, y compris des études qui appuient la préparation et le monitoring du programme, information et publicité).

Les onze mesures retenues pour la Roumanie sont : 1.1 Amélioration du traitement et du marketing des produits agricoles et le pêche ; 1.2 Amélioration des structures impliqués dans les contrôles de qualité, vétérinaires et de santé, dans la qualité des produits alimentaires et pour la protection des consommateurs ; 2.1 Développement et amélioration de l'infrastructure rurale du pétrole ; 2.2 Le management des ressources de l'eau pour l'agriculture ; 3.1 Investissements pour les entreprises agricoles ; 3.2 Etablissements des groupes de producteurs ; 3.3 Mise en place des méthodes agricoles de production qui protègent l'environnement ; 3.4 Développement et diversification des activités économiques qui confèrent des activités multiples et revenus alternatifs ; 3.5 Forêts ; 4.1 Amélioration de la formation ; 4.2 Assistance technique.

La Commission Européenne confère à l'Agence SAPARD le droit de conduire séparément chaque mesure⁵³. En juillet 2002 la gestion des trois premières mesures (1.1, 2.1, 4.2) a été obtenue⁵⁴. Au début 2004 l'Agence SAPARD est également responsable pour le management des mesures 3.1, 3.4, et 4.1.

⁵¹ Roumanie 2003-2005. *Sur la dernière ligne droite*, Courrier des pays de l'Est

⁵² Règlement 1268/1999

⁵³ Par le Règlement 2222/7.06.2000 la Commission Européenne établit les critères financiers pour l'application du Règlement SAPARD concernant le management, qui a été modifié par le Règlement 2252/2001

⁵⁴ Règlement 638/2002

3. Le management décentralisé de SAPARD

La gestion technique et financière de ce programme ainsi que les responsabilités de management du fonds sont complètement conférés aux autorités nationales, et pour cela l'UE exige un système institutionnel spécifique avec une décentralisation étendue de l'assistance communautaire.

En 2001 un effort considérable a été fait pour la réglementation et la construction institutionnelle, mais des faiblesses ont néanmoins subsisté quant à la qualité du système de contrôle et d'audit⁵⁵.

SAPARD est géré de façon décentralisée, par le biais d'une Agence. L'Agence SAPARD, est l'autorité nationale de mise en oeuvre technique et financière de ce programme. Elle a été fondée par l'ordonnance du Gouvernement 142/2000 et approuvée par la loi 309/2000, sous l'autorité du Ministère de l'Agriculture, Forêts et Développement. Elle joue le rôle d'Autorité de paiements et d'application.

Vers la fin de l'année 2001 les résultats n'étaient pas aussi satisfaisants qu'on l'attendait, à cause du retard pris, mais en 2002 l'Agence SAPARD a été créditée et le volume de l'assistance financière a été triplé. Le programme a été mentionné comme un exemple de succès par les représentants de la Délégation de la Commission « La Roumanie a été le dernier pays où ce programme a été lancé, mais le retard a été pleinement récupéré. La Roumanie a parcouru le plus vite possible le chemin vers l'accréditation dépassant autres pays qui avaient commencé depuis longtemps les démarches nécessaires. »⁵⁶.

De point de vue institutionnel le retard a été récupéré. En 2004 l'agence avait contracté 542 projets pour le développement et l'amélioration de l'infrastructure rurale. Toutefois, l'efficacité de l'action peut être mise en danger par la fragilité institutionnelle due à certaines influences de groupes informels d'intérêt⁵⁷.

Etant donné que la responsabilité technique et financière de ce programme incombe uniquement aux pays candidats, à la différence des programmes PHARE et ISPA, l'existence d'un système institutionnel spécifique et efficace est imposée.

Des pleines responsabilités sont accordés aux Etats en ce qui concerne la gestion des projets d'investissement, y compris l'étape de sélection et paiements en vue de gagner de l'expérience pour l'application des normes et pratiques de l'UE dans la future gestion des fonds

⁵⁵ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislariu, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Etude no. 6, 2004, pg.76

⁵⁶ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislariu, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Etude no. 6, 2004, pg. 77

⁵⁷ idem.

structurels. Pour cela, une institution spécialisée (l'Agence SAPARD), est chargée de l'application du programme dans chaque Etat bénéficiaire.

Pour la définition des conditions concernant le management financier et technique, les règles de gestion et de contrôle, ainsi que le cadre administratif pour l'application de ce programme é été signé en 2001 l'Accord multi- annuel de financement SAPARD (MAFA) entre le Gouvernement de la Roumanie et la Commission. Il représente le document officiel par lequel on a décidé l'attribution d'une contribution financière non remboursable à la Roumanie, en valeur de 1099 MEuro, pour la période 2000-2006, en vue de la mise en oeuvre du programme SAPARD.

4. Mise en œuvre de SAPARD en Roumanie

L'UE a disposé une allocation des fonds pour chaque pays, en fonction des certains critères comme la surface agricole du pays, la population occupée en agriculture, le produit interne brut, la situation territoriale spéciale- zones défavorisées.

De cette manière, 153 MEuro, seront attribués par l'UE annuellement à la Roumanie, sur une période de 7 ans, par des crédits non remboursables, pour faciliter l'adoption de la législation communautaire dans ce domaine et améliorer la compétitivité du secteur agricole. Cette allocation situe la Roumanie en deuxième position après la Pologne. A cette somme attribuée par l'UE va s'ajouter un cofinancement national du budget de l'Etat de 25% (50 MEuro/an). Si on ajoute la contribution privée, le coût total de la mise en place du programme roumain de développement rurale est d'environ 300MEuro chaque année.

L'appui financier sera utilisé pour atteindre les standards UE dans le domaine de la politique agricole, de la sécurité alimentaire et de la protection de l'environnement. Il sera également utilisé pour investir dans l'infrastructure, développement du milieu des affaires, diversification des activités économiques, développement des ressources humaines.

Cette aide vise à appuyer la Roumanie dans la préparation pour la participation à la PAC et a comme objectifs opérationnels :

- la résolution des problèmes spécifiques liés au développement rural durable ;
- l'amélioration des standards de qualité des produits agricoles et piscicoles, du processus de production et de leur commercialisation, et leur mise au niveau des standards européens ;
- le soutien de la Roumanie dans l'application de l'acquis dans ce domaine.

Sont prioritaires les projets qui visent l'amélioration de l'efficacité du marché, la qualité et les standards des produits alimentaires, le maintien des emplois et la création des nouveaux emplois, la protection de l'environnement.

Tous les projets SAPARD sont cofinancés avec des fonds de l'UE et du budget national de la Roumanie. Les règles de co-financement diffèrent en fonction des bénéficiaires privés ou publics. Ainsi, pour les mesures dans le domaine privé, minimum 50% de la contribution revient au bénéficiaire et 50% contribution publique (dont 25% budget national et 75% contribution communautaire), et pour les mesures dans le domaine publique la contribution publique est de 100% dont 25% du budget national et 75% contribution communautaire. Les projets publics sont des projets d'infrastructure qui ne génèrent pas des revenus substantiels.

La mesure d'assistance technique est financée par la contribution publique à 100%, dont 20% du budget national et 80% contribution communautaire, à l'exception des frais associés aux visites et séminaires organisés à l'initiative de la Commission cas où la contribution communautaire est de 100% du total des dépenses publiques.

Le démarrage au niveau national a été particulièrement laborieux, parce que ce système est susceptible de faire qu'au niveau local les financements soient captés plus aisément par des opérateurs institutionnels bien introduits et rompus aux arcanes des circuits de financement et cela au détriment des petits bénéficiaires potentiels (agriculteurs) à cause de la difficulté d'études techniques requises.

5. Anticipation des Fonds structurels

L'importance de l'assistance financière accordée par l'UE à la Roumanie pendant la période de transition ne se limite pas à la quantité des transferts financiers qui représentent entre 2000-2006, 2% du PIB et 7% du budget public. Ces transferts ont dépassé pour certaines périodes la somme des investissements directs étrangers.

En effet, le plus important impact est la conditionnalité et cette assistance financière à joue un rôle très important pour « discipliner » les politiques gouvernementales et a été dans certains cas le facteur principal même dans la formulation et la planification stratégique des stratégies nationales pour le développement économique général ou sectoriel⁵⁸.

⁵⁸ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Edude no. 6, 2004

III. LA PREPARATION DE LA ROUMANIE POUR LA GESTION DES INSTRUMENTS STRUCTURELS

A. LES INSTRUMENTS STRUCTURELS DE L'UNION EUROPEENNE

1. Historique de la politique structurelle

La politique d'aide au développement régional dans l'UE a été perçue comme un accompagnateur essentiel du processus d'intégration.

La création de la CECA en 1951 a été un premier facteur de production des effets de dislocation sur le marché de l'emploi, comme conséquence de la libéralisation de l'industrie du charbon et de l'acier.

Des actions coordonnées pour répondre à ces résultats sociaux non souhaités ont été envisagées à Messina en 1955 et visaient l'adoption de normes sociales harmonisés et des programmes d'investissement pour aider les régions pauvres⁵⁹.

