

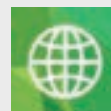
FR

2014

n° 19

Rapport spécial

L'aide de préadhésion de l'UE à la Serbie



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-9207-028-1
doi:10.2865/61425

© Union européenne, 2014
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

Rapport spécial

L'aide de préadhésion de l'UE à la Serbie

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4,
deuxième alinéa, du TFUE)

Points

Acronymes

I–VII Synthèse

1–6 Introduction

1–4 Contexte

5–6 L'aide de préadhésion de l'UE à la Serbie

7–8 Étendue et approche de l'audit

9–71 Observations

9–48 Première partie – La gestion des projets IAP par la Commission

9–22 Les décisions de financement ont résulté de stratégies pertinentes

23–38 La Commission a commencé à corriger les faiblesses qui affectent la conception des projets et qui ont contribué aux retards dans leur mise en œuvre

39–48 Les projets IAP ont généralement donné lieu aux réalisations prévues, mais les autres résultats ne sont pas nécessairement durables

49–71 Deuxième partie – La gestion par la Commission de l'aide autre que financière en faveur de la gouvernance

49–63 La Commission a donné une grande place aux questions de gouvernance dans son dialogue avec la Serbie, avec des effets de plus en plus positifs

64–71 Lorsque la Commission a approuvé le système serbe destiné à la gestion des fonds de l'UE, elle n'a pas pleinement tenu compte de la gestion des finances publiques en Serbie

72–81 **Conclusions et recommandations**

72–79 **Conclusions**

80–81 **Recommandations**

Annexe I – Liste des projets IAP audités

Annexe II – Liste des projets IAP examinés pour évaluer l'intégration de la gouvernance et de la lutte contre la corruption en tant que questions transversales

Réponses de la Commission

- AI:** Accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement
- ASA:** Accord de stabilisation et d'association
- CFIP:** Cadre financier indicatif pluriannuel
- DIPP:** Documents indicatifs de planification pluriannuelle
- DIS:** Système de mise en œuvre décentralisée (*Decentralised Implementation System*)
- DPR:** Dialogue permanent renforcé
- GFP:** Gestion des finances publiques
- IAP:** Instrument d'aide de préadhésion
- NAD:** Document d'évaluation des besoins (*Needs Assessment Document*)
- NIPAC:** Coordinateur IAP national (*National IPA Coordinator*)
- OSC:** Organisation de la société civile
- PE:** Parlement européen
- PEFA:** Dépenses publiques et responsabilité financière (*Public Expenditure and Financial Accountability*)
- PME:** Petites et moyennes entreprises
- RAP:** Réforme de l'administration publique
- ROM:** Suivi axé sur les résultats (*Results-Oriented Monitoring*)
- SCSS:** Sous-comité de suivi sectoriel
- SEIO:** Office pour l'intégration européenne de la République de Serbie (*Republic of Serbia European Integration Office*)
- SIGMA:** Soutien à l'amélioration de l'administration et de la gestion (*Support for Improvement in Governance and Management*)

I

Depuis 2007, le soutien financier de l'UE à la Serbie au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) s'élève à quelque 170 millions d'euros par an. Un quart de ce financement a été consacré au domaine de la gouvernance, qui, selon la Commission, est le plus problématique pour la Serbie. En outre, l'UE octroie à celle-ci des moyens non financiers afin de l'aider à préparer son adhésion.

II

L'audit a eu pour objectif d'évaluer si la Commission gère de manière efficace l'aide à la préadhésion accordée à la Serbie et, plus précisément, son soutien dans le domaine clé que constitue la gouvernance. Il a couvert la période 2007-2013 et a visé à répondre aux deux questions suivantes:

- a) La Commission a-t-elle géré efficacement les projets IAP?
- b) La Commission a-t-elle géré efficacement l'aide autre que financière destinée à la gouvernance?

III

L'audit a comporté l'examen du processus de programmation de l'IAP et celui de 15 projets financés par ce dernier dans le cadre de ses programmes annuels 2007, 2008 et 2009 pour la Serbie, l'accent étant mis sur les résultats des projets. Pour ce qui est de l'aide autre que financière, l'audit a porté sur le dialogue UE-Serbie relatif aux questions de gouvernance ainsi que sur la coopération en vue de la préparation de la Serbie à la gestion décentralisée des fonds de l'UE. La Cour a également examiné un deuxième échantillon, composé de dix projets IAP provenant des programmes annuels 2010, 2011 et 2012, afin de déterminer si la gouvernance et la lutte contre la corruption ont été intégrées en tant que questions transversales dans les projets où la bonne gouvernance n'était pas un objectif prioritaire.

IV

L'audit a montré que, globalement, la Commission gère le soutien à la préadhésion de la Serbie avec efficacité. Grâce à l'aide financière à la préadhésion et aux autres formes de soutien, la Serbie est mieux à même de mener des réformes socio-économiques et d'améliorer la gouvernance dans le pays. Forte de l'expérience acquise dans d'autres pays bénéficiaires de l'IAP, la Commission accorde une place de plus en plus importante aux questions de gouvernance lorsqu'elle planifie son aide, financière et autre, à la Serbie.

V

La Commission a géré efficacement les projets IAP. La programmation de l'aide financière au titre de l'IAP repose sur un cadre stratégique cohérent, et l'approche visant à sélectionner les projets les plus pertinents pour la préparation de la Serbie à l'adhésion devient graduellement meilleure. Dans l'ensemble, les projets audités ont produit les réalisations escomptées, mais leur conception, leur mise en œuvre et leur durabilité étaient insuffisantes. Lors de l'élaboration des derniers programmes annuels de l'IAP, la Commission a pris des mesures pour remédier aux insuffisances affectant les projets IAP antérieurs, recensées par la Cour.

VI

La Commission a géré efficacement l'aide autre que financière octroyée à la Serbie dans le domaine de la gouvernance. L'audit a montré que le dialogue structuré entre l'UE et la Serbie couvrait de manière adéquate les principaux aspects de la gouvernance et qu'il permettait d'établir un lien entre les priorités concrètes et l'élaboration des politiques correspondantes. La conception des projets ne faisait généralement pas ressortir explicitement l'importance accordée à la gouvernance dans le dialogue, mais, grâce aux activités visant au renforcement des capacités administratives, la plupart des projets examinés par la Cour ont concouru indirectement à une meilleure gouvernance et/ou à la lutte contre la corruption. S'agissant de la préparation de la Serbie à la gestion décentralisée des fonds de l'UE, l'audit a révélé que l'approche de la Commission permettait de soutenir efficacement la gouvernance, mais seulement dans le cadre restreint des structures de gestion de l'IAP. En application du règlement IAP, les travaux d'audit de la Commission relatifs aux structures IAP nationales n'ont pas été intégrés dans une évaluation complète de la gestion des finances publiques au niveau du pays.

VII

Dans le présent rapport, la Cour formule des recommandations concrètes pour améliorer la programmation, la conception et la mise en œuvre des projets IAP en Serbie. S'agissant de l'aide autre que financière, la Cour recommande à la Commission d'aider les autorités serbes à rationaliser davantage leurs stratégies nationales et à parachever l'établissement d'une véritable feuille de route en matière de gestion des finances publiques, d'améliorer le mécanisme de consultation des organisations de la société civile, d'évaluer systématiquement, lors de la conception des projets, les besoins en matière de mesures de lutte contre la corruption ou d'autres mesures de bonne gouvernance, et d'entreprendre des démarches pour intégrer ses travaux d'audit des structures IAP nationales dans l'évaluation de la gestion des finances publiques à l'échelle du pays.

Contexte

01

Après la chute du régime de Slobodan Milošević en octobre 2000, la Serbie, le plus grand pays des Balkans occidentaux, tant par sa population que par sa superficie¹, s'est engagée sur la voie de la préadhésion à l'UE dans le cadre du processus de stabilisation et d'association. La **figure 1** fournit une chronologie des principaux événements qui ont marqué les relations UE-Serbie entre 1999 et 2014.

1 La superficie du territoire serbe est de 77 474 km² et la population de la Serbie, de 7,2 millions d'habitants (données de 2014, CIA, *The World Factbook*).

Figure 1

Les grandes dates des relations UE-Serbie

2014	<ul style="list-style-type: none"> 21 janvier – La première conférence intergouvernementale (Conseil de l'Union européenne, Commission européenne et Serbie) est tenue. Elle marque le lancement officiel des négociations d'adhésion de la Serbie.
2013	<ul style="list-style-type: none"> 1^{er} septembre – L'accord de stabilisation et d'association UE-Serbie entre en vigueur. L'examen analytique de l'acquis («<i>screening</i>») débute. 28 juin – Le Conseil européen décide d'ouvrir les négociations d'adhésion avec la Serbie.
2012	<ul style="list-style-type: none"> 1^{er} mars – Le Conseil européen confirme le statut de pays candidat à l'UE de la Serbie.
2011	<ul style="list-style-type: none"> 14 octobre – La Commission rend son avis sur la demande d'adhésion de la Serbie à l'UE. 20 juillet – Arrestation de Goran Hadžić, le dernier fugitif recherché par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). 26 mai – Arrestation de Ratko Mladić.
2010	<ul style="list-style-type: none"> 1^{er} février – L'accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement (qui fait partie de l'accord de stabilisation et d'association UE-Serbie) entre en vigueur.
2009	<ul style="list-style-type: none"> 22 décembre – La Serbie pose sa candidature à l'adhésion à l'UE. 19 décembre – Les citoyens de Serbie peuvent accéder à l'espace Schengen sans visa.
2008	<ul style="list-style-type: none"> 21 juillet – Arrestation de Radovan Karadžić. 29 avril – L'accord de stabilisation et d'association UE-Serbie ainsi que l'accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement sont signés.
2006	<ul style="list-style-type: none"> 3 mai – L'UE suspend les négociations relatives à l'accord de stabilisation et d'association UE-Serbie au motif que la Serbie ne coopère pas pleinement avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY).
2005	<ul style="list-style-type: none"> 1^{er} octobre – La Serbie engage des négociations avec l'UE en vue de la signature du traité international appelé «accord de stabilisation et d'association».
2003	<ul style="list-style-type: none"> 1^{er} juin – Le Conseil européen de Thessalonique confirme qu'une perspective européenne s'offre aux pays des Balkans occidentaux.
2001	<ul style="list-style-type: none"> 1^{er} avril – Arrestation de Slobodan Milošević.
2000	<ul style="list-style-type: none"> 1^{er} juin – Le Conseil européen de Santa Maria da Feira déclare que tous les pays concernés par le processus de stabilisation et d'association sont des candidats potentiels à l'adhésion à l'UE.
1999	<ul style="list-style-type: none"> 26 mai – La Commission soumet une proposition concernant le processus de stabilisation et d'association, c'est-à-dire la politique de l'UE à l'égard des pays des Balkans occidentaux, dont l'objectif à terme est l'adhésion à l'UE.

02

Le processus de stabilisation et d'association amorcé par l'UE après une décennie de troubles et de conflits armés dans l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie était fondé sur l'idée que seule une réelle perspective d'intégration dans l'UE pouvait permettre d'instaurer la paix, la stabilité et la démocratie dans les pays des Balkans. Il réunit des engagements contractuels, à savoir les accords de stabilisation et d'association (ASA), des mesures commerciales donnant à la région un libre accès aux marchés de l'Union pour la quasi-totalité des biens, et une aide financière substantielle provenant du budget de l'UE.

03

L'Union a insisté pour que la Serbie livre les criminels de guerre présumés au Tribunal pénal international de La Haye et trouve une solution durable à la question de ses relations avec le Kosovo pour pouvoir prétendre à des progrès notables vers l'adhésion à l'UE. La Serbie a présenté sa demande d'adhésion à l'UE le 22 décembre 2009. Le 1^{er} mars 2012, le Conseil européen lui a accordé le statut de pays candidat en se basant sur les conclusions du conseil Affaires générales du 28 février, qui prenait notamment acte des progrès qu'elle avait accomplis dans son dialogue avec le Kosovo². Le fait que la Serbie avait progressé sur la voie du respect des critères politiques de Copenhague³ et qu'elle avait livré plusieurs criminels de guerre présumés à la justice a également joué un rôle déterminant dans la décision du Conseil.

04

Les négociations d'adhésion avec la Serbie ont officiellement commencé le 1^{er} janvier 2014. Préalablement à cela, la Commission européenne avait indiqué que, de son point de vue, les questions de gouvernance constituaient le plus grand défi à relever pour la Serbie, et elle avait décidé que ce domaine, principale source de difficultés, serait abordé à un stade précoce des négociations chapitre par chapitre⁴.

- 2 Le dialogue entre Belgrade et Pristina a été mené grâce à l'entremise de la Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission Catherine Ashton, avec le soutien du Service européen pour l'action extérieure.
- 3 Les critères de Copenhague fixés par le Conseil européen en juin 1993 comprennent:
 - a) des critères politiques: des institutions stables garantissant la démocratie, l'état de droit, les droits de l'homme ainsi que le respect des minorités et leur protection;
 - b) des critères économiques: institution d'une économie de marché viable et capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union;
 - c) la capacité à assumer les obligations découlant de l'adhésion, notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.
- 4 Pour faciliter les négociations d'adhésion, le processus est divisé en 35 chapitres correspondant aux politiques de l'UE. Les négociations relatives aux différents chapitres ne sont pas limitées aux aspects réglementaires et législatifs, mais couvrent également la mise en place des structures administratives nécessaires et les progrès réalisés en matière de renforcement de leurs capacités de gestion. Les principaux chapitres se rapportant à la gouvernance sont le chapitre 23 (Appareil judiciaire et droits fondamentaux) et le chapitre 24 (Justice, liberté et sécurité).

Introduction

L'aide de préadhésion de l'UE à la Serbie

05

Aider les pays bénéficiaires à renforcer leurs capacités administratives et soutenir l'adoption ainsi que la mise en œuvre de l'acquis communautaire sont deux des objectifs prioritaires de l'aide de préadhésion de l'UE⁵. Pour renforcer les capacités administratives, la Commission finance des activités telles que le renforcement des capacités institutionnelles, la mise en place de systèmes de gestion et les formations.

06

Entre 2007 et 2013, l'UE a soutenu la Serbie dans le domaine des capacités administratives grâce au volet I (Aide à la transition et renforcement des institutions) de l'IAP⁶. Le financement IAP (environ 170 millions d'euros par an en moyenne) a été réparti à parts à peu près égales entre des secteurs très divers, répertoriés dans le **tableau 1**. Un quart des fonds ont été consacrés au domaine de la gouvernance [secteurs Justice et affaires intérieures, qui inclut la lutte contre la corruption, et Réforme de l'administration publique, qui comprend la réforme de la gestion des finances publiques (GFP)]; ceci témoigne du fait que la Commission reconnaît l'importance de remédier aux insuffisances dans ce domaine.

- 5 L'acquis désigne l'ensemble des principes, politiques, lois, pratiques, obligations et objectifs adoptés ou élaborés au sein de l'Union européenne.
- 6 L'IAP a été institué par le règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP) (JO L 210 du 31.7.2006, p. 82) et par le règlement (CE) n° 718/2007 de la Commission du 12 juin 2007 portant application du règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP) (JO L 170 du 29.6.2007, p. 1).

Tableau 1

Aide accordée à la Serbie au titre de l'IAP (2007-2013)

Secteur	Dotations (millions d'euros)	Pourcentage de la dotation totale
Justice et affaires intérieures	117	9,7 %
Réforme de l'administration publique	164	13,6 %
Développement social	171	14,2 %
Développement du secteur privé	109	9,1 %
Transports	146	12,1 %
Environnement, changement climatique et énergie	192	16,0 %
Agriculture et développement rural	109	9,1 %
Autres activités horizontales dans le cadre de l'acquis de l'UE	195	16,2 %
Total	1 203	

Source: Document indicatif de planification pluriannuelle pour la Serbie, 2011-2013.

07

L'audit a eu pour objectif d'évaluer si la Commission gère de manière efficace l'aide à la préadhésion accordée à la Serbie et, plus précisément, son soutien dans le domaine clé que constitue la gouvernance. Il a été articulé autour des deux questions principales suivantes:

- a) La Commission a-t-elle géré efficacement les projets IAP?
- b) La Commission a-t-elle géré efficacement l'aide autre que financière destinée à la gouvernance?

