

E 2724

ASSEMBLEE NATIONALE

DOUZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 21 octobre 2004

Annexe au procès-verbal de la séance
du 21 octobre 2004

**TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE
L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION**

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de règlement du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP).

**FICHE DE TRANSMISSION DES PROJETS D'ACTES
DES COMMUNAUTES EUROPEENNES ET DE L'UNION EUROPEENNE**

- article 88-4 de la Constitution -

INTITULE

COM (2004) 627 final

Proposition de règlement du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP).

N A T U R E	S.O. Sans Objet	Observations : Cette proposition de règlement est un texte-cadre qui pose les principes de l'octroi de l'aide de pré-adhésion. Il relève de la procédure de l'article 88-4 de la Constitution en tant qu'il abroge des règlements qui ont été considérés comme étant de nature législative.
	L Législatif	
	N.L. Non Législatif	
Date d'arrivée au Conseil d'Etat :		
08/10/2004		
Date de départ du Conseil d'Etat :		
19/10/2004		



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 29.9.2004
COM(2004) 627 final

2004/0222 (CNS)

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP)

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION GENERALE

Le présent projet doit être placé dans le contexte de l'actuelle révision du cadre de l'aide extérieure pour les prochaines perspectives financières de 2007 à 2013. **Si cet exercice a pour objet d'harmoniser (autant que possible) les instruments d'aide extérieure de la Communauté, il convient aussi de bien comprendre que l'aide de préadhésion fonctionne dans un cadre très spécifique. En effet,**

- l'aide fournie par cet instrument est **déterminée par le processus de préadhésion** (partenariats européens, partenariats pour l'adhésion, négociation par chapitres, rapports réguliers, etc.) et ses exigences spécifiques, dont la nécessité d'adopter une approche flexible permettant une adaptation rapide aux nouvelles priorités;
- étant donné que l'adhésion est au minimum un objectif à moyen terme pour les bénéficiaires, l'aide **fonctionne aussi à moyen terme**, et non à long terme comme l'aide au développement traditionnelle;
- une des principales caractéristiques de l'aide de préadhésion est sa **fonction de transition**, puisque, si elle est une aide au développement, elle est surtout destinée à préparer les pays à la période suivant l'adhésion.

Le projet de règlement constitue un **règlement cadre** établissant un instrument d'aide de préadhésion unifié. En tant que tel, il remplacera non seulement le règlement Phare, mais aussi notamment les règlements SAPARD, ISPA, Phare CBC et de coordination, ainsi que les règlements Turquie et CARDS. Il sera **appuyé par d'importantes modalités d'exécution**, définissant plus précisément les domaines d'activité déterminés par le règlement cadre.

Les pays bénéficiaires seront répartis en deux catégories, en fonction de leur statut, soit de **pays candidat**, soit de **pays candidat potentiel**. Les pays candidats potentiels figurent à l'annexe 1 du règlement, tandis que les pays candidats figurent à l'annexe 2.

Les pays candidats potentiels continueront de recevoir une aide conformément aux axes actuels du règlement CARDS: renforcement des institutions et démocratisation, développement économique et social, coopération régionale et transfrontalière et alignement partiel sur l'acquis communautaire, en particulier lorsqu'il s'agit de l'intérêt mutuel de l'UE et du pays bénéficiaire.

Les pays candidats recevront le même type d'aide, mais bénéficieront **en plus** d'une aide pour la **préparation à la mise en œuvre des fonds structurels et de développement rural après l'adhésion** et pour la **mise en œuvre intégrale de l'acquis communautaire**.

Un pays ne peut **passer de l'annexe 1 à l'annexe 2 que par une décision du Conseil** lui conférant le statut de candidat. Cette décision permet alors le passage de l'annexe 1 à l'annexe 2 par une décision du Conseil devant être adoptée par une procédure "légère", prévue à l'article 17 (q.v.).

L'une des principales caractéristiques du règlement est que, en ce qui concerne les pays candidats reconnus, il vise à **adopter progressivement les règles et principes de la gestion des fonds structurels et de développement rural, en leur fournissant une aide comportant trois volets distincts** (développement régional, développement rural et développement des ressources humaines). Ceux-ci ont pour objectif de faire respecter les règles relatives aux fonds structurels et de développement rural, dont leur cadre institutionnel (la comitologie, par exemple), aussi strictement que possible, tout en jetant les bases d'un cadre national favorisant la cohésion économique et sociale ainsi que des structures agricoles viables, ce qui est également cohérent avec la perspective de l'adhésion à l'Union européenne.

Le système des fonds structurels et de développement rural pour la période suivant 2007 est encore en cours d'examen. C'est la raison pour laquelle les volets "Fonds structurels" et "fonds de développement rural" du règlement sont définis essentiellement par l'intermédiaire d'une **référence dynamique aux règlements relatifs aux fonds structurels et de développement rural**. La Commission aura le pouvoir d'adopter les modalités d'exécution de ces volets et de déterminer le cadre de l'aide fournie au titre de chaque volet lorsque les nouvelles règles relatives aux fonds structurels et de développement rural seront claires.

En résumé, le règlement **se base sur les principaux enseignements tirés** dans le cadre des processus de préadhésion actuels, notamment en:

- rationalisant l'aide de préadhésion grâce à l'amélioration de la coordination entre les différents volets, par la création d'un cadre d'aide unique. Ce cadre unique intégrera la structure Phare/ISPA/SAPARD et complètera le cadre par d'autres volets "Fonds structurels" et "fonds de développement rural". Il visera à harmoniser les modalités d'exécution, en tenant compte éventuellement de la spécificité des règlements relatifs aux Fonds structurels et au développement rural, et créera un système de comitologie qui garantira une coordination maximum entre les différents volets;
- visant une meilleure préparation à la mise en œuvre des fonds structurels et de développement rural après l'adhésion, grâce à un accent plus marqué sur le renforcement des institutions et l'émulation progressive des règles relatives aux Fonds structurels au cours de la période de préadhésion.

2. OBSERVATIONS RELATIVES A DES DISPOSITIONS SPECIFIQUES

2.1. Base juridique

La base juridique de la proposition est l'article 181 A du traité CE, et non son article 179, même si un certain nombre de pays bénéficiaires figurant dans les annexes sont considérés comme des pays en développement par la communauté internationale.

Toutefois, le simple fait que certains pays bénéficiaires puissent être considérés comme des pays en développement n'implique pas automatiquement que la proposition puisse se baser sur l'article 179. Cet article est utilisé pour adopter des mesures de promotion de la politique communautaire de développement, ce qui n'est pas l'axe principal de la présente proposition, dont l'objectif est de préparer les pays à l'adhésion. L'article 181 A est la seule disposition du traité qui fait référence aux accords d'association et aux accords conclus avec les États qui sont candidats à l'adhésion à l'Union.

Il doit donc être considéré comme la base juridique adéquate d'un règlement portant exclusivement sur des pays ayant conclus des accords d'association ou étant en train de les préparer, étant donné notamment que ces pays ont reçu des perspectives d'adhésion, comme c'est le cas des pays bénéficiaires figurant dans les annexes du présent règlement.

2.2. Titre 1: objectifs et principes

2.2.1. Article premier: bénéficiaires et objectif général

L'article premier précise l'objectif général: le rapprochement avec l'Union, avec l'adhésion pour objectif final potentiel. L'annexe 1 énumère les pays qui ont un statut de précandidat, tandis que l'annexe 2 reprend ceux qui ont été officiellement reconnus comme candidats conformément à l'article 49 du traité UE. L'acceptation officielle d'un pays comme candidat impliquera une modification du règlement, faisant passer le pays de l'annexe 1 à l'annexe 2. Ce système semble approprié, étant donné que tant le Conseil que le Parlement ont confirmé à plusieurs reprises les perspectives d'adhésion potentielle des pays des Balkans occidentaux. Néanmoins, il conviendrait d'établir une distinction entre les pays en fonction de leur statut, afin que chacun d'entre eux puisse être jugé sur ses propres mérites.

2.2.2. Article 2: portée

L'article 2 détermine, de manière non exhaustive, les domaines cibles en matière d'aide. Ces domaines sont déterminés de manière à garantir la cohérence par rapport à l'aide communautaire précédente attribuée au titre des règlements soit CARDS, soit Turquie, en ciblant globalement les mêmes objectifs fixés dans ces deux règlements. Les domaines cibles figurant au paragraphe 1, points a) à f), qui sont identiques pour les deux groupes de pays bénéficiaires, portent notamment sur la situation des pays sortant d'une période de guerre civile et de troubles internes (soutien à la démocratie, à l'État de droit, à la réforme de l'administration publique, à la réforme économique, au respect des droits de l'homme et des minorités, à la société civile et à la réconciliation au sens large. Le point g) – également commun aux deux groupes de pays bénéficiaires – porte sur les différentes formes de coopération régionale qui existent dans le cadre européen élargi.

Toutefois, les objectifs divergent aux paragraphes 2 et 3: pour les pays candidats, l'aide vise la mise en œuvre intégrale de l'acquis communautaire (voir article 2, paragraphe 3, point a)), tandis que, pour les pays qui ne sont pas encore candidats, le mandat est plus limité, et orienté vers l'intérêt général de la Communauté et du pays bénéficiaire, sans présupposer la pleine adhésion (voir article 2, paragraphe 2, point a)). L'article 2, paragraphe 2, point b), vise, pour les pays qui ne sont pas candidats, le développement économique et social de manière générale, tandis que, pour les pays candidats, l'article 2, paragraphe 3, point b), est fortement orienté vers le soutien à la mise en œuvre de la politique agricole et de cohésion de la Communauté après l'adhésion.

2.2.3. Article 3: volets

L'article 3 détermine cinq volets, dans lesquels seront traités les différents domaines d'intervention: transition et renforcement des institutions, coopération régionale et transfrontalière, développement régional, développement des ressources humaines et développement rural. Cet article habilite aussi la Commission à adopter des modalités d'exécution pour chaque volet en tant que de besoin. Pour l'adoption de ces modalités d'exécution, une procédure de comitologie (comité de gestion) est prévue.

Étant donné l'aspect cadre de l'actuel règlement, les règlements/décisions de la Commission devront préciser en détail les modalités d'exécution de l'aide. Ces modalités peuvent varier d'un volet à l'autre, en vue de la gestion efficace des fonds communautaires.

2.2.4. Article 4: cadre de l'aide et affectation des fonds

L'aide sera accordée par la Commission selon un cadre indicatif pluriannuel par volet et par pays. Le document politique de base pour déterminer les priorités en matière de programmation de l'aide sera le partenariat (partenariats pour l'adhésion avec les pays candidats, et partenariats européens avec les pays candidats potentiels de l'annexe 1).