Le Traité de Rome de 1957 a donné à ces préoccupations une expression légale avec la création d'une Communauté Economique Européenne avec une certaine dimension sociale dans le titre III, Politique Sociale, tout en décidant que les ressources pour le développement seront distribuées dans deux fonds : le Fond Européen d'Orientation et Garantie Agricole (FEOGA) et le Fond Social Européen (FSE).

Mais c'est en 1973 que la décision d'introduction d'une politique régionale a été prise, et le principal instrument financier, le Fond Européen pour le Développement Régional (FEDER) a été adopté en 1975⁶⁰.

Un quatrième instrument de redistribution, l'Instrument Financier pour l'Orientation de la Pêche (IFOP), a conclu le set des Fonds structurels en 1993, et après le Fond de Cohésion a été lancé en 1996 pour contribuer aux projets dans le domaine de l'environnement et de l'infrastructure des transports trans-Européens. Des institutions comme la Banque Européenne d'Investissement ont été dotés ultérieurement de charges et moyens financiers pour promouvoir « le développement équilibré et stable du marché commun ».

2. Les instruments structurels de l'UE ⁶¹.

⁵⁹ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Edude no. 6, 2004

⁶⁰ Les Fonds Structurels, La Documentation Française, Paris 2001

⁶¹ On entend par Instruments Structurels les Fonds Structurels et le Fonds de Cohésion

Actuellement, quatre fonds structurels et le Fonds de cohésion sont les instruments par lesquels l'UE accorde une assistance financière non remboursable pour résoudre les problèmes structurels économiques et sociaux des pays membres, et chaque de ces fonds a son domaine spécifique.

Afin d'assurer un maximum d'impact et de résultats, 94% des Fonds structurels se concentrent sur trois objectifs définis comme prioritaires⁶².

L'Objectif 1 (territorial), vise à promouvoir le rattrapage des régions en retard de développement, de les doter d'équipements de base qui leur font encore défaut et y favoriser les investissements dans les entreprises, afin de permettre le décollage des activités économiques.

L'Objectif 2 vise à soutenir la reconversion économique et sociale dans les zones en difficulté structurelle, qu'elles soient industrielles, rurales, urbaines, ou dépendantes de la pêche.

L'Objectif 3 visent à moderniser les systèmes de formation et promouvoir l'emploi.

Le **FEDER**, crée en 1975, est devenu l'instrument principal de la politique régionale de l'UE⁶³. Il contribue au financement des Objectifs 1 et 2. Ses objectifs principaux sont de promouvoir le développement et l'ajustement structurel dans les zones en retard et soutenir la conversion économique, relancer et développer les régions qui ont des problèmes y compris les régions en déclin industriel, les zones urbaines qui sont confrontés à des difficultés, ou de zones qui sont dépendantes de la pêche et des services. Il peut financer des projets d'infrastructure, des investissements créateurs d'emplois, des investissements pour la technologie de l'information et de la communication, des programmes de développement local, d'assistance aux PME. Il peut également financer des investissements pour la santé et l'éducation, seulement dans les domaines inclus dans l'objective 1.

Le **FSE**, crée en 1958, représente le principal instrument de l'UE pour la politique sociale. Pour renforcer la cohésion économique et sociale et contribuer à l'application de « la stratégie européenne concernant l'utilisation de la force de travail », le FSE vise à améliorer les opportunités d'emploi pour les travailleurs du marché unique et les personnes sans emploi, par l'accroissement de leur mobilité et la facilitation de leur adaptation aux changements industriels, en particulier par le système de formation et des moyens des systèmes de recrutement.

Les mesures financées par le FSE ciblent la réintégration professionnelle des chômeurs de long terme, des jeunes sans emploi et des personnes exclues du marché du travail. Elles visent également à promouvoir l'égalité des chances sur le marché du travail et l'amélioration des systèmes d'éducation. Des aspects horizontaux sont aussi couverts, comme la promotion des initiatives locales dans le domaine de l'emploi, la dimension sociale et professionnelle de l'occupation dans la société et la création de l'égalité des chances entre l'homme et la femme.

⁶² *Au service des régions*, Union Européenne, Politique régionale, 2001

⁶³ *Les Fonds Structurels*, La Documentation Française, Paris 2001

Le **FEOGA**, créée en 1962, vise à financer la PAC de l'UE. Il appuie le développement rural et l'amélioration des structures agricoles, et se divise en deux sections : orientation et garantie. Seulement le secteur orientation fonctionne comme un véritable fond structurel, dont l'assistance est accordée pour les ajustements structurels des régions moins développés, et qui fait partie des programmes inclus dans l'Objectif 1, de même que les initiatives communautaires dans ce domaine. La section garantie finance des mesures d'organisation commune des marchés et de soutien des prix des produits agricoles⁶⁴.

L'**IFOP** a été créée en 1993 et formalisé comme un élément de politique structurelle en 1999. Les mesures structurelles qu'il finance sont incluses dans des Programmes d'orientation pluri-annuelles, qui peuvent couvrir des vastes domaines comme augmentation de la flotte, modernisation des navires utilisés pour la pêche, support de systèmes de pêche de petite échelle, protection et développement des ressources aquatiques, facilités de pêche dans les ports, organisation des producteurs, compensations pour la suspension des activités.

L'UE a aussi conçu quatre programmes particuliers, les initiatives communautaires, pour trouver des solutions communes à des problématiques présentes sur tout le territoire européen. Ces quatre programmes bénéficient de 5,35% de la dotation des Fonds structurels. Chaque initiative est financée par un seul fonds⁶⁵.

Interreg III encourage les coopérations transfrontalières (component A), transnationales (component B), et interrégionales (component C), c'est-à-dire la formation de partenariats dépassant les frontières, pour favoriser l'aménagement équilibré de territoires pluri-régionaux, avec financement FEDER.

Urban II soutient particulièrement des stratégies innovantes de réhabilitation de villes et de quartiers en crise, avec financement du FEDER.

Leader+ vise à rassembler les opérateurs socio-économiques des territoires ruraux pour réfléchir à de nouvelles stratégies locales de développement durable, avec financement du FEOGA-Orientation.

Equal cherche à éliminer les facteurs qui sont à l'origine des inégalités et des discriminations dans l'accès au marché de travail, avec financement du FSE.

Le **Fonds de Cohésion**, est un fonds spécial de solidarité créée en 1993 pour aider les quatre Etats membres les moins prospères : la Grèce, le Portugal, l'Irlande, l'Espagne. Il intervient sur l'ensemble du territoire pour financer des grands projets en matière d'environnement et de transports, dans les pays membres où le PIB est inférieur à 90% de la

⁶⁴Marc Leroy, *Quelle évaluation de la politique structurelle régionale pour l'élargissement de l'UE*, RMCUE, n°477, avril/2004

⁶⁵ *Au service des régions*, Union Européenne, Politique régionale, 2001

moyenne communautaire⁶⁶. De cette manière ce Fonds contribue en même temps au développement durable des pays membres ciblés et au renforcement de la cohésion dans l'UE.

Les secteurs que le Fonds de Cohésion vise sont la protection de l'environnement et les réseaux trans-européens associés aux infrastructures des transports. Le support financier est structuré dans des projets et chacun reçoit un financement en proportion de 80%-85% des coûts éligibles. Le financement des deux domaines est équilibré chacun reçoit 50% du budget total. Les projets sont sélectionnés et implémentés par les Etats bénéficiaires, les autorités nationales étant également responsables pour leur gestion et contrôle financier.

Le **Fonds Social de l'Union européenne** (FSUE), est le plus récent fonds de politique régionale et a été créé en novembre 2002 comme conséquence des inondations qui ont affecté la France, l'Allemagne, l'Autriche et la République Tchèque. Il vise à faciliter l'expression de la solidarité de l'UE avec la population d'un Etat membre ou associé qui a été sérieusement affecté par une catastrophe naturelle majeure, et il permet une réaction immédiate, efficace et flexible en fonction de la nature et de la gravité de la situation. Ce Fonds est utilisé seulement en cas de désastres naturels majeurs.

3. Les fonds structurels et la Politique d'aide régionale

Par le biais des fonds structurels, l'UE vise à réduire les disparités entre les différents niveaux de développement des régions de la Communauté, et essaie de réduire le retard des régions défavorisées y compris les zones rurales.

L'aide régionale vise à assister le développement des régions pauvres par le support des investissements et la création d'emplois. Elle encourage l'expansion, la modernisation et la diversification des activités pour les entreprises situées dans ces régions et la localisation de nouvelles entreprises.

Pour renforcer un tel développement, les aides régionales sont conditionnées par le maintien des investissements et la sécurisation des emplois nouvellement créés pour une période minimale de temps.

Si les problèmes structurels d'une région particulière sont trop sérieux pour qu'une aide régionale produisent l'effet souhaité, une aide opérationnelle peut être accordée pour réduire les dépenses courantes des entrepreneurs dans la zone.

L'aide régionale doit être conforme à certains principes et règles. En effet, une telle aide est octroyée si elle est proprement utilisée et reste orientée pour les zones les plus désavantagées. Si l'aide est généralisée, elle perd son effet stimulateur et l'impact

⁶⁶ Les Fonds Structurels, La Documentation Française, Paris 2001

économique est annulé. En même temps l'aide interférerait avec les actions normales des forces du marché et réduirait l'efficacité du marché commun.