08

Les travaux d'audit, réalisés entre mai 2013 et janvier 2014, ont comporté:

- a) l'examen de 15 projets financés par l'IAP, l'accent étant mis sur leurs résultats (voir **annexe I**)⁷. L'échantillon était composé de huit projets se rapportant à la gouvernance (pour tenir compte de l'importance attachée à cet aspect dans l'audit) et de sept projets relevant d'autres domaines d'intervention, à savoir le développement social, les transports, l'énergie, le développement rural et le développement du secteur privé;
- b) l'examen documentaire d'un deuxième échantillon composé de dix projets IAP sélectionnés dans les programmes annuels 2010, 2011 et 2012 (voir **annexe II**) pour évaluer l'intégration de la gouvernance et de la lutte contre la corruption en tant que questions transversales dans les projets où la bonne gouvernance n'était pas un objectif prioritaire;
- c) l'examen du processus de programmation de l'IAP, des mécanismes de dialogue sur les questions de gouvernance et des procédures en place, afin d'apprécier dans quelle mesure la Serbie est prête à gérer un système de mise en œuvre décentralisée (*Decentralised Implementation System, DIS*) pour l'aide accordée au titre de l'IAP;
- d) des visites d'audit effectuées du 17 au 28 juin 2013 auprès de la délégation de l'Union européenne à Belgrade, auprès des ministères, agences⁸ et autorités régionales ou locales serbes concernés, ainsi qu'auprès d'entreprises publiques. Des sites de projets ont été visités à Belgrade, à Horgos, à Kragujevac, à Kraljevo, à Leskovac, à Niš, à Novi Sad, à Obrenovac, à Prokuplje, à Subotica et à Ušće.

- 7 Les 15 projets IAP audités ont été sélectionnés dans les programmes annuels 2007, 2008 et 2009 de l'IAP pour la Serbie, car, au moment de l'audit (à la mi-2013), ces projets auraient dû avoir produit leurs résultats escomptés. Le seul programme d'appui budgétaire destiné à la Serbie qui ait été mis en place à ce jour, financé au titre de l'IAP 2009 pour un montant de 100 millions d'euros, a également été inclus dans l'étendue de l'audit.
- 8 Notamment l'Office pour l'intégration européenne de la République de Serbie, l'agence de lutte contre la corruption et l'autorité des marchés publics.

Première partie – La gestion des projets IAP par la Commission

Les décisions de financement ont résulté de stratégies pertinentes

09

La Cour a cherché à déterminer si les documents de stratégie étaient cohérents, s'ils contenaient des priorités et des indicateurs de performance clairement définis, et si la Commission et les autorités serbes avaient mis au point une procédure permettant de sélectionner les meilleurs projets à financer au titre de l'IAP. La Cour s'est également attachée à savoir si les organisations de la société civile participaient de manière adéquate à l'aide IAP à la gouvernance, et si la coordination des donateurs était satisfaisante.

L'aide IAP repose sur un ensemble de documents de stratégie cohérent

10

Le cadre de programmation de l'IAP, complexe, regroupe un grand nombre de documents définissant des objectifs politiques ainsi que des priorités stratégiques (voir points 13 et 14, et **figure 3**). Cependant, pour ce qui a trait à l'évaluation des besoins et des priorités du pays, le contenu de ces documents concorde généralement. En outre, les documents de programmation de l'IAP relatifs à la Serbie cadrent bien avec la stratégie nationale en matière d'intégration à l'UE, de même qu'avec les évaluations des besoins de la Serbie.

11

Les autorités serbes ont élaboré plus de 70 stratégies et plans d'action nationaux pour remédier à différents problèmes politiques et socio-économiques, mais la qualité de ces documents n'était pas toujours uniforme. En outre, deux éléments importants relatifs à la gouvernance n'étaient pas couverts par la vaste palette des stratégies nationales:

- la décentralisation territoriale constituant une question politiquement sensible en Serbie, le processus de décentralisation a été mené à bien sans cadre stratégique définissant les priorités nationales et fixant un calendrier pour leur mise en œuvre;
- il n'existait pas de stratégie globale pour coordonner l'application de la réforme de la GFP.

12

Le gouvernement de coalition au pouvoir entre juillet 2012 et le printemps 2014 a fourni des efforts substantiels afin de consolider le cadre stratégique de la Serbie pour les préparatifs de l'adhésion à l'UE en adoptant, en décembre 2012, un plan d'action qui visait à donner suite aux conclusions des rapports d'avancement de la Commission et, en février 2013, le plan national de rapprochement de l'acquis. Entre-temps, la Commission et l'Office pour l'intégration européenne de la République de Serbie (*Republic of Serbia European Integration Office*, SEIO) ont également pris des mesures destinées à apporter davantage de cohérence au cadre stratégique serbe, par exemple en s'appliquant à consolider les multiples stratégies nationales dans le document d'évaluation des besoins (NAD) 2011-2013. L'alignement entre les stratégies nationales et les objectifs de l'IAP est devenu encore plus cohérent grâce à l'approche sectorielle depuis 2012.

Les documents de stratégie contenaient des priorités pertinentes, et la définition des objectifs et des indicateurs de performance devenait graduellement meilleure

13

Le dernier partenariat européen avec la Serbie, préparé en 2007⁹, a servi de cadre politique pour promouvoir les réformes et, grâce à une clause de conditionnalité, pour justifier une suspension éventuelle de l'aide financière¹⁰. Il a défini un large éventail de priorités à court et à moyen terme couvrant les critères d'adhésion et l'application des normes de l'UE, sans toutefois que ces priorités soient hiérarchisées en fonction de leur importance pour le versement de fonds de l'UE à la Serbie ou pour l'adhésion de cette dernière à l'Union.

14

Plusieurs objectifs et indicateurs de performance ont été définis dans les documents indicatifs de planification pluriannuelle (DIPP), le NAD de la Serbie et les documents de programmation adoptés ultérieurement. Toutefois, ils étaient souvent trop généraux, si bien qu'il a été difficile d'évaluer objectivement les progrès réalisés dans les domaines d'intervention¹¹. Les sous-comités de suivi sectoriels (SCSS, voir point 58) créés récemment ont confirmé la gravité du problème. Par exemple, le SCSS consacré à l'état de droit et celui chargé de la réforme de l'administration publique ont tous les deux indiqué, en novembre 2012, qu'il n'était généralement pas possible de mesurer les progrès parce que les indicateurs n'étaient pas suffisamment bien définis, et ont recommandé d'améliorer la définition des indicateurs au cours des prochains cycles de programmation¹².

15

Cependant, avec le passage progressif à une approche sectorielle, des changements ont été introduits lors des processus de programmation 2012 et 2013 de l'IAP. Les groupes de travail sectoriels ont défini, pour la période allant jusqu'à 2020, des indicateurs RACER¹³, des références et des valeurs cibles liés au dernier NAD de la Serbie, à intégrer dans les fiches de secteur et de projet de 2013¹⁴.

La Commission, conjointement avec les autorités serbes, améliore progressivement sa méthode de sélection des projets pertinents

16

Au début de la période de programmation 2007-2013, la hiérarchisation des projets opérée par le SEIO, la délégation de l'UE et les services centraux de la Commission n'a pas empêché la sélection de projets insuffisamment développés ou hasardeux. Ces projets n'auraient pas dû être retenus ou auraient dû être mis en réserve pour un programme annuel ultérieur¹⁵. Les problèmes en rapport avec la programmation, recensés lors des travaux de suivi de la Commission, comprennent le soutien insuffisant des autorités nationales, un manque de coordination interinstitutionnelle, des faiblesses dans la conception des projets, une définition médiocre des termes de référence, des solutions de financement non durables et une exploitation insuffisante des enseignements tirés des projets précédents.

- 9 Décision 2008/213/CE du Conseil du 18 février 2008 relative aux principes, aux priorités et aux conditions figurant dans le partenariat européen avec la Serbie, y compris le Kosovo selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies du 10 juin 1999 et abrogeant la décision 2006/56/CE (JO L 80 du 19.3.2008, p. 46).
- 10 L'aide est subordonnée aux progrès accomplis pour respecter les critères de Copenhague et concrétiser les priorités spécifiques des partenariats européens eux-mêmes (annexe 1, point 5, de la décision 2008/213/CE du Conseil).
- 11 Le rapport d'évaluation de l'aide IAP au secteur de l'agriculture et du développement rural pendant la période 2007-2011 concluait que la mesure des performances et de l'incidence escomptées restait à améliorer, car les indicateurs figurant dans les documents de programmation n'étaient pas suffisamment appropriés et mesurables (rapport d'évaluation établi par AESA Consortium en janvier 2013).
- 12 Procès-verbaux de la réunion du 15 novembre 2012 du SCSS consacré à l'état de droit et de la réunion du 16 novembre 2012 du SCSS consacré à la réforme de l'administration publique.
- 13 RACER signifie pertinents («*Relevant*»), c'est-à-dire étroitement liés aux objectifs de l'intervention, acceptés («*Accepted*») par l'ensemble des parties prenantes, crédibles («*Credible*») pour les profanes et faciles à interpréter, faciles («*Easy*») à surveiller, la collecte de données devant être possible moyennant peu de frais, et résistants («*Robust*») à la manipulation.
- 14 Les fiches de secteur et de projet sont des documents standardisés présentés à la Commission par le pays bénéficiaire de l'IAP, pour une année donnée, à l'issue de discussions. Elles énoncent clairement, au niveau du secteur ou du projet, les axes prioritaires, les objectifs, les opérations envisagées, les résultats escomptés ainsi que les indicateurs objectivement vérifiables et afférents, et les modalités de mise en œuvre prévues, assorties de grandes étapes.
- 15 Entre mai 2009 et mai 2013, le nombre de projets IAP jugés hasardeux par la délégation de l'UE était de 14 par mois en moyenne.

17

Le niveau de cofinancement des projets et l'effet de levier attendu du financement IAP ne faisaient pas partie des critères appliqués lors du processus de sélection. Jusqu'en 2012, la Commission européenne n'a pas diffusé de lignes directrices concernant le cofinancement parallèle pour l'IAP. La Serbie s'est engagée à cofinancer les programmes annuels 2007 à 2012 de l'IAP à hauteur de 289 millions d'euros, soit 24 % de la dotation globale (nationale et attribuée par l'Union) de cet instrument¹⁶. Cependant, il s'est avéré difficile de déterminer si elle avait honoré son engagement en matière de cofinancement, et il n'existait pas de lignes directrices concernant les mesures à prendre en cas de non-respect d'engagements de ce type.

18

La délégation de l'UE ainsi que les autorités serbes ont déployé de réels efforts pour résoudre les problèmes recensés et en tenir compte lors des exercices de programmation ultérieurs. En outre, la Commission et le SEIO ont amélioré le processus de sélection dans le cadre des programmes 2012 et 2013 de l'IAP, avec notamment:

- a) des exigences plus strictes pour ce qui est de la maturité des projets;
- b) un accord conclu en 2012 entre la Commission et les autorités serbes, concernant des lignes directrices en matière de cofinancement parallèle.

La participation des organisations de la société civile au financement IAP en faveur de la gouvernance a progressivement augmenté

19

Dans la stratégie de l'UE en matière d'élargissement, le renforcement des OSC et de leur participation à l'élaboration des politiques est préconisé. Dans les programmes annuels 2007 à 2010 de l'IAP pour la Serbie, quatre projets de soutien à la société civile ont ainsi été approuvés, pour un montant total de 9 millions d'euros.

20

Depuis 2007, le statut des OSC ainsi que la coopération du gouvernement avec ces organisations se sont fortement améliorés. Les OSC de Serbie sont maintenant très actives dans le domaine de la gouvernance et de la lutte contre la corruption¹⁷. De manière plus générale, il est possible, depuis 2010, de consulter régulièrement les OSC au sujet de la programmation de l'IAP; toutefois, au moment de l'audit, le recours à ce mécanisme de consultation n'était pas encore très répandu.

- 16 Sur la base des données contenues dans les programmes annuels de l'IAP pour la Serbie. Ce haut niveau de cofinancement résulte essentiellement du fait que, en 2011, les autorités serbes se sont engagées à affecter 122 millions d'euros au programme d'investissement environnemental municipal financé par prêts et subventions (*Municipal Environment Grant-Loan Investment Programme*, MEGLIP) dans le secteur Environnement, changement climatique et énergie.
- 17 Voir par exemple les résultats du projet 15 (dialogue au niveau de la société civile) dans l'**encadré 8**.

La coordination avec les autres donateurs n'a été que partiellement efficace, mais va en s'améliorant

21

Bien que des efforts aient été accomplis, la coordination des premiers projets IAP avec ceux des autres donateurs afin de veiller à leur complémentarité et d'éviter les chevauchements n'était pas soumise à une discipline stricte, en particulier dans le secteur de l'état de droit (voir **encadré 1**).

Encadré 1

Exemples d'insuffisances en matière de coordination dans le secteur de l'état de droit

Le projet 3 (système judiciaire) est un exemple type de mauvaise coordination, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. En effet, le système de gestion des affaires financé par l'UE et un autre système financé par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) ont été utilisés simultanément. Le fait que d'importants investissements informatiques au titre de l'IAP ont été mis en œuvre sans véritable stratégie informatique est révélateur du manque de coordination et d'appropriation au niveau local en ce qui concerne les questions informatiques dans le secteur de l'état de droit.

22

Toutefois, depuis le passage à l'approche sectorielle, la documentation relative à l'IAP atteste une coordination améliorée et plus systématique des donateurs. Les groupes de travail sectoriels les consultent désormais de manière régulière et, dans le cadre de son dialogue avec la Serbie, la Commission exploite largement la participation des organisations internationales dans leurs domaines de compétence respectifs, notamment celle de la Banque mondiale (rapports établis dans le cadre de l'initiative PEFA, relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière), de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (évaluations réalisées dans le cadre de l'initiative SIGMA), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), du Conseil de l'Europe et des organisations des Nations unies¹⁸.

La Commission a commencé à corriger les faiblesses qui affectent la conception des projets et qui ont contribué aux retards dans leur mise en œuvre

23

La Cour s'est attachée à déterminer si les 15 projets audités (voir **annexe I**) ont ciblé des objectifs précis, s'ils ont reposé sur une évaluation précise des besoins et si la conditionnalité appropriée a été intégrée dans leur conception. Elle a également cherché à savoir si les projets ont été mis en œuvre dans les délais prévus, s'ils ont fait l'objet d'un suivi adéquat et si des mesures correctrices ont été prises le cas échéant.

18 Le partenariat de la Commission avec les organisations internationales n'est pas limité à la production d'informations à utiliser dans le cadre du dialogue. En effet, plusieurs projets IAP sont mis en œuvre en collaboration avec ces organisations, par exemple le projet de 2010 relatif au corridor X avec la Banque mondiale, le projet de 2007 relatif à la bonne gouvernance locale et le projet de 2010 relatif à la lutte contre le blanchiment d'argent avec le Conseil de l'Europe, le projet de 2008 relatif au système d'information hospitalier avec le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets, le projet de 2010 relatif au soutien à la société civile avec l'OSCE et le projet de 2012 relatif au soutien au développement des PME avec la BERD.

Dans la conception des projets et des contrats, la Commission n'a dans un premier temps pas accordé toute l'attention requise à une définition précise des objectifs des projets, à l'évaluation précise des besoins et aux enseignements tirés des projets précédents

24

Pour tous les projets audités, les priorités définies dans les documents de stratégie de l'IAP avaient été respectées, mais pour près de la moitié d'entre eux, les objectifs visés étaient trop vagues ou irréalistes (voir **encadré 2**). Cependant, la Commission a adapté souplesment la liste des objectifs et des éléments livrables attendus lorsque cela s'est avéré nécessaire eu égard au long délai – jusqu'à quatre ou cinq ans – entre l'élaboration des grandes lignes du projet et l'obtention de ses réalisations effectives¹⁹. Cette

souplesse a permis de compenser en grande partie, mais pas totalement, les conséquences défavorables du manque de précision ou de réalisme affectant les objectifs initiaux des projets.