2.3. Titre II: volets

Le titre II du règlement est consacré à la définition des volets déterminés à l'article 3. La logique de ces volets suit les enseignements tirés du processus de préadhésion actuel, qui a montré qu'il était absolument nécessaire de soutenir de vastes mesures de renforcement des institutions, y compris les investissements qui y sont associés, et qu'il était assurément nécessaire de soutenir vigoureusement les pays candidats dans leur préparation à la mise en œuvre de la politique structurelle et de cohésion de la Communauté. Les pays candidats auront accès à l'ensemble des cinq volets, tandis que les pays candidats potentiels seront limités aux premier et deuxième volets (aide à la transition/renforcement des institutions et coopération régionale/transfrontalière).

Le raisonnement qui a conduit à trois volets distincts pour le développement régional, rural et humain est que les pays candidats seront confrontés exactement à cette situation en ce qui concerne la politique agricole et de cohésion de la Communauté après l'adhésion.

Comme l'a montré le récent processus d'élargissement, la familiarisation précoce avec ce système complexe est de première importance pour la réussite de la mise en œuvre et de la gestion des fonds structurels et de développement rural après l'adhésion, tandis que sa maîtrise nécessite un processus d'apprentissage intensif et soutenu. Les pays candidats auront donc la possibilité de "s'exercer" aux politiques rurale et de cohésion de la Communauté en appliquant les règles aussi strictement que possible aux fonds structurels et de développement rural avant leur adhésion.

2.3.1. Article 5: volet "aide à la transition et renforcement des institutions"

Ce volet peut être considéré comme le volet crucial responsable de toutes les questions de renforcement des institutions, ainsi que de l'aide à la transition fournie aux pays figurant à l'annexe 1. Il porte aussi sur toutes les mesures de coopération qui ne sont pas couvertes par les autres volets. Dans cette même logique, il s'agit aussi du volet qui coordonnera l'aide par l'intermédiaire de son comité (voir l'article 11, paragraphe 2). Cette fonction "fourre-tout" secondaire permettra une réaction et une adaptation rapides à l'évolution des besoins et aux nouvelles priorités.

En pratique, le fonctionnement du premier volet sera limité par défaut par le fait que les activités relevant de l'élaboration des politiques agricoles et de cohésion communes de la Communauté et de la préparation à leur mise en œuvre et à leur gestion sont couvertes par les volets III, IV et V (voir l'article 7, paragraphe 1, l'article 8, paragraphe 1, et l'article 9, paragraphe 1).

C'est la raison pour laquelle, dans les domaines normalement couverts par les volets III, IV et V, le premier volet ne sera actif que lorsqu'aucune activité correspondante n'a lieu dans le cadre des volets III à V dans un pays donné.

Ainsi, dans le cas de pays candidats potentiels, le volet I couvrirait l'ensemble des domaines cibles définis à l'article 2, paragraphe 1, à l'exception du point g) (coopération régionale et transfrontalière), ce dernier étant couvert par le volet II (défini à l'article 6). Son champ d'application est donc similaire à celui de Phare, y compris l'aspect cohésion économique et sociale de ce dernier, mais sans Phare CBC.

Pour les pays candidats, le volet I porterait normalement sur les domaines cibles figurant à l'article 2, paragraphe 2, points a) à f) et à l'article 2, paragraphe 3, point a). On peut donc dire qu'il correspond à Phare, avec un accent particulier sur le scénario postconflituel, mais sans la cohésion économique et sociale, ni CBC.

Pour les deux groupes de pays, l'aide au titre de l'article 5 portera sur les mesures de renforcement des institutions et les investissements qui y sont associés.

Le volet I portera aussi sur la participation des pays bénéficiaires aux programmes communautaires, qui constituent un aspect important de l'acquis communautaire. En outre, la participation à ces programmes dès avant l'adhésion peut être considérée comme une mesure de renforcement des institutions *sui generis*, car elle conduit à la mise en place de structures administratives qui permettent à la population du pays bénéficiaire en question de commencer à récolter tous les fruits de ces programmes au plus tard à partir de l'adhésion.

2.3.2. Article 6: volet "coopération transfrontalière et régionale"

Ce volet sera ouvert aux deux groupes de pays bénéficiaires. Il soutiendra les activités transfrontalières entre les pays bénéficiaires et entre les pays bénéficiaires et les États membres. Il soutiendra aussi la participation des pays bénéficiaires aux programmes transnationaux et interrégionaux, rassemblant tant les États membres que les pays tiers, gérés par d'autres instruments (tels que l'IEVP). Dans les Balkans occidentaux, le volet continuera à soutenir la coopération régionale soutenue auparavant dans le cadre de CARDS.

2.3.3. Article 7: volet "développement régional"

Le volet III, qui n'est accessible qu'aux seuls pays candidats, devrait émuler, dans toute la mesure du possible, le FEDER et le Fonds de cohésion, et permettre ainsi aux pays bénéficiaires de se rapprocher le plus possible des pratiques des fonds structurels et de développement rural dans le cadre des règles relatives à l'aide extérieure.

Cela aura pour effet, d'une part, un gain d'efficacité, puisque, dans leur passage de la phase de préadhésion à celle suivant l'adhésion, les pays candidats n'auront pas à modifier les procédures et critères plus qu'il n'est absolument nécessaire pour se conformer au règlement financier. D'autre part, cela les préparera au mieux à la mise en œuvre du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion après l'adhésion. Le fait de soumettre les mesures relevant du volet III aux mêmes règles de comitologie (y compris la détermination de mesures à soumettre au comité) qui s'appliquent au FEDER et au Fonds de cohésion (voir l'article 11, paragraphe 1, point b)), permettra un processus d'observation pratique aussi complet que possible.

2.3.4. Article 8: volet “développement des ressources humaines”

Le volet IV, qui est aussi accessible aux seuls pays candidats, a pour objet de les préparer à la programmation, la mise en œuvre et la gestion du Fonds social européen, dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. À cet égard, il convient de prendre en considération les objectifs de la Communauté dans les domaines de l'inclusion sociale, de l'éducation, de la formation et de l'égalité entre les hommes et les femmes. Le volet se concentrera sur la création de structures et systèmes adéquats pour la conception, la gestion et la mise en œuvre des politiques et de la programmation, et sur la mise en œuvre d'activités de type FSE, conformément aux priorités politiques convenues.

2.3.5. Article 9: volet “développement rural”

Comme c'est le cas pour les volets III et IV, l'objectif administratif est d'aider les pays à se préparer aux programmes de développement rural financés par l'UE après l'adhésion, en mettant en œuvre l'aide de préadhésion par des systèmes qui sont aussi proches que possible de ceux nécessaires après l'adhésion.

Pour réaliser l'objectif opérationnel qui consiste à contribuer à l'adaptation durable du secteur agricole et des zones rurales, la gamme d'actions soutenues (à préciser dans le règlement d'application) ne peut pas comporter tous ceux qui sont admissibles au titre du règlement sur le développement rural pour les États membres. En outre, certaines mesures de développement rural qui ne sont plus jugées utiles pour les États membres de l'UE peuvent encore être importantes pour les pays dont les secteurs agricole et rural sont moins développés, et qui devraient donc être admissibles au titre de l'IAP.

2.4. Titre III: gestion et mise en œuvre

Ce titre établit l'équilibre institutionnel entre le Conseil, en tant que premier législateur dans le cadre de l'article 181 A du traité CE, et la Commission, qui agit dans sa fonction d'exécution conférée par le Conseil en vertu des articles 202 (3^e tiret) et 211 (4^e tiret) du traité CE.

2.4.1. Article 10: gestion de l'aide

Conformément à l'article 211 du traité CE, la Commission exerce les compétences d'exécution qui lui sont conférées par le Conseil. C'est la raison pour laquelle l'article 10, paragraphe 1, dispose que la Commission est responsable devant le Conseil de la mise en œuvre de l'aide, moyennant une procédure de comitologie établie à l'article 11. Cela confirme aussi la responsabilité de la Commission en ce qui concerne l'exécution du budget établi à l'article 48 du règlement financier.

Conformément à l'article 10, paragraphe 2, la mise en œuvre se déroule selon les règles relatives à l'aide extérieure définies dans le règlement financier. Cette disposition fournit la souplesse suffisante pour le processus de mise en œuvre, car elle met à disposition tout un ensemble de méthodes de mise en œuvre pour l'exécution des tâches à effectuer. La Commission pourrait ainsi recourir, par exemple, à la gestion centralisée directe, à la gestion centralisée indirecte (y compris par des agences, des organismes communautaires et des organismes du secteur public national/organismes investis d'une mission de service public), à différentes phases de gestion décentralisée et à la gestion conjointe avec des organisations internationales. Selon l'objectif poursuivi, différents volets peuvent appliquer différentes

méthodes de mise en œuvre lorsque cela se justifie. Afin de coordonner les actions de coopération transfrontalière avec celles qui ont lieu dans le cadre de l'instrument européen de voisinage, la possibilité de déléguer la mise en œuvre aux États membres a été prévue. Cette aide pourrait alors aussi être mise en œuvre par une gestion partagée.

L'article 10, paragraphe 3, permet à la Commission de gérer les fonds qui sont mis à sa disposition par d'autres donateurs, tels que des États membres ou des pays tiers, et qui seront inscrits au budget en tant que recettes affectées conformément à l'article 18 du règlement financier.

Art. 10 (5) prévoit la possibilité d'engagements fractionnés sur plusieurs années. La possibilité d'utiliser de tels engagements est prévue pour des programmes ayant un lien étroit avec d'autres programmes de l'UE fonctionnant également avec des engagements (fractionnés).

L'autorisation accordée à la Commission par le Conseil en ce qui concerne la mise en œuvre de la mesure est contrebalancée par l'introduction d'un système de comitologie ainsi que par l'obligation, qui incombe à la Commission en vertu de l'article 10, paragraphe 6, de faire rapport au Conseil et au Parlement chaque année.

2.4.2. *Article 11: comités*

L'article 11 établit un système de comitologie, faisant appel à cinq comités existants:

- pour les volets I et II: un comité "aide à la transition et renforcement institutions" (le successeur du comité Phare);
- pour les volets III et V: les comités créés par l'article 47 du règlement 1260/1999, ainsi que, pour le volet V, le comité créé par l'article 11 du règlement 1258/1999 du Conseil;
- pour le volet IV: le comité FSE créé par l'article 147 du traité.

La procédure pour le successeur du comité Phare est déterminée en détails, étant donné que celui-ci perdra sa base juridique conformément aux dispositions finales de l'article 19, paragraphe 2, du règlement.

Les procédures pour les autres comités suivent celles qui existent déjà pour les fonds structurels et de développement rural, bien que certaines adaptations, du règlement intérieur par exemple, puissent devoir être apportées dans les modalités d'exécution de chaque volet.

En ce qui concerne l'aide en matière de politique agricole et de cohésion, les pays candidats seront ainsi confrontés aux mêmes comités qui évalueront ces mesures après l'adhésion. La participation de ces comités leur permettra de tirer pleinement parti de cette expérience d'apprentissage. Cette approche leur permettra aussi de s'aligner au mieux sur les fonds structurels et de développement rural avant l'adhésion.