Dans le même temps, les activités financées par les fonds structurels doivent être compatibles avec les autres politiques communautaires, et en concordance avec les normes communautaires, dans le domaine de l'environnement, de la protection des consommateurs et de la concurrence.

4. La planification financière pour la Roumanie 2007- 2013

La Commission Européenne a proposé à la Roumanie et à la Bulgarie une enveloppe financière de 9 Mds euros pour la période 2007- 2013. En ce qui concerne l'agriculture, les deux pays vont bénéficier du même traitement que les dix autres pays qui ont adhéré, et vont recevoir 25% des subventions de l'UE au niveau de l'année 2007. Cela va augmenter graduellement chaque année pour atteindre le niveau communautaire en 2016.

La Commission estime que 732 M euros seront alloués à la Roumanie au titre de fonds destinés aux mesures de marché pour les trois premières années après son adhésion.

La Commission a proposé l'introduction progressive, sur une période de dix années des paiements directs en faveur des agriculteurs , à partir des 25% , niveau applicable en 2007 aux 15 pays membres, et augmenter à 30% en 2008, 35% en 2009 et 40% en 2010. L'augmentation annuelle sera de 10% de manière qu'en 2016 elle atteigne le même niveau de paiements directs applicables aux actuels membres de l'UE. Le coût financier de ce régime sera de 881 M euros pour la Roumanie.

En ce qui concerne le développement rural, le volume total de l'enveloppe financière pour trois années est estimé à 2,424 Mds euro pour la Roumanie.

Pour les fonds structurels et de cohésion, l'enveloppe financière prévoit l'introduction graduelle des dépenses liées aux actions structurelles, d'une manière qui va tenir compte de la capacité d'absorption du pays. Elle sera constituée selon le principe de limitation des fonds structurels et de cohésion à 4% du PIB national annuel. Cela mène à 5,973 Mds euros pour la Roumanie⁶⁷.

B. L'impact de l'adhésion sur la politique des instruments structurels de la Roumanie

La Roumanie sera le deuxième bénéficiaire des fonds structurels. L'enjeu d'une utilisation complète et efficace est très important pour son développement ultérieur.

⁶⁷ Voir Annexe 2

La préparation de la Roumanie pour la gestion des instruments structurels a été soutenue depuis 1996 par l'assistance PHARE⁶⁸ dont de nombreux projets ont visé la mise en place des mécanismes législatifs et administratifs nécessaires pour la gestion des fonds structurels et de Cohésion. L'enjeu principal est une bonne absorption de ces fonds. Cela est important pour l'UE qui les fournit mais aussi pour la Roumanie dont le développement futur et le rattrapage des retards en dépend.

1. La mise en œuvre de la capacité administrative

a) La création du cadre juridique nécessaire

Les dispositions européennes relatives à l'allocation de ces Fonds sont prévues, pour les FS dans le Règlement n°1260/1999, et pour le FC dans le Règlement n°1264/1999, et elles constituent des incontournables « bibles » pour les régions des pays utilisateurs⁶⁹. Ces dispositions impliquent que les bénéficiaires procèdent premièrement à un découpage territorial par régions de programmation correspondant aux critères définis par Eurostat, et deuxièmement qu'ils se dotent des structures administratives nécessaires, au niveau central et régional pour gérer et contrôler l'attribution de ces montants, et enfin, qu'ils élaborent des documents de programmation selon des principes qui font partie de l'acquis communautaire⁷⁰.

La Roumanie a adopté la Loi 151/1998 qui instaure le cadre juridique nécessaire. Cette loi crée les premières structures nationales et régionales de développement et a entrepris le découpage du pays en huit régions de type NUTS II⁷¹ (chaque région regroupe entre quatre à six *judet*⁷²).

La politique régionale fait partie du Chapitre 21 de négociations, qui a été clos par la Roumanie en 2004. Sa position pour les négociations portant sur ce chapitre a été approuvée dans la réunion du Gouvernement du 6 décembre 2001.

Ce chapitre inclut l'adoption de tout l'acquis communautaire dans le domaine, ainsi que les attentes pour que toutes les régions de la Roumanie soient incluses dans l'Objectif 1 comme zones de cohésion économique et sociale en retard de développement. Il décrit également l'organisation territoriale de la Roumanie selon les normes Eurostat, le cadre réglementaire et

⁶⁸ François Bafoil, Edith Lhomel, La préparation aux Fonds Structurels de l'UE : L'exemple de la Pologne et de la Roumanie, Le Courrier des pays de l'Est, n°1033, mars 2003,

⁶⁹ Commission Européenne, *Les Actions Structurelles 2000-2006, commentaires et règlements*, guide 1999, Luxembourg: OPCE, 1999, 158 p.

⁷⁰ Edith Lhomel, *Un chantier décisif : Le développement régional dans les pays candidats à l'Union Européenne*, Le Courrier des pays de l'Est, n° 1024, avril 2002, p.7

⁷¹ François Bafoil, Edith Lhomel, La préparation aux Fonds Structurels de l'UE : L'exemple de la Pologne et de la Roumanie, Le Courrier des pays de l'Est, n°1033, mars 2003

⁷² Le *judet* est l'équivalent du département

institutionnel de la politique de développement régional, les mécanismes pour l'application de la future politique structurale et les principes qui sont à la base de la formulation des politiques dans le domaine (programmation, partenariat, additionnalité)⁷³.

Pendant la période 1998-2003 la Commission Européenne avait rapporté un progrès limité de la Roumanie pour l'adhésion, en ce qui concerne la Chapitre 21. Les derniers rapports avaient pris en considération l'instabilité institutionnelle et surtout celles induites politiquement (réorganisations gouvernementales et ministérielles), et se posaient le problème des perspectives politiques dans ce domaine, même si le progrès de la construction institutionnelle est mis en avance ainsi que les progrès qualitatifs comme la capacité de management, les instruments de coordination, l'audit et autres.

Le début de 2004 a été marqué par une accélération du progrès concernant la politique régionale et la coordination des fonds structurels.

b) La mise en place des organismes compétents

La loi n°. 151 du 15 juillet 1998 portant sur le développement régional est la loi de base sur la politique publique de la Roumanie dans ce domaine. Complétée par l'O.G. n°. 268/2000, elle établit le cadre de cette politique régionale ainsi que l'architecture des institutions impliquées.

Des *régions de développement* sont créées. Ce ne sont pas des entités en elle mêmes et pas non plus des unités administratives territoriales. Elles sont créées sur la base des conventions volontaires signées entre les représentants des conseils des départements intéressés (judet), et du Conseil Général de la municipalité de Bucarest. Avec l'accord du Gouvernement ces régions peuvent devenir le cadre de la réglementation et application des politiques de développement régional.

Au niveau de chaque région de développement sont constitués un Conseil Régional de Développement (CRD) et une Agence Régionale de Développement (ARD).

Les ARD sont, selon la loi, des entités légales non gouvernementales et non-profit qui agissent dans le domaine du développement régional. Elles fonctionnent en concordance avec leur statut organisationnel approuvé par le CRD⁷⁴. Les ARD élaborent et proposent au CRD la stratégie régionale de développement, les programmes régionaux de développement et les plans de gestion des fonds. Elles mettent en œuvre les programmes régionaux de développement et les plans de management de fonds en concordance avec les décisions du CRD et jouent le rôle d'autorités de mise en oeuvre pour le volet Cohésion économique et sociale du programme PHARE.

⁷³ www.mfinante.ro

⁷⁴ Loi n°151 du 15/07/1998 portant sur le développement régional

Au niveau national est mis en place le Conseil national pour le développement régional (CNDR), qui est composé par les présidents et les vice-présidents des CRD, et en nombre paritaire par des représentants du Gouvernement désignés par décision du Gouvernement. Le Président du CNDR est le Premier ministre de la Roumanie. Parmi ses autres attributions, le CNDR approuve la stratégie nationale pour le développement régional et le Programme national de développement régional ; les critères, les priorités et la rate d'allocation de l'assistance financière et l'utilisation des fonds de type structural dans la période de pré-adhésion et de post-adhésion.

La même loi prévoit la mise en place du Fonds national pour le développement régional (FNDR), qui est financé par des allocations budgétaires et l'assistance étrangère, surtout de l'UE. L'Agence nationale pour le développement régional (ANDR), qui avait été établie comme corps exécutif du CNDR a été liquidé en 2000 et remplacé par le Ministère du Développement et de la Prognose qui a fonctionné jusqu'en 2002. Toutes les structures qui agissent pour le développement régional ont été incluses dans le Ministère de l'Intégration Européenne. Au début 2004 on envisageait un projet de modification de la loi 151/1998.

2. La planification du développement régional en Roumanie

La politique de développement régional de la Roumanie n'a pas une tradition formelle et documentée. Elle est apparue pendant la période de transition en Roumanie, comme nécessaire pour répondre à l'assistance financière Européenne. Le cadre légal⁷⁵, l'architecture institutionnelle et les capacités des fonctionnaires publics ont été construits essentiellement avec l'aide de l'UE.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer le défaut d'une telle politique auparavant : tout d'abord, la répartition presque égalitaire du faible taux de développement qui ne créait pas le besoin d'un transfert financier, les traditions centristes de l'Etat, et en plus le manque de ressources financières pendant la transition qui ne permettait pas une politique régionale.