25

Certains projets audités ont été conçus et mis en œuvre sans qu'il ait été tenu compte d'une évaluation précise des besoins, ce qui, dans certains cas, s'est traduit par une utilisation inefficace des fonds de l'IAP (voir **encadré 3**). En 2012, la Commission a commencé à prendre des mesures pour insister davantage sur l'évaluation des besoins dans la conception des interventions, comme l'a montré l'examen, par la Cour, des fiches de secteur et de projet 2012 de l'IAP.

¹⁹ Ces longs délais d'exécution sont également mentionnés au point 11 du projet de rapport de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen sur les fonds de préadhésion de l'Union européenne du 20 juin 2013 [référence 2011/2033(INI), p. 25].

Encadré 2

Exemples d'objectifs vagues ou irréalistes pour certains projets

En l'absence de données de référence, il a été difficile d'évaluer le degré de réalisation des objectifs de certains projets tels que celui de renforcer le rôle du ministère de la santé, dans le projet 10 (services médicaux d'urgence), ou celui visant à faciliter le processus d'adhésion en promouvant et en renforçant la connaissance mutuelle ainsi que la compréhension du processus d'intégration de la Serbie à l'UE, dans le projet 15 (dialogue Serbie-UE au niveau de la société civile).

Le projet 7 (soutien à l'autorité des marchés publics) comprenait un élément relatif aux marchés publics en ligne qui s'est avéré irréaliste par la suite.

Encadré 3

Exemple d'évaluation insuffisante des besoins

Dans le projet 14 (développement rural), 40 % de l'équipement informatique fourni était inutilisé, et une partie de cet équipement se trouvait toujours dans l'entrepôt de l'organisme payeur au moment de la visite d'audit.

26

Lors de la conception des projets audités, il n'a guère été tenu compte des enseignements tirés de la mise en œuvre des projets précédents. La section correspondante, dans les fiches de projet, a plutôt été rédigée pour la forme. De plus, aucune des fiches de projet auditées ne mentionnait d'enseignements spécifiques tirés de projets similaires dans d'autres pays bénéficiaires. En fait, les mécanismes visant à dégager les leçons de l'expérience, à la Commission, exploitaient principalement les conclusions des évaluations au niveau macro, parfois plusieurs années après les événements considérés, et ne permettaient donc pas d'obtenir des réponses à temps pour la conception.

Il était peu à peu remédié aux faiblesses au niveau des conditions à remplir pour lancer les projets et de la détermination de l'ordre des opérations

27

Une attention insuffisante à la conditionnalité et à l'ordre des opérations dans la conception des projets a souvent compromis le bon déroulement et la réalisation ponctuelle des projets IAP (voir **encadré 4**).

28

La Commission a généralement vérifié si la législation nationale nécessaire à l'efficacité de l'intervention était en place. Toutefois, deux des projets audités comportaient des éléments qui n'étaient pas suffisamment bien alignés sur la législation serbe existante ou en projet et qui étaient donc inutiles (voir **encadré 5**).

29

En ce qui concerne les projets regroupant plusieurs contrats complémentaires (contrats de fournitures et contrats de renforcement des capacités), une analyse de marché approfondie réalisée à titre préparatoire ne figurait pas parmi les conditions requises, en particulier dans le cas d'équipements spécialisés ou sensibles. Par exemple, aucune étude de marché n'a été exigée dans le cadre du projet 1 (réforme de la police). Or, l'inexécution du contrat de fourniture a gravement compromis l'utilité et l'efficacité de l'autre volet du double contrat.

Encadré 4

Exemples d'insuffisances affectant la conditionnalité et le déroulement des projets

Les deux contrats de services composant le projet 9 (développement régional) ont été mal coordonnés dans le temps. Les stratégies de développement régional ont été élaborées avant le plan national correspondant et ont donc dû être redéfinies en fonction de ce plan.

S'agissant du projet 12 (pont Žeželj), l'obtention des permis de construire nécessaires ne constituait pas un préalable au projet, mais une activité à mener dans le cadre de ce dernier. Ceci a posé un problème car, en Serbie, l'obtention d'un permis de construire est un processus laborieux. Ainsi, le projet a été lancé en mars 2011, mais les contractants n'ont obtenu les permis requis qu'en avril 2012, ce qui a retardé le projet.

Exemples d'incompatibilités avec la législation

L'un des éléments du projet 1 (réforme de la police) a dû être abandonné parce que le bénéficiaire a déclaré que la législation serbe n'autorisait pas les tests d'intégrité chez les policiers.

S'agissant du projet 10 (services médicaux d'urgence), les défibrillateurs qui ont été commandés pour être mis à la disposition du public n'ont pratiquement pas été utilisés, car, en vertu de la législation serbe, leur emploi est réservé au personnel médical.

30

Cependant, s'agissant des appels à propositions, la conditionnalité, stricte, a été appliquée avec rigueur, comme dans le cas du projet 15 (dialogue Serbie-UE au niveau de la société civile), qui a bénéficié d'un fort engagement parmi les OSC et leurs partenaires de projet.

31

Par rapport à l'IAP 2007 et 2008, les documents de programmation postérieurs à 2012 dénotent une plus grande insistance sur la conditionnalité. L'absence de permis ou d'étude de faisabilité a pu se traduire par la mise en attente de propositions de projet²⁰ ou par la réduction de leur ampleur.

Des retards ont affecté la mise en œuvre des projets audités, mais, globalement, la capacité d'absorption de l'IAP a été jugée bonne par la Commission

32

Tous les projets audités ont connu des retards, parfois importants, au niveau de leur mise en œuvre, ce qui peut donner à penser que la capacité de certains partenaires de projet serbes à réaliser les interventions correspondantes a été surestimée. La capacité d'absorption s'est souvent avérée limitée dans les grands projets d'infrastructure tels que le projet 12 (pont Žeželj, voir point 43). Une meilleure absorption des fonds de l'IAP s'est traduite par le succès des appels à propositions, en particulier en ce qui concerne le programme de subventions intégré dans le projet 5 (programme de soutien aux municipalités), pour lequel ont été présentés plus de 200 projets. Parmi ceux-ci, 67 ont été financés, et la plupart de leurs activités ont été réalisées dans les délais prévus.

20 Ainsi, le projet de transport intermodal a été reporté pendant plusieurs années depuis l'IAP 2011 en raison de l'absence de certains permis.

Observations

33

Cependant, bien que les contrats de l'échantillon audité aient subi des retards et aient fait l'objet de prorogations sans frais, les forts taux de passation de contrats et de paiement communiqués par la délégation de l'UE pour le cycle de programmation 2007-2013 donnent à penser que la capacité d'absorption au niveau national pour l'IAP dans son ensemble est plutôt élevée.

Les interventions au titre de l'IAP ont fait l'objet d'un suivi au niveau du contrat, mais non au niveau du projet

34

Les interventions au titre de l'IAP n'ont pas fait l'objet d'un suivi systématique au niveau du projet. Les comités de pilotage, fallacieusement appelés «comités de pilotage de projets», n'ont toutefois été responsables que de certains contrats, et non de l'ensemble du projet correspondant.

35

Les pratiques relatives aux vérifications sur place de la délégation de l'Union ont d'abord varié, mais, en 2011, celle-ci a amélioré la situation en introduisant un mécanisme formel de suivi interne. Le mécanisme de suivi externe axé sur les résultats (*Result-Oriented Monitoring*, ROM) instauré en 2009 est désormais couramment utilisé pour les projets de renforcement des capacités. La Cour a constaté que les rapports ROM relatifs aux projets audités ont généralement apporté des informations appropriées sur leur avancement.

36

S'agissant des projets comprenant à la fois une composante nationale et une composante IAP, comme le projet 6 (soutien à l'administration douanière), celles-ci ont été gérées séparément, sans aucun échange formel d'informations entre les autorités serbes et la délégation de l'UE. En outre, les contraintes de temps applicables à la composante nationale étaient moins strictes que celles imposées à la composante IAP. Depuis 2012, l'accord relatif au cofinancement parallèle conclu avec les autorités serbes a permis à la Commission d'intensifier ses efforts pour remédier à ce manque de coordination (voir points 17 et 18).

L'approche de la Commission en matière de mesures correctrices a été assez limitée

37

Les mesures correctrices prises par la Commission, le cas échéant, au cours du processus de mise en œuvre, n'ont pas permis de résoudre les difficultés qui ont entraîné des retards (voir point 16). Elles ont essentiellement consisté à prolonger simplement la durée des contrats sans imposer de frais supplémentaires ou à apporter des modifications aux activités prévues dans leur cadre. Lorsque, par exemple, un projet est resté en suspens parce que les autorités serbes ne se sont pas suffisamment investies, les ressources financées par l'IAP ont été réaffectées à de nouvelles activités. La Commission n'a pas envisagé une réaction plus sévère telle que le report de la mise en œuvre jusqu'à ce que les problèmes aient été résolus ou même l'abandon du projet.

Observations

38

Les conditions intégrées dans la conception des projets n'ont généralement pas été assez restrictives pour entraîner automatiquement des mesures correctrices (voir points 27 à 29)²¹. Cependant, la délégation de l'UE a pris en charge et résolu de sérieux problèmes qui concernaient les bénéficiaires et étaient susceptibles de compromettre les procédures d'appels d'offres, de passation de contrats et de mise en œuvre. Les questions qu'il n'a pas été possible de régler au niveau de la délégation ont été transmises aux comités de suivi et, en dernier recours, au comité mixte de suivi de l'IAP.

Les projets IAP ont généralement donné lieu aux réalisations prévues, mais les autres résultats ne sont pas nécessairement durables

39

La Cour a examiné si les réalisations prévues ainsi que les autres résultats ont été obtenus, et si les procédures d'appels d'offres et de marchés publics ont été mises en œuvre correctement. Elle a également cherché à déterminer si la durabilité des réalisations des projets et des autres résultats avait des chances d'être maintenue après la fin du financement au titre de l'IAP.

40

Le **tableau 2** (pour les projets se rapportant à la gouvernance) et le **tableau 3** (pour les projets relevant d'autres domaines) donnent un aperçu détaillé des constatations de la Cour en ce qui concerne les réalisations et les autres résultats des projets. Lors de son évaluation, la Cour a pris en considération, le cas échéant, les conclusions pertinentes des rapports et évaluations ROM²².

Les projets IAP ont permis d'obtenir l'essentiel des réalisations et des autres résultats prévus

41

Malgré des retards systématiques, les projets audités qui étaient achevés au moment de l'audit avaient donné lieu à la plupart des réalisations prévues initialement ou après réexamen au cours de leur mise en œuvre. De fait, l'obtention des réalisations escomptées était une condition préalable au versement du paiement final par la Commission; ceci explique que les réalisations non obtenues à l'achèvement des projets aient été très peu nombreuses (voir **encadrés 7, 9 et 10**). Toutefois, certaines des constatations d'audit ont amené à s'interroger sur l'utilité de certaines réalisations (souvent secondaires) à moyen ou à long terme (voir point 48).

42

Les projets ont généralement permis d'obtenir non seulement les réalisations à court terme, mais encore de bons résultats à long terme, et ont ainsi contribué à la concrétisation des objectifs de l'aide IAP. Dans l'ensemble, les huit projets IAP audités qui se rapportaient à la gouvernance ont aidé à renforcer les capacités des institutions bénéficiaires et/ou à améliorer le cadre juridique national (voir **encadré 6**). La Cour a constaté que de graves insuffisances affectaient les résultats de quatre projets relevant du domaine de la gouvernance (voir **encadré 7**).

21 Ceci est confirmé dans le projet de rapport d'évaluation de la mise en œuvre et du financement, par l'IAP et par d'autres donateurs, de l'aide au secteur de l'état de droit en Serbie (*Evaluation of the rule of law sector implemented and financed by IPA and other donors in Serbia*) de mai 2013, qui couvre la période 2007-2011: le fait qu'un projet soit mis en route alors que les conditions nécessaires à la réalisation de ses activités ne sont pas réunies dénote toujours une faiblesse de conception (p. 24), et il conviendrait d'introduire une conditionnalité assortie de la possibilité de suspendre la mise en œuvre du projet, à titre de sanction (p. 59).

22 Notamment le rapport d'évaluation intermédiaire et de méta-évaluation de l'aide IAP consacré à la Serbie (ECORYS, *Interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, Country Report Serbia*, août 2013). Voir également les évaluations visées dans les notes 22, 24, 28 et 30.

Encadré 6

Exemples de projets dans le domaine de la gouvernance ayant produit des résultats tangibles

Le projet 2 (lutte contre la corruption) a contribué avec succès au renforcement des capacités administratives de l'agence de lutte contre la corruption, notamment grâce à l'apport de solutions informatiques. Il a également permis d'améliorer le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption dans la mesure où l'un des volets consistait à participer à l'élaboration et à la révision d'une stratégie et d'un plan d'action en la matière.

Le projet 5 (programme de soutien aux municipalités) a contribué au renforcement des capacités des administrations locales et à l'amélioration des services aux citoyens, comme l'ont confirmé les contrôles sur place opérés par la Cour à Kraljevo (système d'information géographique) et à Niš (centre d'appel et centre des permis de construire). Le projet a également permis d'améliorer la communication et la coopération entre les municipalités et les entreprises de services publics intervenant sur leur territoire.

Encadré 7

Exemples de projets dans le domaine de la gouvernance ayant produit des résultats mitigés

Dans le cadre du projet 5 (programme de soutien aux municipalités), le module consacré au soutien de l'initiative relative à l'émission d'obligations municipales a produit des résultats limités. La conférence permanente des villes et des municipalités encourageait le remplacement des prêts bancaires traditionnels par des obligations municipales, mais s'est heurtée à l'opposition des banques et à la résistance au changement des municipalités. Le volume des obligations municipales est resté très faible. À la mi-2013, seules deux municipalités en avaient émis: celle de Novi Sad, pour 35 millions d'euros, et celle de Pančevo, pour 1 million d'euros. Le marché secondaire financé par l'IAP n'a jamais eu d'activité, car le nombre d'émissions était trop faible.

Le projet 8 (contrôle interne des finances publiques) a permis d'établir une unité centrale d'harmonisation au ministère des finances; cependant, au moment de l'audit, cette unité consacrait toutes ses ressources à des activités de formation et n'exerçait pas encore les autres responsabilités classiques des cellules de ce type, par exemple l'élaboration de stratégies et de normes en matière d'audit interne. En particulier, elle n'avait pas encore apporté de soutien aux gestionnaires financiers et aux auditeurs internes en ce qui concerne l'évaluation des risques et la gestion de la fraude. Les unités d'audit interne prévues avaient été mises en place, mais rencontraient des problèmes de personnel. Toutefois, le projet a permis d'élaborer un système de certification pour les auditeurs internes.

Encadré 8

Exemples de projets IAP relevant d'autres domaines que la gouvernance ayant produit de bons résultats

Les éléments du projet 13 (société Electric Power of Serbia) financés par l'IAP ont donné les résultats escomptés, pour ce qui est du renforcement des capacités en matière de marchés publics et de la mise en place de systèmes antipollution conformes à l'acquis.

Les subventions aux OSC incluses dans le projet 15 (dialogue au niveau de la société civile) ont permis d'obtenir des résultats durables tels que l'élaboration de méthodologies pratiques en matière de lutte contre la corruption dans le secteur de la santé et de surveillance des procédures de marchés publics par les citoyens, et la réalisation d'une enquête sur le système national d'intégrité.

43

Sur les sept projets audités relevant d'autres domaines d'intervention que celui de la gouvernance, quatre avaient produit ou étaient en bonne voie pour produire les autres résultats prévus (voir **encadré 8**), et deux ont été jugés partiellement efficaces (voir **encadré 9**). Le septième projet, à savoir le projet 12 (pont Žeželj), était en cours au moment de l'audit et devait, selon les prévisions, avoir 18 mois de retard. Les grands projets d'infrastructure figurent souvent dans les listes de projets au point mort, ce qui est révélateur d'un problème récurrent de lenteur et de dépassement des délais²³. Dans le passé, l'UE avait déjà financé deux autres projets visant à soutenir la reconstruction du pont Žeželj: un projet CARDS de 2004²⁴ portant sur le financement de la spécification de conception détaillée et un projet IAP de 2008 concernant la supervision de la reconstruction. Malgré des subsides importants et une substantielle aide technique de l'Union, les autorités serbes continuent de planifier et d'exécuter médiocrement les projets d'investissement. La disponibilité des permis de construire reste une question sérieuse, à laquelle la Commission s'attaque progressivement dans la programmation de l'IAP (voir point 31).