Cet article détermine aussi la fonction de coordination du comité chargé du volet I, et mentionne les autres dispositions ordinaires pour la comitologie.

2.4.3. *Article 12: types d'aide*

L'article 12 énumère, de manière non exhaustive, les types d'aide et les instruments utilisés à cet effet.

L'article 12, paragraphe 1, reprend l'article 231 des modalités d'exécution du règlement financier, qui énumère certaines actions pouvant être financées.

L'article 12, paragraphe 2, précise que certains outils efficaces élaborés pour aider les pays candidats à adopter et à mettre en œuvre l'acquis communautaire, dont le jumelage et TAIEX, continueront à être utilisés pour les bénéficiaires de ce règlement.

L'article 13, dresse une liste non exhaustive d'activités de soutien à financer sur le budget de fonctionnement, comportant notamment les dépenses susceptibles de relever de la ligne BA, qui n'existe plus. Il vise aussi à couvrir l'éventail d'activités de soutien établies dans les règlements relatifs aux fonds structurels et de développement rural, en vue de permettre l'alignement supplémentaire des actions et leur admissibilité, notamment pour les volets III à V.

2.4.4. *Article 14: mise en œuvre de l'aide*

La base de cette disposition est le cadre applicable aux actions extérieures défini au titre 4 de la partie II du règlement financier, notamment l'article 163, l'article 166 et l'article 167, paragraphe 2.

En conséquence, l'article 14 détermine un cadre général pour les relations entre la Commission et le pays bénéficiaire. Il formera la base de la mise en œuvre de l'aide communautaire. Les dispositions détaillées à cet égard doivent être laissées aux modalités d'exécution. Des accords cadres normalisés contenant des modalités générales pour la mise en œuvre doivent être conclus au début de la relation, pour déterminer les structures et modalités de base (organismes d'exécution, flux financiers, mesures de lutte contre la fraude, etc.). Ces modalités doivent être harmonisées autant que possible pour tous les volets, mais elles doivent aussi laisser la possibilité de conclure des accords comportant, si nécessaire, des modalités spécifiques pour chacun des volets, afin de permettre les différents degrés de décentralisation prévus par les différents volets, par exemple.

2.4.5. *Article 15: protection des intérêts financiers de la Communauté*

Les dispositions contenues dans l'article 15 donnent à la Commission un mandat pour conclure les accords bilatéraux nécessaires pour protéger les intérêts financiers de la Communauté. Les dispositions détaillées à cet effet figurent dans le règlement financier et dans ses modalités d'exécution. Elles doivent cependant faire l'objet d'un accord spécial avec les pays bénéficiaires car ces derniers, contrairement aux États membres, ne sont liés ni par le principe de loyauté communautaire prévu par l'article 10 du traité CE, ni par l'acquis communautaire qui en est dérivé.

Afin de satisfaire aux critères de bonne gestion financière, les accords cadres devront notamment comporter des dispositions portant sur la définition des notions de fraude et d'irrégularité, les mesures relatives au contrôle financier exercé par le pouvoir adjudicateur, la Commission et la Cour des comptes, la possibilité pour l'OLAF de réaliser des contrôles sur

place équivalents à ceux prévus par le règlement (CE) 2185/96, l'obligation du pouvoir adjudicateur de prendre des mesures préventives en matière de corruption, la procédure relative à la communication à la Commission des cas de suspicion d'irrégularités ou de fraudes, la procédure relative à l'apurement des comptes en cas de gestion décentralisée, l'application de sanctions administratives et financières (dont l'exclusion des candidats et soumissionnaires non fiables), et la force exécutoire des décisions de la Commission en ce qui concerne le recouvrement en cas de gestion centralisée.

2.4.6. *Article 16: règles de participation et d'origine, admissibilité aux subventions*

Les personnes physiques et morales des États membres, de l'Espace économique européen, des pays bénéficiaires des règlements IAP et IEPV, ainsi que les organisations internationales sont habilitées à participer aux appels d'offres et aux contrats. Les mêmes règles s'appliquent à la question de l'origine des fournitures. La participation peut être élargie à d'autres sur la base de la réciprocité. En outre, la possibilité de dérogation est prévue dans des cas dûment motivés.

L'article 16, paragraphes 1 à 6, est une copie fidèle, quoi qu'un peu abrégée, du projet de règlement sur le déliement de l'aide communautaire. Ses principes sont mentionnés ici car le règlement en question, qui n'est pas encore en vigueur, pourrait bien finir par être abandonné en faveur d'une approche intégrant des dispositions dans les futurs instruments d'aide extérieure.

Les personnes physiques (ou groupes de personnes physiques, tels que les ONG) sont mentionnées explicitement comme bénéficiaires potentiels de subventions au titre de l'article 114 du règlement financier, qui pourrait l'exclure autrement, au moins pour les programmes gérés au niveau central. Étant donné que les programmes tels que le programme en faveur des petits projets ont été des instruments très efficaces de la stratégie de préadhésion par le passé, il semble opportun de maintenir cette possibilité.

En dehors de cette unique référence, le règlement ne spécifie aucun bénéficiaire final potentiel, suivant ainsi la logique du règlement financier, selon lequel l'aide communautaire est axée sur les actions, et non sur les bénéficiaires, c'est-à-dire que n'importe qui peut être bénéficiaire de cette aide, tant qu'il contribue à la réalisation de l'objectif poursuivi par l'action.

2.4.7. *Article 17: suspension de l'aide*

L'article 17, introduit une clause *rebus sic stantibus* pour l'octroi de l'aide communautaire, qui donne au Conseil – sur proposition de la Commission – la compétence de réaliser les adaptations qu'elle considère nécessaires lorsqu'un pays bénéficiaire viole les principes fondamentaux de la démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme ou des droits des minorités, ou lorsque les progrès concernant les partenariats européens ou les partenariats pour l'adhésion sont insuffisants. S'agissant des pays des Balkans occidentaux, il réitère aussi, au paragraphe 2, la condition spéciale contenue jusqu'ici dans l'article 5, paragraphe 2, du règlement (CARDS) 2666/2000.

2.5. Titre IV: dispositions transitoires et finales

2.5.1. Article 18: statut de pays bénéficiaire

L'article 18 établit une procédure simplifiée pour la modification du règlement en ce qui concerne le statut d'un pays bénéficiaire: en cas d'application de l'article 49 du traité UE, lorsque le Conseil a décidé à l'unanimité d'accorder le statut de candidat à un pays bénéficiaire, il peut ensuite modifier les annexes du présent règlement par une simple décision adoptée à la majorité qualifiée, sans devoir entamer une procédure législative complète qui exigerait de modifier formellement le présent règlement en en adoptant un autre.

2.5.2. Article 19: disposition interinstruments

L'article 19 permet la participation à des programmes sur d'autres bases juridiques, au titre de la réciprocité prévue dans les autres instruments d'aide extérieure géographique, lorsque l'approche régionale, transfrontalière, transnationale ou mondiale offre une valeur ajoutée.

2.5.3. Article 20: dispositions transitoires

L'article 20 abroge le règlement Phare, le règlement CBC, le règlement de coordination, le règlement ISPA, le règlement SAPARD, le règlement Chypre/Malte et le règlement Turquie. Il n'est pas nécessaire d'abroger le règlement CARDS, puisqu'il vient à expiration le 31 décembre 2006. Des dispositions sont prises pour faciliter la transition d'un instrument à l'autre (ce qui est utile surtout dans les cas des règlements CARDS et Turquie) et pour veiller à ce que les règlements abrogés puissent encore être utilisés comme base juridique de l'aide en cours.

2.5.4. Article 21: entrée en vigueur

L'entrée en vigueur du règlement est prévue vingt jours après sa publication au Journal officiel, mais il ne s'appliquera qu'à partir du 1^{er} janvier 2007. La raison de ce *décalage* est que les règlements abrogés sont encore nécessaires jusqu'à la fin des perspectives financières actuelles, mais, dans l'intervalle, le nouveau règlement peut déjà servir de base juridique à la rédaction des modalités d'exécution et aux décisions y afférentes, dans les meilleurs délais de préférence.

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 181 A,

vu la proposition de la Commission¹,

vu l'avis du Parlement européen²,

considérant ce qui suit:

- (1) Un nouveau cadre a été envisagé pour la programmation et la fourniture de l'aide, afin d'améliorer l'efficacité de l'aide extérieure de la Communauté. Le règlement (CE) n° (insert) du Parlement européen et du Conseil, du (date), vise à mettre en place l'instrument de coopération au développement et de coopération économique. Le règlement (CE) n° (insert) du Parlement européen et du Conseil, du (date), introduit un instrument européen de voisinage et de partenariat. Le présent instrument constitue le troisième instrument général destiné à soutenir directement les politiques européennes en matière d'aide extérieure.
- (2) L'article 49 du traité sur l'Union européenne dispose que tout État européen qui respecte les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, peut demander à devenir membre de l'Union.
- (3) La demande d'adhésion de la République de Turquie à l'Union européenne a été acceptée par le Conseil européen d'Helsinki en 1999, et l'aide de préadhésion a été fournie à la République de Turquie depuis 2002.
- (4) Le Conseil européen de Santa Maria da Feira du 20 juin 2000³ a souligné que les pays des Balkans occidentaux sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne.
- (5) Lors de sa réunion de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003⁴, le Conseil européen a rappelé ses conclusions de Copenhague (décembre 2002) et de Bruxelles (mars 2003),

¹ JO C [...] du [...], p. [...].

² JO C [...] du [...], p. [...].

³ Conseil européen de Santa Maria da Feira des 19 et 20 juin 2000; conclusions de la Présidence, points 66 et 67.

et réitéré sa détermination à soutenir pleinement et efficacement les perspectives européennes des pays des Balkans occidentaux, en indiquant qu'ils deviendraient partie intégrante de l'UE lorsqu'ils auront satisfait les critères nécessaires.