Les mesures publiques d'encouragement qui ont été prises comme visant un développement régional ont visé à promouvoir des initiatives fiscales et commerciales avec une certaine cible géographique (zones de commerce, ports libres, régions en retard de développement) etc.

a) La programmation de la gestion des instruments structurels

⁷⁵ Loi 151 du 5 juillet 1998, sur le développement régional, 1998

Pendant les deux dernières années, la Roumanie a pris une série de mesures fermes pour augmenter sa capacité administrative d'utilisation des fonds structurels.

Le document principal de programmation de la politique régionale nationale dans le cadre de la perspective d'intégration est le Plan national de développement (PND), qui stipule les priorités stratégiques pour le développement régional et sectoriel pour une période donnée. Jusqu'à présent la Roumanie a adopté trois PND (PND 2000-2002, 2002-2005, 2004-2006).

En décembre 2003, sous la présidence du Ministre de l'Intégration européenne le CNDR a approuvé le Plan national de développement (PND) 2004-2006 qui a été soumis à l'approbation du Gouvernement et ensuite de la Commission. Le PND 2004-2006 est un document de programmation d'une très grande importance pour le financement et l'utilisation des fonds non remboursables octroyés par l'UE. Ce document observe la méthodologie utilisée par les Etats membres et a été élaboré, pour la première fois, en accord avec les pratiques européennes spécifiques aux fonds structurels.

Le PND 2004-2006 apporte de nouveaux éléments concernant les priorités du développement et le financement et l'usage des fonds non remboursables de l'UE. Les priorités de développement ont trois piliers : 1. stimuler les secteurs générateurs de croissance économique, 2. définir des contraintes, 3. déterminer les déficits sociaux et promouvoir un développement régional équilibré. Chaque pilier est réalisé par la mise en oeuvre d'une ou deux priorités de développement.

Il utilise le principe de programmation pluriannuelle des actions à financer avec des fonds communautaires, qui sont incluses dans les priorités de développement de la Roumanie pour la période 2004-2006. En plus, la programmation financière par priorités sectorielles et régionales a été faite en parallèle avec le projet de budget pour 2004 et de cette manière a pris en considération les prévisions budgétaires jusqu'en 2006. Pour cela, les sources financières pour tous les types d'actions prévues ont été identifiées.

Suite à la décision du Comité exécutif pour l'intégration Européenne en décembre 2003 le processus de passage au Système élargi d'application décentralisé (EDIS) pour les fonds alloués par PHARE et ISPA a été lancé sous la coordination du Ministère des Finances publiques et sera fini en 2005. EDIS est un système utilisé dans tout les Etats membres et suppose dans son application le respect de certains critères sur le management du programme, le monitoring technique et financier et les objectifs publics⁷⁶.

b) La création des régions de développement et des zones prioritaires

⁷⁶ www.mfinante.ro

Le développement et la mise en oeuvre d'une politique de développement régional en Roumanie ont commencé en 1996, avec la mise en évidence des régions de développement. En 1997 le Gouvernement a développé à l'aide d'un programme PHARE le « Green Paper pour le développement régional ».

Les quarante deux départements roumains ont été classifiés sur la base d'indicateurs sectoriels et globaux, et les analyses subséquentes ont fait émerger huit régions de développement. Le processus d'identification de ces huit régions a impliqué l'identification des départements voisins ayant des profils économiques et sociaux similaires, et a été suivi par le regroupement de ces régions en accord avec les relations fonctionnelles entre les départements, comme par exemple l'infrastructure de communications.

De même, quinze sous-régions de développement ont été déterminées, qui représentent « des départements ou groupes de départements avec des similarités qui appartiennent à la même région et qui se confrontent à des graves problèmes de développement globales ou pas spécifiques » aussi bien que « des zones prioritaires », comme les groupes de communes ou villes, avec des problèmes de développement spécifiques comme les zones minières, la dégradation du sol, le déclin industriel, et les zones pollués⁷⁷.

Les huit régions de développement sont désignées par la loi 151/1998 portant sur les politiques de développement régional, comme étant à la fois le cadre pour la conception, mise en oeuvre, et réalisation de politiques rurales de développement, mais aussi le cadre de collection des statistiques européennes.

La structure administrative de la Roumanie, comme organisation territoriale, correspond aux suivantes structures NUTS : NUTS 1 - Roumanie, NUTS 2 – les huit régions de développement, NUTS 3 – les 42 départements, NUTS 4 – non identifiés, NUTS 5 – municipalités, villes et communes.

Les huit régions de développement (Nord-Est, Ouest, Sud-Est, Sud, Sud-Ouest, Nord-Ouest, Centre, Bucarest- Ilfov) sont des unités territoriales mais pas administratives. Elles n'ont pas un statut juridique et sont établies par des accords d'association entre quatre à six départements. Ces régions ne se superposent pas aux régions historiques mais respectent la structure traditionnelle de distribution polycentrique (« favorable au développement », selon OCDE 1998), dans le pays.

Le PND 2000-2002 a relevé trois types de zones prioritaires :

1. *Des zones traditionnellement sous-développées* – caractérisées par de hauts taux de chômage et par une grande partie de la population occupée dans l'agriculture, grand taux de

⁷⁷ www.infoeuropa.ro

mortalité infantile, migration de la force de travail vers autres zones, infrastructure faible. Ces zones sont localisées au Nord-Ouest, Sud, Sud-Ouest et Nord-Ouest.

2. *Des zones en déclin industriel* – caractérisées par une réorganisation à grande échelle des industries minières et de manufactures. Ces sous-régions ont une infrastructure plus développée que la première catégorie, et ont de grandes chances de redressement économique. Leur caractéristique est le haut potentiel de troubles sociaux dus à la réorganisation des secteurs avec des syndicats forts et bien organisés professionnellement. On a identifié de telles zones dans six des huit régions de développement, qui excluent donc Bucarest et Nord-Ouest.

3. *Des zones avec des structures économiques fragiles* – caractérisés par une grande proportion de population occupée dans l'industrie lourde (fer, chimie, mines) ; ce sont des zones avec une seule industrie prédominante ou une seule entreprise. Cela est en corrélation avec un nombre réduit de PME. Pour ces raisons elles risquent de devenir des zones du type 2. Cinq régions de développement (à l'exception de Bucarest, Ouest, Centre) sont incluses dans cette catégorie⁷⁸.

Le PND 2000-2006 fait également référence aux *zones D* (zones défavorisés) qui sont par définition des entités territoriales délimitées qui remplissent au moins une des suivantes conditions :

- a) le taux du chômage enregistré avec l'Office de l'emploi du total de la population entre 18-62 ans est d'au moins trois fois plus haut dans cette zone que la norme nationale pendant les trois derniers mois avant l'application pour les statut de zone D ;
- b) une zone isolée avec une infrastructure pauvre et sans moyens de communication ;

Le PND 2002-2005 opère avec tous les types des zones présentés ci-dessus et introduit le concept de « zones assistées ». Les zones prioritaires avec déclin industriel sont spécifiées et identifiées. Le document remarque l'existence des disparités majeures dans le cadre des zones de développement.

Cette conclusion justifie le changement de concept de la politique régionale en Roumanie, de régions de développement au zones prioritaires, plus précisément *zones de réorganisation industrielle* (ZRI). Les ZRI ne sont pas des régions stratégiques, elles sont déterminées dans les analyses SWOT. Elles se retrouvent dans sept des huit régions de développement et concentrent un quart de la population du pays. Les analyses SWOT ont utilisé deux catégories de critères : 1. problèmes sévères de réorganisation industrielle et 2 : Potentiel pour croissance économique. Les ZRI sont par définitions des territoires délimités de concentration urbaine qui remplissent une série de critères.

⁷⁸ Plan national de développement, 2000-2002

Le PND 2004-2006 a renoncé dans son exercice de planification financière aux différents types de zones prioritaires pour retourner aux régions de développement. En effet, la Commission avait recommandé de renoncer ou éviter la désignation d'assistance sub-régionale. Des exceptions seront possibles en accord avec la Commission seulement pour les initiatives de développement rural et seront limitées pour les étapes pilot de mise en oeuvre de manière que les communautés locales aient le temps nécessaire pour une préparation graduelle ou pour des situations spéciales des choc sur le marché du travail qui nécessitent des mesures d'urgence.

Le Règlement CE 1059/2003 a apporté des changements considérables à la définition des unités territoriales NUTS dans les Etats membres de l'UE. Sur cette base, un système commun et obligatoire d'indicateurs sera développé selon une méthodologie commune.

Si la Roumanie adhère en 2007 elle devra remplir les critères de ce nouveau système en 2010. Selon ces nouvelles définitions, deux des actuelles régions de développement, Nord-Est et Sud, ne vont plus s'encadrer dans NUTS 2 mais dans NUTS 1 parce qu'elles ont plus de 3 millions d'habitants. Cela signifie qu'elles ne seront plus éligibles pour les fonds structurels. D'un autre part, les départements Iasi (région Nord-Est), et Prahova (région Sud), qui ont une population de 800 000 habitants seront encadrés dans la catégorie NUTS 2 tandis que les autres départements se maintiendront dans la catégorie NUTS 3.