23 Maxima Consulting, *Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per sector* (Évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'aide au développement apportée à la République de Serbie, par secteur), référence SWE14/OC01-18, 2014, p. 80.

24 Au cours de la période 2000-2006, les programmes de soutien à la Serbie ont essentiellement été financés au titre du règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil du 5 décembre 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/CE [règlement CARDS (JO L 306 du 7.12.2000, p. 1)]. L'acronyme «CARDS» désigne l'assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*).

Encadré 9

Exemples de projets IAP partiellement efficaces dans des domaines autres que la gouvernance

Le projet 11 (compétitivité du secteur privé) a en partie produit les résultats escomptés en ce qui concerne le renforcement des institutions: au niveau gouvernemental, une révision de la stratégie de formation de grappes s'impose, et il est nécessaire d'élaborer des mesures efficaces pour le soutien au développement de la chaîne d'approvisionnement locale. Une réalisation partielle des objectifs a également été constatée pour l'internationalisation: cinq des huit objectifs ont été atteints.

Le projet 14 (développement rural) s'est lui aussi avéré partiellement efficace. L'organisme payeur et l'autorité de gestion avaient bien été mis en place, mais leur accréditation avait été retardée (d'un an et demi, au moment de l'audit) par des événements extérieurs au projet. L'organisme payeur était incapable d'assurer les activités prévues au titre du projet, particulièrement la formation. Le deuxième élément du projet (Leader) a également produit des résultats partiels. Les efforts pour créer les structures locales prévues ont porté leurs fruits, mais le projet n'a pas permis de développer une masse critique de personnel qualifié.

Les procédures d'appels d'offres et de marchés publics ont généralement été efficaces

44

Les procédures d'appels d'offres et de marchés publics se sont généralement avérées appropriées pour garantir l'obtention, en temps opportun, des réalisations escomptées²⁵. Toutefois, pour quatre projets audités, l'achat de tout ou partie de l'équipement prévu a posé de sérieux problèmes, en particulier lorsqu'il s'agissait d'équipement spécialisé ou sensible (voir **encadré 10**).

45

La Commission n'a pas demandé de document de suivi synthétique concernant l'historique des appels d'offres infructueux ni analysé les raisons pour lesquelles certaines de ces procédures n'ont pas abouti, parfois à plusieurs reprises. Aucun élément probant permettant d'attester le respect des dispositions du guide de programmation de l'IAP de 2008 en matière d'équipement spécialisé²⁶ n'a été trouvé.

Les perspectives de durabilité des projets IAP n'ont pas été pleinement satisfaisantes

46

Dans les deux tiers des projets audités, la Cour a détecté des problèmes liés à la durabilité de certaines réalisations et d'autres résultats. La durabilité des avantages apportés par les biens achetés a été particulièrement menacée lorsque des décisions cruciales n'ont pas été prises ou lorsque les ressources budgétaires du bénéficiaire étaient insuffisantes et que ce dernier était tributaire des donateurs (voir **encadré 11**). Celle des projets relatifs à la gouvernance a été essentiellement compromise en raison de questions de ressources humaines aggravées par les mesures d'austérité adoptées par le gouvernement serbe à la suite de la crise mondiale (voir **encadré 12**).

25 Dès lors que c'est la délégation de l'UE qui a mis en œuvre les procédures de marchés publics dans le cadre de la gestion centralisée, ces projets ne permettent pas de tirer de conclusions sur les capacités administratives des autorités serbes en ce qui concerne les marchés publics.

26 Pour les projets ou les éléments de projets d'investissement portant sur de l'équipement spécialisé ou bénéficiant d'un budget substantiel, l'approbation finale de la fiche de projet est subordonnée à la présentation préalable d'une étude de marché appropriée. S'il s'avère nécessaire de déroger à cette règle, le coordinateur national IAP doit justifier cette exception, par écrit, auprès de la Commission européenne (point 7.2 du guide de programmation de l'IAP).

Encadré 10

Exemples de problèmes affectant les appels d'offres et les marchés publics

Dans le cas du projet 1 (réforme de la police), la procédure d'appel d'offres concernant l'équipement nécessaire à la surveillance discrète est arrivée à expiration et les fonds qui y étaient affectés ont finalement été dégagés. L'équipement n'ayant pas été acheté, le bénéficiaire n'a pas pu tenir ses engagements, et le service de contrôle interne n'est toujours pas en mesure de lutter efficacement contre la corruption dans la police, ce qui constituait un objectif fondamental du projet.

Dans le projet 6 (soutien à l'administration douanière), le deuxième lot d'équipement financé par l'IAP (vêtements) a finalement été supprimé de l'appel d'offres en raison de difficultés pour respecter les règles d'origine de l'Union et a été financé directement par la Serbie.

Encadré 11

Exemples de risques pour la durabilité

Au moment de l'audit, les autorités serbes n'avaient toujours pas choisi quel système (système SAPS de l'UE ou système AVP des États-Unis) introduire sur le réseau des tribunaux serbes, alors que cette décision était cruciale pour la durabilité du projet 3 (système judiciaire). Il n'était pas certain qu'un financement serait disponible pour un déploiement national, et des problèmes liés à la durée de vie des logiciels ainsi que du matériel insuffisant ou obsolète étaient en outre susceptibles de le compromettre. Quelque 70 % du budget informatique alloué à l'appareil judiciaire serbe ont été versés par l'IAP ou par d'autres donateurs, les 30 % restants provenant du budget de l'État. Ceci ne constitue pas une solution durable pour assurer le développement informatique ou susciter l'adhésion des bénéficiaires.

Le principal élément de nature à compromettre la durabilité du projet 9 (développement régional) a résidé dans le manque de clarté des rôles et des responsabilités de l'État et des régions en matière de politique de développement régional. Un consensus ne s'est pas dégagé clairement en ce qui concerne le degré de décentralisation et la manière dont la place à occuper par la régionalisation pourrait s'y inscrire²⁷. Les agences de développement régional bénéficiant du soutien risquaient fortement de ne pas pouvoir survivre sans des rôles et des responsabilités clairement définis. En outre, elles connaissaient de graves problèmes financiers et dépendaient toujours des donateurs.

Le remplacement des ambulances financées par l'IAP, qui devaient arriver prochainement en fin de vie utile et dont les frais d'entretien augmentaient constamment, n'a été ni anticipé, ni prévu au calendrier. Il n'était donc pas certain que les capacités renforcées obtenues grâce au projet 10 (services médicaux d'urgence) pourraient être maintenues à long terme.

27 IBF International Consulting, *Ex-ante evaluation of the national plan for regional development and the regional development strategies* (évaluation ex ante du plan national de développement régional et des stratégies de développement régional), juillet 2012, p. 7.

Encadré 12

Exemples de problèmes de ressources humaines affectant des projets relevant du domaine de la gouvernance

La durabilité des résultats du projet 8 (contrôle interne des finances publiques) est subordonnée à la capacité du ministère des finances de constituer une équipe permanente composée d'un nombre suffisant d'auditeurs internes spécialisés dans l'audit du secteur public. Étant en compétition avec le secteur privé et l'institution supérieure de contrôle, le ministère a rencontré des difficultés pour finaliser son plan de recrutement et limiter la rotation du personnel²⁸.

Cette rotation compromet également les capacités institutionnelles des nouveaux organismes chargés de mettre en œuvre le volet Développement rural de l'IAP, financés grâce au projet 14 (développement rural)²⁹.

28 Les unités d'audit interne rencontrées lors de l'audit étaient confrontées à des problèmes de personnel. Au ministère de la justice, deux auditeurs internes (non certifiés) étaient en fonction, au lieu des huit prévus. Au ministère des finances, un seul auditeur interne (le chef d'unité) travaillait, alors que trois étaient prévus.

29 Voir le rapport d'évaluation de l'aide de l'IAP et d'autres donateurs au secteur de l'agriculture et du développement rural (*Evaluation of Agriculture and Rural development Sector implemented and financed by IPA programme and other donors*), évaluation sectorielle, janvier 2013, p. 37-39.

47

La législation, qui a nui à l'efficacité de certains éléments des projets (voir point 28), a pu favoriser la durabilité de certains projets considérés dans leur globalité. Par exemple, la nouvelle loi serbe sur les marchés publics a apporté une garantie de durabilité pour bon nombre des résultats du projet 7 (soutien à l'autorité des marchés publics), ainsi que pour certaines des actions financées par des subventions auditées dans le cadre du projet 15 (dialogue au niveau de la société civile).

Tableau 2 Projets IAP relevant du domaine de la gouvernance – Évaluation des réalisations et des autres résultats

Critères d'audit	Projet							
	1. Réforme de la police	2. Lutte contre la corruption	3. Système judiciaire	4. Ministère public et système pénal	5. Programme de soutien aux municipalités	6. Administration des douanes serbe	7. Autorité des marchés publics	8. Contrôle interne des finances publiques, phase 3
Les réalisations prévues ont été obtenues.	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant
Les autres résultats escomptés ont été produits.	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	S.O. Projet en cours	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant
Les procédures d'appels d'offres et de marchés publics ont été organisées de manière à garantir l'obtention, en temps opportun, des réalisations escomptées.	Insuffisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant
La législation nationale nécessaire à l'efficacité de l'intervention était en place.	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant
Le projet avait de bonnes perspectives de durabilité après la fin du financement au titre de l'IAP, en particulier parce que le financement post-IAP était garanti, et parce que le bénéficiaire s'était suffisamment approprié le projet pour en assurer la continuité et qu'il possédait les capacités nécessaires à cet effet.	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant	Insuffisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant	Satisfaisant	Satisfaisant	Partiellement satisfaisant

- Satisfaisant
- Partiellement satisfaisant
- Insuffisant

48




Les efforts de suivi concernant la durabilité sont inappropriés. L'incidence et l'utilité des contrats sont rarement évaluées après l'expiration de ceux-ci. Des exercices ROM ex post visant à contrôler la durabilité à moyen et à long terme des résultats des projets IAP n'ont pas encore été lancés en Serbie. La personne à qui incombe la responsabilité en ce qui concerne l'incidence et la durabilité à moyen ou à long terme des résultats escomptés n'est pas définie dans les projets/

contrats eux-mêmes pour la période post-contractuelle. Un mécanisme de suivi approprié fait particulièrement défaut dans les cas où l'utilité pratique de certains éléments livrables ne peut être évaluée que plusieurs années après le projet: documents d'orientation, protocoles, procédures, manuels, analyses, études diverses, etc., ou lorsque cela est expressément mentionné, comme dans le projet 1 (réforme de la police) et le projet 10 (services médicaux d'urgence).

Tableau 3

Projets IAP relevant d'autres domaines que la gouvernance – Évaluation des réalisations et des autres résultats

Critères d'audit	Projet						
	9. Programme de développement régional	10. Services médicaux d'urgence	11. Compétitivité du secteur privé	12. Pont Žeželj	13. Société Electric Power of Serbia	14. Politiques de développement rural	15. Société civile
Les réalisations prévues ont été obtenues.				S.O. Projet en cours			
Les autres résultats escomptés ont été produits.				S.O. Projet en cours			
Les procédures d'appels d'offres et de marchés publics ont été organisées de manière à garantir l'obtention, en temps opportun, des réalisations escomptées.							
La législation nationale nécessaire à l'efficacité de l'intervention était en place.				S.O.			
Le projet avait de bonnes perspectives de durabilité après la fin du financement au titre de l'IAP, en particulier parce que le financement post-IAP était garanti, et parce que le bénéficiaire s'était suffisamment approprié le projet pour en assurer la continuité et qu'il possédait les capacités nécessaires à cet effet.							

	Satisfaisant
	Partiellement satisfaisant
	Insuffisant

Deuxième partie – La gestion par la Commission de l'aide autre que financière en faveur de la gouvernance

La Commission a accordé une grande place aux questions de gouvernance dans son dialogue avec la Serbie, avec des effets de plus en plus positifs

49

La Cour a cherché à déterminer si les questions essentielles en matière de gouvernance ont été véritablement abordées dans le cadre du dialogue UE-Serbie, si des actions ont été définies et si un suivi en a été assuré. Elle s'est également attachée à savoir si les priorités politiques ont été prises en considération lors de l'élaboration des politiques et de la conception des projets. La Cour a examiné dix projets IAP récents dans des secteurs autres que la gouvernance (voir **annexe II**) afin d'évaluer dans quelle mesure la gouvernance et la lutte contre la corruption ont été intégrées dans ces projets en tant que questions transversales.

La Commission et la Serbie entretenaient un dialogue structuré sur la gouvernance

50

L'accord de stabilisation et d'association (voir point 2) inclut des dispositions relatives au dialogue UE-Serbie en ce qui concerne les questions politiques et les politiques de coopération³⁰. La Commission a mis en place un système complexe de réunions et de documents officiels et moins formels, à plusieurs niveaux, permettant un dialogue permanent approfondi avec les partenaires serbes. La **figure 2** représente les structures mises en place pour le dialogue permanent

renforcé (DPR), le dialogue dans le cadre de l'accord intérimaire et le dialogue de haut niveau relevant de l'IAP. La **figure 3** illustre la complexité du dialogue général sur les politiques et de la programmation de l'IAP.

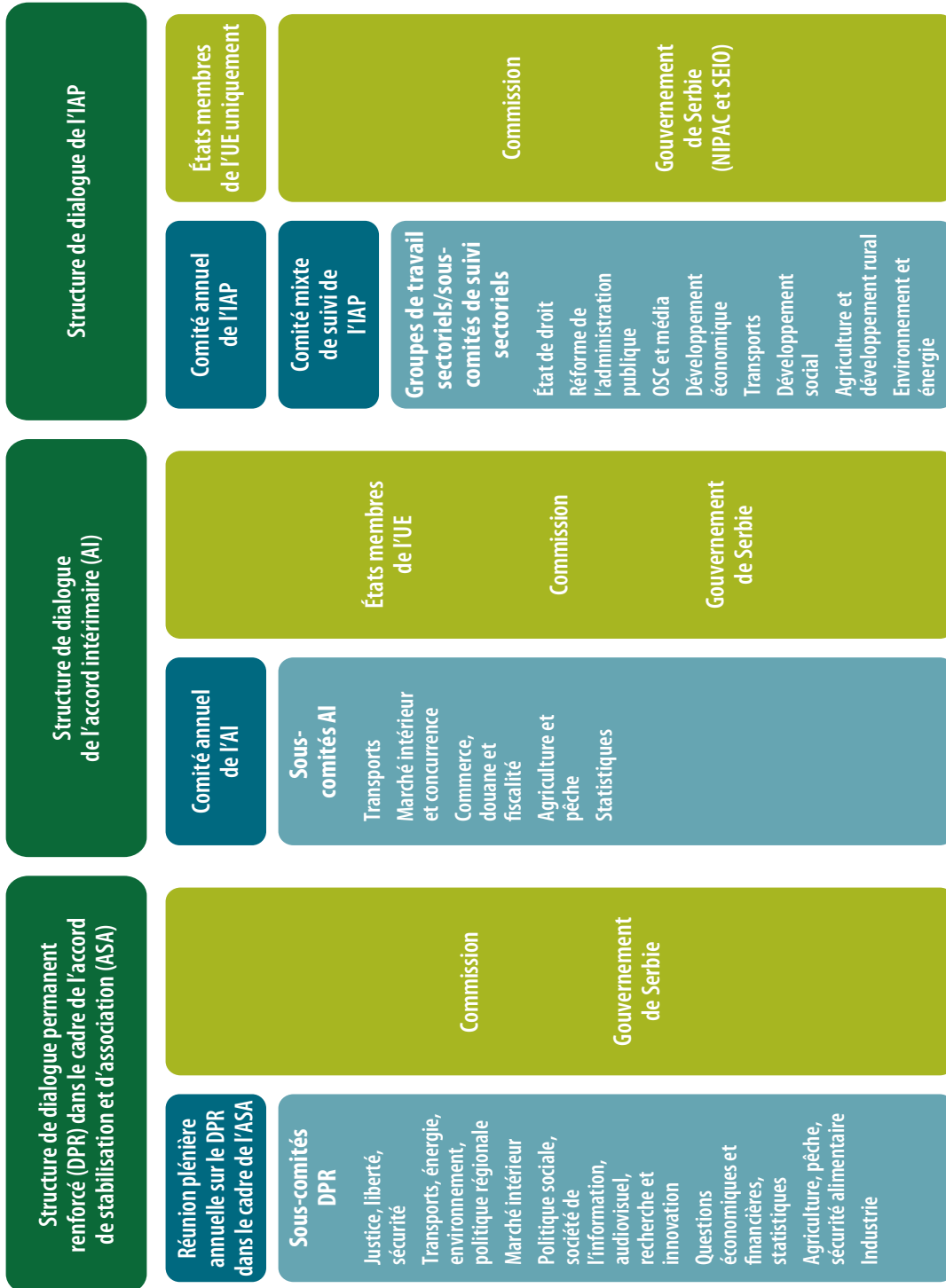
51

Les principaux critères politiques mentionnés dans le DPR sont la réforme de l'administration publique (RAP) et celle du secteur de la justice, y compris la lutte contre la corruption. Ces aspects ont invariablement donné lieu à un traitement approfondi au cours des réunions dans le contexte du DPR, qu'il se soit agi de réunions plénières ou de réunions de sous-groupes désignés. Un signe révélateur de l'importance que gardent la réforme judiciaire et la lutte contre la corruption pour le statut de pays candidat de la Serbie réside dans le traitement précoce réservé aux chapitres correspondants de l'acquis (chapitres 23 et 24) dans le cadre du processus de négociation, à la lumière de l'expérience acquise lors des précédentes adhésions.