- (6) Le Conseil européen de Thessalonique de 2003 a aussi indiqué que le processus de stabilisation et d'association constituera le cadre global du parcours européen des pays des Balkans occidentaux jusqu'à leur future adhésion.
- (7) Dans sa résolution sur les conclusions du Conseil européen de Thessalonique, le Parlement européen a reconnu que chacun des pays des Balkans occidentaux progressait vers l'adhésion, mais a insisté aussi sur le fait que chaque pays devait être jugé sur ses propres mérites⁵.
- (8) C'est la raison pour laquelle tous les pays des Balkans occidentaux peuvent être considérés comme des pays candidats potentiels. Toutefois, il y a lieu d'établir une distinction claire entre pays candidats et pays candidats potentiels.
- (9) En outre, le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004⁶ a recommandé que les négociations d'adhésion soient entamées avec la Croatie.
- (10) Afin d'assurer la cohérence de l'aide communautaire, l'aide fournie aux pays candidats et aux pays candidats potentiels doit l'être dans un cadre cohérent, mettant à profit les enseignements tirés des précédents instruments de préadhésion, ainsi que du règlement (CE) 2666/2000.
- (11) L'aide fournie aux pays candidats et aux pays candidats potentiels doit continuer à les soutenir dans leurs efforts visant à renforcer les institutions démocratiques et l'État de droit, la réforme de l'administration publique et le respect des droits de l'homme et des minorités, à soutenir le développement de la société civile et à promouvoir la coopération régionale, la réconciliation et la reconstruction, et à contribuer au développement durable et à la réduction de la pauvreté dans ces pays, et doit donc avoir pour but de soutenir un large éventail de mesures de renforcement des institutions.
- (12) L'aide fournie aux pays candidats doit en outre se concentrer sur l'adoption et la mise en œuvre intégrales de l'acquis communautaire, et préparer notamment ces pays à la mise en œuvre de la politique agricole et de cohésion de la Communauté.
- (13) L'aide fournie aux pays candidats potentiels peut également comporter des mesures en matière d'alignement sur l'acquis communautaire et de soutien aux projets d'investissement.

⁴ Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003; conclusions de la Présidence, 11638/03, point n° 40.

⁵ Résolution du Parlement européen sur le Conseil européen de Thessalonique des 19 et 20 juin, compte rendu du 3 juillet 2003 – édition provisoire; P5_TA (2003) 0320; point n° 34.

⁶ Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004; conclusions de la Présidence, 10679/04, point n° 31.

- (14) L'aide doit être fournie sur la base d'une stratégie pluriannuelle globale, tenant compte des priorités du processus de stabilisation et d'association, ainsi que de celles qui sont issues du processus de préadhésion.
- (15) Les volets "aide à la transition et renforcement des institutions" et "coopération transfrontalière et régionale" doivent être accessibles à tous les pays bénéficiaires, afin de les aider dans leur processus de transition et de rapprochement par rapport à l'UE, ainsi que pour encourager la coopération régionale entre eux.
- (16) Les volets "développement régional", "développement des ressources humaines" et "développement rural" doivent être accessibles aux seuls pays candidats reconnus, afin de les aider à se préparer à la période suivant l'adhésion, et notamment à la mise en œuvre des politiques de cohésion et de développement rural de la Communauté.
- (17) L'aide doit être gérée conformément aux règles relatives à l'aide extérieure figurant dans le règlement (CE) 1605/2002, au moyen des structures qui ont prouvé leur valeur dans le processus de préadhésion, telles que la gestion décentralisée, le jumelage et TAIEX, mais elle doit aussi permettre des approches innovatrices telles que la mise en œuvre par gestion partagée des programmes transfrontaliers aux frontières extérieures de l'Union européenne par ses États membres.
- (18) Les actions nécessaires à la mise en œuvre du volet "aide à la transition et renforcement des institutions" et du volet "coopération transfrontalière et régionale" sont des mesures de gestion relatives à la mise en œuvre de programmes dont les implications budgétaires sont substantielles. Aussi doivent-elles être adoptées conformément à la décision 1999/468 du Conseil, du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, en soumettant des documents indicatifs de planification pluriannuelle à un comité de gestion.
- (19) Les actions nécessaires à la mise en œuvre des volets "développement régional", "développement des ressources humaines" et "développement rural" sont très proches des pratiques relatives aux Fonds structurels. Aussi doivent-elles être adoptées conformément à la décision 1999/468 du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission, en partie par des comités consultatifs et en partie par des comités de gestion, afin de recourir dans la mesure du possible aux procédures décisionnelles des Fonds structurels.
- (20) Lorsque la Commission mettra en œuvre le présent règlement en ayant recours à la gestion centralisée, elle mettra tout en œuvre pour protéger les intérêts financiers de la Communauté européenne, notamment en appliquant les règles et normes de l'acquis communautaire à cet égard. Lorsque la Commission mettra en œuvre le présent règlement en ayant recours à d'autres formes de gestion, les intérêts financiers de la Communauté européenne devront être préservés par la conclusion d'accords de mise en œuvre comportant suffisamment de garanties à cet égard.
- (21) Les règles d'admissibilité en matière de participation aux marchés publics ou aux contrats de subvention, ainsi que celles qui concernent l'origine des fournitures, doivent être fixées conformément aux récentes évolutions au sein de l'Union européenne en ce qui concerne le déliement de l'aide, mais doivent laisser suffisamment de flexibilité pour pouvoir réagir aux nouvelles évolutions dans ce domaine.

- (22) Lorsqu'un pays bénéficiaire viole les principes fondateurs de l'Union européenne ou ne réalise pas assez de progrès en ce qui concerne les critères de Copenhague et les priorités fixées dans le partenariat européen ou pour l'adhésion, le Conseil doit être à même de prendre les mesures nécessaires sur proposition de la Commission.
- (23) Des dispositions doivent être prévues pour permettre au Conseil de modifier le présent règlement par une procédure simplifiée en ce qui concerne le classement d'un pays bénéficiaire dans l'annexe 1 ou 2.
- (24) En vertu du principe de réciprocité, les pays qui bénéficient des deux autres instruments régionaux d'aide extérieure doivent pouvoir participer aux actions prévues dans le cadre du présent règlement, lorsque la nature régionale, transfrontalière, transnationale ou mondiale de l'action concernée offre une valeur ajoutée.
- (25) Étant donné que les actions envisagées par le présent instrument concernent l'alignement progressif par rapport aux normes et politiques de l'Union européenne, y compris l'acquis communautaire le cas échéant, en vue de l'adhésion, elles ne peuvent pas être menées de façon suffisante au niveau des États membres, et sont donc mieux mises en œuvre au niveau communautaire, conformément au principe de subsidiarité contenu dans l'article 5, paragraphe 2, du traité CE.
- (26) Étant donné que les actions envisagées par le présent instrument se bornent à ce qui est nécessaire pour aider les pays bénéficiaires à s'aligner progressivement sur les normes et politiques de l'UE, notamment en vue de l'adhésion, elles sont conformes au principe de proportionnalité contenu dans l'article 5, paragraphe 2, du traité CE.
- (27) La création du nouveau système d'aide communautaire de préadhésion implique nécessairement l'abrogation du 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 Pologne⁷, du règlement (CE) n° 2760/98 de la Commission, du 18 décembre 1998, concernant la mise en oeuvre d'un programme de coopération transfrontalière dans le cadre du programme PHARE⁸, du règlement (CE) n° 1266/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et modifiant le règlement (CEE) n° 3906/89⁹, du règlement (CE) n° 1267/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, établissant un instrument structurel de préadhésion¹⁰, du règlement (CE) n° 1268/1999 du Conseil, du 21 juin 1999, relatif à une aide communautaire à des mesures de préadhésion en faveur de l'agriculture et du développement rural dans les pays candidats d'Europe centrale et orientale, au cours de la période de préadhésion¹¹, du règlement (CE) n° 555/2000 du Conseil, du 13 mars 2000, relatif à la mise en oeuvre d'actions dans le cadre d'une stratégie de préadhésion pour la République de Chypre et la République de Malte¹², du règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil, du 5 décembre

⁷ JO L 375 du 23.12.1989, p. 11. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 769/2004 (JO L 123 du 27.4.2004, p. 1).

⁸ JO L 345 du 19.12.1998, p. 49. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1822/2003 (JO L 267 du 17.10.2003, p. 9).

⁹ JO L 161 du 26.6.1999, p. 68.

¹⁰ JO L 161 du 26.6.1999, p. 73. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 769/2004.

¹¹ JO L 161 du 26.6.1999, p. 87. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 769/2004.

¹² JO L 68 du 16.3.2000, p. 3. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 769/2004.

2000, relatif à l'aide à l'Albanie, à la Bosnie-et-Herzégovine, à la Croatie, à la République fédérale de Yougoslavie et à l'ancienne République yougoslave de Macédoine et abrogeant le règlement (CE) n° 1628/96 ainsi que modifiant les règlements (CEE) n° 3906/89 et (CEE) n° 1360/90 et les décisions 97/256/CE et 1999/311/CE¹³, et du règlement (CE) n° 2500/2001 du Conseil, du 17 décembre 2001, concernant l'aide financière de préadhésion en faveur de la Turquie et modifiant les règlements (CEE) n° 3906/89, (CE) n° 1267/1999, (CE) n° 1268/1999 et (CE) n° 555/2000¹⁴.

A ARRÊTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

TITRE I: DISPOSITIONS GENERALES

Article premier ***Bénéficiaires et objectif général***

La Communauté aide les pays figurant dans les annexes à s'aligner progressivement sur les normes et politiques de l'Union européenne, y compris l'acquis communautaire le cas échéant, en vue de leur adhésion.

Article 2 ***Champ d'application***

- (1) L'aide est mise à profit, selon les besoins, pour fournir un soutien notamment dans les domaines suivants:
- (a) renforcement des institutions démocratiques et de l'État de droit;
 - (b) réforme de l'administration publique, comprenant la mise en place d'un système permettant de décentraliser le gestion de l'aide en la confiant au pays bénéficiaire, conformément aux règles établies par le règlement (CE) 1605/2002¹⁵ du Conseil;
 - (c) réformes économiques;
 - (d) meilleur respect des droits de l'homme et des minorités;
 - (e) développement de la société civile;
 - (f) réconciliation, mesures de renforcement de la confiance et reconstruction;
 - (g) coopération régionale et transfrontalière;

¹³ JO L 306 du 7.12.2000, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 2415/2001 (JO L 327 du 12.12.2001, p. 3).

¹⁴ JO L 342 du 27.12.2001, p. 1. Règlement modifié par le règlement (CE) n° 769/2004.

¹⁵ JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

- (2) En ce qui concerne les pays figurant à l'annexe 1, l'aide est aussi mise à profit pour leur fournir un soutien dans les domaines suivants:
 - (a) alignement progressif sur l'acquis communautaire;
 - (b) développement social et économique;
- (3) En ce qui concerne les pays figurant à l'annexe 2, l'aide est aussi mise à profit pour leur fournir un soutien notamment dans les domaines suivants:
 - (a) adoption et mise en œuvre de l'acquis communautaire;
 - (b) soutien à l'élaboration des politiques agricoles et de cohésion communes de la Communauté, et préparation à leur mise en œuvre et à leur gestion.

Article 3 ***Volets***

- (1) L'aide est programmée et mise en œuvre selon les volets suivants:
 - (a) aide à la transition et renforcement des institutions;
 - (b) coopération régionale et transfrontalière;
 - (c) développement régional;
 - (d) développement des ressources humaines;
 - (e) développement rural.
- (2) La Commission veille à la coordination et à la cohérence des aides accordées dans le cadre des différents volets.
- (3) Agissant conformément à la procédure établie à l'article 11, paragraphe 1, point a), du présent règlement, la Commission adopte les modalités d'exécution dudit règlement. Lorsque ces modalités concernent la mise en œuvre des articles 7 à 9 du présent règlement, les comités responsables du volet en question sont consultés en premier lieu, suivant la procédure établie à l'article 3 de la décision 1999/468/CE, conformément à son article 7, paragraphe 3.