Pour ces raisons, certains auteurs⁷⁹ et spécialistes envisagent une redéfinition des régions de développement, qui serait une décision politique et de négociation avec l'UE d'une importance majeure, concernant l'éligibilité pour les fonds structurels. En accord avec ce changement, la construction institutionnelle régionale et autres éléments devront être changées en conséquence.

c) Les causes des disparités régionales en Roumanie

La Roumanie a une expérience assez riche en ce qui concerne les problèmes régionaux ou des zones.

Les déséquilibres régionaux existaient en Roumanie dans la période de l'entre deux guerres. Pendant la période communiste les déséquilibres territoriaux se sont allégés, mais la convergence structurelle était plutôt superficielle. Après 1990, dans le contexte des transformations structurales économiques et sociales, ce phénomène s'est approfondi.

⁷⁹ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Edude no. 6, 2004, p.69

En général, les études⁸⁰ opposent le Nord- Ouest, Sud et Sud- Est au Ouest, Centre et la Capitale. La plupart des auteurs soulignent que les disparités entre les régions sont plus réduites que celles qui existent entre les départements composants, qui sont à leur tour plus réduites que les disparités qui existent entre les localités. Les plus fortes disparités ont été constatés entre les zones urbaines et rurales. Pour cela, la Roumanie est marquée par des multiples disparités territoriales qui ont été prises en considération par la politique régionale.

L'analyse la plus récente (PND 2004-2006), révèle les aspects clé des disparités entre les régions de développement :

- déséquilibres de croissance entre Bucarest- Ilfov et les autres régions ;
- déséquilibre considérable de développement entre l'Est et l'Ouest de la Roumanie ;
- sous-développement sévère des régions Nord-Est (à la frontière avec la République Moldave) et Sud (au long du Danube) ;
- des substantiels déséquilibres intra régionaux, le développement économique de la plupart des régions étant comme une mosaïque ;
- déclin économique des villes petites et moyennes ;
- un impact fort et adverse de la réorganisation des zones avec industrie unique.

Au niveau de l'UE, l'indicateur statistique le plus relevant et le plus important pour les disparités régionales est la valeur du PIB par habitant. Sur ce point, la proportion de PIB par habitant rapporté à la moyenne de l'UE est très basse et se situe entre 19,1% pour la région Nord-Est et 35,3% pour la région Bucarest Ilfov, ce qui montre une faible convergence économique avec l'UE⁸¹.

En comparaison avec les régions sous-développées, les régions développées attirent considérablement des grand investissements, tant autochtones qu'étrangers ; elles ont un marché du travail plus fonctionnel, offerte de travail et des salaires plus grands ; une grande partie de la population occupée dans les services et une plus réduite dans l'agriculture ; une partie plus réduite de population rurale dans le total de la population ; elles n'incluent pas des départements avec un déficit de capital humain(bas niveau éducationnel, enregistrement scolaire, mortalité infantile), par rapport à la moyenne nationale ; elles ont des structures sociales caractérisés par confiance réciproque, tolérance, haut capital relationnel, et une incidence réduite de foyers et communautés pauvres .

Presque la moitié de a population de la Roumanie (47%), vit dans des zones rurales⁸² ce qui fait une distinction avec d'autres pays européennes. Après 1989, dans le contexte des

⁸⁰ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Edude no. 6, 2004

⁸¹ Commission Européenne, 2002, *The first report on economic and social cohesion*, cité dans le PND 2004-2006, avec les données de 2000.

⁸² Etude Census, 2002

changements structurels, les différences entre les zones rurales et urbaines se sont accrues, les zones rurales étant plus désavantagées comme infrastructure, confort et accès aux services éducationnels et de santé.

3. La création des structures de gestion des instruments structurels

a) Le management des fonds structurels

La Décision n° 497/2004 du Gouvernement remplace la Décision n° 1555/2002 concernant la désignation des institutions responsables avec la coordination, application et la gestion de l'assistance financière communautaire par les fonds structurels. Par cet acte législatif le Gouvernement définit les instruments structurels (Fonds structurels et Fonds de cohésion) par lesquels l'UE agit pour réduire les disparités économiques et sociales parmi les régions pour qu'elles aboutissent à la cohésion économique et sociale. Dans le même temps, le Gouvernement transpose dans la législation les termes des documents de programmation, les institutions et les acteurs clé impliqués dans la mise en oeuvre des instruments structurels.

Le *Cadre communautaire d'appui* est le document approuvé par la Commission Européenne après des négociations avec la Roumanie en tant qu'Etat membre, comme résultat de l'évaluation du Plan national de développement. Ce Cadre communautaire d'appui comprend des informations concernant la contribution des Fonds structurels et d'autres ressources financières, en vue d'accomplir les priorités et les mesures prévues dans le PND. Les provisions de ce document seront implémentées par les Programmes opérationnels.

Les *Programmes opérationnels* sont des documents approuvés par la Commission Européenne pour la mise en oeuvre des priorités régionales et sectorielles du PND, qui sont admises pour financement par le Cadre communautaire d'appui.

Le *Complément de programme* représente le document élaboré par l'Autorité de management de l'Etat membre, la Roumanie après l'adhésion, dans le but de détailler l'application des mesures comprises dans le Programme opérationnel sectoriel et régional.

L'Institution principale agissant dans la coordination des instruments structurels est l'*Autorité de management* désignée par la Roumanie. Selon les exigences de l'UE, la Roumanie a sélectionné l'Autorité de management pour le Cadre communautaire d'appui, l'Autorité de management pour chaque Programme opérationnel en part, pour les Fonds de cohésion, et aussi des Autorités de management pour l'Initiative communautaire Interreg⁸³.

⁸³ Décision du Gouvernement n°. 497 d'avril 2004, remplaçant la Décision du Gouvernement n°.1555/2002

La structure principale qui exerce le monitoring de l'administration des instruments structurels, qui évalue en même temps l'effectivité et la qualité de la mise en oeuvre de l'assistance communautaire est le *Comité de monitoring*. Le cadre institutionnel prévoit un Comité de monitoring pour le Cadre communautaire d'appui et des Comités de monitoring pour chaque Programme opérationnel et pour le Fonds de cohésion.

L'Institution qui élabore et soumet les demandes de paiement et reçoit de l'UE les montants correspondant aux Fonds structurels et de cohésion, est l'*Autorité de paiement*.

Les Autorités de management et de paiement peuvent déléguer des pouvoirs aux Corps intermédiaires pour l'application des mesures du Programme opérationnel, ainsi que pour les projets financés par le Fonds de cohésion. Cette délégation de pouvoir se fait sur une base contractuelle mais l'Autorité de management demeure toujours responsable pour la réalisation correcte des opérations financées par les Instruments Structurels.

Dans la même Décision du Gouvernement, 497/2004, la Roumanie a désigné les institutions responsables pour la mise en oeuvre des Instruments Structurels après l'adhésion.

L'Autorité de Management pour le Cadre communautaire d'appui sera le Ministère des Finances Publiques (MFP), institution qui aura la responsabilité de la coordination de mise en oeuvre de tous les Fonds Structurels de l'assistance communautaire.

Pour cela le MFP aura des nouvelles attributions, comme il suit :

- Elaborer, en partenariat avec les institutions impliqués au niveau central et local et avec les partenaires socio-économiques, le PND et négocier le Cadre communautaire d'appui avec la Commission ;
- Coordonner et surveiller le renforcement et la mise en oeuvre des politiques communautaires surtout dans le domaine de la concurrence et des aides d'Etat, marchés publics, environnement et égalité de traitement ;
- Assurer une application transparente, effective et efficace du Cadre communautaire d'appui ;
- Elaborer le Rapport annuel d'application du Cadre communautaire d'appui, et le soumettre à la Commission Européenne pour commentaires et recommandation, après approbation du Comité de monitoring ;
- Organiser, en partenariat avec la Commission Européenne, l'évaluation intermédiaire du Cadre communautaire d'appui, et soumettre les résultats et les conclusions au Comité de monitoring ;
- Participer avec la Commission à l'évaluation ex-post du Cadre communautaire d'appui, et soumettre les résultats et les conclusions au Comité de monitoring.

Les attributions principales des Autorités de management relatives aux Programmes opérationnels (PO) sont :

- Elaborer les Programmes opérationnels et le Complément des programmes ;
- Corréler les mesures des PO sectoriels avec ceux des PO régionaux sous la supervision de l'Autorité de management du Programme communautaire d'appui ;
- Implémenter les PO en concordance avec les recommandations des Comités de monitoring, et selon les règles des règlements, principes et politiques de l'UE ;
- Assurer l'utilisation efficace et transparente des fonds qui financent le PO et l'accomplissement des charges au niveau des Corps intermédiaires.

Le Ministère des Finances Publiques a été sélectionné comme l'institution chargée de la coordination et le management des Fonds de cohésion. Le Ministère de l'Intégration Européenne sera l'Autorité de management pour l'Initiative communautaire Intrreg.

Le Ministère du Transport, Constructions et Tourisme et le Ministère de l'Environnement et de la gestion des Eaux sont les Corps intermédiaires pour les projets d'infrastructure dans les domaines du transport et de l'environnement financés par le Fonds de cohésion.

Le cadre légal⁸⁴ définit également les Autorités de paiement en tant qu'institutions qui reçoivent de l'UE les sommes à payer aux bénéficiaires finaux. Pour FEOGA- section Orientation et pour l'IFOP, le Ministère de l'Agriculture, Forêts et Développement rural exercera la fonction d'Autorité de paiement.

Pour les autres composantes des Instruments Structurels, FEDER, FSE, et Fond de Cohésion, l'Autorité de Paiement sera le Ministère des Finances Publiques.

Les Autorités de Paiement reçoivent des bénéficiaires finaux les applications de remboursement pour leurs dépenses et doivent examiner si les demandes de paiement correspondent aux opérations approuvées et si elles contiennent seulement des dépenses réalisées dans la période de référence qui sont justifiées et documentées.

Si des montants non utilisés restent, ou si des appropriations incorrectes ont survécu relativement aux paiements faits des fonds structurels ou de cohésion, l'Autorité de paiement est responsable de leur remboursement à la Commission Européenne.

Une Unité interne et indépendante d'audit fonctionnera pour chaque Autorité de management, Autorité de paiement et Corps intermédiaire.

Les Autorités de management pour les Programmes opérationnels, sectoriels et régionaux, peuvent charger des Corps Intermédiaires pour implémenter des mesures financées par les Fonds Structurels.

⁸⁴ Décision du Gouvernement n°. 497 d'avril 2004, remplaçant la Décision du Gouvernement n°. 1555/2002

On peut constater une certaine flexibilité dans la désignation du cadre pour les instruments structurels. Si les priorités ou les mesures identifiées dans le PND changeront dans le temps, la Roumanie pourra demander de rajouter des Programmes Opérationnels et /ou des mesures dans la Cadre Communautaire d'Appui, ainsi que pour l'adaptation du cadre institutionnel⁸⁵.

b) Analyse de la capacité de management. Financement et budget

Le 10 février 2004 la Commission Européenne a présenté au Parlement Européen une proposition pour le paquet financier pour la Roumanie dans la période 2007-2009.

Si la Roumanie devient Etat membre de l'UE en 2007, elle bénéficiera d'engagements d'actions structurelles d'environ 6 Mds euros.

La mise en place de l'assistance sera graduelle étant donné que la capacité d'absorption des fonds augmentera dans le temps. Cette approche est similaire à celle appliquée pour les dix nouveaux Etats membres. La Roumanie sera éligible pour des actions structurelles d'un montant de 2,4% de son PIB en 2007, 3,2% en 2008 et 4% en 2009.

Selon la stratégie de l'UE, l'enveloppe financière pour les instruments structurels sera divisée de sorte que 2/3 seront attribuées aux fonds structurels, et 1/3 seront disponibles pour le Fonds de cohésion.

Le paquet financier pour la Roumanie suivra les règles déjà appliquées dans la législation actuelle qui limite le montant total des fonds structurels et de cohésion à maximum 4% du PIB. La Commission a suggéré l'introduction d'une procédure qui permette des renégociations, si le paquet financier nécessitera des réajustements après la finalisation des négociations d'adhésion.

Actuellement une évaluation de la capacité de management en termes d'actions structurelles ne peut pas être réalisée sur la base de l'expérience existante, car la Roumanie sera éligible pour les fonds structurels seulement après son adhésion.

Une analyse peut être faite, sur la base de l'analyse de la capacité administrative relative aux fonds de pré adhésion. Mais cette approche a ses limites. La gestion des instruments de pré- adhésion est différente de la gestion des fonds structurels. La mise en oeuvre des programmes diffère entre PHARE et ISPA et les instruments structurels. Dans le cadre de PHARE seulement la composante de Cohésion économique et sociale est plus proche de la

⁸⁵ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Etude no. 6, 2004, p.81

coordination nécessaire après l'adhésion. Seulement le management de SAPARD est pour certains aspects comparable avec l'administration des fonds structurels⁸⁶.

L'engagement budgétaire de la Commission est fondé sur les précédentes décisions d'allocations de fonds structurels. La Commission prendra son premier engagement dans le même temps que la décision d'approbation de l'assistance structurelle. Des engagements subséquents seront pris avant 30 avril de chaque année.

La Commission Européenne annulera automatiquement tout engagement qui n'aura pas été établi par paiement ou qui n'aura pas rempli les applications acceptables de paiement jusqu'à la fin de la deuxième année après l'année dans laquelle l'engagement a été pris. C'est la règle « N+2 ». Par conséquent, la Roumanie sera conditionnée à accélérer l'a mise en oeuvre des projets financés avec des fonds structurels.

Les paiements peuvent être en avance, intermédiaires, ou finaux. Le paiement en avance implique un paiement de 7% du montant total alloué et est transféré avec le premier engagement communautaire. Il peut être réparti sur maximum deux années budgétaires et sera utilisé par l'Autorité de Paiement pour payer la contribution communautaire relative à l'assistance respective. Il sera remboursé à la Communauté entièrement ou partiellement si aucune application de paiement n'est faite dans les 18 mois à partir de la décision d'engagement communautaire.

Les paiements intermédiaires et finaux visent à rembourser les bénéficiaires finaux pour leurs dépenses. Ces dépenses doivent être justifiées correctement et documentées. Les applications pour les paiements intermédiaires doivent être soumises à la Commission par set, trois fois par an, la date limite étant le 31 octobre de chaque année. Le montant total qui peut être payé ainsi est de 95% de la valeur totale des instruments structurels engagés. Les paiements finaux sont de minimum 5% du total de l'assistance structurelle. Ce qui n'est pas utilisé est automatiquement transféré pour l'année suivante car les paiements sont strictement annuels.

Pour encourager l'utilisation efficace des instruments structurels, en 2000 a été introduite la « réserve de performance ». Elle consiste dans un bonus de 4% des crédits restants non utilisés et est accordée en conformité avec l'effectivité de chaque Programme opérationnel.

Dans les dernières années on a pu constater une évolution positive incontestable du cadre institutionnel et des mesures prises pour la politique régionale de développement, et cela est

⁸⁶ V. Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Edude no. 6, 2004, pg.83

souligné par les analystes. Mais des dysfonctionnements existent et la Roumanie doit encore faire des progrès dans plusieurs domaines. Les institutions de l'administration publique doivent être renforcées ainsi que la gestion publique.

Une analyse du processus de décentralisation, dont le cadre législatif a été fondé par la Loi 215/2001 de l'administration publique locale, permet de saisir les efforts doivent se poursuivre.

Tout d'abord les analystes⁸⁷ constatent que même si l'autonomie fiscale des administrations locales a considérablement augmenté l'efficacité du transfert des responsabilités a été sérieusement affectée par plusieurs facteurs qui doivent devenir favorables. Pour cela, la capacité administrative doit être développée, surtout au niveau local. Le caractère des sources de revenus doit être clarifié et un système stable de transfert entre les différents niveaux de l'administration publique doit être mis en place. La capacité de mettre en oeuvre et de gérer des projets de développement qui incluent une composante communautaire doit être consolidée.

De point de vue technique il est important de souligner que la capacité d'utiliser pleinement les fonds structurels est fondée principalement sur un processus anticipatif de création d'une base de données sur les projets éligibles (développement du « pipeline » du projet). En vue de la gestion des fonds structurels, la priorité doit être accordée au développement des connaissances des procédures complexes de travail avec les fonds structurels.

⁸⁷ . Cojanu, A. Dima, R. Musetescu, D. Pislaru, M. Stanculescu, *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Etude no. 6, 2004, pg.85

CONCLUSION

La Roumanie a réalisé des progrès très importants dans sa voie vers l'adhésion grâce à l'assistance financière de l'Union Européenne. Tous les chapitres de négociations ont été clos, l'acquis communautaire a été intégré, des institutions ont été créées, renforcées ou réformées et la capacité administrative du pays a considérablement augmenté dès le début du processus de préparation de l'adhésion. Néanmoins elle doit poursuivre ses efforts afin d'assurer une application effective et complète de l'acquis communautaire.

De même, si la Roumanie a adopté le cadre législatif et institutionnel nécessaire pour la gestion des instruments structurels, elle doit encore assurer une bonne absorption et développer une capacité opérationnelle de coordination et gestion effective de ces fonds.

La priorité de la Roumanie doit être de poursuivre le renforcement de sa capacité administrative pour assurer une application complète et effective de l'acquis communautaire dans tous les domaines, mais également pour assurer la gestion efficace et l'utilisation complète des fonds structurels et de cohésion qui lui seront attribués après l'adhésion.

Cette nécessité d'améliorer la gestion des fonds communautaires s'impose avec d'autant plus de vigueur à la Roumanie que la clause de sauvegarde implique de sa part le respect des onze conditions précises, afin d'éviter l'ajournement de l'adhésion. Un tel ajournement apparaîtrait comme une remise en cause particulièrement brutale des efforts significatifs accomplis depuis une dizaine d'années et s'apparenterait à un constat d'échec des politiques communautaires entreprises en vue de favoriser l'intégration européenne du pays.

Pour cela, la Roumanie doit poursuivre ses efforts et valoriser au maximum l'assistance financière de l'UE afin d'assurer son adhésion le 1^{er} janvier 2007.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LA CLAUSE DE SAUVEGARDE D'AJOURNEMENT DE L'ADHESION

Les conditions d'application de la clause d'ajournement pour la Roumanie

Pour la Roumanie et la Bulgarie une clause additionnelle de sauvegarde d'ajournement a été prévue⁸⁸.

Aspects généraux :

Dans le cas où ils existent des preuves claires que jusqu'à la date prévue pour l'adhésion (le 1 janvier 2007), l'état des préparations pour l'adoption et la mise en œuvre de l'acquis communautaire en Roumanie indique qu'il y a le risque sérieux que ce pays ne soit pas, de toute évidence, préparé à satisfaire les exigences qu'implique le statut de pays membre, dans un nombre de secteurs importants d'activité, le Conseil peut décider l'ajournement de l'adhésion pour un an, soit jusqu'au 1 janvier 2008.

Le Conseil va décider cela en unanimité, suite à une recommandation faite par la Commission Européenne.

Conditions spécifiques pour la Roumanie

Le Conseil peut décider à majorité qualifiée et suite à une recommandation de la Commission, d'ajourner l'adhésion pour une année, jusqu'au 1 janvier 2008, dans le cas où des déficiences majeures ont été constatées dans l'accomplissement par la Roumanie d'un ou plusieurs engagements et exigences liés à quatre aspects spécifiques du Chapitre de la Concurrence et sept du Chapitre Justice et Affaires Intérieures. Cette clause est appliquée strictement aux onze exigences suivantes :

A. Concurrence

1. Le contrôle réel exercé par le Conseil de la Concurrence sur tout aide d'Etat potentiel ;
2. Le renforcement sans retard des mécanismes de suivi des aides d'Etat ;

⁸⁸ Délégation de la Commission à Bucarest, Information de presse, 5 janvier 2005

3. Le respect de l'engagement par lequel la Roumanie s'est assumé de ne pas accorder ou payer aucune aide d'Etat aux combinats sidérurgiques visés dans la Stratégie Nationale de Restructuration, à partir du 1 janvier 2005 et jusqu'au 31 décembre 2008, ainsi que le respect de la décision selon laquelle les sommes allouées comme aide d'Etat soient décidés dans le contexte du Protocole 2 de l'Accord Européen ;
4. L'allocation de moyens financiers adéquats et des ressources humaines qualifiées au Conseil de la Concurrence.

B. Justice et Affaires Intérieures

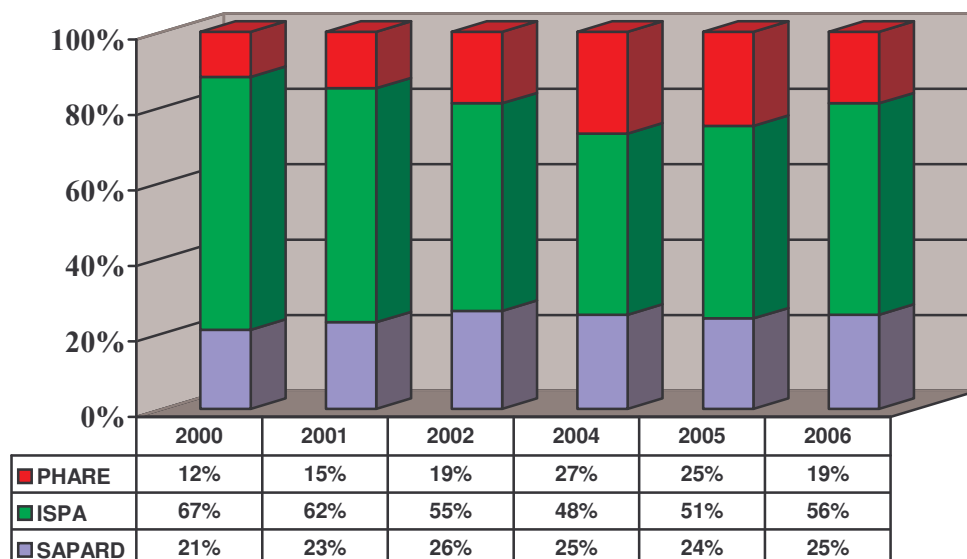
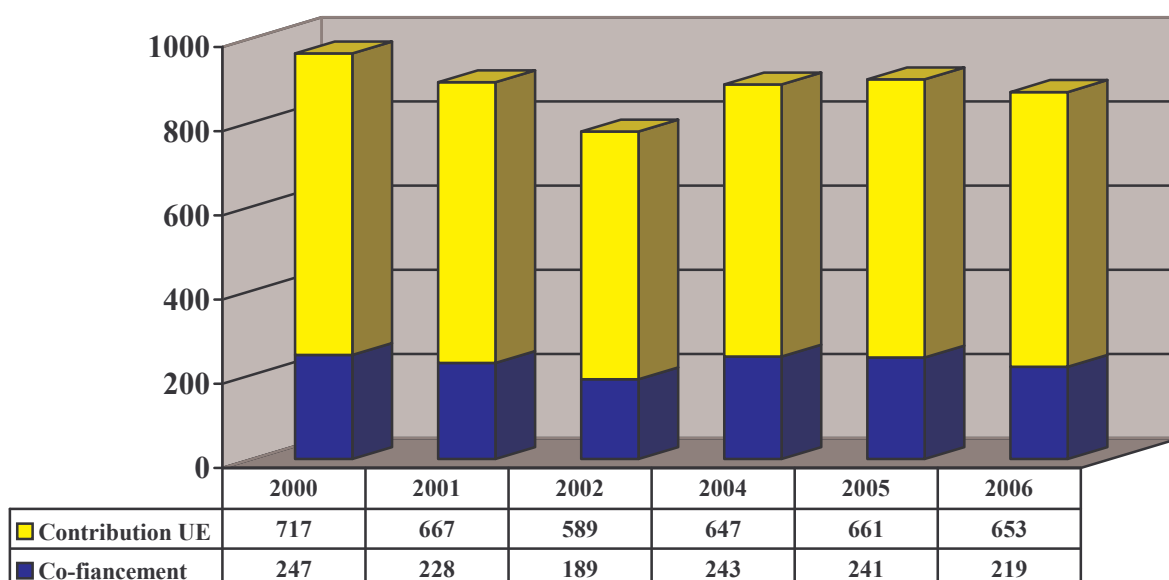
1. L'application sans retard du Plan d'Action Schengen ;
2. Aboutir à un degré élevé de contrôle et surveillance aux futures frontières externes de l'UE ;
3. Le développement et l'application d'un Plan d'Action et d'une Stratégie actualisée et intégrée pour la réforme du secteur judiciaire ;
4. L'accélération de la lutte contre la corruption à haut niveau
5. La réalisation d'un audit indépendant des résultats et de l'impact généré par l'actuelle Stratégie Nationale Anticorruption, ainsi que de la révision de la procédure pénale, jusqu'à la fin de 2005 ;
6. L'adoption jusqu'en mars 2005 d'un cadre légal claire concernant les attributions de la gendarmerie et de la police et leur coopération ;
7. Le développement et l'application d'une stratégie pluriannuelle cohérente de lutte contre le crime organisé.

ANNEXE 2

Fonds Pré-Structurels 2000-2006

M. Euros

Années	Contribution de l'Union Européenne				Cofinancement des fonds UE	Total
	PHARE	ISPA	SAPARD	Total UE		
2000	88	478	151	717	247	964
2001	103	413	151	667	228	895
2002	112	326	151	589	189	778
2004	174	312	161	647	243	890
2005	162	338	161	661	241	902
2006	128	364	161	653	219	872



Source : www.ier.ro

ANNEXE 3 : L'ENVELOPPE FINANCIERE POUR LA ROUMANIE 2007- 2009 (M euros)

Domaine	2007	2008	2009	Total
Agriculture	750	1350	1550	3650
- mesures de marché	250	250	250	750
- paiements directs	0	500	600	1100
- développement rural	500	600	700	1800
Actions structurelles	1100	1800	2500	5400
- fonds structurels	600	1000	1400	3000
- fonds de cohésion	500	800	1100	2400
Politiques internes	420	415	360	1195
- politiques existantes	244	248	252	744
- facilité Schengen	150	150	100	400
Construction institutionnelle	26	17	8	51
Administration	67,2	87,5	87,5	242,2
Total engagements	2337	3653	4498	10487
Compensations (cash flow facility)	500	300	0	800
TOTAL	2837	3953	4498	11287

Source : www.ier.ro

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

MINISTERES EN ROUMANIE

M. Razvan COTOVELEA –Ministère des Finances Publiques, Directeur pour la coordination et le contrôle de l'assistance d'adhésion, Autorité de management pour le cadre d'assistance communautaire

M. Marius PROFIROIU- Ministère de l'Administration et de l'Intérieur, Secrétaire d'Etat pour la Réforme de l'Administration Publique

Mme. Daniela COMAN, Conseiller du Ministre délégué pour la mise en œuvre de l'acquis et pour le contrôle de l'utilisation des fonds communautaires, Chancellerie du Premier Ministre

Mme. Perla SIMION, Ministère de l'Administration et de l'Intérieur, UCRAP, Conseiller Supérieur

Mme. Antoaneta POPESCU – Ministère des Finances Publiques, Chargé de mission, Autorité de management pour le cadre d'assistance communautaire

DELEGATION PERMANENTE DE LA COMMISSION EUROPEENNE A BUCAREST

Mme. Daniela CANCESCU – Coordonnateur des projets (Team Leader) PHARE - Infrastructure

Mme. Aura RADUCU – Chargé de mission (Task Manager), Fonds Structurés

Mme. Sonia LANGUILLE – Chargé de mission (Task Manager), Décentralisation, PHARE

Mme. Raluca PRUNA – Coordonnateur des projets (Team Leader) JAI

MINISTERES EN FRANCE

Mme. Catherine JARADY- Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Direction des relations économiques extérieures, Bureau « Union Européenne -Adhésions »

Mme. George- Elisabeth CANTON BACARA- SGCI, Point de contact national pour la coordination des actions de coopération institutionnelle et administrative

M. Raymond PIGANIOL, Ministère de l'administration et de la fonction publique, DGAFP, Chef de le mission des affaires européennes et internationales

M. Jean- Luc VIETTE, SGCI, Secteur élargissement, PHARE

REPRESENTATION PERMANENTE DE LA ROUMANIE AUPRES DE L'UE

M. Viorel SERBANESCU- Conseiller à la Représentation Permanente de la Roumanie auprès de l'Union européenne à Bruxelles

AMBASSADE DE France EN ROUMANIE

M. Fabrice DESPLECHIN - Deuxième conseiller

CONSEILLERS DE PRE- ADHESION

Mme. Dominique ARIANO- Coordonnateur du projet PHARE RO 0106.02, ancien CPA du projet PHARE 2001.

BIBLIOGRAPHIE

Articles

BAFOIL, François, LHOMEL, Edith « *La préparation aux Fonds Structurels de l'UE. Les exemples de la Pologne et de la Roumanie* », Le Courrier des Pays de l'Est, n°1033, mars 2003, pg.28

BRUSIS, Martin « *L'échelon régional en Europe Centrale et Orientale : institutions, compétences et ressources* », Revue d'Etudes Comparatives Est – Ouest, juin 2003, n°2, Vol. 34, pg.145

DREVET, Jean –François, « *Europe : Les fonds communautaires et l'élargissement* », Futuribles, n°282, janvier 2003, pg. 31

DUBOZ, Marie-Line, EDJO, Marcellin, PICHERY, Marie-Claude « *PECO et UE : peut-on parler de convergence ?* » Revue d'Etudes Comparatives Est – Ouest, Dossier : Les réformes de la coopération à l'Est de l'UE, septembre 2003, n°3

HAPIOT, Aude, SLIM, Assen « *Les aides européennes aux PECO. Vers une meilleure affectation des fonds ?* », Le Courrier des Pays de l'Est, n° 1034, avril 2003, pg.48

LHOMEL, Edith « *Roumanie- France : vers une coopération décentralisé entre la région de Cluj et l'Auvergne* », Le Courrier des Pays de l'Est, n° 1035, mai 2003, pg.80

LHOMEL, Edith « *Roumanie. Sur la dernière ligne droite ?* », *Europe Centrale et Orientale 2003-2004 Retrouvailles européennes*, Le Courrier des Pays de l'Est, n°1044, juillet août 2004

LHOMEL, Edith « *Roumanie. Un parcours encourageant mais parfois sinueux.* », *Europe Centrale et Orientale 2002-2003, L'ancrage dans l'UE sur le fond de tropisme américain*, Le Courrier des Pays de l'Est, n°1036-1037, juin- juillet- août 2003, pg.173

LHOMEL, Edith « *Un chantier décisif : le développement régional dans les pays candidats à l'UE* », Courrier des Pays de l'Est, n°1024, avril 2002

PAPADIMITRIOU, Dimitris, PHINNEMORE, David « *Mettre en œuvre les jumelages institutionnels : les leçons du cas roumain* », Revue d'Etudes Comparatives Est – Ouest, Dossier : *Les réformes de la coopération à l'Est de l'UE*, septembre 2003, n°3, pg.65

RUCKER, Laurent « *L'Est et l'Union Européenne* », Le Courrier des Pays de l'Est, n°1039, octobre 2003, pg.76

TULMETS, Elsa « *Les programmes d'aide de l'UE à l'Europe : analyser l'impact des réformes* », Revue d'Etudes Comparatives Est – Ouest, Dossier : *Les réformes de la coopération à l'Est de l'UE*, septembre 2003, n°3, pg. 5

TULMETS, Elsa « *L'impact de l'élargissement de l'UE sur la coopération de la France à l'Est. Quelle gouvernance ?* », Revue d'Etudes Comparatives Est – Ouest, Dossier : Les réformes de la coopération à l'Est de l'UE, septembre 2003, n°3

VOUAUX-MASSEL, Régis « *La justice roumaine – un exemple de coopération avec la France* », Courrier des Pays de l'Est, n°1028, septembre 2002, pg.3

Manuels, Etudes et Evaluations

Les Fonds Structurels, La Documentation Française, Paris, 2001

COJANU, V. ; DIMA, A. ; MUSETESCU, R. ; PISLARU, D. ; STANCULESCU, M. : *Specific Requirements of the EU Structural Instruments and Policy Implications for Romania*, Institut Européen de Roumanie, Etude no. 6, 2004

Thematic Evaluation Report : *PHARE funded participation of Candidate Countries in Community Programme* , Interim evaluation of PHARE support allocated in 2001- 2003, mars 2003, Commission Européenne, DGE, Directorate E, Unité d'évaluation

Textes juridiques

Union Européenne

Règlement (CEE) n° 3906/89 du Conseil, du 18 décembre 1989, relatif à l'aide économique en faveur de la République de Hongrie et de la République Populaire de Pologne (JO, L375 du 23.12.1989), modifié par les Règlements n° : 2698/1990, 3800/91, 2334/92, 1764/93, 1366/95, 463/96, 753/96, 1266/1999, 2500/2001 du Conseil.

Règlement (CE) n° 1268/99 du Conseil, du 21 juin 1999, relatif à une aide communautaire à des mesures de pré- adhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe Centrale et Orientale, au cours de la période de pré- adhésion (JO, L161, 26.06.1999).

Règlement (CE) n° 622/1998 du 16 mars 1998 relatif à l'assistance en faveur des Etats candidats dans le cadre de la stratégie de pré- adhésion et en particulier, à l'établissement de partenariats pour l'adhésion. (JO L 85 du 20.03.1998)

Règlement (CE) n° 1267/99 du Conseil, du 21 juin 1999, établissant un instrument structurel de pré- adhésion, (JO, L161 du 26.06.1999), modifié par le Règlement CE n° 2382/2001 du Conseil du 4 décembre 2001 (JO, L323 du 07.12.2001).

Règlement (CE) n° 1268/99 du Conseil, du 21 juin 1999, relatif à une aide communautaire à des mesures de pré- adhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays

candidats de l'Europe centrale et orientale au cours de la période de pré-adhésion (JO L161/73 du 26.06.1999).

Roumanie

Décision du Gouvernement roumain HG n° 1555/ 2002, du 18/12/2002 désignant les institutions et les organismes responsables de coordonner, mettre en œuvre et de la gestion de l'assistance financière communautaire par les instruments structurels ;

Décision du Gouvernement roumain HG n° 403/ 2004 du 23/03/2004, pour la modification de la décision du Gouvernement HG n° 1.574/2003 concernant l'organisation et le fonctionnement du Ministère des Finances Publiques et de l'Agence Nationale de l'Administration Fiscale ;

Décision du Gouvernement roumain HG n° 497/2004 du 01/04/2004, concernant l'établissement du cadre institutionnel pour la coordination, la mise en œuvre et la gestion des instruments structurels ;

Autres documents

Mémorandum d'accord entre le Gouvernement de la Roumanie et la Commission Européenne concernant la mise en place du Fonds National, du 20/10/1998

Mémorandum de Financement conclu entre le Gouvernement de la Roumanie et la Commission Européenne, 2003

Publications officielles de l'UE

Au service des régions, UE, Politique régionale, 2001

Fiche de secteur : *La réforme de l'administration publique*, la Délégation de la Commission à Bucarest, avril 2004

Fiche de secteur : *Justice et affaires intérieures*, la Délégation de la Commission à Bucarest, mars 2004

Fiche de secteur : *L'agriculture*, la Délégation de la Commission à Bucarest, novembre 2002

La pratique du jumelage entre administrations publiques, Commission Européenne, DGE, Octobre 2001

Le Programme PHARE de l'Union Européenne, Centre d'information de la Commission Européenne en Roumanie

Institution building in the framework of European Union policies. A reference manual on “twinning” projects. PHARE, transition facility and other specific financing instruments, Commission Européenne, DGE, 2004

Rapports officiels

Rapport du Sénat, *La Roumanie et l'Union Européenne : Objectif 2007*, André FERRAND, Délégation pour l'Union Européenne, n° 52, 2003-2004

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2004

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2003

Rapport régulier de la Commission sur les progrès de la Roumanie en vue de l'adhésion, 2002

Rapport final du Jumelage institutionnel entre la Roumanie et la France, en partenariat avec l'Italie « *Renforcement de la capacité institutionnelle du Ministère de l'administration et de l'Intérieur* », n° RO01/IB/OT/01.

Sites Internet

www.europa.eu.int

www.infoeuropa.ro

www.mie.ro

www.mfinante.ro

www.sapard.ro

www.ier.ro