30 Voir notamment les titres II et VIII de l'ASA.

Figure 2

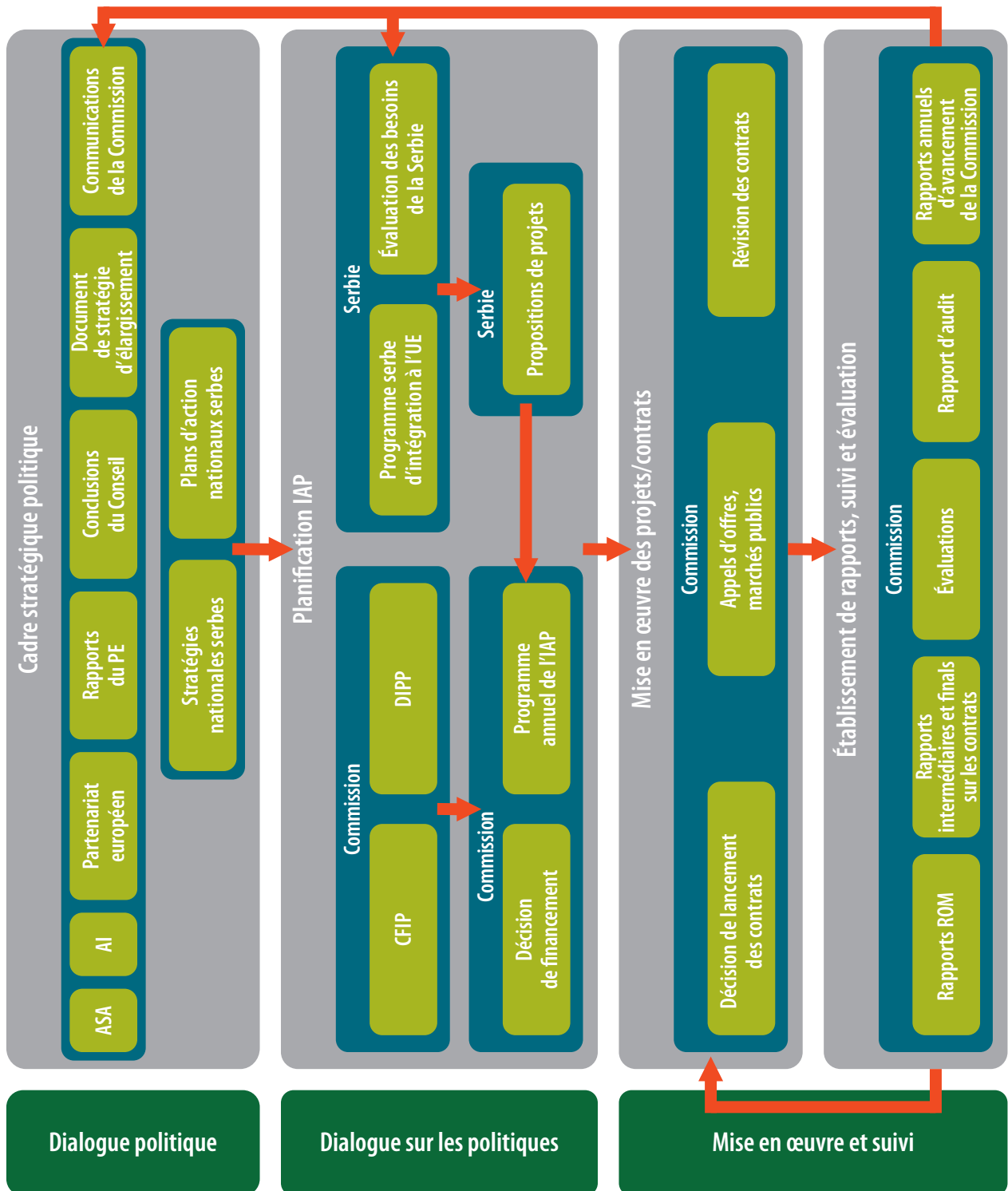
Structures de dialogue UE-Serbie (jusqu'à septembre 2013)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission et par le Service européen pour l'action extérieure.

Figure 3

Éléments essentiels du dialogue UE-Serbie relatif aux questions politiques et à l'IAP



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations fournies par la Commission et le Service européen pour l'action extérieure.

52

La réforme de la GFP a généralement été abordée dans le contexte de celle de l'administration publique lors des réunions plénières consacrées au DPR, mais avec un peu moins d'insistance que pour les autres aspects de la gouvernance. Toutefois, certaines questions relevant de la GFP (par exemple, l'institution supérieure de contrôle, le contrôle interne des finances publiques, l'unité centrale d'harmonisation, l'audit interne et la loi sur le système budgétaire) ont été traitées plus en détail au niveau des sous-groupes intervenant dans le DPR.

53

La Commission a également eu l'occasion de débattre des questions de GFP avec les autorités serbes lors de la définition des modalités du programme d'appui budgétaire général à l'intention de la Serbie au titre du volet I de l'IAP pour 2009. Ce programme visait à soutenir la stabilité macrofinancière de la Serbie à court terme et à permettre au pays de poursuivre les réformes structurelles malgré la crise économique³¹. Les conditions de paiement portaient notamment sur la fiabilité des procédures financières et administratives en Serbie, sur la présentation par le gouvernement serbe d'une nouvelle loi en matière budgétaire et sur l'adoption d'un document de stratégie relatif au contrôle financier dans le secteur public. Une autre condition résidait dans le lancement d'une nouvelle évaluation PEFA en vue de l'établissement d'une feuille de route de la GFP. La Commission a estimé que toutes ces conditions étaient remplies à la fin de 2010. Bien que la Serbie n'ait pas élaboré de feuille de route spécifique concernant la GFP, la Cour a constaté que sa stratégie en matière de RAP pour 2013-2016 venait remédier à certains problèmes de GFP. En outre, la loi de 2012 relative aux marchés publics a permis de corriger plusieurs insuffisances relevées au cours des années précédentes.

Le dialogue a notamment porté sur la mise en place systématique et le suivi d'actions relatives à la bonne gouvernance

54

Les structures à plusieurs niveaux (voir **figures 2 et 3**) ont fourni une bonne base pour un dialogue ouvert visant à s'entendre sur des priorités, à les arrêter, et à en assurer le suivi ainsi que le contrôle. Les actions se rapportant aux questions essentielles en matière de gouvernance ont en particulier été réexaminées annuellement, à la fois lors des réunions plénières et lors des réunions de sous-comités dans le cadre du DPR.

55

C'est dans les rapports annuels d'avancement que la Commission présente les résultats de son processus de suivi. L'analyse menée par la Cour a montré que ces rapports présentent une évaluation objective des progrès accomplis dans les domaines clés de la gouvernance en Serbie. Ils indiquent qu'entre 2007 et 2013, des résultats tangibles ont été obtenus dans la lutte contre la corruption; ces résultats allaient de la mise en place d'un cadre institutionnel – en partie grâce à l'aide IAP – jusqu'à des enquêtes en matière de corruption impliquant des personnes en vue, en passant par la participation accrue des OSC. Des progrès ont également été observés dans la RAP, dans le volet «contrôle financier» de la réforme de la GFP, et surtout dans le domaine des marchés publics. Parmi les éléments clés de la bonne gouvernance, la grande absente était la réforme du secteur de la justice, où les progrès signalés depuis 2007 étaient limités.

31 100 millions d'euros provenant de l'enveloppe 2009 de l'IAP pour la Serbie étaient destinés à l'appui budgétaire. Ils s'ajoutaient à un programme révisé du FMI se montant à 2,9 milliards d'euros et à des prêts au titre de la politique de développement accordés par la Banque mondiale.

56

Du côté serbe, depuis 2010, les plans d'action nationaux visant la mise en œuvre des recommandations de la Commission font apparaître des objectifs et des tâches clairs, et prévoient un contrôle adéquat ainsi que des synthèses systématiques et aisément comparables des actions de suivi.

Le dialogue a permis de lier l'élaboration des politiques aux priorités en la matière

57

Les principaux documents de programmation de l'IAP pour la Serbie relatifs à la période 2007-2013³², qui, fondamentalement, ont été établis à partir des documents clés du dialogue, ont suffisamment traité des domaines essentiels de la gouvernance, bien qu'ils insistent un peu moins sur la réforme de la GFP. Dans le cadre du dialogue, l'aide IAP en général ou certains projets IAP en particulier sont souvent cités comme des outils importants pour améliorer la gouvernance en Serbie. Le comité mixte de suivi de l'IAP (voir **figure 2**), créé en 2008, a abordé certains aspects relevant de la mise en œuvre du dialogue de haut niveau, et a aussi examiné le niveau stratégique de l'aide financière³³.

58

En 2012, huit sous-comités de suivi sectoriels sont entrés en fonction sous la supervision du comité mixte de suivi. Leurs travaux portent principalement sur le contexte dans lequel est fournie l'aide IAP. Ces sous-comités sont dirigés par la Commission et les autorités serbes (SEIO), présentent une structure transparente et ont mis en place un outil de suivi efficace qui permet d'effectuer facilement des comparaisons. Leur intervention s'est aussi traduite par une nette amélioration de la coordination entre la détermination des besoins nationaux et l'aide IAP. Ainsi, les projets ayant trait à la RAP relevant des derniers programmes IAP nationaux ont couvert la quasi-totalité des priorités définies dans la section correspondante du NAD de la Serbie pour la période 2011-2013³⁴.

La conception des projets n'a généralement pas fait ressortir explicitement l'importance accordée à la gouvernance dans le dialogue et le processus de programmation

59

La bonne gouvernance a été spécifiquement prise en considération à un niveau élevé dans la programmation de l'IAP, et ce, eu égard aux problèmes de gouvernance rencontrés lors des précédentes adhésions, qui ont été interprétés comme le signe d'une préparation insuffisante des pays concernés. Toutefois, au niveau de la planification des projets, la Commission et les autorités serbes n'ont généralement pas fait ressortir explicitement l'importance accordée à cet aspect.

- 32 ASA, stratégies d'élargissement de la Commission, partenariat européen, DIPP et programmes IAP nationaux annuels.
- 33 La présidence du comité mixte de suivi de l'IAP est assurée conjointement par un représentant de haut niveau (directeur) de la Commission et par le coordinateur national IAP, qui est actuellement le ministre responsable de l'intégration européenne.
- 34 L'attention accrue portée à la gouvernance dans la formulation des politiques se reflète en outre dans la stratégie d'élargissement 2013-2014 de l'UE, qui prévoit de nouveaux efforts substantiels pour développer la gestion et le contrôle des finances dans le secteur public.

Observations

60

Moins de la moitié des documents de conception de projets relatifs à la période 2007-2012 faisaient expressément référence à la bonne gouvernance. S'agissant des projets dans lesquels la gouvernance était prise en considération, mais ne figurait pas parmi les objectifs principaux, la documentation mentionnait le plus souvent, en termes généraux, le besoin de transparence. La Commission et les autorités serbes n'ont évoqué explicitement les risques de corruption ou de conflits d'intérêts que dans quelques documents de conception de projets. Cependant, à partir de 2011, il a davantage été fait mention de la bonne gouvernance dans la conception des projets.

61

Ni la bonne gouvernance, ni la lutte contre la corruption ne figuraient parmi les questions transversales mentionnées dans la conception des projets. En fait, les documents de conception de projets relatifs à la période 2007-2011 se limitaient strictement à trois critères transversaux: l'égalité des chances, l'environnement et les minorités. Une quatrième question transversale, la participation de la société civile et des parties prenantes, a été ajoutée en 2012.

62

Hormis le projet E (renforcement de la législation au niveau central), dont la fiche abordait brièvement la question de la corruption, et le projet I (soutien au développement des PME), qui visait explicitement à combattre la corruption et l'économie informelle grâce à la mise en place de services électroniques, aucun des projets examinés (voir *annexe II*) ne comportait, dans sa conception, d'évaluation formelle de la nécessité de prendre des mesures de lutte contre la corruption et d'autres mesures de bonne gouvernance spécifiques du secteur bénéficiaire.

63

Toutefois, bien qu'il n'ait pas été expressément fait référence à la lutte contre la corruption ou à la gouvernance dans leur conception, la plupart des projets examinés ont concouru indirectement à la lutte contre la corruption et à une meilleure gouvernance. Dans certains projets [par exemple, le projet A (infrastructures municipales) et le projet B (supervision de la construction routière le long du corridor X)], les activités contribuant à la diffusion des connaissances sur les bonnes pratiques en matière de marchés publics et de contrats ainsi qu'au respect de ces pratiques se situaient dans le droit fil de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. Les activités se rapportant à la gestion financière, au contrôle et à l'audit au niveau local, et celles visant la constitution d'une réserve de projets répondant aux normes de l'UE menées dans le cadre du projet A (infrastructures municipales) favorisaient également la bonne gouvernance. L'on peut en outre considérer que les projets soutenant le renforcement des capacités administratives dans le secteur de l'environnement et de l'énergie [projets D (renforcement du service d'inspection de l'environnement) et H (agence de l'énergie)] ainsi que dans celui de l'agriculture [projets C (gestion efficace des terres) et J (soutien à l'agriculture)] contribuent à endiguer la corruption.

Lorsque la Commission a approuvé le système serbe destiné à la gestion des fonds de l'UE, elle n'a pas pleinement tenu compte de la gestion des finances publiques en Serbie

64

La Cour s'est employée à déterminer si la Commission a systématiquement évalué les risques au niveau des organismes chargés de la mise en œuvre de l'IAP, si les autorités serbes ont pris des mesures d'atténuation appropriées et en ont assuré le suivi le cas échéant, et si la Commission a tenu compte de ces questions dans son évaluation approfondie des problèmes de GFP.

Les organismes chargés de la mise en œuvre de l'IAP ont été soumis à une analyse systématique des risques, mais aucune évaluation complète de la gestion des finances publiques n'a été réalisée avant la décentralisation de la gestion des fonds de l'UE

65

Le règlement IAP dispose que, dans toute la mesure du possible, la gestion des fonds de l'UE doit être décentralisée de la Commission vers le pays candidat pour permettre au pays bénéficiaire de s'approprier davantage la gestion de l'aide de l'Union. À cet effet, la mise en œuvre de l'aide de préadhésion est confiée à de nouveaux organismes nationaux, collectivement appelés «système de mise en œuvre décentralisée». Avant de prendre la décision de confier des compétences en matière de gestion³⁵ à un pays bénéficiaire, la Commission doit s'assurer que le pays concerné satisfait aux conditions établies, en particulier en ce qui concerne ses systèmes de gestion et de contrôle³⁶.