Article 4 ***Cadre de l'aide et affectation des fonds***

- (1) Dans le cadre d'une approche stratégique, prenant en considération les perspectives financières, ainsi que les partenariats européens et les partenariats d'adhésion, la Commission établit un cadre indicatif pluriannuel accompagné d'une affectation des fonds par volet et par pays. Celui-ci est révisé annuellement, en tenant compte d'un ensemble de critères objectifs incluant la capacité d'absorption, l'évaluation des besoins, le respect des conditions et la capacité de gestion. Il est également révisé en raison d'éventuels mesures d'aide exceptionnelles ou programmes de réaction

intérimaires adoptés au titre du règlement ayant établi l'instrument de stabilité. Les fonds affectés aux programmes de coopération transfrontalière avec les États membres doivent être au moins équivalents au financement correspondant du Fonds européen de développement régional.

- (2) La Commission communique chaque année le cadre indicatif pluriannuel au Conseil et au Parlement européen.
- (3) Pour les pays figurant à l'annexe 1, l'aide est basée sur les partenariats européens. L'aide est programmée conformément à un cadre unique par pays et par volet couvrant les priorités déterminées dans l'analyse de la situation dans chaque État sur lequel doit se concentrer les préparatifs du renforcement de l'intégration à l'Union européenne, conformément aux critères déterminés par le Conseil européen et aux progrès accomplis dans la mise en œuvre des accords de stabilisation et d'association, notamment en matière de coopération régionale.
- (4) Pour les pays figurant à l'annexe 2, l'aide est basée sur les partenariats pour l'adhésion. L'aide est programmée conformément à un cadre unique par pays et par volet couvrant les priorités déterminées dans l'analyse de la situation dans chaque État sur lequel doit se concentrer les préparatifs de l'adhésion, conformément aux critères politiques et économiques et aux progrès accomplis dans l'adoption et la mise en œuvre de l'acquis communautaire.

TITRE II: REGLES RELATIVES A DES VOLETS PARTICULIERS

Article 5

Volet "transition et renforcement des institutions"

- (1) Le volet "transition et renforcement des institutions" aide les pays figurant aux annexes 1 et 2 à réaliser les objectifs fixés à l'article 2.
- (2) Il peut servir notamment à financer des mesures de renforcement des capacités et des institutions ainsi que des mesures d'investissement dans la mesure où ces dernières ne sont pas couvertes par les articles 6 à 9 du présent règlement.
- (3) L'aide fournie dans le cadre de ce volet peut aussi porter sur la participation des pays figurant aux annexes 1 et 2 aux programmes et agences communautaires.

Article 6

Volet "coopération régionale et transfrontalière"

- (1) Le volet "coopération régionale et transfrontalière" peut aider les pays figurant aux annexes 1 et 2 dans le domaine de la coopération régionale, transfrontalière et, au besoin, transnationale et interrégionale entre ces pays et entre eux et les États membres de l'UE.
- (2) Cette coopération doit avoir pour objectif de favoriser la stabilité, la sécurité et la prospérité, dans l'intérêt mutuel de tous les pays concernés, et d'encourager leur développement harmonieux, équilibré et durable.

- (3) Cette coopération sera coordonnée au besoin avec les autres instruments communautaires de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. En cas de coopération transfrontalière avec des États membres, ce volet couvrira les régions situées de part et d'autre de la (ou des) frontière(s).
- (4) Conformément aux objectifs du présent article, ce volet peut notamment être utilisé pour financer des mesures de renforcement des capacités et des institutions, ainsi que des mesures d'investissement.

Article 7
Volet "développement régional"

- (1) Le volet "développement régional" aide les pays figurant à l'annexe 2 en ce qui concerne l'élaboration de la politique de cohésion de la Communauté et la préparation à sa mise en œuvre et sa gestion, notamment en matière de préparation au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion.
- (2) Il peut contribuer notamment au financement d'actions dont le type est prévu par les règlements (CE) [1783/1999¹⁶] et (CE) [1164/1994¹⁷].

Article 8
Volet "développement des ressources humaines"

- (1) Le volet "développement des ressources humaines" aide les pays candidats figurant à l'annexe 2 en ce qui concerne l'élaboration de la politique de cohésion de la Communauté et la préparation à sa mise en œuvre et sa gestion, notamment en ce qui concerne leur préparation au Fonds social européen.
- (2) Il peut contribuer notamment au financement d'actions dont le type est prévu par le règlement (CE) [1784/1999¹⁸].

Article 9
Volet "développement rural"

- (1) Le volet "développement rural" aide les pays candidats figurant à l'annexe 2 en ce qui concerne l'élaboration de la politique agricole commune de la Communauté et la préparation à sa mise en œuvre et sa gestion. Il contribue notamment à l'adaptation durable du secteur agricole et des zones rurales et à la préparation des pays candidats à la mise en œuvre de l'acquis communautaire en ce qui concerne la politique agricole commune et les politiques connexes.
- (2) Il peut contribuer notamment au financement d'actions dont le type est prévu par le règlement (CE) 1257/1999¹⁹.

¹⁶ JO L 213 du 13.8.1999, p. 1.

¹⁷ JO L 130 du 25.5.1994, p. 1.

¹⁸ JO L 213 du 13.8.1999, p. 5.

¹⁹ JO L 160 du 26.6.1999, p. 80.

TITRE III: GESTION ET MISE EN ŒUVRE

Article 10

Gestion de l'aide, élaboration des rapports

- (1) La Commission est responsable de la mise en œuvre du présent règlement, agissant conformément à la procédure visée à l'article 11.
- (2) Les actions menées dans le cadre du présent règlement sont mises en œuvre conformément au règlement 1605/2002²⁰ du Conseil. Le financement communautaire peut notamment prendre la forme de conventions de financement entre la Commission et le pays bénéficiaire, de marchés publics ou d'accords de subvention conclus avec des organismes du secteur public national ou international ou des personnes physiques ou morales responsables de la mise en œuvre des actions, ou de contrats de travail. En ce qui concerne les actions transfrontalières avec les États membres, conformément à l'article 6 du présent règlement, les tâches d'exécution sont en principe déléguées aux États membres, auquel cas elles sont mises en œuvre par gestion partagée conformément aux dispositions concernées du règlement (CE) 1605/2002. En cas de gestion partagée, l'autorité de gestion fonctionne conformément aux principes et règles fixés par le règlement (CE) 1260/1999.
- (3) La Commission peut aussi recevoir et gérer des fonds d'autres donateurs en vue de la mise en œuvre d'actions, en tant que recettes affectées conformément à l'article 18 du règlement 1605/2002, avec ces donateurs.
- (4) Conformément à l'article 54 du règlement (CE) 1605/2002, la Commission peut décider de confier des tâches de puissance publique, et notamment des tâches d'exécution budgétaire, aux organismes figurant à l'article 54, paragraphe 2, dudit règlement. Ces organismes, définis à l'article 54, paragraphe 2, point c), de ce règlement peuvent se voir confier des tâches de puissance publique s'ils jouissent d'une reconnaissance au niveau international, satisfont aux systèmes de gestion et de contrôle internationalement reconnus, et sont supervisés par les pouvoirs publics.
- (5) Les engagements budgétaires portant sur des actions qui s'étendent sur plus d'un exercice peuvent être étalés sur plusieurs exercices en tranches annuelles.
- (6) Chaque année, la Commission fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'aide communautaire dans le cadre de cet instrument. Son rapport, qui contient des informations relatives aux actions financées au cours de l'année et aux conclusions des travaux de suivi, fournit une évaluation des résultats obtenus en matière de mise en œuvre de l'aide.

²⁰ JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

Article 11 *Comités*

- (1) La Commission est assistée des comités suivants, composés de représentants des États membres et présidés par un représentant de la Commission:
 - (a) Un comité “aide à la transition et renforcement institutions” est créé qui émet un avis concernant les documents indicatifs de planification pluriannuelle basés sur l’approche stratégique et les priorités établies dans les partenariats européens et les partenariats pour l’adhésion élaborés dans le cadre des articles 5 et 6. Lorsqu’il est fait référence au présent paragraphe, la procédure de gestion établie à l’article 4 de la décision 1999/468/CE s’applique, conformément à son article 7, paragraphe 3. La période mentionnée à l’article 4, paragraphe 3, de la décision 1999/468 est fixée à six semaines. Le comité adopte son règlement intérieur.
 - (b) Le comité créé conformément à l’article 47, paragraphe 1, point a), du règlement (CE) 1260/1999²¹ émet un avis concernant l’aide fournie dans le cadre de l’article 7, conformément aux règles établies dans ledit règlement, et notamment son article 47, paragraphes 2 et 3.
 - (c) Le comité créé conformément à l’article 147 du traité instituant la Communauté européenne émet son avis concernant l’aide fournie dans le cadre de l’article 8, conformément aux règles établies dans le règlement (CE) 1260/1999²², et notamment son article 49.
 - (d) Les comités créés conformément à l’article 47, paragraphe 1, point c), du règlement (CE) 1260/1999²³ et de l’article 11 du règlement (CE) 1258/1999²⁴ émettent un avis concernant l’aide fournie dans le cadre de l’article 9, conformément aux règles établies dans ces deux règlements, et notamment l’article 47, paragraphes 2 et 3, du règlement (CE) 1260/1999 et les articles 12 à 15 du règlement (CE) 1258/1999.
- (2) Le comité “renforcement des institutions” est chargé de la coordination de l’aide requise par l’article 3, paragraphe 2, du présent règlement.
- (3) Un observateur de la Banque européenne d’investissement participe aux travaux des comités pour les questions qui la concernent.

²¹ JO L 161 du 26.6.1999, p. 1.

²² JO L 161 du 26.6.1999, p. 1.

²³ JO L 161 du 26.6.1999, p. 1.

²⁴ JO L 160 du 26.6.1999, p. 103.

Article 12
Types d'aide

- (1) L'aide fournie au titre du présent règlement peut financer, notamment, des investissements, des marchés publics, des subventions, dont des bonifications d'intérêts, des prêts spéciaux, des garanties de prêts et des aides financières, un soutien budgétaire et d'autres formes spécifiques d'aide budgétaire, ainsi que la contribution au capital d'institutions financières internationales ou des banque régionales de développement. L'aide budgétaire est subordonnée à la transparence, à la fiabilité et à l'efficacité suffisantes de l'administration des finances publiques du pays partenaire, ainsi qu'à la qualité des politiques sectorielles ou macroéconomiques approuvées par les institutions financières internationales mises en place.
- (2) L'aide peut aussi être mise en œuvre par des mesures de coopération administrative auxquelles participent des experts du secteur public envoyés par les États membres. Ces projets sont mis en œuvre conformément aux modalités d'exécution établies par la Commission.

Article 13
Dépenses d'appui

L'aide peut aussi être utilisée pour couvrir le coût des actions de préparation, de suivi, de contrôle, d'audit et d'évaluation qui sont directement nécessaires à la mise en œuvre du présent règlement et à la réalisation de ses objectifs, dont les études, les réunions, l'information et la publicité, les dépenses liées aux réseaux informatiques visant à échanger des informations, ainsi que toute autre dépense liée à l'aide administrative et technique que la Commission peut engager pour l'administration du programme. Elle couvre également le coût du soutien administratif aux fins de la déconcentration de la gestion des programmes vers les délégations de la Commission dans les pays tiers.

Article 14
Mise en œuvre de l'aide

- (1) La Commission et les pays bénéficiaires concluent des accords cadres portant sur la mise en œuvre de l'aide.
- (2) Les accords secondaires portant sur la mise en œuvre de l'aide sont conclus entre la Commission et le pays bénéficiaire ou ses instances chargées de la mise en œuvre, selon le cas.

Article 15
Protection des intérêts financiers de la Communauté

- (1) Tout accord résultant du présent règlement contient des dispositions veillant à la protection des intérêts financiers de la Communauté, notamment en ce qui concerne la fraude, la corruption et toutes les autres irrégularités, conformément aux règlements (CE, Euratom) n° 2988/1995, n° 2185/1996 et n° 1073/1999 du Conseil.

- (2) Les accords doivent explicitement disposer que la Commission et la Cour des comptes possèdent des compétences d'audit, exercées à partir de documents et sur le terrain, concernant tous les contractants et sous-traitants ayant reçu des fonds communautaires. Ils autorisent aussi explicitement la Commission à effectuer des vérifications et des inspections sur le terrain telles que celles mentionnées dans le règlement (CE, Euratom) 2185/96.
- (3) Tous les contrats résultant de la mise en œuvre de l'aide garantissent le respect du droit de la Commission et de la Cour des comptes mentionné au paragraphe 2 du présent article pendant et après la mise en œuvre des contrats.

Article 16

Règles de participation et d'origine, admissibilité aux subventions

- (1) La participation aux procédures d'attribution de marchés publics ou de contrats de subvention financés dans le cadre du présent règlement est ouverte à toutes les personnes physiques ou morales ressortissant des États membres de la Communauté européenne et relevant du domaine d'application des traités,
- (2) La participation aux procédures d'attribution de marchés publics ou de contrats de subvention financés dans le cadre du présent règlement est ouverte à toutes les personnes physiques ou morales ressortissant de:
 - tout pays bénéficiaire du présent règlement,
 - tout pays bénéficiaire de l'instrument européen de voisinage et de partenariat,
 - tout État membre de l'Espace économique européen,
 - tout autre pays, si la Commission a décidé que l'accès réciproque à l'aide extérieure était garanti.
- (3) La participation aux procédures d'attribution de marchés publics ou de contrats de subvention financés dans le cadre du présent règlement est ouverte à toutes les organisations internationales.
- (4) Les experts proposés dans le cadre des procédures d'attribution susmentionnées ne doivent pas satisfaire aux conditions susmentionnées relatives à la nationalité.
- (5) Toutes les fournitures et tout le matériel acquis dans le cadre d'un contrat financé au titre du présent règlement doivent être originaires de la Communauté ou d'un pays admissible conformément au paragraphe 2 ci-dessus.
- (6) Dans des cas dûment justifiés, la Commission peut autoriser la participation de personnes physiques et morales d'autres pays ou l'utilisation de fournitures et de matériel d'une autre origine.
- (7) Les personnes physiques peuvent recevoir des subventions, conformément à l'article 114 du règlement (CE) 1605/2002.

Article 17
Suspension de l'aide

- (1) Le respect des principes de démocratie, de l'État de droit, des droits de l'homme et des minorités, ainsi que des libertés fondamentales, est essentiel pour l'application du présent règlement et l'octroi de l'aide au titre de celui-ci. L'aide de la Communauté en faveur de l'Albanie, de la Bosnie-et-Herzégovine, de la Croatie, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine et de la Serbie-et-Monténégro est aussi soumise aux conditions posées par le Conseil dans ses conclusions du 29 avril 1997, et notamment en ce qui concerne l'engagement des bénéficiaires à entreprendre des réformes démocratiques, économiques et institutionnelles.
- (2) Lorsqu'un pays bénéficiaire ne respecte pas ces principes ou les engagements contenus dans le partenariat concerné établi avec l'Union européenne ou que les progrès concernant le respect des critères d'adhésion sont insuffisants, le Conseil, agissant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut prendre les mesures qui s'imposent concernant toute aide fournie au titre du présent règlement.

TITRE IV: DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 18
Statut de pays bénéficiaire

Si, conformément à une décision du Conseil agissant en vertu de l'article 49, paragraphe 1, première phrase, du traité sur l'Union européenne, le statut de candidat est accordé à un pays bénéficiaire figurant à l'annexe 1 du présent règlement, le Conseil, agissant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, transfère ce pays de l'annexe 1 à l'annexe 2.

Article 19
Disposition interinstruments

Afin de veiller à la cohérence et à l'efficacité de l'aide fournie par la Communauté, la Commission peut décider que d'autres pays, territoires et régions puissent bénéficier d'actions menées au titre du présent règlement, si le projet ou programme concerné possède une dimension régionale, transfrontalière, transnationale ou mondiale.

Article 20
Disposition transitoire

- (1) Les règlements suivants sont abrogés à compter du 1^{er} janvier 2007:
 - règlement (CEE) n° 3906/1989;
 - règlement (CE) n° 2760/1998;
 - règlement (CE) n° 1266/1999;
 - règlement (CE) n° 1267/1999;

- règlement (CE) n° 1268/1999;
 - règlement (CE) n° 555/2000;
 - règlement (CE) n° 2500/2001.
- (2) Les règlements abrogés, ainsi que le règlement 2666/2000, continuent à s'appliquer aux actes juridiques et engagements mettant en œuvre les exercices budgétaires précédant l'année 2007.
- (3) Si des mesures particulières sont nécessaires pour faciliter la transition du système mis en place par les règlements (CEE) 3906/89, (CE) 2760/98, (CE) 1266/1999, (CE) 1267/1999, (CE) 1268/1999, (CE) 555/2000, (CE) 2666/2000 et (CE) 2500/2001 vers celui mis en place par le présent règlement, elles sont adoptées par la Commission conformément aux procédures établies à l'article 11 du présent règlement

Article 21
Entrée en vigueur

Le présent règlement entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Il s'applique à partir du 1^{er} janvier 2007.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Conseil
Le Président
[...]

ANNEXE 1

Exemples:

- Albanie;
- Bosnie-et-Herzégovine;
- Serbie-et-Monténégro;
- ancienne République yougoslave de Macédoine.

ANNEXE 2

Exemples:

- Croatie;
- Turquie.

LEGISLATIVE FINANCIAL STATEMENT

Policy area: Enlargement

Activity: Pre-accession assistance

TITLE OF ACTION: INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION (IPA)

1. BUDGET LINES + HEADINGS (AS IN PDB 2005)

**05 01 ADMINISTRATIVE EXPENDITURE OF POLICY AREA
'AGRICULTURE'**

05 01 04 03 The SAPARD pre-accession Instrument – Expenditure on administrative management

**05 05 SPECIAL ACCESSION PROGRAMME FOR
AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (SAPARD)**

05 05 01 01 The SAPARD pre-accession Instrument

05 05 01 02 The SAPARD pre-accession Instrument – Completion of the SAPARD pre-accession assistance relating to eight applicant countries

**05 49 EXPENDITURE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT
OF PROGRAMMES COMMITTED IN ACCORDANCE
WITH THE FORMER FINANCIAL REGULATION**

05 49 04 03 The SAPARD Pre-accession Instrument – Expenditure on administrative management

**06 01 ADMINISTRATIVE EXPENDITURE OF POLICY AREA
'ENERGY AND TRANSPORT'**

06 01 04 09 Intelligent energy – Europe programme (2003 to 2006): external strand – Coopener - Expenditure on administrative management

06 04 CONVENTIONAL AND RENEWABLE ENERGIES

06 04 02 Intelligent energy – Europe programme (2003 to 2006): external strand – Coopener (in part)

**07 01 ADMINISTRATIVE EXPENDITURE OF POLICY AREA
'ENVIRONMENT'**

07 01 04 05 LIFE (European Financial Instrument for the Environment – 2000 to 2006 – Operations outside Community territory – Expenditure on administrative management (in part)

- 07 02** **GLOBAL ENVIRONMENTAL AFFAIRS**
- 07 02 02 LIFE (European Financial Instrument for the Environment – 2000 to 2006 – Operations outside Community territory (in part))
- 13 01** **ADMINISTRATIVE EXPENDITURE OF POLICY AREA ‘REGIONAL POLICY’**
- 13 01 04 02 Instrument for structural policies for pre-accession (ISPA) – Expenditure on administrative management
- 13 05** **PRE-ACCESSION INTERVENTIONS RELATED TO THE STRUCTURAL POLICIES**
- 13 05 01 01 Instrument for structural policies for pre-accession
- 13 05 01 02 Instrument for structural policies for pre-accession – Closure of pre-accession assistance relating to eight applicant countries
- 13 49** **EXPENDITURE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF PROGRAMMES COMMITTED IN ACCORDANCE WITH THE FORMER FINANCIAL REGULATION**
- 13 49 04 02 Instrument for structural policies for pre-accession – Expenditure on administrative management
- 14 03** **INTERNATIONAL ASPECTS OF TAXATION AND CUSTOMS**
- 14 03 02 Customs co-operation and international assistance (Customs 2007) (in part)
- 19 01** **ADMINISTRATIVE EXPENDITURE OF POLICY AREA ‘EXTERNAL RELATIONS’**
- 19 01 04 08 Assistance for the countries of the western Balkans – Expenditure on administrative management
- 19 01 04 11 Development and consolidation of democracy and the rule of law – Respect for human rights and fundamental freedoms – Expenditure on administrative management (partially)
- 19 04** **EUROPEAN INITIATIVE FOR DEMOCRACY AND HUMAN RIGHTS (EIDHR)**
- 19 04 02 Support for the victims of human rights’ abuses (partially)
- 19 04 03 Development and consolidation of democracy and the rule of law – Respect for human rights and fundamental freedoms (partially)

19 04 04 Support for the activities of international criminal tribunals and the International Criminal Court (partially)

19 07 RELATIONS WITH THE WESTERN BALKANS

19 07 01 Assistance for the countries of the western Balkans

19 07 02 Assistance to Serbia and Montenegro

19 07 03 Aid for the reconstruction of Kosovo

19 07 04 Interim civilian administrations

19 49 EXPENDITURE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF PROGRAMMES COMMITTED IN ACCORDANCE WITH THE FORMER FINANCIAL REGULATION

19 49 04 07 Assistance for the countries of the western Balkans – Expenditure on administrative management

19 49 04 10 Development and consolidation of democracy and the rule of law – Respect for human rights and fundamental freedoms – Expenditure on administrative management (partially)

22 01 ADMINISTRATIVE EXPENDITURE ON POLICY AREA ‘ENLARGEMENT’

22 01 04 01 Pre-accession assistance for countries of central and eastern Europe – Expenditure on administrative management

22 01 04 02 Pre-accession strategy for Turkey – Expenditure on administrative management

22 01 04 03 Phasing-out of pre-accession assistance for new Member States – Expenditure on administrative management

22 01 04 05 Technical Assistance Information Exchange Office (TAIEX) actions in the framework of the pre-accession instruments – Expenditure on administrative management

22 02 PRE-ACCESSION ASSISTANCE INSTRUMENTS

22 02 01 Pre-accession assistance for countries of central and eastern Europe

22 02 02 Cross-border co-operation for central and eastern Europe

22 02 03 Completion of the Phare pre-accession assistance

22 02 04 01 Pre-accession assistance for Turkey

22 02 04 02 Completion of the former co-operation with Turkey

22 02 05	Pre-accession assistance for Malta and Cyprus
22 02 06	Technical Assistance Information Exchange Office (TAIEX) actions in the framework of the pre-accession instruments
22 02 07	Impact of enlargement in EU border regions – Preparatory actions
22 02 08	Subsidy for organising traineeships for young diplomats from the applicant countries
22 02 09	Pilot project on demining activities in Cyprus
22 02 10	Pre-accession multi-country horizontal programmes
22 04	INFORMATION AND COMMUNICATION STRATEGY
22 04 01	Prince - Information and communication strategy
22 49	EXPENDITURE ON ADMINISTRATIVE MANAGEMENT OF PROGRAMMES COMMITTED IN ACCORDANCE WITH THE FORMER FINANCIAL REGULATION
22 49 04 01	Pre-accession assistance for countries of central and eastern Europe – Expenditure on administrative management
22 49 04 02	Pre-accession assistance for Turkey – Expenditure on administrative management
22 49 04 03	Pre-accession strategy for Malta and Cyprus – Expenditure on administrative management

In addition, under title 4 (Employment and social affairs), a new chapter will have to be created to host the Human Resources Development Component of the IPA, with a corresponding “support administrative expenditure” item in the article 04 01 04 XX.

2. OVERALL FIGURES

2.1. Total allocation for action (Part B): € million for commitment

€ 14 653 million euros

2.2. Period of application:

2007-2013

(start and expiry years)

2.3. Overall multi-annual estimate of expenditure: (current prices)

- (a) Schedule of commitment appropriations/payment appropriations (financial intervention) *(see point 6.1.1)*

€ million

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 *and following	Total
Commitments	1.426	1.631	1.734	1.977	2.294	2.441	2.564	14.067
Payments	285	754	1.264	1.690	1.898	2.116	6.060	14.067

- (b1) Technical and administrative assistance: of which staff *(see point 6.1.2)*

Commitments	28	31	34	39	47	52	55	286
Payments	28	31	34	39	47	52	55	286

- (b2) Technical and administrative assistance: of which support expenditure *(see point 6.1.2)*

Commitments	32	37	38	43	48	50	52	300
Payments	32	37	38	43	48	50	52	300

Subtotal a+b								
Commitments	1.486	1.699	1.806	2.059	2.389	2.543	2.671	14.653
Payments	345	822	1.336	1.772	1.993	2.218	6.167	14.653

- (c) Overall financial impact of human resources and other administrative expenditure *(see points 7.2 and 7.3)*

Commitments/ payments	65	76	82	95	113	122	130	683
--------------------------	----	----	----	----	-----	-----	-----	-----

TOTAL a+b2+c								
Commitments	1.523	1.744	1.854	2.115	2.455	2.613	2.746	15.050
Payments	382	867	1.384	1.828	2.059	2.288	6.242	15.050

* following years only applies to payment appropriations

2.4. Compatibility with financial programming and financial perspective

Proposal is compatible with the 2007-2013 financial programming of heading 4, as set out in the Communication from the Commission “Building our common Future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013” – COM (2004) 101 of 10 February 2004.

2.5. Financial impact on revenue:

Proposal has no financial implications (involves technical aspects regarding implementation of a measure)

3. BUDGET CHARACTERISTICS

Type of expenditure		New	EFTA contribution	Contributions from applicant countries	Heading in financial perspective
Non comp	Diff	YES	NO	NO	4

4. LEGAL BASIS

Article 181a of the Treaty

5. DESCRIPTION AND GROUNDS

5.1. Need for Community intervention

5.1.1. Objectives pursued

The Instrument is intended to facilitate the entry into the Union of those countries deemed to be candidates or potential candidates for membership. This covers Turkey and the countries of the Western Balkans.

The intention is that future candidate countries should be treated broadly the same as past candidate countries. As the countries of the Western Balkans become candidate countries, it is proposed that they will receive per capita per year about the level of assistance established in the financial perspective 2000-2006, under heading 7, for the 10 candidate countries in central and eastern Europe. For Turkey, taking into account the size and absorption capacity of the country, it is proposed that there will be a gradual increase in assistance over the period 2007-2013, towards this level. After the accession of 8 of the central and eastern European candidate countries in 2004, assistance to the remaining countries, Bulgaria and Romania, was increased by 20%, 30% and 40% over the years 2004-2006, in the run up to their planned accession in 2007. Such an enhanced level of funding is not proposed under IPA.

The Instrument will focus on two main priorities:

- helping countries to fulfil the political, economic and acquis-related criteria for membership (the Accession Criteria) and to build up administrative and judicial capacity

- helping countries prepare for EU Structural, Cohesion and Rural Development Funds (EU Funds) after accession (both by preparing the necessary structures and systems and by financing projects)

To do this, the Instrument will have five Components:

- Transition Assistance and Institution Building (both “soft”, in terms of know-how, and “hard”, in terms of physical investment) to help countries meet the Accession Criteria and improve their administrative and judicial capacity
- Regional and Cross-Border Co-operation
- Regional Development (to help prepare for Structural Funds ERDF programmes - and Cohesion Funds)
- Human Resources Development (to help prepare for Structural Funds ESF programmes)
- Rural Development (to help prepare for Agriculture and Rural Development).

There will be a clear differentiation within the Instrument between assistance to potential candidates (or “pre-candidates”), listed in Annex I of the Regulation, and to recognised candidate countries, listed in Annex II of the Regulation.

For pre-candidate countries, the assistance will consist of institution building, in particular to strengthen the Copenhagen political criteria, enhance administrative and judicial capacity and selectively promote some alignment with the *acquis* in areas of mutual advantage. This will be complemented by regional and cross-border co-operation, investment to promote economic and social development and other transition measures to foster stabilisation and reconciliation throughout the Western Balkans. The pre-candidate countries will, therefore, benefit only from the Transition and Institution Building Component and the Regional and Cross-border Co-operation Components of the Instrument. They will, therefore, receive a level of funding less than that proposed for candidate countries.

For the candidate countries, the full pre-accession package will apply. The institution building effort will, therefore, focus on full rather than selective alignment with the *acquis*, and these countries will also benefit from the other three components of the Instrument designed to help prepare candidate countries for EU Funds after accession.

The assistance to pre-candidate countries will also be designed to bring them step by step, within a coherent framework, closer to candidate country status, and ultimately membership.

Decisions on when pre-candidate countries will become candidate countries and when candidate countries will join the Union are for the European Council and this Regulation will respond to the implications of those decisions.

The objectives of this Instrument will also embrace the objectives for sustainable development outlined in COM (2004) 101final.

Specific objectives to target specific sectoral objectives for preparation for accession will be fixed for each Component.

The development and consolidation of democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms constitute key objectives of the European Union's external policies. Within the framework of the present Regulation and its geographical scope, the European Community will contribute to the implementation of operations advancing respect for human rights and fundamental freedoms, promoting and strengthening democratic processes, [including where appropriate through election observation and assistance,] and developing and consolidating the rule of law and good governance.

5.1.2 and 5.1.3 Ex post and ex ante evaluation

The Commission carried out in the second half of 2003 an extensive high-level review of the whole range of European Community external instruments, in the context of the preparation of its proposals for the new financial perspectives. The Commission established the "Peace Group" which was tasked with leading the identification of the future priorities for external relations and the instruments needed to serve those priorities. This Group functioned at both the level of the external relations Commissioners and the services. It met regularly between April and December 2003 and developed the principles, which were set out in the Communication "Building our Common Future, Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013"²⁵. The need to align objectives and instruments more closely to European Union values and interests was identified as being fundamentally important.

In particular, the "Peace Group" underlined that the European Union's values, reflected by its democratic tradition, social model and integration experience, include human dignity, the rule of law, human rights, solidarity, equality between the sexes, adherence to the multilateral system of the United Nations and support, within the multilateral economic system, for regionalism as a force for development and stability. It emphasised that its interests drive the European Union to promote stable international growth founded on sustainable development. In this way it guarantees itself increasing outlets and quality jobs on competitive, open and regulated markets. Finally, the "Peace Group" recommended that the European Union promotes its values and interests by operating simultaneously as a continental power, and as a global economic and political player.

As far as external community instruments are concerned, the "Peace Group" recognised that the European Union's co-operation and assistance policy is the result of 50 years of successive sedimentation, which results in a multiplication of assistance instruments and a fragmentation of aid management both in terms of programming and implementation functions (even if recent policy and structural reforms have helped to improve coherence and consistency of the European Union's co-operation and assistance policy).

The "Peace Group" put forward that the European Union's framework for external assistance should be rationalised and simplified by a reduction in the number of legal bases, the number of budget lines, and the number of programmes. More precisely, it recommended that:

- the complex structure of existing aid programs (EDF, ALA, MEDA, TACIS, CARDS, etc...) covering a wide range of interventions (peacekeeping and post-crisis operations; rehabilitation; economic reforms; projects; human rights programs; budgetary support) should be significantly streamlined;

²⁵ COM(2004) 101 du 10 février 2004.

- European Community and Member States policies and implementation should be harmonised.

Furthermore, the “Peace Group” underlined the following points:

- Large geographic programmes based on the principles of ownership and partnership with partner countries and regions and thematic programmes allowing for policy initiatives by the Community should be maintained;
- Strategy papers, subject to regular reviews, are the right tool to ensure overall policy coherence and to respect external policy objectives in the different areas as well as in the external aspects of internal policies;
- Resources should be allocated to partner countries according to expected and measured performances and strategy papers process, backed up by stronger analytical capabilities, should confront goals and achievements;
- Performance-based allocations do not mean increased conditionality in the traditional sense and the issue of political conditionality should be approached cautiously, on the basis of lessons drawn from experience;
- Though this is not necessarily a solution in each and every case, such concerns for results, namely the political and economic reforms in the partner countries, leads the Commission to suggest, where possible, moving further financial and technical assistance from projects towards sector programmes, budget support and macro-economic financial assistance which facilitate both the absorption by the partner country since its own budgetary procedures are used, and donors’ co-ordination as well as quick disbursement subject to compliance though.

The current proposal also takes account of the vast literature of work on development, the practice of other international and bi-lateral donors, as well as of the principles and objectives of the reform of the management of external assistance launched by the Commission in May 2000.

In addition, the inter service group which prepared this legislative proposal looked in detail at the lessons that could be learned from past pre-accession assistance, and this work is also reflected in the proposal.

5.2. Action envisaged and budget intervention arrangements

There will be two principal types of actions – one focusing on assistance to pre-candidate countries, to continue the work started under CARDS and to help prepare them for candidate country status and one focusing on candidate countries, to help prepare them for membership of the Union.

The detailed planning of these actions will fall within a Reinforced Pre-accession Strategic Approach. This will start with the system of European Partnerships and Annual Reports, introduced for pre-candidate countries, and of Accession Partnerships and Regular Reports, in place for candidate countries. From these a multi-annual framework, to be reviewed annually, with an allocation of funds by Component and by country will be prepared. These allocations will be made on the basis of certain criteria, whilst providing for flexibility to adapt to the specific pre-accession needs of the individual countries.

As set out in the thematic strategy, measures receiving Community support in pursuit of the present Regulation's objectives in the field of promoting democratisation and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms shall include

- pertinent global, regional and country projects and programmes of local and EU non-governmental and civil society based organisations,
- co-operation with international organisations in the field of democratisation and human rights.

Until beneficiary countries are able to participate in the Community Programme 'Erasmus', under Article 5.3 of the Regulation, this Instrument will continue to provide access for those countries to the TEMPUS Plus programme.

5.3. Methods of implementation

Implementation (From Centralised to Decentralised Management)

- Experience has shown that it is vital, for the broad approach needed for pre-accession aid, to have available the whole range of implementation methods (from centralised to full decentralisation of financial management to the beneficiary countries, as well as joint management with international organisations) offered by the Financial Regulation. This approach will, therefore, be maintained in this Instrument. The Regulation also leaves open the possibility for programme implementation under indirect centralised management arrangements by national public sector bodies or bodies governed by private law with a public service mission, or by an executive agency.
- It is likely that different modalities will apply for different Components of this Instrument, with full decentralisation as the ultimate objective. Moreover the speed at which beneficiary countries are able to move down the road of decentralisation is also likely to vary from Component to Component. An appropriate mix of centralised and decentralised management structures will need to be put in place, taking into account the quality of the management and control systems of beneficiary countries, in line with the requirements of the Financial Regulation.
- It is, nonetheless, important that the highest level of decentralisation possible for the individual beneficiary country concerned should be pursued as soon as feasible, without delaying the flow of assistance. A start on the process of moving to partially decentralised management will, therefore, be made at the earliest possible point, starting with pre-candidate countries. For Components where the only realistic approach is to proceed to full decentralisation from the start of programme implementation, preparation for the implementation of a limited number of key measures could facilitate an early start of programme implementation.
- In addition, there is, at present, a large European Agency for Reconstruction in the Western Balkans. The Commission will reflect on how best to handle these ongoing tasks within the IPA, bearing in mind the political and technical complexities of the EU's operations in the Western Balkans.

6. FINANCIAL IMPACT

6.1. Total financial impact on Part B - (over the entire programming period) (*current prices*)

6.1.1. Financial intervention

Commitments (in € million)

Breakdown	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 and subs. Years	Total
TOTAL	1.426	1.631	1.734	1.977	2.294	2.441	2.564	14.067

6.1.2. Technical and administrative assistance, support expenditure and IT expenditure (commitment appropriations)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 and subs. years	Total
TOTAL	60	68	72	82	95	102	107	586

As the progressive move to partial and then to full decentralisation is achieved, some transfer of funds from 6.1.2 to 6.1.1 will be possible. The allocation of funds by component shall take into account the cost of administrative support for devolved programme management in the Commission delegations referred to in Article 12(3) of this Regulation.

7. IMPACT ON STAFF AND ADMINISTRATIVE EXPENDITURE

7.1. Impact on human resources

Types of post		Staff to be assigned to management of the action using existing and/or additional resources		Total	Description of tasks deriving from the action
		Number of permanent posts	Number of temporary posts		
Officials or temporary staff	A	HQ: 275		359	
	B	Del.: 84			
	C				
Other human resources			HQ: END: AUX: INT: <u>Ex BA-lines</u> : ATA: Delegations : <u>Ex BA-lines</u>	15 18 7 69 418	
Total				886	

7.2. Overall financial impact of human resources (2004 prices)

Type of human resources	Amount (€)	Method of calculation *
Officials	29,700,000	275 x € 108,000
Temporary staff	16,309,272	84 x € 194,158
HQ:		
END	668,160	15 x € 44,544
AUX	1,021,680	18 x € 56,760
INT	441,630	7x € 63,096
<u>Ex BA-lines:</u>		
ATA	3,977,574	69 x € 57,646
Delegations:		
<u>ExBA-lines:</u>		
ALAT / AL	31,972,820	418 x € 76,490
Total	84,091,136	

The amounts are total expenditure for twelve months.

7.3. Other administrative expenditure deriving from the action (2004 prices)

	Amount €	Method of calculation
Overall allocation (Title A7)		
A0701 – Missions	600,000	
A07030 – Meetings	100,000	
A07031 – Compulsory committees (ex-PHARE), UPI Committees	500,000	4 Committees meeting 5 times a year at € 25,000 per meeting
A07032 – Non-compulsory committees	50,000	
A07040 – Conferences	50,000	
A0705 – Studies and consultations		
Other expenditure (specify)		
Information systems (A-5001/A-4300)	200,000	
Other expenditure – Part A (specify)		
Total	1,500,000	

The amounts are total expenditure for twelve months.

(2004 prices)

I.	Annual total (7.2 + 7.3)	€ 85,591,136
II.	Duration of action	7 years
III.	Total cost of action (I x II)	€ 599,137,958

Human and administrative resource needs will be covered from within the allocation made to the DG managing the activities under the annual allocation procedure.

The allocation of posts will depend on the one hand on the internal organisation of the next Commission, and on the other hand on a possible reallocation of posts between the services, following the new financial perspectives.

8. FOLLOW-UP AND EVALUATION

8.1. Follow-up arrangements

Art. 27 (4) of the Financial Regulation obliges the Commission to undertake both ex ante and ex post evaluations, to be applied to all programmes and activities which entail significant spending. Evaluation results are to be disseminated to spending, legislative and budgetary authorities. Due to the fact that the obligation is already in place, the Regulation itself does not mention either monitoring or evaluation.

Provisions will be made within Framework Agreements to ensure the beneficiary countries make the necessary arrangements to enable independent monitoring and evaluation. In outline, the system is envisaged as follows:

- Project implementation will be monitored through the Joint Monitoring Committee (JMC). This includes the NAO, the NAC and the Commission services. The JMC will meet at least once a year to review all IPA-funded programmes in order to assess their progress towards meeting the objectives set out in the Financing Agreements and the Accession/European Partnership. The JMC may recommend a change of priorities and/or reallocation of IPA funds.
- The JMC will be assisted by Sectoral Monitoring Sub-Committees (SMSC) for each component and sector, which will include all relevant institutions and partners involved, including the Commission Services, in accordance with the specific monitoring arrangements that will be established for each component. The SMSC, inter alia, will, review in detail the progress made towards achieving the objectives set out in its relevant programme and will report to the JMC on all IPA financed actions in its component or sector.
- The Commission services shall ensure that an ex-post evaluation is carried out after completion of the programme.

8.2. Arrangements and schedule for the planned evaluation

In application of current rules and in view of the vast scope of the activities foreseen, an evaluation system covering the different levels of intervention and types of instruments has been set up.

Notably, the financial regulation, as well as the internal control standards, calls for regular evaluation of all (sizable) activities. This is translated into the evaluation of single operations (e.g. development projects), of programmes (e.g. national programmes) and policy sectors or themes (e.g. transport or gender issues). Evaluations of are also necessary and ongoing of wider legal obligations such as the 3 Cs (Coherence, Complementarity, Coordination).

As set out above, project implementation will be monitored through the Joint Monitoring Committee (JMC) in each beneficiary country, assisted by Sectoral Monitoring Sub-Committees (SMSC) for each component and sector. Each Component will have its own

specific evaluation scheme. For Institution Building, there is an ongoing scheme of Interim Evaluation, and these interim evaluations, prepared by independent evaluators, are reviewed by the JMC. This Interim Evaluation scheme generates over 130 individual country, sectoral and thematic reports a year. Thematic reports covering such issues as nuclear issues, civil society, public administration, justice and home affairs, national aid coordination, twinning, SMEs, and statistics have been prepared.

These works will be complemented by relevant works on databases, meta-analyses, methodology and training.

9. ANTI-FRAUD MEASURES

The protection of the Community's financial interests and the fight against fraud and irregularities form an integral part of this Regulation.

Administrative monitoring of contracts and payments will be the responsibility of the EC Delegations in beneficiary countries.

Each of the operations financed under this regulation will be supervised at all stages in the project cycle through the delegations. Supervision will take account of contractual obligations as well as of the principles of cost/benefit analysis and sound financial management.

For Cross Border co-operation programmes operating under shared management the Member State where the joint managing authority is located is responsible for ensuring sound financial management and the legality and regularity of the transactions.

Moreover, any agreement or contract concluded pursuant to this Regulation shall expressly provide for monitoring of spending authorised under the projects/programmes and the proper implementation of activities as well as financial control by the Commission, including the European Anti-Fraud Office (OLAF), and audits by the Court of Auditors, if necessary on the spot. They shall authorise the Commission (OLAF) to carry out on-the-spot checks and inspections in accordance with Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and irregularities.

Particular attention will be paid to the nature of expenditure (eligibility of expenditure), to respect for budgets (actual expenditure) and to verify supporting information and relevant documentation (evidence of expenditure).

In practise, this would mean that framework agreements would contain provisions making reference notably to the following:

- Definitions of the notions of irregularity, fraud, active and passive corruption and conflict of interest;
- Measures in the field of financial control by the contracting authority, the Commission and the Court of Auditors;
- The possibility for OLAF to conduct on-the-spot checks equivalent to the ones foreseen by Regulation (EC) 2185/96

- The obligation of the contracting authority of the third country to take preventive measures in the field of corruption
- The procedure for the communication of cases of suspected fraud and irregularities to the Commission;
- The procedures for the clearance of accounts in the case of decentralised management
- The application of administrative and financial sanctions (including the exclusion of non-reliable candidates and tenderers)
- Enforceability of Commission decisions in the area of recovery in case of centralised management.