66

Pour procéder à la décentralisation, d'abord avec, puis sans contrôles ex ante de la Commission, la Serbie applique une feuille de route détaillée comportant des références et des délais indicatifs. En vertu de cette feuille de route, les structures de mise en œuvre de l'IAP³⁷ ont été soumises à des évaluations systématiques des risques dans le contexte de leur accréditation par les autorités serbes et par la Commission. Toutefois, le processus d'accréditation concernait uniquement les structures mises en place en vue de la gestion décentralisée des fonds de l'IAP. Il n'existait aucune obligation légale de réaliser une évaluation globale des progrès d'ensemble enregistrés en matière de GFP, de prévention de la corruption et de lutte contre ce phénomène en Serbie. Par conséquent, la procédure d'accréditation du DIS a efficacement contribué à soutenir la gouvernance dans le cadre restreint des structures de gestion de l'IAP, mais elle ne s'est pas inscrite dans une stratégie générale de GFP au niveau du pays.

67

Une capacité d'audit interne suffisamment développée au ministère des finances et dans les ministères verticaux devrait apporter sa pierre à l'édifice que constitue le système de gestion et de contrôle requis pour la gestion décentralisée. Malgré des progrès récents³⁸, la capacité d'audit interne nationale commence tout juste à fournir un soutien efficace à la gestion décentralisée des fonds de l'UE. Le rapport SIGMA de 2013³⁹ indiquait qu'aucune politique en matière de fraude et d'irrégularités dans la gestion financière n'avait été adoptée, et que l'unité centrale d'harmonisation⁴⁰ établie au ministère des finances n'avait pas apporté aux gestionnaires financiers et aux auditeurs internes un soutien méthodologique suffisant en ce qui concerne l'évaluation des risques et la fraude.

35 Dans le cadre de la gestion décentralisée, la Commission confie la gestion de certaines actions au pays bénéficiaire, tout en conservant la responsabilité finale de l'exécution du budget général.

36 Article 56, paragraphe 2, du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1), et articles 11 et 19 du règlement d'application de l'IAP (règlement (CE) n° 718/2007).

37 Pour les besoins de la gestion décentralisée, la Serbie est tenue de mettre en place des structures chargées des marchés publics, des contrats, des paiements, du suivi et de l'établissement de rapports concernant les programmes IAP.

38 Voir les conclusions sur le projet 8 (contrôle interne des finances publiques) dans les **encadrés 7 et 12**.

39 *Public administration reform coordination, implementation and priorities* (Coordination, mise en œuvre et priorités de la réforme de l'administration publique), rapport d'évaluation SIGMA relatif à la Serbie, avril 2013.

40 Le rôle de l'unité centrale d'harmonisation consiste à développer et à harmoniser la fonction d'audit interne du service public. Voir **encadrés 7 et 12**.

68

Dans sa stratégie d'élargissement pour 2013, la Commission a pris des mesures allant dans la bonne direction en soulignant la nécessité de traiter d'abord les fondamentaux avec les pays concernés par l'élargissement. Elle a expressément déclaré que les systèmes de gestion des finances publiques devront être considérablement renforcés pour réduire le risque de fraude et de corruption. En outre, l'appui budgétaire sectoriel au titre de l'IAP est subordonné au respect des normes requises en matière de GFP.

Des mesures d'atténuation des risques ont été prises et un suivi en a été assuré

69

Les mesures prises pour atténuer les risques détectés au niveau des organismes de mise en œuvre de l'IAP étaient appropriées et la Commission a assuré le suivi de leur application. Après avoir délégué les compétences en matière de gestion, la Commission continue de surveiller le système en s'assurant des suites données aux éventuelles questions en suspens (par exemple, constatations d'audit restantes dans des domaines à risque moyen ou faible). Les risques sont considérablement limités par le fait que la Commission a la possibilité de suspendre ou de retirer sa délégation de compétences en matière de gestion si les conditions ne sont plus remplies.

70

Les risques liés à la rotation du personnel⁴¹ et aux changements d'ordre politique qui, survenant au cours de la mise en œuvre de la gestion décentralisée, pourraient se solder par une perte d'expertise et de synergies, sont difficiles à maîtriser au stade de la délégation de compétences et nécessitent, dès lors, un suivi attentif. En outre, une fois recrutés, les agents passent la majeure partie de leur temps en formation et ont peu d'occasions d'acquérir de la pratique, car il n'y a pas encore d'opérations. Ceci aggrave les risques de démotivation et de forte rotation du personnel.

71

Un autre risque affectant les structures IAP est la limitation de la protection actuelle des lanceurs d'alerte, comme cela a été constaté dans la stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2013-2018. Les autorités serbes élaborent actuellement une nouvelle législation sur la dénonciation des dysfonctionnements afin d'obtenir la confiance des lanceurs d'alerte potentiels.

41 D'après l'estimation fournie dans le rapport SIGMA de 2013, le taux de rotation atteint 15 à 20 % par an. Selon ce rapport, les changements de gouvernement entraînent une rotation accrue du personnel, particulièrement au niveau de l'encadrement supérieur.

Conclusions

72

Globalement, la Commission gère le soutien à la préadhésion de la Serbie avec efficacité. Grâce à l'aide financière à la préadhésion et aux autres formes de soutien, la Serbie est mieux à même de mener des réformes socio-économiques et d'améliorer la gouvernance dans le pays. Forte de l'expérience acquise dans d'autres pays bénéficiaires de l'IAP, la Commission accorde une place de plus en plus importante aux questions de gouvernance lorsqu'elle planifie son aide, financière et autre, à la Serbie.

La Commission a-t-elle géré efficacement les projets IAP?

73

Globalement, la Commission gère efficacement les projets IAP en Serbie. La programmation de l'aide IAP repose sur un cadre stratégique cohérent, et l'approche visant à sélectionner les projets les plus pertinents pour la préparation de la Serbie à l'adhésion devient graduellement meilleure (voir points 9 à 22).

74

Les projets audités, tant dans le domaine de la gouvernance que dans d'autres domaines, ont produit la plupart des réalisations escomptées (voir points 39 à 43), mais ont été affectés par des problèmes concernant:

- a) leur conception. Toute l'attention requise n'a pas été portée à la définition des objectifs, à l'évaluation des besoins, aux enseignements tirés des projets précédents, aux conditions à remplir pour lancer les projets et à la détermination de l'ordre des opérations (voir points 24 à 31);
- b) leur réalisation. Les projets audités relevant des programmes IAP antérieurs ont connu des retards, parfois importants; les interventions ont fait l'objet d'un suivi systématique au niveau du contrat, mais non à celui du projet, et les mesures correctrices prises par la Commission ont, pour l'essentiel, consisté en une simple modification des activités; certaines procédures d'appels d'offres et de marchés publics n'ont pas été pleinement efficaces ou efficaces (voir points 32 à 38, 44 et 45);
- c) leur durabilité. Les perspectives de durabilité des résultats étaient incertaines pour les deux tiers des projets; en particulier, la durabilité des projets relevant du domaine de la gouvernance était menacée par des problèmes de personnel (voir points 46 à 48).

75

L'approche de gestion souple adoptée par la Commission a permis de compenser les conséquences défavorables de certaines de ces faiblesses de conception et, lors de l'élaboration des derniers programmes annuels de l'IAP, la Commission a pris des mesures pour remédier aux insuffisances qui ont affecté les programmes IAP antérieurs (voir points 27 à 31 et 38).

Conclusions et recommandations

La Commission a-t-elle géré efficacement l'aide autre que financière destinée à la gouvernance?

76

Globalement, la Commission a géré avec efficacité l'aide autre que financière à la Serbie dans le domaine de la gouvernance. Elle a efficacement tiré parti de son dialogue avec la Serbie pour résoudre les problèmes de gouvernance et lutter contre la corruption. Elle a progressivement amélioré son approche pour que ces questions soient prises en considération lors de l'élaboration des politiques et de la conception des projets. La Commission a apporté un soutien efficace à la gouvernance dans le contexte du financement de l'UE, mais n'a pas pleinement tenu compte de la GFP au niveau du pays (voir points 50 à 71).

77

En ce qui concerne les questions de gouvernance, la Commission a établi un dialogue structuré avec la Serbie. Celui-ci couvre de manière adéquate les principaux aspects de la gouvernance, inclut la définition et le suivi des actions, et permet de lier l'élaboration des politiques aux priorités en la matière. La stratégie d'élargissement de l'UE ainsi que le règlement sur l'IAP révisé insistent de plus en plus fortement sur la gouvernance financière et économique dans les pays en voie d'adhésion (voir points 50 à 58).

78

La Cour a constaté que la conception des projets ne faisait ressortir que partiellement l'importance accordée à la gouvernance dans le dialogue et le processus de programmation. Dans la documentation relative aux projets, les sections consacrées à la conditionnalité, aux enseignements tirés de l'expérience passée et aux aspects transversaux n'accordaient qu'une place limitée (quand elles en accordaient une) à la prise en considération des risques en matière de gouvernance. Toutefois, même si, dans la plupart des projets récents qui ont été examinés, il n'a pas été expressément fait mention de la nécessité d'adopter des mesures de lutte contre la corruption ou d'autres mesures de bonne gouvernance, la Cour a observé que, grâce aux activités visant le renforcement des capacités administratives, la plupart de ces projets avaient concouru indirectement à la lutte contre la corruption et à une meilleure gouvernance (voir points 59 à 63).

79

Lors de l'approbation du DIS, la Commission a évalué les structures serbes vouées à gérer les fonds de l'UE. Elle a systématiquement mesuré les risques au sein des structures IAP et assuré le suivi des mesures d'atténuation prises. Cependant, en vertu des exigences légales, le processus d'accréditation concernait uniquement les organismes de mise en œuvre de l'IAP, si bien que le DIS n'était pas lié à une évaluation préliminaire globale de la GFP et de la lutte contre la corruption au niveau du pays (voir points 65 à 71).

Recommandations

80

Pour améliorer la programmation, la conception et la mise en œuvre des projets IAP, la Commission devrait:

- a) rendre les processus de hiérarchisation et de sélection des projets plus transparents et les documenter plus systématiquement, de manière à retracer les différentes étapes de la hiérarchisation raisonnée des projets;
- b) mettre davantage à profit l'expérience acquise en développant une base de données spécialisée où seraient enregistrés les enseignements tirés des précédents projets en Serbie et dans d'autres pays ayant bénéficié de l'aide de préadhésion. L'historique ou la typologie des appels d'offres infructueux ou répétés devraient en faire partie. Il faudrait également envisager d'y consigner les recommandations importantes des rapports finals sur les contrats. La base de données pourrait être divisée en groupes correspondant aux grands secteurs utilisés lors de la programmation de l'IAP;
- c) documenter systématiquement l'évaluation des besoins en insistant sur les réalisations attendues des projets et des contrats, notamment afin que le bénéficiaire s'approprie davantage les besoins recensés;
- d) renforcer le principe de conditionnalité. En particulier, il conviendrait de vérifier à l'avance, à l'aide de critères spécifiques et mesurables, si le bénéficiaire est capable de mener à bien un projet de haute qualité, si les éléments du projet sont conformes au droit national et si les permis de construire nécessaires sont disponibles. Une conditionnalité plus stricte devrait aider à réduire le nombre des projets qui ne sont pas prêts à être mis en œuvre, notamment parmi les projets d'infrastructure de grande ampleur;
- e) instaurer un système d'établissement périodique de rapports d'avancement synthétiques afin de constituer une piste d'audit appropriée pour l'ensemble du projet plutôt que pour les différents contrats. Les rapports de synthèse devraient comprendre une liste complète des contrats pour un projet/secteur donné;
- f) mettre en place un système pour contrôler l'utilité des réalisations des projets (y compris les études, analyses, procédures, protocoles et supports de formation) à moyen et à long terme. Une insistance accrue sur l'utilité finale devrait aider à recentrer sur des résultats plus durables les efforts actuellement axés sur les réalisations et le respect des objectifs chiffrés en matière de contrats et de paiements.

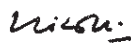
81

S'agissant de son dialogue structuré avec la Serbie sur les questions de gouvernance et le processus DIS, la Commission devrait:

- a) affirmer la nécessité que les autorités serbes rationalisent davantage leur ensemble de stratégies nationales et parachèvent une véritable feuille de route en matière de GFP, et, le cas échéant, leur apporter un appui technique en la matière;
- b) dans le cadre de la programmation de l'IAP, prendre des mesures visant à améliorer le mécanisme de consultation des OSC actives dans le domaine de la gouvernance;
- c) établir des lignes directrices afin de garantir que, le cas échéant, les besoins en matière de mesures de lutte contre la corruption ou d'autres mesures de bonne gouvernance sectorielles soient évalués lors de la conception du projet;
- d) lors de son évaluation des réformes de la GFP à l'échelle du pays, vérifier que les travaux d'audit qu'elle réalise dans le contexte du processus d'accréditation du DIS sont pleinement pris en considération.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 21 octobre 2014.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Liste des projets IAP audités

Réf.	Intitulé	Numéro du programme national/du projet	Budget (millions d'euros) ¹
Projets relatifs à la gouvernance			
Justice et affaires intérieures – Lutte contre la corruption et capacités administratives			
1.	<i>Police Reform: Internal Affairs</i> (réforme de la police: affaires intérieures)	2007/6	1,0
2.	<i>Fight against corruption</i> (lutte contre la corruption)	2008/5	2,5
3.	<i>Improvement of efficiency and transparency of Judiciary System</i> (amélioration de l'efficacité et de la transparence du système judiciaire)	2007/4	2,6
4.	<i>Improvement of transparency and efficiency (prosecutors and penal system)</i> [amélioration de la transparence et de l'efficacité (ministère public et système pénal)]	2008/8	4,5
Réforme de l'administration publique (RAP)			
5.	<i>Municipal Support Programme</i> (programme de soutien aux municipalités)	2007/2	22,5
6.	<i>Harmonization of the Serbian Customs Enforcement Division with the standards, organization and operational methodology of EU enforcement agencies</i> (alignement de la division chargée de l'application des lois au sein de l'administration douanière serbe sur les normes, l'organisation et la méthodologie opérationnelle des autorités répressives de l'UE)	2008/6	4,4
Gestion des finances publiques			
7.	<i>Support to Public Procurement Office</i> (soutien à l'autorité des marchés publics)	2007/7	2,0
8.	<i>Support to the Development of Public Internal Financial Control (PIFC) Phase 3</i> (soutien au développement du contrôle interne des finances publiques, phase 3)	2008/2	2,0
Projets relevant d'autres domaines que la gouvernance			
Développement social			
9.	<i>Regional Economic and Social Development Programme</i> (programme de développement socio-économique régional)	2007/13	23,3
10.	<i>Health Sector Reform Emergency Medical Services</i> (réforme du secteur médical – services médicaux d'urgence)	2007/16	10,0
Développement du secteur privé			
11.	<i>Support to Private Sector Competitiveness</i> (soutien à la compétitivité du secteur privé)	2007/22	3,5
Transports			
12.	<i>Žeželj Bridge – Rebuilding Serbian infrastructure</i> (pont Žeželj – reconstruction des infrastructures serbes)	2009/4	30,0
Environnement, changement climatique et énergie			
13.	<i>Environmental protection at the Electric Power of Serbia company</i> (protection de l'environnement dans la société Electric Power Industry of Serbia)	2008/17	11,0
Agriculture et développement rural			
14.	<i>Capacity building to implement Rural Development policies to EU standards</i> (renforcement des capacités pour mettre en œuvre les politiques de développement rural selon les normes de l'UE)	2007/32	4,4
Autres activités horizontales dans le cadre de l'acquis de l'UE			
15.	<i>Support to Civil Society I</i> (soutien à la société civile I)	2007/12	2,0
	<i>Support to Civil Society II</i> (soutien à la société civile II)	2008/11	2,5
Total			128,4

1 Compte non tenu du cofinancement national.

Liste des projets IAP examinés pour évaluer l'intégration de la gouvernance et de la lutte contre la corruption en tant que questions transversales

Réf.	Intitulé	Numéro du programme national/du projet	Budget (millions d'euros)
A.	<i>Municipal Infrastructure Support Programme – MISP 2010</i> (programme de soutien aux infrastructures municipales – MISP 2010)	2010/3	31,1
B.	<i>Supervision of road construction works along corridor X</i> (supervision de la construction routière le long du corridor X) (tronçons Grdelica – Vradičin Han et Pirot – Čiflik)	2010/15	10,0
C.	<i>Institutional capacity-building and support for agriculture and rural development in Serbia</i> (renforcement des capacités institutionnelles et soutien à l'agriculture et au développement rural en Serbie)	2010/20	2,8
D.	<i>Strengthening the Serbian Environmental Inspectorate and relevant stakeholders</i> (renforcement du service d'inspection de l'environnement et des parties prenantes concernées)	2010/23	2,5
E.	<i>Strengthening legislation, policy and coordination capacities at central level</i> (renforcement des capacités en matière de législation, de politiques et de coordination au niveau central)	2011/3	6,5
F.	<i>Socioeconomic development in the Danube region</i> (développement socio-économique dans la région du Danube)	2011/13	18,5
G.	<i>Municipal Environment Grant-Loan Investment Programme (MEGLIP)</i> (programme d'investissement environnemental municipal financé par prêts et subventions)	2011/17	19,1
H.	<i>Capacity-building for the Energy Agency</i> (renforcement des capacités pour l'agence de l'énergie)	2011/19	1,5
I.	<i>Support for SME development</i> (soutien au développement des PME)	2012/7	6,2
J.	<i>Support for agriculture and rural development</i> (soutien à l'agriculture et au développement rural) (en particulier les mesures 1.4 et 2)	2012/10	15,6
Total			113,8

Synthèse

IV

L'IAP est axé sur les besoins. Ses priorités sont donc définies sur la base d'évaluations visant à mesurer le niveau de respect des critères fixés par l'UE, notamment dans le document de stratégie de la Commission sur l'élargissement et dans les rapports annuels. Les critères d'allocation prennent en considération la capacité de la Serbie à utiliser et à gérer les fonds ainsi que son respect des conditions d'adhésion. L'IAP introduit ainsi un lien entre le cadre politique pour l'élargissement et le processus budgétaire de l'UE.

VI

La Commission reconnaît que le système de mise en œuvre décentralisée (Decentralised Implementation System, DIS) a été conçu spécifiquement pour la gestion des fonds de l'IAP. La Serbie prépare actuellement un vaste programme de réforme de la gestion des finances publiques (GFP). Celui-ci s'appuiera sur un diagnostic détaillé des sous-systèmes de la GFP. Par conséquent, une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) devra être réalisée.

Observations

11

La Commission a déjà aidé le gouvernement à améliorer la qualité de ses documents stratégiques par l'intermédiaire de plusieurs mesures d'atténuation financées par l'IAP. Au cours de l'année écoulée, la Commission a mené un certain nombre d'évaluations sectorielles sur l'IAP précédent et sur l'aide apportée par d'autres bailleurs de fonds à la Serbie en vue d'appuyer les préparatifs de l'IAP II, dont l'objectif est de soutenir la mise en œuvre de stratégies et de programmes sectoriels cohérents au moyen d'une approche appropriée.

11 Premier tiret

Le soutien – limité – apporté par l'IAP au processus de décentralisation était fondé sur la stratégie de réforme de l'administration publique (RAP) adoptée par le gouvernement serbe en 2004, ainsi que sur les plans d'action qui y sont associés. Les domaines spécifiques couverts par l'IAP découlent directement des plans d'action élaborés dans le cadre de la stratégie en matière de RAP. Le projet 5 (programme de soutien aux municipalités) se concentrait sur le renforcement des capacités des administrations locales dans des domaines prioritaires de l'intégration à l'Union européenne. Par ailleurs, conformément au plan d'action de la stratégie en matière de RAP, le projet avait été conçu de manière à soutenir l'élaboration de la stratégie de décentralisation, comme le réclamait le ministère compétent de l'époque. Le projet a malheureusement souffert d'un manque d'engagement politique. Néanmoins, les résultats de cette composante du projet sont encore utilisés par le nouveau Conseil de décentralisation, qui a été convoqué à l'automne 2013 en vue de procéder à l'élaboration de la stratégie. Dans le cadre du nouveau gouvernement, c'est le ministère du développement régional et des collectivités locales qui hérite de la responsabilité d'élaborer la stratégie de décentralisation.

La Commission reconnaît que tout soutien supplémentaire de l'IAP II en faveur du processus de décentralisation devra s'appuyer sur une stratégie nationale claire ainsi que sur les plans d'action qui y sont associés.

11 Deuxième tiret

La Commission reconnaît qu'il n'existe pas de stratégie globale couvrant tous les principaux aspects de la GFP. En revanche, différents aspects de la GFP sont couverts par des stratégies spécifiques telles que la stratégie budgétaire ou la stratégie de contrôle interne des finances publiques (PIFC). Par conséquent, il existe une base stratégique permettant de soutenir des projets IAP spécifiques, même en l'absence d'une stratégie globale formelle. La nouvelle stratégie

d'élargissement «Priorité aux fondamentaux» adoptée en octobre 2013 met l'accent sur la gouvernance économique ainsi que sur la gestion des finances publiques. Elle impose aux pays de l'élargissement de préparer des plans d'action spécifiques en matière de GFP. Par conséquent, l'aide octroyée au titre de l'IAP II dans ce domaine sera fondée sur un cadre plus cohérent qu'auparavant. Il est important de noter que la nouvelle stratégie serbe en matière de RAP pour la période 2013-2016 englobe également la GFP. Il s'agit d'une amélioration par rapport à la situation passée, car cela met en évidence le fait que la GFP concerne tous les utilisateurs du budget, et pas seulement le ministère des finances. De plus, cela souligne la nécessité d'assurer une coordination et une certaine cohérence lors de la mise en œuvre. Enfin, l'évaluation PEFA contribuera à fournir une meilleure vue d'ensemble des systèmes de GFP en place.

13

Les partenariats européens visent à offrir un cadre général de référence plutôt qu'un cadre politique. Leur objectif est d'indiquer les domaines de réforme prioritaires et de fournir des lignes directrices générales pour guider l'assistance financière dans ces domaines, en supposant que le pays respectera les principes et les priorités définis. Ces principes, qui ont été convenus de manière cohérente et en concertation avec la Serbie, sont reflétés dans les programmes nationaux établis durant les premières années de la programmation de l'IAP. Un cadre plus spécifique et adapté au contexte de l'adhésion a été fourni par la stratégie d'élargissement actualisée chaque année et par les rapports annuels d'avancement spécifiques par pays.

14

La Commission a admis la nécessité d'améliorer les indicateurs utilisés pour la programmation de l'aide IAP et a tenté de résoudre ce problème dans le cadre de l'IAP II. Les documents indicatifs de stratégie par pays, qui définiront l'orientation stratégique à long terme du financement IAP accordé à chaque pays, possèdent une annexe détaillant les indicateurs à différents niveaux. Ceux-ci comprennent entre autres des indicateurs dans le domaine de la gouvernance économique et de la lutte contre la corruption.

16

La Commission reconnaît que, dans le cadre des programmes IAP précédents, certains projets avaient été retenus en raison de leur importance pour la Serbie, moyennant la fourniture de garanties par le gouvernement concernant leur bonne mise en œuvre. Des exigences beaucoup plus strictes concernant le niveau de développement des projets ont déjà été introduites dans le cadre des programmes IAP 2012 et 2013 et seront appliquées de manière encore plus systématique dans le cadre de l'IAP II. Par l'intermédiaire de l'IAP, la Commission a soutenu le développement d'une nouvelle méthodologie pour la sélection des projets d'investissement qui seront inclus dans le réservoir de projets unique au niveau national. Cette méthodologie vise à aider le gouvernement serbe à évaluer a) la hiérarchisation et b) la maturité des projets/programmes dans le secteur des infrastructures.

20

La Commission reconnaît l'importance des organisations de la société civile (OSC) et continuera d'encourager et de soutenir leur participation à la programmation de l'IAP.

Encadré 3

Les fournitures comprenaient également les intrants d'un jumelage parallèle visant à soutenir le plan de développement institutionnel de l'organisme payeur. Celui-ci s'était vu accorder 105 ordinateurs pour l'informatisation du ministère de l'agriculture. Mais le gouvernement a été remanié trois fois pendant la durée de ce projet, causant des retards dans les recrutements prévus par l'organisme payeur.

26

Des mesures ont été prises afin de renforcer la capacité à retenir les enseignements tirés d'expériences précédentes et ainsi d'améliorer le processus de programmation de l'IAP II (2014-2020). Ces enseignements, ainsi que les recommandations formulées dans le cadre des évaluations sectorielles réalisées en Serbie au titre du volet I de l'IAP, ont été appliqués lors de la conception du programme IAP 2014. Un tableau reprenant les recommandations formulées pour chaque secteur séparément ainsi que pour la programmation dans son ensemble a été créé pour servir de point de départ aux groupes de travail sectoriels dans le cadre du processus de programmation 2014.

27

Les conditions de programmation sont utilisées de manière plus ciblée depuis l'IAP 2012. Ces conditions sont définies de manière claire et mesurable dans des fiches de secteur/de projet, puis sont appliquées durant la phase de mise en œuvre. De nombreux projets ont été reportés à une autre période de programmation au motif que les conditions préalables essentielles n'étaient pas réunies. La Commission prévoit toutefois d'appliquer ces conditions de manière encore plus rigoureuse et a clairement indiqué au gouvernement serbe que seuls les projets parvenus à maturité seraient envisagés dans le cadre de la programmation.

33

Les rapports de l'ordonnateur subdélégué indiquent en effet la réalisation d'objectifs élevés et de forts taux de passation de contrats. Ces derniers ont été stables d'année en année, ce qui témoigne d'une forte capacité d'absorption.

37

La Commission a réagi, en particulier lors des premiers comités de suivi, de façon à préserver la bonne mise en œuvre des projets en cours, ce qui a conduit à une gestion souple des contrats. Ce processus a évolué vers des mécanismes de suivi plus rigoureux et des décisions plus strictes au cas par cas lorsque des difficultés apparaissent en cours de mise en œuvre.

Encadré 7 – Réponse au premier paragraphe

Le volume des obligations municipales pour la ville de Novi Sad représente le deuxième plus grand emprunt réalisé par une administration locale en Serbie. Les résultats obtenus dans le cadre de ce programme influencent encore le marché en 2014. Par exemple, la ville de Sabac et la municipalité de Stara Pazova envisagent à leur tour d'émettre des obligations municipales. La conférence permanente des villes et municipalités continue de recevoir des demandes d'assistance concernant des questions en lien avec l'émission d'obligations municipales, en tant que solution pouvant se substituer aux prêts traditionnels. La Commission pense que, sans cette assistance, le marché des obligations municipales en Serbie

n'existerait probablement pas et que les municipalités continueraient de devoir payer les taux d'intérêt très élevés appliqués aux prêts bancaires. Par conséquent, l'assistance dans le domaine de l'émission d'obligations municipales constitue un point de départ important pour la création d'un marché du crédit accessible aux administrations locales, pour le financement des infrastructures municipales et pour la réalisation d'économies dans les budgets locaux.

Encadré 7 – Réponse au deuxième paragraphe

L'assistance financière de l'IAP aide le gouvernement à satisfaire aux critères de l'Union et vient compléter le dialogue politique. La Commission a souligné les manquements liés aux activités de l'unité centrale d'harmonisation et aux effectifs des unités d'audit interne dans les structures appropriées du dialogue politique avec les autorités serbes, en particulier dans le sous-comité compétent de l'ASA, ainsi que dans le rapport d'examen analytique de l'acquis («screening») relatif au chapitre 32. On s'attend donc à une amélioration à court terme dans le cadre des négociations d'adhésion. Si le projet de 2008 n'a pas permis de résoudre tous les problèmes, il a grandement contribué à atteindre un niveau de préparation suffisant pour permettre à la Commission de proposer l'ouverture du chapitre 32.

43

Il ne serait pas correct de tirer des conclusions généralisées concernant l'efficacité de l'aide européenne dans le domaine des travaux publics à partir de ce seul projet. L'ingénieur a estimé que la majorité des retards étaient imputables au contractant. Par ailleurs, ce type de problèmes est moins fréquent depuis l'IAP 2011 grâce à l'amélioration des liens entre les éléments politiques et la programmation.

45

La Commission reconnaît qu'il n'existe pas de document de suivi synthétique concernant l'historique des appels d'offres infructueux. Cependant, les raisons pour lesquelles certaines procédures sont annulées ou n'aboutissent pas sont analysées au cas par cas et prises en considération avant une éventuelle relance.

Encadré 10 – Réponse au premier paragraphe

La procédure d'appel d'offres concernant le projet de réforme de la police n'a pas abouti, car la seule candidature reçue avait été déposée après la date limite officielle. Après l'échec de la procédure, le bénéficiaire (l'unité des affaires internes du ministère de l'intérieur) n'en est pas moins resté engagé en faveur de ce projet, mais les problèmes liés au manque d'autonomie de l'unité, de personnel adéquat et de soutien de la part des responsables du ministère de l'intérieur ont continué de miner la capacité du service de contrôle interne de lutter efficacement contre la corruption dans la police. Ces problèmes ont fait l'objet de lettres spécifiques envoyées au ministre par le chef de la délégation et l'ambassadeur du jumelage.

Encadré 11 – Réponse au premier paragraphe

La Commission a déjà appliqué les enseignements tirés de cette expérience. Dans le cadre du programme IAP 2012, le volet consacré à l'informatisation de la justice prévoit une analyse des besoins en tant que première activité. Toute assistance supplémentaire ne pourra être déployée qu'après finalisation de cette analyse.

Encadré 11 – Réponse au deuxième paragraphe

La Commission reconnaît que l'absence d'un cadre politique régional clair peut présenter un risque pour la durabilité. Il n'était cependant pas possible de proposer un modèle européen commun, étant donné que les aspects organisationnels doivent être définis au niveau national sur décision politique du gouvernement serbe. La durabilité est devenue un sujet de préoccupation lorsqu'il est apparu que la Serbie ne réussirait pas à mettre en place un cadre politique et législatif régional, ainsi que des mécanismes de financement clairs, suffisamment tôt dans le processus. La Commission souhaite souligner que les agences de développement régional bénéficiant d'un soutien de l'Union ont continué de fonctionner après la fin du projet et du financement de l'UE. Bien qu'elles dépendent encore largement du projet, la plupart de ces agences ont acquis une certaine reconnaissance au niveau régional et bénéficient du soutien de programmes de coopération transfrontalière, de fonds nationaux, de financements de donateurs internationaux ainsi que de recettes propres provenant de la prestation de divers services aux entreprises. Un enseignement important pouvant être tiré du programme est qu'il

est primordial d'organiser un séquençage des activités indiquant, par exemple, que l'adoption d'un cadre stratégique/législatif est une condition préalable essentielle à l'octroi de toute aide supplémentaire.

Encadré 11 – Réponse au troisième paragraphe

Le projet peut être considéré comme un soutien ponctuel du gouvernement aux structures municipales, qui ont alors seulement commencé à assumer la responsabilité liée à l'entretien et au remplacement des équipements et des infrastructures dans leurs institutions de santé.

Au moment de l'achat, le ministère de la santé avait prévu d'acquérir un nombre plus important de véhicules afin de couvrir des besoins croissants (la flotte aurait dû se composer de 1 000 véhicules, alors que la Serbie en possédait à peine 400, parmi lesquels les 252 véhicules offerts par l'UE). Cependant, les ressources financières se sont faites de plus en plus rares et les budgets mis à la disposition des municipalités n'ont guère permis plus que des réparations ou quelques achats par-ci par-là.

Le marché public passé par l'UE pourrait être considéré comme une aide d'urgence à la réhabilitation, étant donné qu'aucun achat n'avait été effectué depuis 1991 et que ces véhicules étaient vivement nécessaires pour le bon fonctionnement du système de santé. Dans le cas contraire, les répercussions sur la prestation des services et la santé de la population auraient pu être catastrophiques.

Ces véhicules restent les plus récents dont dispose le pays et sont encore utilisés au maximum. Les capacités renforcées obtenues grâce au projet sont donc maintenues. Le renouvellement des véhicules dépend de l'évolution économique future du pays.

Encadré 12 – Réponse au premier paragraphe

La Commission reconnaît que le recrutement d'auditeurs internes pose problème dans certains ministères. Cependant, la Serbie a informé la Commission qu'une fonction d'audit interne avait été établie au sein de 76 utilisateurs du budget (55 au niveau du gouvernement central et 21 au niveau des administrations locales). Ces utilisateurs représentent 90 % des fonds publics. Tous les ministères ont mis en place une unité d'audit interne, mais des postes restent à pourvoir

dans deux d'entre eux. Les plus petits utilisateurs peuvent soit créer une unité d'audit interne commune, soit conclure un accord avec des utilisateurs qui possèdent une fonction d'audit interne en vue d'utiliser leurs auditeurs.

Cette question sera abordée dans le cadre du chapitre 32 des négociations. Des progrès sont donc attendus et feront l'objet d'un suivi attentif avant la clôture du chapitre.

Encadré 12 – Réponse au deuxième paragraphe

La Commission reconnaît que la difficulté de retenir le personnel qualifié dans des structures administratives clés constitue un défi commun à l'ensemble des pays candidats. Cette question sera examinée dans toutes ses dimensions au cours des négociations. En effet, un chapitre ne peut être clos que lorsque la législation est pleinement alignée sur celle de l'UE et que les capacités administratives sont jugées suffisantes pour permettre l'application des politiques européennes.

48

Des mesures ont déjà été prises en vue d'atténuer les lacunes qui persistent dans le domaine de la durabilité. Le calendrier du suivi ROM pour 2014 prévoit un certain nombre d'exercices ROM ex post visant à contrôler la durabilité à moyen et à long terme des résultats des projets IAP.

59

L'ouverture officielle des négociations d'adhésion avec la Serbie en janvier 2014 en commençant par les chapitres relatifs à l'État de droit (chapitre 23 «Appareil judiciaire et droits fondamentaux» et chapitre 24 «Justice, liberté et sécurité») démontre l'importance accordée à la nécessité d'assurer un climat démocratique sain et prévisible favorisant une amélioration globale de l'environnement de gouvernance. Cela implique en particulier et en priorité une lutte efficace et dissuasive contre la corruption à tous les niveaux et dans tous les secteurs, y compris au niveau des projets.

61

Lors de chaque période de programmation, des questions transversales ont été abordées dans le contexte plus général de l'État de droit. Même si cela n'était pas spécifiquement mentionné les années précédentes, la

Commission aborde ces questions de manière transversale. La Commission reconnaît toutefois que des références explicites auraient permis de clarifier les choses.

66

La Serbie prépare actuellement un vaste programme de réforme de la gestion des finances publiques (GFP). Celui-ci s'appuiera sur un diagnostic détaillé des sous-systèmes de la GFP. Par conséquent, une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) devra être réalisée. La mise en place d'un programme global et fiable de réforme de la GFP constitue l'une des principales exigences découlant des négociations d'adhésion de la Serbie avec l'Union européenne. Dans le même temps, elle représente également un élément essentiel dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre de réformes à long terme.

L'évaluation PEFA fournira au gouvernement serbe un instantané de ses performances générales en matière de GFP. Elle lui permettra d'évaluer la situation actuelle dans certains domaines clés et l'aidera à situer les limites et les risques susceptibles d'entraver la bonne mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de réforme de la GFP. Elle englobera également une évaluation des structures de gestion de l'IAP au sein des autorités serbes.

67

La Commission reconnaît que des efforts supplémentaires doivent être déployés en vue de préserver les intérêts financiers de l'UE. La fonction d'audit interne a été progressivement établie de manière à s'adapter à un système de gestion décentralisée. Le nombre d'auditeurs internes et d'audits réalisés s'est accru au fil du temps. Un système d'audit interne efficace et performant doit cependant encore être établi conformément aux exigences de la loi sur le système budgétaire pour de nombreuses autorités budgétaires et de nombreux bénéficiaires. Le contrôle interne se concentre sur la vérification ex post de la conformité à la législation et sur la détection de possibles irrégularités, comme le prouvent les travaux réalisés par les auditeurs internes, par les inspecteurs du budget centralisé ainsi que par l'institution supérieure de contrôle. Conformément au principe de responsabilité des gestionnaires, l'accent devrait toutefois progressivement se déplacer vers la responsabilisation des gestionnaires en ce qui concerne l'établissement et l'application de structures de gestion et de contrôle financiers, soutenues par une fonction d'audit interne, afin de prévenir les irrégularités.

70

La Commission a pris des mesures afin d'atténuer les risques liés à la rotation du personnel. Les membres du personnel sont activement impliqués dans les tâches exercées par la délégation en vertu de l'organisation centralisée actuelle afin d'acquérir une expérience pratique fondée sur des cas réels avant d'effectuer eux-mêmes les transactions lorsque le système décentralisé sera enfin mis en place. Ces tâches comprennent l'observation des comités d'évaluation, ainsi que la participation à des contrôles sur place et à des missions de vérification.

71

Le renforcement de la protection des lanceurs d'alerte est un élément important déjà mis en lumière dans le rapport de screening relatif au chapitre 23. Le développement d'un système efficace de protection des lanceurs d'alerte devrait figurer en bonne place dans le plan d'action que la Serbie prépare actuellement en vue de satisfaire aux critères d'ouverture pour ce chapitre. Un projet de loi sur la protection des lanceurs d'alerte est en cours d'adoption.

Conclusions et recommandations

74 a)

La Commission admet que certains projets IAP, surtout parmi les plus anciens, ont été affectés par des problèmes de conception. C'est pourquoi la Commission a amélioré ses fiches de secteur à cet égard. Les évaluations sectorielles financées par l'IAP ont tenu compte des enseignements tirés de la mise en œuvre de l'IAP I (2007-2012). Les recommandations formulées dans le cadre de ces évaluations ont été examinées au sein de différents groupes de travail et sont en train d'être traduites dans la programmation de l'IAP II. Certaines des recommandations spécifiques formulées dans les évaluations sectorielles ont déjà été reprises dans le règlement instituant l'IAP II [règlement (UE) n° 231/2014], le règlement énonçant des règles communes de mise en œuvre [règlement (UE) n° 236/2014] et les projets d'accords-cadres qui seront conclus avec chaque bénéficiaire.

74 b)

La Commission reconnaît l'existence de problèmes isolés dans la réalisation de certains projets plus anciens. Ces problèmes ont été réglés par le pouvoir adjudicateur de manière à garantir l'exécution des contrats et la promotion d'un comportement financier responsable dans le cadre de la gestion des contrats. La complexité et l'exigence technique des procédures d'appels d'offres ont conduit à certains échecs et ont été réduites lors de la relance de la procédure.

74 c)

La Commission reconnaît que la difficulté de recruter et de retenir le personnel qualifié dans des structures administratives clés constitue un défi commun à l'ensemble des pays candidats. Cette question sera examinée au cours des négociations. En effet, un chapitre ne peut être clos que lorsque la législation est pleinement alignée sur celle de l'UE et que les capacités administratives sont jugées suffisantes pour permettre l'application des politiques européennes.

76

La Serbie prépare actuellement un vaste programme de réforme de la gestion des finances publiques (GFP). Celui-ci s'appuiera sur un diagnostic détaillé des sous-systèmes de la GFP. Par conséquent, une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) devra être réalisée. La mise en place d'un programme global et fiable de réforme de la GFP constitue l'une des principales exigences découlant des négociations d'adhésion de la Serbie avec l'Union européenne. Dans le même temps, elle représente également un élément essentiel dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre de réformes à long terme.

78

Lors de chaque période de programmation, des questions transversales ont été abordées dans le contexte plus général de l'État de droit. Même si cela n'était pas spécifiquement mentionné les années précédentes, la Commission aborde ces questions de manière transversale. La Commission reconnaît toutefois que des références explicites auraient permis de clarifier les choses.

80 a)

La Commission accepte la recommandation. Les processus de hiérarchisation et de sélection des projets ont déjà été améliorés tout au long de la durée de vie de l'IAP I. Des progrès supplémentaires sont attendus en ce qui concerne les projets de l'IAP II, grâce à la nouvelle méthodologie mise au point et à l'adoption d'une approche sectorielle qui permettra d'accroître les liens entre les priorités stratégiques et la programmation de l'aide. Les principales priorités de programmation seront traduites dans le document de stratégie par pays, tandis que les écarts par rapport à ces priorités seront évalués chaque année dans le document de stratégie de la Commission et dans les rapports d'avancement. Avec l'ouverture des négociations d'adhésion, la programmation dans chaque secteur devrait être directement liée aux priorités recensées dans les chapitres correspondants, d'abord dans les rapports de screening puis dans les critères d'ouverture ou de clôture, le cas échéant. Une autre amélioration nette dans le domaine de l'investissement devrait découler de la création d'un réservoir de projets stratégiques unique au niveau national dans les domaines des transports, de l'énergie, de l'environnement et des infrastructures économiques. Ce réservoir de projets devra être adopté par le gouvernement et servira de base unique pour attribuer l'aide de l'IAP à des projets d'infrastructures.

80 b)

La Commission accepte la recommandation. Les enseignements tirés de la mise en œuvre de projets qui s'appliquent à plusieurs pays ou à plusieurs secteurs sont déjà partagés dans le contexte des évaluations sectorielles thématiques. Par exemple, les évaluations sectorielles financées par l'IAP ont tenu compte des enseignements tirés de la mise en œuvre de l'IAP I (2007-2012). Par conséquent, certaines des recommandations spécifiques formulées dans les évaluations sectorielles ont déjà été reprises dans le règlement instituant l'IAP II [règlement (UE) n° 231/2014], le règlement énonçant des règles communes de mise en œuvre [règlement (UE) n° 236/2014] et les projets d'accords-cadres qui seront conclus avec chaque bénéficiaire. Elles sont également intégrées dans la programmation de l'IAP II lorsqu'il y a lieu. À des fins de surveillance interne et de déclaration, un tableau spécifique a été dressé pour illustrer l'évolution des mesures prises en vue d'appliquer les principales

conclusions et recommandations formulées lors d'évaluations antérieures portant à la fois sur les secteurs et les formes d'aide. Par ailleurs, la Commission entend examiner – dans le contexte de l'établissement d'un cadre de surveillance et de déclaration afin de satisfaire aux exigences découlant du cadre juridique de l'IAP II – la possibilité de créer (éventuellement sur la base d'outils existants) un outil de déclaration efficace et rentable, pouvant également être utilisé dans le cadre des procédures d'appels d'offres. De plus, la nouvelle version des orientations stratégiques sur l'évaluation de la DG Élargissement prévoit un examen des pratiques et outils actuels de surveillance, ainsi que le renforcement des synergies entre les fonctions d'évaluation et de surveillance, ce qui contribuera à garantir le suivi cohérent des conclusions et recommandations antérieures.

80 c)

La Commission accepte cette recommandation et entend l'appliquer en améliorant le cadre logique des interventions dans les documents d'action de l'IAP II, en particulier en ce qui concerne les résultats et les produits des activités, ainsi qu'en améliorant la documentation sur l'évaluation des besoins jointe en annexe aux documents d'action.

80 d)

La Commission accepte la recommandation. En réalité, elle est déjà largement prise en compte, étant donné que les conditions de programmation sont utilisées de manière plus ciblée depuis l'IAP 2012. Ces conditions sont définies de manière claire et mesurable dans des fiches de secteur/de projet, puis sont appliquées durant la phase de mise en œuvre. De nombreux projets ont été reportés à une autre période de programmation au motif que les conditions préalables essentielles n'étaient pas réunies. La Commission prévoit toutefois d'appliquer ces conditions de manière encore plus rigoureuse et a clairement indiqué au gouvernement serbe que seuls les projets parvenus à maturité seraient envisagés dans le cadre de la programmation. Cette approche s'appliquera également aux infrastructures, grâce à l'établissement du réservoir de projets unique, qui inclura une évaluation individuelle de tous les projets afin de mesurer leur niveau de maturité (et le respect des conditions).

80 e)

La Commission accepte la recommandation. Il est prévu d'inclure dans le rapport 2014 de l'ordonnateur subdélégué une piste d'audit améliorée pour l'ensemble du projet, c'est-à-dire pour les contrats qui sont inclus dans la stratégie d'assurance annuelle 2014 et pour le plan d'audit à compter de cette année. Les résultats, les conclusions et les recommandations des audits et des contrôles sur place seront présentés dans les rapports de synthèse, qui comprendront des données détaillées concernant l'ensemble du projet/secteur. Ces rapports seront améliorés de manière à faciliter et à garantir la mise en œuvre de recommandations données.

80 f)

La Commission accepte la recommandation et envisage d'établir un système visant à inclure des exemples de ces contrôles dans ses plans annuels d'audits et de vérifications sur place.

81 a)

La Commission accepte la recommandation. La Commission soutient actuellement une évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière afin de fournir au gouvernement serbe un instantané de ses performances générales en matière de GFP. L'évaluation PEFA permettra à ce dernier d'évaluer la situation dans certains domaines clés et l'aidera à situer les limites et les risques susceptibles d'entraver la bonne mise en œuvre de la nouvelle stratégie de réforme de la GFP. Elle englobera également l'évaluation des structures de gestion de l'IAP au sein des autorités serbes. La Serbie prépare actuellement un vaste programme de réforme de la gestion des finances publiques (GFP). Celui-ci s'appuiera sur un diagnostic détaillé des sous-systèmes de la GFP. Les progrès seront étroitement pilotés et surveillés durant les négociations dans le cadre du chapitre 32 sur le contrôle financier.

81 b)

La Commission accepte la recommandation et se réjouit de la participation plus active des OSC dans les processus d'élaboration des politiques et de programmation. En réalité, la Commission estime que ces mesures sont déjà globalement en place. Elle a déjà fourni une aide IAP pour l'établissement d'un Office chargé de la coopération avec la société civile, office qui a été créé en 2010. En 2010 toujours, les autorités nationales ont également établi un mécanisme baptisé SECO (organisations sectorielles de la société civile), dont le but était d'encourager la participation de la société civile dans la planification, la programmation et le suivi de l'aide IAP. Le mécanisme SECO est organisé sur une base sectorielle. Pour chaque secteur, des OSC représentatives ont été enregistrées. L'aide de l'IAP a été fournie sous la forme d'un appui technique portant sur la conception du mécanisme SECO et le renforcement de son influence dans l'élaboration des politiques au sens large. Bien qu'elles aient été régulièrement consultées à propos de la programmation de l'IAP, les OSC n'ont eu en fait qu'un recours somme toute limité à ce mécanisme.

81 c)

La Commission accepte la recommandation et établira des lignes directrices afin de garantir que, le cas échéant, les besoins en matière de mesures de lutte contre la corruption ou d'autres mesures de bonne gouvernance sectorielles soient évalués lors de la conception du projet.

81 d)

La Commission accepte la recommandation et veillera à ce que les travaux d'audit réalisés depuis mars 2014 dans le contexte du processus d'accréditation et de délégation des compétences en matière de gestion soient pleinement pris en considération dans le cadre de la réforme de la GFP.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

Ce rapport évalue si le soutien de l'UE – quelque 1,2 milliard d'euros pour la période 2007-2013 – a contribué efficacement à la préparation de la Serbie en vue de son adhésion. Les projets audités ont produit les réalisations escomptées, mais leur conception, leur mise en œuvre et leur durabilité étaient insuffisantes. Globalement, la Cour conclut que la Commission accorde à juste titre une place de plus en plus importante aux questions de gouvernance lorsqu'elle planifie son aide à la Serbie, et que le soutien de l'UE aide efficacement ce pays à mettre en œuvre les réformes structurelles et à améliorer la gestion des finances publiques.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications