

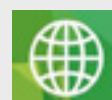
FR

2016

n°
13

Rapport spécial

L'aide de l'UE au renforcement de l'administration publique en Moldavie



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @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, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4999-9	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/529031	QJ-AB-16-013-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-4996-8	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/874887	QJ-AB-16-013-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4987-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/735377	QJ-AB-16-013-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Rapport spécial

L'aide de l'UE au renforcement de l'administration publique en Moldavie

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

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III, présidée par M. Karel Pinxten, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux actions extérieures. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Hans Gustaf Wessberg, Membre de la Cour, assisté de: M. Peter Eklund, chef de cabinet, et M. Emmanuel-Douglas Hellinakis, attaché de cabinet; M^{me} Sabine Hiernaux-Fritsch, manager principal; M^{me} Laura Gores, chef de mission; M^{me} Erika Soveges et M. Alexandre Tan, auditeurs.



De gauche à droite: E.-D. Hellinakis, S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessberg, L. Gores, A. Tan, E. Soveges, P. Eklund.

Points

Sigles et acronymes

I-VII Synthèse

1-8 Introduction

9-11 Étendue et approche de l'audit

12-67 Observations

12-47 **L'appui budgétaire a eu un effet limité sur le renforcement de l'administration publique dans les secteurs ciblés**

13-28 La Commission aurait pu être plus réactive face aux risques et les programmes ne coïncidaient pas assez avec les stratégies nationales

29-34 La conditionnalité n'a pas été suffisamment exploitée

35-37 Le versement de fonds supplémentaires dans le cadre d'une approche incitative n'était pas dûment justifié

38-47 Peu d'éléments démontrent que des progrès ont été accomplis dans les secteurs ciblés par l'ABS

48-67 **Les projets ont partiellement contribué au renforcement de l'administration publique**

49-51 Les projets étaient pertinents, mais les analyses des besoins présentaient des faiblesses

52-63 La coordination des projets avec les programmes d'appui budgétaire sectoriel n'était pas toujours satisfaisante

64-67 Il n'a pas toujours été possible de pérenniser les résultats en raison d'un manque de volonté politique et d'autres facteurs extérieurs

68-77 Conclusions et recommandations

Annexe I — Liste des contrats audités

Annexe II — Grille d'évaluation des contrats d'appui budgétaire sectoriel inclus dans l'échantillon d'audit

Annexe III — Grille d'évaluation des contrats de projets inclus dans l'échantillon d'audit

Réponses de la Commission et du SEAE

ABS: Appui budgétaire sectoriel

EUHLPAM: *European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova*, mission de consultation politique de haut niveau de l'Union européenne pour la République de Moldavie

IEV: Instrument européen de voisinage

IEVP: Instrument européen de voisinage et de partenariat

PEV: Politique européenne de voisinage

I

La République de Moldavie est le pays le plus pauvre d'Europe. Depuis 2007, elle a reçu 782 millions d'euros d'aide dans le cadre des instruments européens de voisinage. Ramenée par habitant, cette somme représente 37 euros par an et constitue la dotation la plus élevée de tous les voisins orientaux de l'UE. En 2014, la Moldavie et l'UE ont conclu un accord d'association prévoyant notamment des dispositions instaurant une zone de libre-échange approfondi et complet.

II

La corruption généralisée et la faiblesse de ses institutions figurent parmi les principales difficultés auxquelles est confrontée la Moldavie et mobilisent de manière importante l'assistance de l'UE depuis 2007. Une partie considérable de l'aide est octroyée sous la forme d'un appui budgétaire, qui suppose le transfert des fonds au Trésor public du pays partenaire sous réserve que certaines conditions soient remplies. Le reste de l'aide est acheminé par l'intermédiaire de projets.

III

Nous avons examiné si l'aide de l'UE avait contribué efficacement au renforcement de l'administration publique. Notre échantillon comportait quatre programmes d'appui budgétaire dans les secteurs de la justice, des finances publiques, de la santé publique et de l'eau. Il comprenait également vingt projets menés au sein de différentes autorités publiques.

IV

Nous avons conclu que l'aide de l'UE n'a contribué que partiellement au renforcement de l'administration publique. Des facteurs extérieurs expliquent plusieurs des insuffisances relevées tandis que d'autres peuvent être attribués à des faiblesses affectant la conception et la mise en œuvre des projets et des programmes audités.

V

Les minces progrès accomplis dans les secteurs ciblés nous ont amenés à conclure que l'appui budgétaire a eu un effet limité sur le renforcement de l'administration publique. La Commission aurait pu être plus réactive lorsque des risques en lien avec l'aide fournie se sont concrétisés. Les programmes ne concordaient pas suffisamment avec les stratégies moldaves. Le fait que la Commission n'ait pas pleinement exploité la possibilité de fixer des conditions préalables au décaissement des fonds a limité les effets potentiellement bénéfiques des programmes. Certaines conditions particulières ont été satisfaites entre la négociation du programme et le début de l'appui budgétaire sectoriel ou n'étaient pas directement mesurables. La Commission aurait pu faire preuve d'une plus grande rigueur lorsqu'il s'agissait de vérifier si elles avaient été respectées. Par ailleurs, le versement de fonds supplémentaires dans le cadre d'une approche incitative n'était pas pleinement justifié.

VI

La conception des projets était généralement pertinente. L'aide de l'UE acheminée par l'intermédiaire de projets s'est avérée partiellement efficace pour renforcer l'administration publique. À cet égard, les projets n'étaient pas toujours bien coordonnés avec les programmes d'appui budgétaire en matière de portée et de calendrier. L'assistance technique destinée au développement des capacités administratives, spécifique et liée à l'appui budgétaire, n'a démarré que plusieurs mois après le principal programme d'appui budgétaire. D'autres projets de jumelage et d'assistance technique n'ont pas toujours été exploités pour préparer ou soutenir les programmes d'appui budgétaire. Les projets ont généralement produit les réalisations escomptées. Toutefois, il n'a pas toujours été possible de pérenniser les résultats en raison d'un manque de volonté politique et d'autres facteurs extérieurs.

VII

Nous formulons plusieurs recommandations visant à aider la Commission à améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE en faveur de la Moldavie.

01

La Moldavie se situe au sud-est de l'Europe, entre la Roumanie et l'Ukraine, et compte 3,6 millions d'habitants. Elle accède à l'indépendance et devient une république en 1991, après la dissolution de l'Union soviétique. La région de Transnistrie fait alors sécession et possède encore à ce jour son propre gouvernement.

02

Après une longue période de déclin, l'économie moldave connaît un regain de croissance depuis 1998. Cependant, son produit intérieur brut (PIB) par habitant à 1 687 euros et son taux de pauvreté atteignant les 12,7 % en font toujours le pays le plus pauvre d'Europe¹. La population moldave diminue depuis l'indépendance du pays sous l'effet conjugué d'un faible taux de natalité et d'une forte migration de main-d'œuvre, et les envois de fonds des travailleurs émigrés sont progressivement devenus un élément fondamental de la vie sociale et économique du pays.

03

Les premières relations contractuelles entre la Moldavie et l'Union européenne remontent à 1994 avec la signature d'un accord de partenariat et de coopération. En juin 2014, elles ont conclu un accord d'association prévoyant la création d'une zone de libre-échange approfondi et complet. Cet accord vise à améliorer les relations politiques et économiques, ainsi qu'à intégrer progressivement la Moldavie dans le marché intérieur de l'UE. La zone de libre-échange permet d'éliminer les droits de douane et les contingents, ainsi que d'harmoniser les textes législatifs et réglementaires avec ceux en vigueur au sein de l'Union dans différents secteurs du commerce. Selon le Parlement européen, la Moldavie «a une perspective européenne et peut demander à devenir membre de l'Union, à condition de faire siens les principes démocratiques, de respecter les libertés fondamentales et les droits des minorités et de garantir l'État de droit»².

04

La coopération entre l'UE et la Moldavie s'inscrit dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV) et, plus particulièrement, de son volet régional, le partenariat oriental. L'instrument européen de voisinage (IEV) est un instrument financier de l'Union européenne destiné à la mise en œuvre de sa politique de voisinage pour la période 2014-2020. Il remplace l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) qui était d'application de 2007 à 2013. De 2007 à 2015³, la Moldavie a bénéficié de 782 millions d'euros d'aide bilatérale au titre de ces deux instruments. En 2014, cette aide représentait près de 37 euros par habitant. Il s'agit du montant le plus élevé parmi tous les voisins orientaux de l'UE⁴.

- 1 PIB par habitant en 2014 (données d'Eurostat: www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/European_Neighbourhood_Policy_-_East_-_economic_statistics); taux de pauvreté en 2013, selon les derniers indicateurs de développement dans le monde de la Banque mondiale (<http://data.worldbank.org>).
- 2 Parlement européen, commission des affaires étrangères, *Rapport contenant une proposition de résolution non législative sur le projet de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part*, A8-0022/2014, 21 octobre 2014.
- 3 Sur la même période, 547 millions d'euros d'aide ont été prévus par contrats et 363 millions d'euros d'aide ont été versés. La Moldavie a reçu des aides par l'intermédiaire de projets régionaux dans le cadre de la coopération transfrontalière de l'IEVP, d'une assistance macrofinancière, de la facilité d'investissement pour le voisinage, de l'instrument de coopération au développement, de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, ainsi que de l'instrument de stabilité.
- 4 Les pays d'Europe orientale relevant de l'IEV sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine.

05

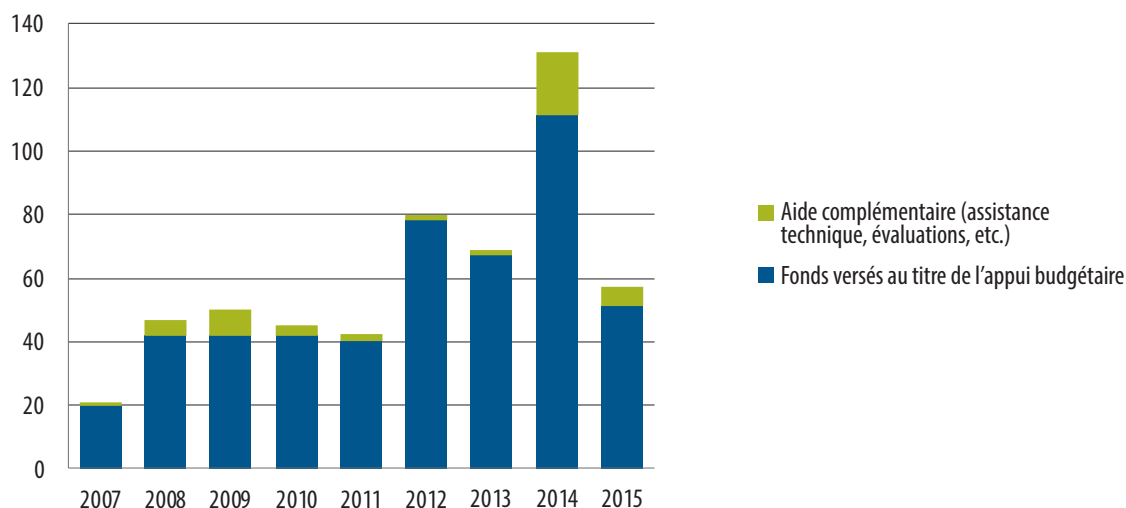
L'un des grands problèmes auxquels est confrontée la Moldavie est la faiblesse de son administration publique. Les institutions publiques souffrent d'une bureaucratie excessive, d'un manque d'attention pour les fonctions essentielles, d'une forte rotation du personnel et, par conséquent, d'une faible efficacité. La corruption reste également une pierre d'achoppement, car le pays arrive à la 103^e place sur 168 au classement 2015 de l'indice de perception de la corruption établi par l'organisation Transparency International. Dans ce contexte, le soutien à l'administration publique moldave a été, depuis 2007, un élément central de la coopération, tous secteurs confondus. Cependant, il a fait l'objet d'une attention plus soutenue dans le cadre de l'IEV, la «réforme de l'administration publique» étant l'un des trois domaines prioritaires de coopération pour la période 2014-2017, avec «l'agriculture et le développement rural» et «la réforme de la police et la gestion des frontières».

06

La principale méthode d'octroi de l'aide utilisée en Moldavie est l'appui budgétaire sectoriel (ABS⁵). Les fonds versés au titre de l'appui budgétaire et l'aide complémentaire accordée par l'intermédiaire des mêmes conventions de financement ont représenté, cumulés, 74 % de l'aide bilatérale versée de 2007 à 2015 (voir également **graphique 1**). L'appui budgétaire consiste à transférer des fonds à un pays partenaire, pour autant que celui-ci respecte les conditions de paiement convenues. Le respect de ces conditions constitue un impératif essentiel pour l'appui budgétaire. Ce principe est désigné sous le terme de «conditionnalité». Les tranches fixes sont décaissées à condition que des critères d'éligibilité soient satisfaits⁶. Les tranches variables sont en plus subordonnées à la réalisation de progrès au regard de conditions particulières.

- 5 L'appui budgétaire peut prendre deux formes différentes: l'appui budgétaire sectoriel (ABS) ou l'appui budgétaire général (ABG). L'ABG vise à soutenir une stratégie nationale de développement alors que l'ABS assure le soutien de politiques sectorielles. Depuis 2013, l'ABS de l'UE passe par des *contrats de réforme sectorielle*, précédemment désignés sous le nom de *programmes d'appui aux politiques sectorielles*. Par souci de cohérence, le terme ABS sera utilisé dans ce rapport pour désigner tous les contrats d'appui budgétaire audités.
- 6 L'appui budgétaire de l'UE est subordonné au respect de quatre critères d'éligibilité: un cadre macroéconomique stable, une gestion saine des finances publiques, la transparence et le contrôle du budget, ainsi que des politiques nationales ou sectorielles et des réformes pertinentes et crédibles.

Graphique 1 Appui budgétaire octroyé à la Moldavie de 2007 à 2015 (en millions d'euros)



Remarque: Les montants indiqués correspondent à l'exercice budgétaire au cours duquel la décision sous-jacente a été prise par la Commission.
Source: Système commun d'information RELEX (CRIS).

07

En Moldavie, les conventions de financement de la Commission prévoient également une aide complémentaire destinée à accompagner l'opération principale d'appui budgétaire sectoriel, en particulier des projets d'assistance technique visant à développer les capacités des organismes publics («assistance technique au titre de l'ABS»).

08

La Moldavie a également reçu des aides par l'intermédiaire de projets menés dans différents domaines. Les projets retenus dans notre échantillon d'audit étaient des projets de jumelage et d'assistance technique. Le jumelage suppose une coopération avec des autorités publiques d'un État membre de l'UE, alors que l'assistance technique est généralement assurée par des experts externes issus du secteur privé.

09

Dans le cadre de cet audit, nous avons examiné si l'aide de l'UE en faveur de la Moldavie avait contribué efficacement au renforcement des capacités de l'administration publique à s'acquitter, de manière efficace et efficiente, de ses fonctions de gouvernance, y compris la fourniture de services publics. Nous avons analysé les deux principales méthodes d'octroi de l'aide en les abordant sous l'angle des deux questions ci-après.

- a) Les programmes d'appui budgétaire sectoriel ont-ils contribué efficacement au renforcement de l'administration publique?
- b) Les projets ont-ils contribué efficacement au renforcement de l'administration publique?

10

L'audit a été centré sur l'assistance fournie dans le cadre de l'IEVP et de l'IEV de 2007 à 2014. L'échantillon d'audit comprenait:

- a) quatre programmes d'appui budgétaire sectoriel destinés à favoriser des réformes sectorielles, dont deux étaient consacrés à des domaines clés de l'administration publique (à savoir la justice et la politique en matière de finances publiques), et deux autres visaient à améliorer la fourniture de services publics dans les secteurs de la santé et de l'eau;
- b) vingt projets destinés à renforcer les autorités centrales, notamment sept projets dans le secteur de la justice, trois projets successifs visant à prodiguer des conseils politiques de haut niveau aux ministères moldaves (les «projets EUHLPAM», du nom en anglais de la mission de consultation politique de haut niveau de l'Union européenne pour la République de Moldavie, *European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova*), et un projet de soutien à la chancellerie d'État, l'autorité centrale responsable de la coordination des fonds de l'UE en Moldavie.

11

Notre échantillon couvrait 40 % de l'aide bilatérale injectée depuis 2007 au travers de contrats relevant de l'IEVP et de l'IEV (voir **annexe I**). Les travaux d'audit ont été effectués entre mars et septembre 2015. Nous avons examiné les pièces justificatives, telles que les documents de programmation et les rapports d'avancement, de suivi et d'évaluation. L'audit a comporté un contrôle documentaire et une visite sur place en Moldavie. Nous nous sommes entretenus avec des agents des autorités moldaves, de la délégation de l'UE à Chisinau, du Service européen pour l'action extérieure, de la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement de la Commission, d'organisations internationales, ainsi qu'avec des représentants d'autres bailleurs de fonds, de cabinets de conseil et d'organisations non gouvernementales (ONG).

L'appui budgétaire a eu un effet limité sur le renforcement de l'administration publique dans les secteurs ciblés

12

Ce chapitre est consacré à l'examen de la contribution des programmes d'appui budgétaire sectoriel à l'amélioration de l'administration publique en Moldavie. Nous avons évalué la conception des programmes, l'application du principe de conditionnalité, la base sur laquelle des fonds supplémentaires ont été accordés, ainsi que la contribution de l'ABS au développement des quatre secteurs audités: la justice, les finances publiques, la santé et l'eau (voir **annexe II**).

La Commission aurait pu être plus réactive face aux risques et les programmes ne coïncidaient pas assez avec les stratégies nationales

13

Pour évaluer la conception des programmes d'appui budgétaire sectoriel, nous avons déterminé si la Commission avait pris des mesures suffisantes pour analyser et atténuer les risques associés à l'ABS. Nous avons également examiné si les quatre programmes audités coïncidaient suffisamment avec les stratégies nationales de réforme.

La Commission aurait pu être plus réactive lorsque des risques associés à l'ABS se sont concrétisés

14

L'appui budgétaire présente l'avantage de renforcer le sentiment d'appropriation national, de réduire les coûts de transaction et de permettre une meilleure coordination des bailleurs de fonds, mais il se caractérise également par un certain nombre de risques intrinsèques (voir le rapport spécial n° 11/2010 de la Cour des comptes européenne)⁷. Le profil de risque spécifique de l'appui budgétaire tient au fait qu'il utilise les systèmes en place dans le pays, puisqu'il consiste à transférer des ressources financières vers le Trésor public du pays bénéficiaire⁸. Les fonds versés dans le cadre de l'appui budgétaire étant mêlés aux ressources du pays bénéficiaire, ils sont eux aussi exposés, le cas échéant, aux faiblesses affectant la gestion financière du pays⁹. Nous nous sommes attachés à déterminer si la Commission européenne avait correctement analysé et atténué ces risques.

- 7 Rapport spécial n° 11/2010 intitulé «La gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie» (<http://eca.europa.eu>).
- 8 Commission européenne, direction générale du développement et de la coopération — EuropeAid, *Lignes directrices sur l'appui budgétaire. Programmation, conception et gestion de l'appui budgétaire – Une approche moderne de l'appui budgétaire*, septembre 2012, p. 134.
- 9 Rapport annuel relatif à l'exercice 2014, points 8.6 à 8.8 (JO C 373 du 10.11.2015).

15

En 2012, la Commission a instauré une analyse des risques plus systématique, des comités de pilotage de haut niveau pour les opérations d'appui budgétaire et un système d'alerte précoce¹⁰ à activer en cas de concrétisation d'un risque. Ces changements ont constitué une amélioration notable par rapport à l'approche précédente.

16

La gestion décentralisée¹¹ et l'appui budgétaire sont tous deux fortement tributaires des systèmes en place dans le pays. En matière de contrôle des finances publiques, ces systèmes n'ont pas reçu de certification de la part des services de l'UE. Le mode de gestion décentralisée pour l'assistance de l'Union à des projets n'a pas été mis en place. Dans le même temps, l'appui budgétaire était la principale méthode d'octroi de l'aide utilisée et représentait près des trois quarts du soutien financier versé au total par l'UE à la Moldavie de 2007 à 2015.

17

Les risques de corruption sont élevés en Moldavie. L'indice de perception de la corruption établi par Transparency International indique que la situation s'est aggravée depuis 2012 (voir **encadré 5**).

18

En novembre 2014, des risques macroéconomiques se sont concrétisés en Moldavie lorsqu'a été rendue publique la disparition d'un milliard de dollars américains de fonds des déposants dans un scandale de corruption impliquant trois banques moldaves (voir **encadré 1**). Le niveau de risque allant croissant, le comité de pilotage de haut niveau de décembre 2014 a décidé d'étudier attentivement le cas de la Moldavie en 2015 dans le cadre de l'allocation de l'appui budgétaire. À la suite d'une analyse interne portant sur les mesures d'atténuation des risques potentiels, la Commission européenne a réagi, au mois de juillet 2015, en annonçant publiquement la suspension des paiements d'appui budgétaire dans l'attente de la conclusion d'un accord entre le Fonds monétaire international (FMI) et la Moldavie¹². Elle a également réduit de manière significative la part de l'appui budgétaire prévu pour 2015 par rapport aux années précédentes (voir **graphique 1**). La situation du secteur bancaire a sérieusement remis en question l'intégrité des financements de l'UE dont le budget de l'État moldave a été crédité. Il est cependant impossible de prouver que les fonds de l'UE étaient spécifiquement concernés, puisqu'ils ont été intégrés dans le budget général de l'État.

10 «Le système d'alerte précoce sera activé dans les cas d'une détérioration grave et immédiate de la situation ou de l'apparition d'un événement identifié comme étant à risque, c'est-à-dire ayant un impact majeur sur les objectifs du programme. Dans ces cas, l'UE doit réagir immédiatement pour éviter tout dommage grave de l'image et de la réputation de l'Union. Cela peut être, par exemple, la conséquence d'une corruption majeure, un cas de fraude ou la violation des valeurs fondamentales. Les [d]élégations de l'UE seront chargées de rapporter ces cas immédiatement aux [s]ièges.» Voir les *Lignes directrices sur l'appui budgétaire*, p. 140.

11 Dans le cadre de la gestion décentralisée, la Commission peut décider d'appliquer les procédures de passation de marché ou d'octroi de subventions du pays bénéficiaire des fonds. Voir l'article 18, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 1638/2006 du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 2006 arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat.

12 Délégation de l'UE en Moldavie, *EU Budget Support for the Republic of Moldova – pending the fulfilment of several conditions* (Appui budgétaire de l'UE en faveur de la République de Moldavie – à condition que plusieurs conditions soient remplies), Chisinau, 8 juillet 2015.

Contexte de la crise bancaire moldave

En novembre 2014, trois banques moldaves qui avaient accordé des crédits pour un montant de 1 milliard de dollars américains ont été placées sous un régime d'administration spéciale par la Banque centrale de Moldavie. Ces opérations, injustifiées sur le plan économique, ont entraîné une telle détérioration des bilans des banques qu'elles n'étaient plus en mesure de poursuivre leurs activités. Cet incident a généré une dette publique astronomique et le coût du sauvetage de ces banques est estimé à 13 % au moins du PIB de la Moldavie.

Au moment de l'audit, l'enquête pénale sur cette fraude bancaire n'avait guère progressé et aucune stratégie de recouvrement n'avait été élaborée. Cette situation a déclenché des manifestations publiques et a contribué à instaurer durablement un climat d'instabilité politique. Trois gouvernements ont démissionné entre novembre 2014 et décembre 2015.

19

Le dernier programme du FMI en faveur de la Moldavie a expiré en 2013. L'examen du dernier programme n'a pas pu être mené à bien en raison de désaccords concernant les politiques des secteurs fiscal et financier. La Banque mondiale a suspendu son appui budgétaire de 45 millions de dollars des États-Unis en avril 2014, parce qu'elle a estimé que les risques auxquels le secteur bancaire exposait les fonds publics étaient trop importants pour que ces derniers soient virés au budget de l'État moldave.

20

La Commission européenne a correctement détecté les risques de corruption et d'instabilité macroéconomique en Moldavie, mais elle aurait pu se montrer plus réactive lorsqu'ils se sont concrétisés. Dans le contexte de la signature de l'accord d'association, doublé de la création d'une zone de libre-échange approfondi et complet, en 2014, la Commission a conclu deux conventions de financement, l'une pour les opérations d'ABS portant sur les réformes de la politique des finances publiques, et l'autre concernant la mise en place de la zone de libre-échange, en octobre et en novembre 2014 respectivement. Dans ce cadre, elle a décaissé 16 millions d'euros en décembre 2014. Le FMI et la Commission mentionnent tous deux l'existence de risques liés au secteur bancaire depuis 2012¹³.

13 Fonds monétaire international, *IMF Country Report No 12/288, Republic of Moldova, Staff report for the 2012 Article IV consultation, fifth reviews under the extended arrangement and under the three-year arrangement under the extended credit facility, and requests for waivers for non-observance and modification of performance criteria* (Rapport du FMI par pays n° 12/288, République de Moldavie, Rapport d'évaluation pour la consultation 2012 au titre de l'article IV, cinquième examen au titre de l'accord élargi et de l'accord de trois ans dans le cadre de la facilité de crédit élargie, et demandes de dérogation en cas de non-respect et de modification des critères de performance), septembre 2012; *IMF Country Report No 14/190, Staff report for the 2014 Article IV consultation and first post-program monitoring discussions* (Rapport du FMI par pays n° 14/190, Rapport d'évaluation pour la consultation 2014 au titre de l'article IV et premières discussions sur le suivi en fin de programme), juin 2014.

Les programmes d'appui budgétaire sectoriel ne coïncidaient pas assez avec les stratégies nationales et la manière dont les budgets de l'ABS ont été établis était floue

21

Nous avons cherché à déterminer si les programmes d'appui budgétaire sectoriel soutenaient des stratégies nationales pertinentes, clairement énoncées et que le pays avait pleinement fait siennes. Les conditions préalables au décaissement des fonds de l'appui budgétaire devraient être définies en fonction de la stratégie nationale et s'y conformer¹⁴.

22

Deux des quatre programmes d'appui budgétaire sectoriel retenus dans l'échantillon d'audit ne sont pas totalement cohérents avec les stratégies nationales. L'appui budgétaire sectoriel consacré aux finances publiques soutient une stratégie nationale qui ne comporte aucun objectif lié à ce secteur (voir **encadré 2**), et l'ABS du secteur de la justice ne contribue pas directement à la mise en œuvre de la stratégie de réforme nationale.

14 Pour de plus amples informations, voir les *Lignes directrices sur l'appui budgétaire*, annexe 3: Évaluation de l'éligibilité de la politique publique.

Encadré 2

Des conditions particulières pas assez cohérentes avec une stratégie nationale: l'ABS en faveur des réformes de la politique des finances publiques

L'ABS en faveur des réformes de la politique des finances publiques repose sur la stratégie de développement nationale de la Moldavie à l'horizon 2020. Cette stratégie porte sur sept secteurs, notamment les infrastructures, les systèmes de retraite et l'éducation, mais elle ne fixe aucun objectif en ce qui concerne les finances publiques. La Moldavie dispose d'une stratégie nationale de gestion des finances publiques pour la période 2013-2020, laquelle se compose d'une stratégie globale, de plans d'action annuels et d'un cadre de suivi.

La convention de financement de l'ABS énonce 12 conditions particulières, qui doivent être réunies pour permettre le décaissement de ses trois tranches variables. Ces conditions ne sont pas évoquées dans la stratégie de développement nationale et elles ne s'inspirent pas directement des priorités définies dans la stratégie de gestion des finances publiques.

Par exemple, l'une des conditions concerne la création d'un conseil budgétaire, une notion qui n'apparaît de manière explicite dans aucun des documents stratégiques ayant fait l'objet d'un accord entre la Moldavie et l'UE. Le même constat s'applique à deux autres conditions, qui supposent la publication d'un «budget des citoyens»¹⁵ et de rapports semestriels sur l'exécution du budget. L'accès public aux informations budgétaires essentielles a été noté A dans l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière de 2011¹⁶.

15 Un «budget des citoyens» est une présentation non technique du budget de l'État qui doit pouvoir être consultée et comprise par une frange la plus large possible de la population.

16 Le programme PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*, dépenses publiques et responsabilité financière) est un partenariat multi-bailleurs destiné à apprécier l'état des dépenses publiques, des systèmes de passation des marchés publics et des systèmes de responsabilité financière. Les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (évaluations PEFA) consistent à analyser la performance du système de gestion des finances publiques d'un pays au moyen de 31 indicateurs, pour lesquels une note allant de A à D est donnée (www.pefa.org).

23

L'ABS du secteur de la justice a pour objectif explicite de soutenir la stratégie de réforme de ce dernier, mais les conditions particulières liées à ce domaine ne sont pas énoncées dans les mêmes termes. Certaines conditions de l'ABS concernent des questions de finances publiques et ne sont pas mentionnées dans la stratégie de réforme. Par conséquent, il n'existe pas de corrélation stricte entre les mesures prises dans le cadre de la réforme du secteur de la justice et l'ABS. De plus, cela implique d'établir, pour l'ABS, de nouvelles dispositions en matière de suivi et d'élaboration de rapports.

24

Les programmes d'appui budgétaire sectoriel destinés à améliorer l'offre de services de santé publique et de services dans le secteur de l'eau ne reposaient pas sur des stratégies de réforme moldaves clairement énoncées. Suivant les lignes directrices, le coût des stratégies sectorielles doit être correctement budgétisé pour que celles-ci soient éligibles à l'ABS¹⁷. Pourtant, dans le cas de l'ABS de la santé, la stratégie nationale n'était pas en parfaite adéquation avec la politique générale nationale de santé et n'était pas intégralement prise en compte dans les projections budgétaires. L'ABS en faveur du secteur de l'eau a été conçu pour soutenir la stratégie nationale de l'eau pour 2007. Cette dernière s'est toutefois avérée trop ambitieuse, car elle visait de nombreux objectifs sans prévoir de plan d'action assorti d'échéances, ni de structure institutionnelle claire pour sa mise en œuvre.

25

Nous avons également examiné sur quelle base étaient élaborés les budgets des programmes d'appui budgétaire sectoriel. Selon les lignes directrices sur l'appui budgétaire publiées en 2012, ils doivent être fixés en fonction de plusieurs critères, tels que les besoins de financement du pays partenaire et son engagement à allouer les ressources budgétaires conformément à sa stratégie nationale. Les autres critères concernent l'efficacité, le rapport coût/avantages et l'impact de l'appui budgétaire sur la réalisation des objectifs, le bilan des décaissements antérieurs et la capacité d'absorption de ces derniers, le degré de réalisation des objectifs convenus grâce à l'appui budgétaire et l'approche axée sur les résultats dans la stratégie de développement.

26

Notre examen des programmes sélectionnés a montré que la manière dont les budgets ont été fixés n'était pas suffisamment claire. L'ABS en faveur des réformes de la politique des finances publiques était le premier programme de l'échantillon d'audit établi selon la nouvelle méthodologie. Cependant, aucune évaluation complète des critères figurant au point 25 n'a été effectuée.

17 Pour de plus amples informations, voir les *Lignes directrices sur l'appui budgétaire*, annexe 3: Évaluation de l'éligibilité de la politique publique, point 1.3.2: Financement de la politique.

27

Même si les lignes directrices ne s'appliquaient pas aux programmes d'appui budgétaire sectoriel antérieurs à 2012, une évaluation préalable des besoins de financement avait été réalisée pour la stratégie de réforme du secteur de la justice. Elle n'a toutefois pas fourni d'informations fiables, puisque l'estimation initiale de 124 millions d'euros a été réduite de moitié deux ans après le début de la mise en œuvre¹⁸. Une réévaluation des besoins de financement a été entamée en 2015 avec le soutien d'un projet d'assistance technique financé par l'UE (voir point 61). Pour les trois autres programmes d'appui budgétaire sectoriel, aucun élément n'attestait que les besoins de financement avaient été évalués.

28

Par ailleurs, nous avons constaté, concernant la procédure d'établissement du budget, que le budget prévisionnel avait connu des variations pendant la phase préparatoire sans que cela soit clairement justifié. Pour ce qui est de l'ABS en faveur de la justice, doté d'un budget de 58,2 millions d'euros, une évaluation externe effectuée en amont de la conception du programme avait estimé les besoins budgétaires à 40 millions d'euros. Une augmentation extraordinaire de 5 millions d'euros a été accordée à l'ABS de l'eau pendant sa mise en œuvre sur la base de considérations d'ordre politique.

La conditionnalité n'a pas été suffisamment exploitée

29

Le système de suivi de la performance et les critères de décaissement constituent la pierre angulaire de l'appui budgétaire, puisqu'ils fournissent le cadre de la conditionnalité. Le déblocage des tranches variables est subordonné aux progrès réalisés au regard de conditions particulières: elles jouent un rôle moteur pour l'amélioration de la performance, car le paiement varie en fonction de celle-ci. Nous avons analysé si les conditions de décaissement des tranches étaient de nature à encourager véritablement la réforme. Nous avons également déterminé si les décaissements ont été systématiquement fondés sur le respect des conditions.

Certaines conditions particulières de décaissement des tranches ont été satisfaites entre la négociation du programme et le début de l'appui budgétaire sectoriel ou n'étaient pas directement mesurables

30

Certaines conditions particulières des contrats retenus dans l'échantillon d'audit ne nécessitaient que peu d'efforts de la part des autorités moldaves ou ont été satisfaites entre la négociation du programme et le début de l'ABS (voir **encadré 3**). Des valeurs cibles peu ambitieuses émeussent la motivation. L'intégration de mesures satisfaites avant le démarrage du programme comporte un risque, car elles auraient peut-être été entièrement ou partiellement mises en œuvre sans aide.

18 Le plan d'action (décision n° 6 du Parlement du 16 février 2012, p. 168) prévoit un budget de 1 989 millions de leus moldaves (124 millions d'euros en 2012) pour la mise en œuvre de la stratégie de réforme du secteur de la justice. Le rapport annuel 2014 donne une estimation à 1 034 millions de leus (50 millions d'euros en 2014).

Exemples de conditions particulières

Exemple 1 – Certaines conditions particulières ne nécessitaient que peu d'efforts de la part des autorités moldaves

L'une des conditions de l'ABS en faveur des réformes de la politique des finances publiques, lancé en 2014, prévoit la publication de rapports semestriels sur l'exécution du budget. La Moldavie publiait déjà depuis plusieurs années des rapports mensuels sur l'exécution de son budget.

Exemple 2 – Certaines conditions particulières avaient déjà été remplies entre la négociation du programme et le début de l'ABS

La convention de financement de l'appui budgétaire sectoriel en faveur du secteur de la santé a été signée en 2009. La première tranche variable de 13,4 millions d'euros a été décaissée à l'issue de l'évaluation de 53 indicateurs, dont 22 concernaient des mesures prises en 2008, après la négociation du programme.

L'ABS en faveur du secteur de la justice a commencé en juin 2013. Trois conditions de décaissement des fonds, concernant la modernisation de la procédure de recours, la modification de la procédure pénale et la diminution des immunités des juges, étaient partiellement ou entièrement satisfaites grâce à des lois adoptées entre avril et juillet 2012, soit après la négociation du programme.

31

Les quatre contrats comportaient des conditions particulières qui n'étaient pas mesurables avec certitude. Par exemple, les conditions particulières de l'ABS en faveur du secteur de la justice ont dû être explicitées plus en détail après le décaissement de la première tranche variable, en raison de difficultés à s'accorder sur leur signification¹⁹. Par ailleurs, bien que l'appui budgétaire sectoriel aux réformes de la politique des finances publiques soit assorti de conditions particulières, aucun indicateur distinct n'est prévu et toutes les conditions particulières ne sont pas directement mesurables. En ce qui concerne l'ABS dans le domaine de la santé, environ la moitié des indicateurs étaient trop vagues²⁰. L'ABS pour le secteur de l'eau comportait également des indicateurs flous, généraux ou invérifiables.

Les conditions n'ont pas toujours été rigoureusement respectées, ce qui n'a pas encouragé les réformes

32

Les lignes directrices sur l'appui budgétaire établies par la Commission précisent que les tranches ne doivent être décaissées que si les conditions particulières correspondantes ont été remplies et si les indicateurs de performance ont été jugés satisfaisants. Nous avons relevé des cas où la conditionnalité n'a pas été utilisée de manière cohérente dans trois des quatre programmes audités²¹. Dans le cadre de l'ABS au secteur de la santé, des fonds ont été décaissés même si les conditions n'étaient pas satisfaites, comme l'illustre l'**encadré 4**. Par ailleurs, dans le cadre des trois programmes d'appui budgétaire sectoriel (santé, justice et eau), l'évaluation du respect de certaines conditions aurait pu être plus rigoureuse.

19 Des tableaux explicatifs ont dû être élaborés, avec le soutien d'un projet d'assistance technique financé par l'UE (voir point 61), et ont fait l'objet de discussions au sein du groupe de travail assurant le suivi de l'ABS.

20 Par exemple, des indicateurs tels que «*Optimisation de la structure de soins de santé primaires*», «*Analyse des options permettant d'encourager l'investissement privé dans le système de santé*» ou «*Poursuite de l'amélioration de la planification stratégique du secteur de la santé sur la base du cadre des dépenses à moyen terme*».

21 Au moment de l'audit, l'évaluation du respect des conditions particulières n'avait pas encore eu lieu pour le programme d'appui budgétaire consacré aux réformes de la politique des finances publiques, qui n'a débuté que fin 2014.

Des fonds ont été décaissés même si les conditions particulières n'étaient pas satisfaites et si les indicateurs de performances n'étaient pas satisfaisants**Exemple 1 – Davantage de fonds ont été décaissés que ne le recommandait le rapport d'évaluation externe**

Des décisions de décaissement de fonds de l'ABS étaient basées sur un rapport d'évaluation externe, lequel examinait si les conditions particulières auxquelles était subordonné le décaissement étaient remplies. Les décaissements accordés au titre de l'ABS pour le secteur de la santé allaient à l'encontre des recommandations formulées dans le rapport d'évaluation externe pour deux des trois tranches variables. En 2011, la seconde tranche variable s'élevait à 13,6 millions d'euros, un montant supérieur de 9 % par rapport aux 12,5 millions d'euros recommandés sur la base de l'évaluation de 28 conditions. En 2012, la troisième tranche (4,1 millions d'euros) était supérieure de 11 % par rapport aux recommandations (évaluation de 9 conditions). Cet écart provenait pour l'essentiel du décaissement de fonds réaffectés de l'assistance technique au titre de l'ABS à l'appui budgétaire, qui n'était pas lié à de nouvelles activités ou conditions.

Exemple 2 – Des décaissements ont été accordés après une évaluation insuffisamment rigoureuse du respect des conditions

L'une des conditions de l'ABS dans le secteur de l'eau était que, dans le budget national, au moins 600 millions de leus moldaves soient affectés aux secteurs de l'eau et du traitement des eaux usées. En 2012, l'enveloppe allouée s'élevait à 252 millions de leus (soit 42 % des 600 millions de leus prévus), un montant bien en deçà du seuil minimal. Cette condition a pourtant été jugée partiellement satisfaite et 42 % des fonds qui y étaient liés ont été décaissés.

L'ABS dans le secteur de la santé comportait une autre condition qui prévoyait que le montant des dépenses publiques relatives aux soins de santé, ajusté pour tenir compte de l'inflation, ne devait pas baisser. En 2010, le budget de la santé en Moldavie a augmenté, en valeur nominale, de 5 % par rapport à 2009. Toutefois, si l'on corrige ce chiffre en tenant compte d'un taux d'inflation de 9 % pour 2010, les dépenses dans le secteur de la santé ont en réalité diminué par rapport à l'année précédente. Cette condition a pourtant été jugée remplie.

33

D'après les lignes directrices sur l'appui budgétaire publiées par la Commission, la reprogrammation, dans des tranches ultérieures, de fonds non décaissés risque d'affaiblir l'effet incitatif initial des conditions. Pourtant, l'ABS dans le secteur de la santé comprenait une dernière tranche correspondant au solde cumulé des tranches antérieures.

34

Au début du programme en 2009, l'ABS dans le secteur de l'eau ne prévoyait pas de dernière tranche regroupant les fonds non décaissés. Une tranche supplémentaire de 6,1 millions d'euros a néanmoins été constituée ultérieurement, à l'approche de la signature de l'accord d'association et de création de la zone de libre-échange en 2014. De nouvelles conditions, conformes aux objectifs généraux de l'ABS dans le secteur de l'eau, ont été fixées. Elles ont permis le versement de 4,9 millions d'euros correspondant à des fonds non décaissés au motif que les conditions associées aux tranches antérieures n'avaient pas été respectées.

Le versement de fonds supplémentaires dans le cadre d'une approche incitative n'était pas dûment justifié

35

En 2012, la Commission a introduit le principe «donner plus pour recevoir plus», qui consiste à récompenser les progrès accomplis par les pays partenaires en matière de démocratie en débloquant des fonds supplémentaires dans le cadre d'une approche incitative. Dans ce système, les enveloppes supplémentaires allouées à un pays dépendent des progrès accomplis dans le processus de réforme, lesquels sont évalués dans le rapport de suivi sur la PEV, conformément aux normes et références internationalement reconnues²².

36

De 2012 à 2014, la Moldavie a reçu dans ce cadre un total de 93 millions d'euros, dont 28 et 35 millions d'euros versés, respectivement en 2012 et 2013, au titre du programme d'intégration et de coopération du partenariat oriental, et 30 millions d'euros alloués en 2014 au titre du programme faitier concernant l'IEV²³. Ces fonds ont principalement été alloués à des programmes d'appui budgétaire sectoriel en cours ou nouvellement créés.

37

D'après les résultats de notre examen documentaire, le versement de fonds supplémentaires à la Moldavie n'était pas clairement justifié. Sur ces trois années, seule une analyse limitée des progrès est venue étayer l'octroi de fonds. Les rapports de suivi sur la PEV ne démontrent pas que la Moldavie a progressé vers plus de démocratie. Le rapport de 2013 indique qu'au cours du premier semestre de l'année, la Moldavie a connu sa crise politique la plus grave de ces dernières années²⁴ et décrit cette situation comme un effondrement institutionnel²⁵ ayant compromis durablement la crédibilité des institutions démocratiques moldaves²⁶.

Peu d'éléments démontrent que des progrès ont été accomplis dans les secteurs ciblés par l'ABS

38

Nous nous sommes attachés, dans la mesure du possible, à évaluer si les programmes d'appui budgétaire sectoriel avaient contribué à l'accomplissement de progrès dans les quatre domaines audités (justice, finances publiques, santé et eau) sur la base des indicateurs et des rapports disponibles. Lors de l'évaluation de l'appui budgétaire, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) recommande une approche en trois étapes: «i) l'étape 1 englobe l'évaluation des intrants, des produits directs et indirects de l'aide budgétaire [...]; ii) l'étape 2 englobe l'évaluation des résultats et de l'impact des politiques, des stratégies et des dépenses du gouvernement [...]; et iii) l'étape 3 comporte une exploration de la contribution de l'aide budgétaire aux politiques, aux stratégies et aux dépenses du gouvernement, qui ont produit les résultats et l'impact identifiés lors de l'étape 2, à effectuer en combinant et en comparant les résultats des étapes 1 et 2»²⁷.

22 Les principaux critères d'évaluation des progrès accomplis sont l'organisation d'élections démocratiques et crédibles, la liberté d'association, d'expression et de réunion, ainsi que la liberté de la presse et des médias, l'administration de l'État de droit par un pouvoir judiciaire indépendant et le droit à un procès équitable, la lutte contre la corruption, la réforme des secteurs de la sécurité et du maintien de l'ordre, le contrôle démocratique des forces armées et le respect des autres droits de l'homme (annexe à la décision d'exécution de la Commission C(2012) 4170 du 26.6.2012).

23 Une part de 10 % du budget de l'IEV est réservée à l'approche incitative: des programmes faitiers plurinationaux récompensent les progrès accomplis dans l'instauration d'une démocratie solide et durable, ainsi que dans la mise en œuvre des objectifs de réforme adoptés (règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument européen de voisinage (JO L 77 du 15.3.2014, p. 27), article 7, paragraphe 6, considérant 4; décision d'exécution de la Commission C(2014) 2988 du 2.5.2014). Le programme d'intégration et de coopération du partenariat oriental octroyait des fonds supplémentaires aux partenaires ayant mis en place des réformes en faveur d'une démocratie solide et du respect des droits de l'homme (décisions d'exécution de la Commission C(2012) 4170 du 26.6.2012 et C(2013) 8140 du 27.11.2013).

24 Commission européenne, haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Document de travail conjoint des services. Mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en République de Moldavie, progrès réalisés en 2013 et actions à mettre en œuvre, accompagnant le document: Communication conjointe adressée au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Le voisinage à la croisée des chemins: mise en œuvre de la politique européenne de voisinage en 2013*, p. 5.

25 Voir note de bas de page 25, p. 2.

39

Néanmoins, même lorsqu'un lien logique et manifeste peut être établi entre action et résultats²⁸, il peut s'avérer difficile – voire impossible – de déterminer quelle partie des résultats est attribuable à l'intervention de l'UE et quelle partie l'est à d'autres facteurs²⁹. En effet, c'est le budget du pays partenaire qui soutient la stratégie de développement du pays. Les produits de l'appui budgétaire de l'UE sont donc liés à des changements qui ne sont pas la conséquence du programme d'appui budgétaire seul, mais également de diverses mesures du gouvernement, d'autres programmes d'aide, ainsi que de facteurs extérieurs³⁰. Malgré ces réserves, des éléments tendent à prouver que l'ABS n'a permis d'obtenir que des résultats limités en Moldavie, car les indicateurs et les rapports ne font pas ressortir de progrès notables dans trois des secteurs ciblés (justice, santé et services de l'eau). Au moment de l'audit, il était trop tôt pour évaluer les effets potentiels du programme d'appui budgétaire sectoriel sur les finances publiques.

40

Pour l'ABS dans le secteur de la justice, 28,2 millions d'euros sur un total de 30 millions d'euros ont été décaissés à ce jour en deux tranches. Cette somme a été réduite du fait que seulement 88 % des conditions ont été remplies. Certaines réalisations, notamment des modifications législatives, ne se sont pas concrétisées en ce qui concerne la procédure d'enquête préliminaire, la justice des mineurs et l'intransigeance sur la corruption.

41

Si le rapport de suivi sur la PEV de mars 2015 conclut que la Moldavie a globalement accompli des progrès dans la mise en œuvre de la stratégie de réforme du secteur de la justice, certains indicateurs internationaux sèment le doute quant à la réalité de ces progrès (voir **encadré 5**).

26 Voir note de bas de page 25, p. 5.

27 Voir le document établi par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, *Approche méthodologique pour les évaluations de l'aide budgétaire*, p. 3.

28 Les résultats couvrent généralement trois catégories: les réalisations, les effets et les impacts. Pour des définitions précises, voir le rapport spécial n° 21/2015 de la Cour des comptes européenne intitulé «Analyse des risques liés à une approche axée sur les résultats pour les actions de développement et de coopération de l'UE», p. 7 (<http://eca.europa.eu>).

29 Rapport spécial n° 21/2015 intitulé «Analyse des risques liés à une approche axée sur les résultats pour les actions de développement et de coopération de l'UE» (<http://eca.europa.eu>).

30 Rapport spécial n° 21/2015, p. 23.

Des indicateurs internationaux montrent que la Moldavie a réalisé des progrès minimes en matière de réforme de la justice et de lutte contre la corruption

Plusieurs groupes de réflexion et ONG publient des indicateurs dressant un état des lieux de la justice et de la corruption à travers le monde. Ils brossent un tableau contrasté de la situation en Moldavie.

Freedom House a ramené la notation de la Moldavie de 4,5 en 2012 à 4,75 en 2015 (sur une échelle de 1 à 7) pour son cadre judiciaire et l'indépendance du pouvoir judiciaire; la notation de l'indicateur de corruption a connu une légère amélioration en passant de 6 à 5,75³¹.

Le rapport 2014-2015 sur la compétitivité mondiale du Forum économique mondial (*Global Competitiveness Report*) place la Moldavie à la 141^e place sur 144 pays pour l'indépendance de son pouvoir judiciaire³².

Pour l'indicateur «État de droit», la Banque mondiale a abaissé le rang centile de la Moldavie de 45 en 2012 à 42,7 en 2013, avant de le faire remonter à 46,6 en 2014³³.

Selon le Public Policy Institute, la confiance des citoyens en leur système judiciaire a diminué au cours des dix dernières années, passant de 41 % à 23 % fin 2014³⁴.

La Moldavie a perdu du terrain au classement de l'indice de perception de la corruption de Transparency International: alors qu'elle figurait à la 94^e place sur 176 pays en 2012, elle n'est plus que 103^e sur 168 en 2015. Les Moldaves estimaient que la justice était le deuxième secteur le plus corrompu après la police³⁵.

31 <https://freedomhouse.org>

32 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf

33 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

34 Public Policy Institute de Moldavie, baromètre de l'opinion publique de novembre 2014 (<http://www.ipp.md>).

35 <http://www.transparency.org/country#MDA>

42

Pour ce qui est de l'ABS dans le secteur de la santé, 43,5 millions d'euros ont été décaissés, ce qui représente 99,2 % du budget. Si un tel taux a pu être atteint, c'est parce qu'une dernière tranche permettait le décaissement des fonds non versés au motif que les conditions associées aux tranches antérieures n'avaient pas été respectées (voir point 33). Auparavant, le taux de décaissement était de 89,7 %.

43

Une évaluation réalisée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2012 brosse un tableau contrasté des effets obtenus dans le secteur de la santé en Moldavie. Les progrès restent décevants sur le plan de la protection financière (à savoir dans quelle mesure les personnes sont protégées des répercussions financières de leurs problèmes de santé) et du caractère équitable du financement du système de santé. Le problème de l'inégalité d'accès aux soins subsiste. S'il est difficile d'apprécier la qualité globale des services de santé fournis, l'étude conclut que certains progrès ont été accomplis, notamment en matière de prévention³⁶. Globalement, il n'est pas facile d'évaluer la contribution du programme d'appui budgétaire sectoriel à l'amélioration des systèmes de santé et de la santé de la population moldave. D'autres facteurs ont également joué, en particulier l'amélioration des conditions socio-économiques³⁷, et les données pertinentes n'ont pas été systématiquement collectées ou n'étaient pas toujours disponibles³⁸. Cette situation s'explique également par l'absence d'évaluation de suivi portant sur l'impact de l'ABS dans le secteur de la santé après la fin du programme en 2013.

44

Les réalisations produites par l'ABS pour le secteur de l'eau ont été moins importantes que prévu dans la convention de financement. À cause de facteurs extérieurs, tels que la crise économique qui a touché la Moldavie en 2009 et l'instabilité politique du pays, conjugués à la fragilité des institutions dans le secteur de l'eau et à l'absence d'assistance technique, une partie seulement des conditions ont été remplies pour l'ensemble des tranches variables. C'est pourquoi la Commission n'a décaissé que 68 % des fonds de la troisième tranche.

36 Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé, partenariat sous l'égide de l'OMS, *Republic of Moldova, Health system review* (République de Moldavie, Examen du système de santé), *Health Systems in Transition* (Systèmes de santé en transition), vol. 14, n° 7, 2012, p. 131-139.

37 Il est toujours difficile de faire la part des choses entre la contribution des soins médicaux à l'amélioration de la santé et celle des améliorations générales des conditions socio-économiques. Cela vaut particulièrement pour la Moldavie, dont la population est relativement modeste et pour laquelle certaines tendances sur la durée doivent donc être interprétées avec prudence; voir note de bas de page 36, p. 135.

38 Il est difficile d'apprécier la qualité globale des services de santé fournis parce que les données nécessaires à ce type d'indicateurs ne sont pas collectées ni rendues disponibles de manière systématique. Par exemple, les mesures de résultats rapportés par les patients ne sont pas couramment utilisées et les chiffres de la mortalité hospitalière en soins aigus ne sont pas recueillis. Les données de sécurité des patients ne sont pas non plus systématiquement collectées et analysées. Par exemple, bien que des données concernant les complications postopératoires en général soient recueillies, elles ne sont pas ventilées par cause ou facteurs contributifs, ce qui ne les rend pas utilisables comme indicateurs de sécurité des patients; voir note de bas de page 36, p. 136.

45

Les services publics de distribution d'eau de Moldavie sont encore déficients. Seulement 50 % environ de la population a accès à l'eau potable, ce secteur est fortement sous-développé, les capacités institutionnelles sont insuffisantes et la capacité d'action des communes en matière de gestion des systèmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement est limitée. Dans un rapport de 2012 sur la performance du secteur de l'eau, la Cour des comptes moldave est parvenue à la conclusion suivante: «les communes de la République de Moldavie se trouvent dans une situation difficile, voire dans une impasse, en ce qui concerne l'approvisionnement en eau et l'assainissement». Un autre rapport publié par la Cour en 2012 contient l'observation suivante: «pour obtenir les avantages escomptés dans le domaine de la remise en état et de la construction de systèmes de distribution d'eau potable et d'assainissement, il est nécessaire d'améliorer l'administration des moyens publics consacrés à la réalisation de ces objectifs, ainsi que le système de gestion des autorités publiques responsables de la mise en œuvre des projets dans ce domaine». Néanmoins, une étude récente menée par l'OMS et l'Unicef révèle que la situation s'est améliorée entre 1995 et 2015 en ce qui concerne l'utilisation des sources d'eau et des installations d'assainissement³⁹.

46

Les fonds de l'ABS peuvent n'apporter qu'une faible valeur ajoutée aux budgets sectoriels nationaux. Nous avons constaté que ce fut le cas pour l'ABS dans le secteur de la santé, puisque les budgets nationaux de la santé, une fois ajustés pour tenir compte de l'inflation, ont baissé pendant la mise en œuvre du programme en 2010 et 2011⁴⁰ (voir **encadré 4**, exemple 2). Cela a été interprété comme un signe de la faible priorité accordée à ce secteur et a semé le doute quant à la capacité du ministère compétent de mettre en œuvre la politique nationale de santé. Une étude publiée par l'OMS en 2012 a montré que le montant total des dépenses de santé restait très faible par rapport à d'autres pays européens, ce qui a pour effet de limiter considérablement le volume et la qualité des services fournis⁴¹.

47

De même, en ce qui concerne l'ABS dans le secteur de l'eau, les progrès accomplis ont été timides, et cela pour plusieurs raisons: les échéances électorales, l'absence de dotations budgétaires, qui empêche tout investissement dans le secteur, et des problèmes de gestion au sein du ministère de l'environnement (voir également **encadré 4**, exemple 2). Cette situation illustre combien il importe que les engagements contractés dans le cadre des opérations d'appui budgétaire de l'UE se retrouvent dans les budgets publics, avec l'octroi aux ministères concernés des fonds nécessaires pour que les conditions de décaissement puissent être remplies.

- 39 Voir le rapport publié par l'OMS et l'Unicef dans le cadre du programme commun de suivi de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement, *Joint Monitoring Project for Water Supply and Sanitation*, juin 2015 (wssinfo.org).
- 40 Les dépenses publiques de santé ont diminué en termes réels en 2010 et 2011 d'après la plupart des sources (OMS, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (Examen des réformes de financement de la santé en République de Moldavie), 2012, p. 4; calculs tenant compte des données sur l'inflation (indice des prix à la consommation, déflateur du PIB) de la Banque mondiale (<http://donnees.banquemondiale.org/pays/moldova>) et indice des prix à la consommation communiqué par l'institut national de statistiques de Moldavie (<http://www.statistica.md>)). Les dépenses réelles ont légèrement augmenté en 2011 lorsqu'on applique le déflateur du PIB de l'institut national de statistiques.
- 41 Observatoire européen des systèmes et des politiques de santé, partenariat sous l'égide de l'OMS, *Republic of Moldova, Health system review* (République de Moldavie, Examen du système de santé), *Health Systems in Transition* (Systèmes de santé en transition), vol. 14, n° 7, 2012, p. 43. Voir également la publication de l'OMS, *A review of health financing reforms in the Republic of Moldova* (Examen des réformes de financement de la santé en République de Moldavie), 2012, p. 3: «[L]a part du budget de l'État allouée à la santé donne généralement une indication du niveau de priorité donné à la santé par les pouvoirs publics par rapport à d'autres secteurs de l'économie. [...] le message indique clairement qu'il est en baisse».

Les projets ont partiellement contribué au renforcement de l'administration publique

48

Cette section est consacrée à l'examen de la contribution des projets au renforcement de l'administration publique en Moldavie. Nous nous sommes intéressés à la conception des projets, au soutien apporté par les projets aux programmes d'appui budgétaire sectoriel et à la pérennité des résultats (voir *annexe III*).

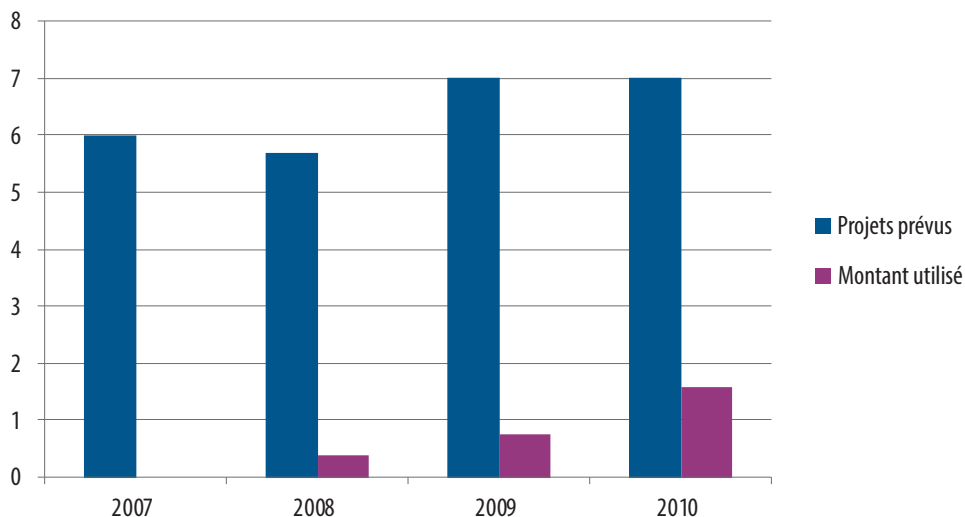
Les projets étaient pertinents, mais les analyses des besoins présentaient des faiblesses

49

L'Union européenne a apporté un soutien non négligeable aux autorités publiques centrales de Moldavie en vue d'améliorer leurs capacités de gestion et de coordination de l'aide de l'UE. La chancellerie d'État, qui faisait fonction d'unité nationale de coordination⁴² des fonds de l'Union, était notamment concernée. Ce type d'aide est pertinent compte tenu des difficultés des autorités moldaves à gérer les fonds, comme l'illustrent par exemple les problèmes rencontrés lors de la mise en place de projets de jumelage (voir *graphique 2*).

42 L'unité nationale de coordination est habilitée à coordonner, au niveau national, l'aide provenant de bailleurs de fonds étrangers.

Graphique 2 Jumelage: projets prévus et projets réellement menés à bien entre 2007 et 2010 (en millions d'euros)



Source: Système commun d'information RELEX (CRIS).

Observations

50

Comme le montre l'**annexe III** (question 1.1), nous avons constaté que les analyses des besoins effectuées pour les projets étaient satisfaisantes dans l'ensemble: seuls deux projets inclus dans l'échantillon d'audit reposaient sur une analyse insuffisante. Néanmoins, pour neuf projets, l'analyse était partiellement déficiente, ce qui a entraîné la conception de projets qui n'étaient pas totalement cohérents avec les besoins ou les objectifs de l'administration moldave.

51

Dans certains cas, il a été possible de remédier à ces défaillances pendant la mise en œuvre du projet ou au cours de phases ultérieures. En ce qui concerne le projet d'assistance technique n° 13 (voir **annexe III**), le consultant s'est efforcé d'adapter les termes de référence initiaux plusieurs mois après le démarrage du projet, après consultation de la Cour supérieure de justice, du Conseil supérieur de la magistrature, des tribunaux régionaux et d'autres bailleurs de fonds⁴³. Pour ce qui est des phases I et II du projet EUHLPAM, la délégation de l'UE n'a pas réalisé d'analyse structurée des besoins lui permettant de confirmer les besoins et les difficultés auxquels se heurtait réellement l'administration moldave, de manière à pouvoir les classer efficacement par ordre de priorité et les cibler de manière plus précise. Cette activité a été confiée à des conseillers individuels. En l'absence de procédure de passage de témoin, chaque nouveau conseiller devait réaliser lui-même sa propre analyse des besoins. Mais à la phase III du projet, ces analyses ont fait l'objet de plus d'attention.

La coordination des projets avec les programmes d'appui budgétaire sectoriel n'était pas toujours satisfaisante

52

Les deux sous-sections ci-après sont consacrées à la coordination entre l'ABS et des projets de deux types différents. La première porte sur l'assistance technique au titre de l'ABS telle qu'elle est prévue dans les conventions de financement de l'ABS (voir point 7 et **graphique 1**). La seconde sous-section concerne quant à elle d'autres projets d'assistance technique et de jumelage (voir point 8).

43 Douze activités répertoriées dans les termes de référence initiaux ont été jugées obsolètes en raison d'une plus faible demande de la part du bénéficiaire.

L'assistance technique au titre de l'ABS spécifiquement destinée au développement des capacités administratives s'est fait attendre à cause des procédures de passation de marchés

53

La Commission a fourni une assistance technique spécifique à l'administration moldave afin de l'aider à mettre en œuvre l'ABS prévu dans les quatre conventions de financement contrôlées. En effet, les pouvoirs publics des pays partenaires se caractérisent souvent par des capacités institutionnelles limitées, susceptibles d'entraver la mise en œuvre de la stratégie soutenue par l'ABS.

54

Cependant, il n'y a pas de synchronisation entre cette assistance technique et le programme principal d'appui budgétaire. Elle ne peut démarrer qu'une fois signée la convention de financement du programme d'appui budgétaire sectoriel, et, compte tenu des délais nécessaires aux procédures d'appel d'offres et de passation de marchés, elle débute plusieurs mois après le programme principal (voir **tableau**).

Tableau

Délai entre l'appui budgétaire et l'assistance technique spécifique au titre de l'ABS pour les contrats audités¹

Programme d'appui budgétaire sectoriel	Assistance technique prévue dans la convention de financement de l'ABS (en millions d'euros)	Début du programme d'appui budgétaire sectoriel (signature de la convention de financement)	Début des opérations d'assistance technique (signature du contrat)	Délai
Santé	3,15	Février 2009	Juin 2010	16 mois
Justice	1,8 ²	Juin 2013	Aucune	–
Réformes de la politique des finances publiques	4	Octobre 2014	Octobre 2015	12 mois
Eau	3	Août 2009	Septembre 2011	25 mois

1 Uniquement l'assistance technique spécialement mise à disposition au moyen de la subvention au titre de l'ABS. D'autres projets existent dans le même secteur, par exemple dans le secteur de la justice.

2 Ce montant est utilisé pour financer les missions d'évaluation avant le paiement des tranches.

Source: Système commun d'information RELEX (CRIS).

55

Ces délais ont un impact négatif sur la mise en œuvre de l'ABS dans les secteurs de la santé et de l'eau, les capacités administratives du pays n'étant pas suffisantes pour gérer ces programmes. En ce qui concerne l'ABS dans le secteur de la santé, plusieurs conditions particulières n'ont pas été remplies en raison du démarrage tardif de l'assistance technique. Dans le cas de l'ABS pour le secteur de l'eau, le rapport de suivi de 2012 indique qu'une meilleure synchronisation entre l'assistance technique prévue et l'ABS serait plus profitable et garantirait la réussite de la mise en œuvre. Dans son rapport final, le contractant a recommandé que l'assistance technique précède l'appui budgétaire, et non l'inverse, comme ce fut le cas.

D'autres projets de jumelage et d'assistance technique n'ont pas toujours été utilisés pour préparer ou soutenir les programmes d'appui budgétaire sectoriel

56

La délégation de l'UE a veillé à créer des synergies entre l'ABS et les projets ciblant le même secteur. Le jumelage et l'assistance technique étaient généralement utilisés en accompagnement des programmes d'appui budgétaire sectoriel. Ce fut par exemple le cas pour un programme destiné aux zones rurales (même si notre audit ne portait pas sur ce programme). Par ailleurs, ces projets préparaient le terrain pour l'ABS, par exemple pour un programme concernant la zone de libre-échange. Enfin, quatre projets d'assistance technique dans le secteur de la justice couvraient des besoins liés à ceux ciblés par l'appui budgétaire (voir **annexe III**, projets n^{os} 12 à 14).

57

Malgré ces efforts, dans les cas que nous avons audités, les projets n'étaient pas toujours utilisés pour préparer ou soutenir les programmes d'appui budgétaire sectoriel (voir points 58 à 63 et **encadré 6**). La Commission a privilégié l'appui budgétaire et le jumelage comme principales méthodes d'octroi de l'aide, même si l'assistance technique correspondait à un besoin et à une demande importante de la part des pouvoirs publics. Ce constat était particulièrement évident dans les domaines où un appui budgétaire était planifié par la suite, en vue de préparer le secteur pour obtenir de meilleurs résultats.

Les fonctionnaires moldaves ont été formés tardivement à l'appui budgétaire

Une session de formation très complète consacrée à l'appui budgétaire et destinée aux fonctionnaires moldaves a été organisée pour la première fois en mars 2014 dans le cadre d'un projet d'assistance technique, pour un montant de 40 000 euros (voir *annexe III*, projet n° 9). Cela faisait alors plus de sept ans que l'appui budgétaire était utilisé en Moldavie.

La formation, qui a rassemblé 24 fonctionnaires pendant plus de 6 jours, a permis de constater qu'ils avaient une connaissance limitée de cette méthode d'octroi de l'aide. Les participants n'ont pas fait de progrès notables, puisque les notes obtenues lors des tests initial et final sont passées de 3,2 à 3,9 points sur 10. Ces notes ont même diminué dans 4 des 10 domaines évalués.

Aucune mesure n'a été prise pour analyser ce résultat mitigé et en assurer le suivi de manière approfondie, puisque aucune autre formation aussi poussée sur l'appui budgétaire n'a été organisée depuis. La Commission a toutefois organisé plusieurs tables rondes et présentations d'une demi-journée sur ce thème en Moldavie.

58

En 2011, la Commission a financé une évaluation ex ante du secteur de la justice. Cette évaluation recommandait de faire de l'assistance technique la principale méthode d'octroi de l'aide avant de programmer l'ABS. Une assistance technique préalable est nécessaire puisque le gouvernement ne serait pas en mesure d'élaborer une stratégie de réforme dans le secteur de la justice sans coordination avec le pouvoir judiciaire, ce dernier étant séparé du pouvoir exécutif en vertu de la constitution. En 2011, alors que la stratégie de réforme du secteur de la justice était en préparation, des défaillances dans les mesures de coordination nationale prises par le pouvoir exécutif ont semé le doute quant à la capacité de celui-ci à mettre en place une stratégie de réforme cohérente à laquelle le pouvoir judiciaire adhérerait pleinement.

59

Dans la logique de ce constat, quatre projets d'assistance technique étaient prévus dans le secteur de la justice à partir de 2011, mais ils ont été retardés par des problèmes d'effectif au sein de la délégation de l'UE. Un projet a démarré en avril 2013, soit 2 mois avant la signature de la convention de financement de l'ABS, et les trois autres, 18 mois plus tard (voir *annexe III*, projets n°s 12 à 14).

60

La stratégie de réforme du secteur de la justice moldave a été adoptée en 2011 avec l'objectif de la rendre éligible à l'ABS. L'insuffisance des progrès accomplis dans la réforme du ministère public et le manque de soutien de la part du pouvoir judiciaire ont fait obstacle à sa mise en œuvre. Une nouvelle initiative de réforme, lancée par le Conseil supérieur de la magistrature et la Cour supérieure de justice, a été rendue publique en mai 2015, avec le soutien logistique du projet d'assistance technique n° 13.

61

Le projet d'assistance technique n° 12 consiste actuellement à soutenir des groupes de travail chargés de réviser les estimations budgétaires pour la stratégie de réforme du secteur de la justice et d'explicitier les conditions particulières propres à l'ABS (voir points 27 et 31). Ce projet d'assistance technique offre un exemple de situation où il a été possible de s'adapter en souplesse à des besoins supplémentaires apparus pendant la mise en œuvre d'un programme d'appui budgétaire sectoriel, même lorsque cette aide n'était pas prévue explicitement dans le contrat initial du projet.

62

Le secteur de la gestion des finances publiques fournit des exemples de déploiement de différents types d'aide, comme le programme SIGMA⁴⁴, l'assistance technique, le jumelage et l'ABS. Des projets de jumelage en matière de passation de marchés publics et de contrôle interne des finances publiques se sont achevés en 2012 et 2013 et ont donné lieu à des rapports qui ont souligné la nécessité de consolider les résultats (voir **annexe III**, projets n°s 2 et 4). Les efforts dans ces domaines se poursuivent, au travers du programme SIGMA et du dialogue politique. Toutefois, les conditions particulières de l'ABS en faveur des réformes de la politique des finances publiques ne visent pas à remédier à ces faiblesses. Des conseillers financés par l'UE (dans le cadre du projet EUHLPAM) ont été mandatés dans les institutions concernées par la gestion des finances publiques, telles que l'inspection nationale des impôts, mais aucun n'est intervenu dans l'une des trois institutions chargées de la mise en œuvre du programme d'appui budgétaire sectoriel (Cour des comptes, ministère des finances et Parlement).

63

Toutefois, depuis 2014, la Commission a davantage veillé à créer des synergies entre l'ABS et les projets, comme le démontrent un projet de jumelage au sein de la Cour des comptes moldave (voir **annexe III**, projet n° 5) et l'affectation d'un conseiller du projet EUHLPAM au Parlement prévue en 2016.

44 Le programme SIGMA (soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion) est une initiative conjointe de l'Union européenne et de l'OCDE. Les experts du programme SIGMA apportent leur assistance dans six domaines clés de l'administration publique (<http://www.sigmaweb.org>).

Il n'a pas toujours été possible de pérenniser les résultats en raison d'un manque de volonté politique et d'autres facteurs extérieurs

64

Les projets ont globalement produit les réalisations escomptées. Parmi les exemples de réalisations concrètes, on recense la création d'une plateforme en ligne pour le suivi des activités menées par des organisations de la société civile en Moldavie, la fourniture de conseils en stratégie à différents ministères, un projet de loi sur les aides d'État et un manuel de procédures pour la gestion de l'aide de l'UE.

65

Le caractère durable des résultats obtenus grâce aux projets est source d'inquiétude, bien souvent parce que les autorités nationales ne font pas preuve d'une volonté politique suffisante pour faire tomber les obstacles au renforcement des autorités publiques (voir **encadré 7**). Comme le montre l'**annexe III** (question 1.3), la moitié des quatorze projets suscite de légères inquiétudes et l'autre moitié est jugée très préoccupante.

66

La Commission a fourni une assistance technique destinée à soutenir la chancellerie d'État de Moldavie dans le cadre du projet TTSIB (voir **encadré 7**), de 2011 à 2013. Si ce projet visait à renforcer la capacité de la chancellerie d'État à assumer son rôle de chef de file pour les aspects techniques du recensement, de l'élaboration et de la mise en œuvre d'activités financées par une assistance extérieure, les consultants du TTSIB ont également offert des services qui se substituaient en partie aux activités opérationnelles des agents de la chancellerie. Selon les rapports sur le projet TTSIB, même si bon nombre des résultats escomptés ont bien été obtenus, la chancellerie d'État ne disposait pas des capacités suffisantes pour mener à bien ses activités, participer à toutes les formations et mettre en pratique les compétences acquises.

67

Compte tenu de l'absence d'éléments liés à la pérennité des résultats dans les projets précédents, la délégation de l'UE a encouragé, en guise de bonne pratique, la mise au point de stratégies de sortie pour les projets TTSIB et EUHLPAM en phase III. Cette précaution a été prise pour veiller à ce que les problèmes de pérennité soient traités par chaque conseiller avant son départ. Néanmoins, dans le cas du projet TTSIB, la stratégie n'a pas été mise en œuvre du fait que les autorités moldaves estimaient qu'elle mobiliserait trop de ressources.

Problèmes de pérennité d'un projet: assistance technique pour aider la Moldavie à renforcer ses capacités en matière d'application des régimes d'aides (1,9 million d'euros)

Un projet d'assistance technique visait à aider la chancellerie d'État de Moldavie à assurer la coordination générale de l'aide de l'UE et, plus spécifiquement, à renforcer les capacités nécessaires à l'application des instruments de jumelage, TAIEX⁴⁵ et SIGMA, ainsi qu'à élaborer et à mettre en œuvre le programme de renforcement global des institutions (projet TTSIB, voir **annexe III**, projet n° 6).

À l'issue du projet en 2013, une partie de la fonction de coordination de l'aide de l'UE a été transférée de la chancellerie d'État au ministère des affaires étrangères. Les autorités moldaves n'ont pas veillé à préserver les connaissances acquises par la chancellerie d'État au fil des ans, que ce soit en mutant les agents formés ou en proposant un tutorat aux agents du ministère. La délégation de l'UE a programmé un projet d'assistance technique pour le ministère, d'une portée plus limitée que celle du projet TTSIB. Des initiatives sont en cours pour rétablir la fonction de coordination au sein de la chancellerie d'État, mais une grande partie des agents de celle-ci en sont partis depuis 2013.

⁴⁵ TAIEX est l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations de la Commission européenne. Il est utilisé pour assister les administrations publiques en matière de rapprochement, d'application et de respect du droit de l'Union, ainsi que pour faciliter le partage des meilleures pratiques de l'UE.

Conclusions et recommandations

68

La mise en œuvre de l'assistance à la Moldavie place l'Union européenne face à des défis majeurs. L'instabilité politique et macroéconomique du pays, sa mauvaise gouvernance et la faiblesse de son administration publique ont largement privé la Commission de leviers lui permettant d'encourager la réforme.

69

Nous avons examiné si l'aide de l'UE à la Moldavie avait contribué efficacement au renforcement de l'administration publique. À cette fin, nous avons évalué dans quelle mesure la Commission avait correctement conçu et mis en œuvre le soutien financier accordé par l'intermédiaire, d'une part, des programmes d'appui budgétaire sectoriel et, d'autre part, des projets traditionnels. Notre audit a porté sur des projets et sur l'appui budgétaire sectoriel relevant des secteurs qui captent l'essentiel du soutien de l'UE, à savoir la justice, les finances publiques, la santé et l'eau.

70

Nos travaux d'audit nous ont permis de conclure que l'aide de l'UE n'avait contribué que partiellement au renforcement de l'administration publique. Des facteurs extérieurs expliquent plusieurs des insuffisances relevées tandis que d'autres peuvent être attribuées à des faiblesses affectant la conception et la mise en œuvre des projets et des programmes audités.

71

Les minces progrès accomplis dans les secteurs ciblés nous ont amenés à conclure que l'appui budgétaire a eu un effet limité sur le renforcement de l'administration publique (voir points 38 à 47).

72

Nous avons également constaté que la Commission aurait pu être plus réactive lorsque des risques en lien avec l'aide fournie s'étaient concrétisés. Les programmes ne concordaient pas suffisamment avec les stratégies moldaves (voir points 13 à 28).

73

Les effets potentiellement bénéfiques des programmes ont été limités par la sous-exploitation du principe de conditionnalité: certaines conditions particulières ont été satisfaites entre la négociation du programme et le début de l'appui budgétaire sectoriel ou n'étaient pas directement mesurables. La Commission aurait pu faire preuve d'une plus grande rigueur lorsqu'il s'agissait de vérifier si les conditions de décaissement avaient été respectées (voir points 29 à 34). Par ailleurs, le versement de fonds supplémentaires dans le cadre d'une approche incitative n'était pas pleinement justifié (voir points 35 à 37).

Conclusions et recommandations

74

La conception des projets était généralement pertinente. L'aide de l'UE acheminée par l'intermédiaire de projets s'est avérée partiellement efficace pour renforcer l'administration publique.

75

Les projets n'étaient pas toujours bien coordonnés avec les programmes d'appui budgétaire sur le plan de leur portée et du calendrier fixé (voir points 52 à 63). L'assistance technique destinée au développement des capacités administratives, spécifique et liée à l'appui budgétaire, n'a démarré que plusieurs mois après le principal programme d'appui budgétaire. D'autres projets de jumelage et d'assistance technique n'ont pas toujours été utilisés pour préparer ou soutenir les programmes d'appui budgétaire.

76

Les projets ont généralement produit les réalisations escomptées. Toutefois, il n'a pas toujours été possible de pérenniser les résultats en raison d'un manque de volonté politique et d'autres facteurs extérieurs (voir points 64 à 67).

77

Sur la base de ces conclusions, nous formulons les recommandations ci-après.

Recommandation n° 1

Atténuer les risques liés aux opérations d'appui budgétaire

La Commission devrait appliquer de manière plus rigoureuse les mesures existantes dans le cadre du système d'alerte précoce pour prévenir ou atténuer les risques. Elle devrait aussi définir plus clairement la marche à suivre lorsque les risques se concrétisent. La réactivité doit être de mise dans le cadre de telles mesures.

Recommandation n° 2

Faire coïncider les programmes d'appui budgétaire sectoriel avec une stratégie de réforme nationale bien définie

La Commission devrait faire en sorte que les programmes d'appui budgétaire coïncident mieux avec les stratégies nationales. Elle devrait octroyer l'aide par étapes, en veillant à ce qu'il existe un calendrier de réforme national bien précis. Elle devrait tout particulièrement évaluer la pertinence et la crédibilité de la stratégie du pays au regard des ressources institutionnelles et financières disponibles.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 3 **Faire meilleur usage des conditions et des indicateurs de performance**

La Commission devrait faire meilleur usage de la conditionnalité. Pour ce faire, il conviendrait: i) d'établir des conditions et des indicateurs de performance précis et appropriés pour mieux évaluer et mettre en évidence les résultats obtenus; ii) de réagir fermement, rapidement et de manière proportionnée si le gouvernement moldave ne s'engage pas suffisamment à respecter ce qui a été convenu.

Recommandation n° 4 **Subordonner plus clairement le déblocage de fonds supplémentaires dans le cadre d'une approche incitative à l'accomplissement de progrès démontrables**

Les fonds alloués dans le cadre d'une approche incitative devraient l'être à la suite d'une application plus rigoureuse de la méthodologie existante.

Recommandation n° 5 **Coordonner les projets avec les programmes d'appui budgétaire sectoriel**

La Commission devrait plus systématiquement utiliser les projets pour établir ou soutenir les programmes d'appui budgétaire sectoriel. L'assistance technique au titre de l'ABS devrait être fournie en temps plus opportun pour venir en soutien des programmes d'appui budgétaire sectoriel dès leur lancement.

Recommandation n° 6 **Garantir la pérennité des projets**

La Commission devrait veiller à ce que les aspects liés à la pérennité soient intégrés dans la planification de tous les projets, en analysant plus systématiquement les capacités et l'engagement politique des administrations publiques à pérenniser les effets.

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 19 avril 2016.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Liste des contrats audités

Projets				
Année du contrat	État d'avancement	Intitulé du contrat	Montant prévu (en euros)	Montant versé (en euros)
Réforme de la justice				
2009	Clôturé	Aide à la modernisation du système carcéral et à la réforme du système pénal en Moldavie	850 500	850 500
2010	Clôturé	Évaluation de l'État de droit et de l'administration de la justice en vue d'une programmation pour l'ensemble du secteur	198 193	198 193
2011	Clôturé	Soutien à l'élaboration de l'appui budgétaire sectoriel et établissement des appels d'offres pour le secteur de la justice	139 304	139 304
2012	En cours	Suivi de la réforme du secteur de la justice en vue de renforcer la responsabilité du gouvernement	274 105	246 695
2013	En cours	Soutien à la coordination de la réforme du secteur de la justice en Moldavie	2 231 800	1 476 324
2014	En cours	Renforcement de l'efficacité, de la responsabilité et de la transparence dans les tribunaux moldaves	2 078 700	709 357
2014	En cours	Soutien à l'organisation des enquêtes préliminaires, des poursuites et de la défense en Moldavie	2 007 500	872 085
			7 780 102	4 492 458

Autre administration publique centrale				
2009	Clôturé	Soutien aux réformes de la gestion des finances publiques en Moldavie	114 474	114 474
2010	Clôturé	Mission de consultation politique de haut niveau de l'Union européenne (EUHLPAM)	3 152 441	3 152 441
2010	Clôturé	Soutien au système de passation de marchés publics en République de Moldavie	914 008	914 008
2011	Clôturé	Soutien à la mise en œuvre et au contrôle de l'application de la politique en matière de concurrence et d'aides d'État	926 244	926 244
2011	Clôturé	Soutien à la mise en œuvre du programme de renforcement global des institutions en République de Moldavie	111 370	111 370
2011	En cours	Soutien au gouvernement de Moldavie dans le domaine de la lutte contre la corruption, de la réforme du ministère de l'intérieur, notamment de la police et de la protection des données à caractère personnel	2 853 790	2 832 718
2011	Clôturé	Assistance technique au gouvernement de la République de Moldavie dans sa démarche de renforcement des capacités nécessaires à l'application des instruments de jumelage, TAIEX (assistance technique et échange d'informations) et SIGMA, et soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre du programme de renforcement global des institutions	1 900 859	1 900 859
2011	Clôturé	Renforcement de la gestion des finances publiques en République de Moldavie	1 369 926	1 369 926
2012	Clôturé	Deuxième phase de la mission de consultation politique de haut niveau de l'Union européenne (EUHLPAM II)	2 864 015	2 864 015
2013	En cours	Troisième phase de la mission de consultation politique de haut niveau de l'Union européenne (EUHLPAM III)	2 977 291	2 840 539
2013	En cours	Formation à l'appui budgétaire de l'UE pour le gouvernement moldave	39 148	37 533
2014	En cours	Renforcement des capacités de gestion des programmes de l'UE relatifs au renforcement des institutions	225 018	211 448
2014	En cours	Consolidation et renforcement du contrôle public externe en République de Moldavie	1 598 069	779 546
			19 046 653	18 055 121
Total			26 826 755	22 547 579

Projets				
Année du contrat	État d'avancement	Intitulé du contrat	Montant prévu (en euros)	Montant versé (en euros)
Administration publique – Fonctions transversales				
2013	En cours	Soutien au secteur de la justice	58 200 000	28 200 000
2014	En cours	Soutien aux réformes de la politique des finances publiques en Moldavie	33 000 000	8 000 000
			91 200 000	36 200 000
Administration publique – Offre de services publics				
2009	Clôturé	Programme d'appui à la politique dans le secteur de la santé	43 114 336	43 114 336
2009	Clôturé	Programme d'appui à la politique dans le secteur de l'eau (IEVP, PAA 2009)	35 777 200	35 777 200
2010	Clôturé	Assistance technique liée à l'appui budgétaire sectoriel dans le domaine de la santé	2 992 753	2 992 753
2010	En cours	Remise en état du système d'approvisionnement en eau de la commune de Nisporeni, République de Moldavie	5 000 000	4 500 000
2011	En cours	Assistance technique à la mise en œuvre du programme d'appui à la politique sectorielle de l'eau	2 771 010	1 611 437
2012	Clôturé	PAPS de l'eau (IEVP, PAA 2009 – Addendum 01 à la convention de financement 2009/020-520 (5 millions d'euros supplémentaires pour le volet d'appui budgétaire)	5 000 000	5 000 000
2013	Clôturé	EaPIC – Moldavie – intensification du programme d'appui à la politique dans le secteur de la santé (2008/19655)	6 000 000	6 000 000
			100 655 299	98 995 726
Total			191 855 299	135 195 726
Total général			218 682 054	157 743 305

Grille d'évaluation des contrats d'appui budgétaire sectoriel inclus dans l'échantillon d'audit

		ANNÉE DU CONTRAT	Soutien aux réformes de la politique des finances publiques en Moldavie	Soutien aux réformes du secteur de la justice	Programme d'appui à la politique dans le secteur de l'eau	Programme d'appui à la politique dans le secteur de la santé (programme d'appui budgétaire sectoriel)	
		Durée du contrat, en mois	60	72	108	60	
		INTITULÉ	2014	2013	2009	2009	
Question d'audit n° 2: Les programmes d'appui budgétaire sectoriel ont-ils contribué efficacement au renforcement de l'administration publique?	2.1 Les programmes d'appui budgétaire sectoriel étaient-ils bien conçus?	Les programmes ont contribué à l'application d'une stratégie globale et claire					
		L'ABS reposait sur des priorités nationales clairement formulées					
		Les objectifs du programme coïncident avec les priorités nationales					
		Les risques politiques et économiques ont été jugés limités lors d'une évaluation réalisée avant l'octroi de l'ABS					
		Le risque fiduciaire a été atténué grâce à une évaluation ex ante du coût de la réforme					
		Il existait des raisons pertinentes, objectives, claires et bien étayées justifiant le recours à l'ABS comme mécanisme d'aide					
		Des évaluations antérieures et les enseignements tirés du passé ont été pris en considération					
	2.2 Les programmes d'appui budgétaire sectoriel ont-ils été bien mis en œuvre?	L'administration moldave a mis en œuvre le programme intégralement dans les délais prévus	programme en cours	programme en cours			
		L'assistance technique était ciblée, a été fournie en temps opportun et a permis de développer des capacités durables		s.o.			
		Les tranches n'ont été décaissées que lorsque les conditions étaient satisfaites	aucune tranche variable décaissée				
		Les objectifs étaient directement mesurables					
		Les rallonges budgétaires étaient justifiées	s.o.				
		Le cadre de suivi comporte des objectifs SMART et des indicateurs mesurables					
		Des informations étaient disponibles pour établir des valeurs de référence et suivre/évaluer les progrès accomplis					
		Les programmes ont fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation continus					
	2.3 Les programmes d'appui budgétaire sectoriel ont-ils produit des résultats tangibles et durables?	Des mesures correctrices ont été prises pour remettre le programme sur la bonne voie quand c'était nécessaire	programme en cours	programme en cours			
		Les réalisations et résultats attendus ont été produits	programme en cours	programme en cours			
		Les conditions ont eu un puissant effet stimulant sur les réformes	aucune tranche variable décaissée	programme en cours			
		Le programme a eu un impact positif sur les capacités administratives	programme en cours	programme en cours			
		L'ABS a fourni un soutien utile et a permis de développer des capacités durables au sein de l'administration moldave	programme en cours	programme en cours			
Les mesures financées viennent clairement en complément des initiatives prises par la Moldavie avant l'octroi de l'aide							
L'ABS a produit les effets escomptés	programme en cours	programme en cours					

Légende:

 critère rempli  critère partiellement rempli  critère non rempli

Grille d'évaluation des contrats de projets inclus dans l'échantillon d'audit

Numéro de projet	Année du contrat	Durée du contrat, en mois	Intitulé
1	2009	2	Assistance technique – Soutien aux réformes de la gestion des finances publiques en Moldavie
2	2010	24	Jumelage – Soutien au système de marchés publics
3	2011	30	Assistance technique – Soutien au gouvernement de Moldavie dans le domaine de la lutte contre la corruption et de la réforme du ministère de l'intérieur (volet III)
4	2011	24	Jumelage – Renforcement de la gestion des finances publiques
5	2014	24	Jumelage – Consolidation et renforcement du contrôle public externe
6	2011	38	Assistance technique – Soutien au gouvernement de Moldavie dans sa démarche de renforcement des capacités nécessaires à l'application des instruments de jumelage, TAIEX et SIGMA, et au programme de renforcement global des institutions (TTSIB)
7	2011	21	Jumelage – Soutien à la mise en œuvre et au contrôle de l'application de la politique en matière de concurrence et d'aides d'État
8	2011	5	Étude – Soutien à la mise en œuvre du programme CIB
9	2014	3	Assistance technique – Formation à l'appui budgétaire de l'UE pour le gouvernement moldave
10	2014	12	Assistance technique – Renforcement des capacités de gestion des programmes de l'UE relatifs au renforcement des institutions
11	2012	24	Suivi de la réforme du secteur de la justice en vue de renforcer la responsabilité du gouvernement (Promo-LEX)
12	2013	36	Assistance technique – Soutien à la coordination de la réforme du secteur de la justice en Moldavie
13	2014	36	Assistance technique – Renforcement de l'efficacité, de la responsabilité et de la transparence dans les tribunaux moldaves (Atreco)
14	2014	36	Assistance Technique – Soutien à l'organisation des enquêtes préliminaires, des poursuites et de la défense en Moldavie
15	2009	24	Jumelage – Modernisation du système carcéral
16	2010	26,5	Mission de consultation politique de haut niveau de l'Union européenne (EUHLPAM I)
17	2012	20	Mission de consultation politique de haut niveau de l'Union européenne (EUHLPAM II)
18	2013	18	Mission de consultation politique de haut niveau de l'Union européenne (EUHLPAM III)
19	2010	18	Évaluation de l'État de droit (activité de conseil)
20	2011	17	Soutien à la préparation de l'ABS (activité de conseil)

Question d'audit n° 1: Les projets ont-ils contribué efficacement au renforcement de l'administration publique?											
1.1 Les projets étaient-ils bien conçus?		1.2 Les projets ont-ils été bien mis en œuvre?					1.3 Les projets ont-ils produit des résultats tangibles et durables?				
Une analyse des besoins sous-tendait le projet	Des évaluations antérieures et les enseignements tirés du passé ont été pris en considération	L'administration moldave a mis en œuvre le projet intégralement dans les délais prévus	Des synergies ou une coordination existent avec des programmes d'appui budgétaire sectoriel en cours	Le cadre de suivi comporte des objectifs SMART et des indicateurs mesurables	Des informations sont disponibles pour établir des valeurs de référence et suivre/évaluer les progrès accomplis	Les projets ont fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation continus	Des mesures correctrices ont été prises pour remettre le projet sur la bonne voie quand c'était nécessaire	Les réalisations et résultats attendus ont été produits	Un lien peut être établi entre l'évolution globale des capacités administratives et le projet	Le projet a fourni un soutien utile et a permis de développer des capacités durables au sein de l'administration moldave	Les mesures financées viennent en complément des initiatives prises par la Moldavie avant l'octroi de l'aide
			S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.		
		projet en cours					projet en cours	projet en cours	projet en cours	projet en cours	
			S.O.								
		S.O.	S.O.								
	S.O.	S.O.	S.O.								
		projet en cours						projet en cours	projet en cours	projet en cours	
		projet en cours						projet en cours	projet en cours	projet en cours	
		projet en cours					projet en cours	projet en cours	projet en cours	projet en cours	
			S.O.								
S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.
S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.	S.O.

Légende:

 critère rempli

 critère partiellement rempli

 critère non rempli

Synthèse

V

La Commission fait observer que des progrès, bien que partiels, ont été accomplis dans deux des quatre secteurs bénéficiant d'un appui budgétaire qui ont fait l'objet de l'audit (à savoir dans ceux de l'eau et de la santé). Dans les deux autres secteurs (la justice et les réformes de la politique des finances publiques), des programmes plus récents sont toujours en cours; il n'est donc pas encore possible de mesurer leurs résultats finaux.

En réalité, la Commission s'est montrée réactive face aux risques, compte tenu de la manière dont les événements se sont réellement déroulés et des décisions internes qui ont été prises, comme indiqué dans les réponses aux points 13 à 28.

Actuellement, en ce qui concerne les paiements d'appui budgétaire en Moldavie, tous les décaissements sont suspendus en attendant que l'ensemble des conditions générales soient remplies, y compris celles relatives à la stabilité macro-économique et à la transparence budgétaire. La conclusion d'un accord avec le Fonds monétaire international (FMI) est cruciale à cet égard.

En ce qui concerne la concordance avec les stratégies nationales, la manière dont la Commission conçoit une stratégie n'est ni statique ni formelle. La Commission a été attentive aux éléments essentiels et fondamentaux constitutifs d'une stratégie, tout en s'adaptant constamment aux besoins pressants imposés par un programme d'association ambitieux et par un contexte géopolitique difficile. Le fait que la Commission n'a pas hésité à aller au-delà du champ d'application parfois restreint de certaines stratégies nationales montre, en réalité, qu'elle a veillé à ce que les conditions imposées produisent un effet de levier maximal sur les réformes.

La Commission souligne que l'appui budgétaire, en tant que modalité d'aide, constitue un ensemble complet de mesures, notamment en matière de financement, de renforcement des capacités, de dialogue politique et d'indicateurs de performance. Même au stade de la conception du programme, le dialogue politique peut amener le gouvernement à prendre des mesures avant même que des fonds ne soient transférés, ce qui constitue un point très positif.

La Commission précise par ailleurs qu'un respect partiel des critères de performance justifie un décaissement partiel. La Commission reconnaît que, dans un cas particulier, l'évaluation aurait pu être plus rigoureuse, mais il ne s'agit pas d'un problème systémique.

La Commission fait observer que les financements accordés sur la base du principe «donner plus pour recevoir plus» l'ont été à la suite d'évaluations internes. Les décisions à cet égard ont été prises par la Commission au titre de son mandat en matière de mise en œuvre de l'aide extérieure, conformément aux orientations politiques fournies par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), et elles ont été approuvées par les États membres, dans le plein respect de la procédure de comitologie.

VI

La Cour souligne à juste titre la qualité de la conception des projets, leur efficacité et leurs résultats.

La Commission convient qu'il est nécessaire de coordonner l'assistance technique, les projets de jumelage et l'appui budgétaire. Cependant, dans le contexte des règles financières actuelles, il subsistera toujours un délai entre l'assistance technique ou le jumelage et les opérations d'appui budgétaire.

Introduction

05

Les faiblesses de l'administration publique, en particulier celles liées aux systèmes de finances publiques ou à la corruption, entravent le développement en général et restreignent l'efficacité de l'aide. Les répercussions éventuelles de ces faiblesses ne se limitent pas aux programmes d'appui budgétaire. Il est clair que l'amélioration des systèmes de contrôle financier et de passation de marchés publics dans le contexte des programmes d'appui budgétaire réduit efficacement l'ampleur de la corruption.

07

La Commission souligne que, outre l'assistance complémentaire apportée dans le cadre du même programme, il existe de nombreux autres cas importants dans lesquels l'assistance fondée sur les projets intervient en amont des opérations d'appui budgétaire.

En ce qui concerne les programmes ayant fait l'objet de l'audit, cette constatation s'applique notamment au domaine de la justice, mais également à d'autres secteurs tels que l'enseignement et la formation professionnels et le programme de la politique européenne de voisinage pour l'agriculture et le développement rural.

Observations

14

La Commission souligne que, dans la mesure où il utilise les systèmes nationaux, l'appui budgétaire renforce le sentiment d'appropriation et réduit les coûts de transaction pour le pays bénéficiaire.

L'appui budgétaire sectoriel (ABS) non ciblé vise à récompenser les résultats et non à financer des activités. Par conséquent, il est clair que les contrôles et les audits en général ne peuvent aller au-delà de la phase où les fonds sont transférés au bénéficiaire une fois qu'il a rempli les conditions convenues.

L'appui budgétaire s'inscrit dans le contexte du développement, dans lequel les systèmes publics de base, comme la gestion des finances publiques, peuvent présenter d'énormes déficiences. Dans son observation, la Cour omet toutefois de souligner que les programmes d'appui budgétaire sectoriel consolident les systèmes nationaux en faveur du développement durable, soutiennent le rôle des institutions nationales, favorisent la transparence, contribuent à la responsabilité nationale et renforcent le dialogue politique.

Les conditions d'éligibilité sont strictes. Un pays partenaire ne peut prétendre à l'appui budgétaire que lorsque son gouvernement a mis en place une stratégie pertinente et crédible pour remédier à ces déficiences. La Commission peut en outre exiger que des mesures spécifiques à court terme soient prises pour atténuer les risques. Les nouvelles lignes directrices sur l'appui budgétaire (révisées en 2012 à la suite des propositions de la Commission et des conclusions du Conseil du 14 mai 2012 en vue d'une nouvelle approche en matière d'appui budgétaire) comportent désormais un certain nombre de dispositions nouvelles qui clarifient les règles, notamment de nouveaux critères d'admissibilité relatifs à la transparence et au contrôle, un processus formel d'évaluation des risques et un cadre de gouvernance au niveau des instances dirigeantes.

Les critères de gestion des finances publiques (GFP) sont en effet l'une des conditions générales inhérentes à tous les nouveaux programmes d'ABS, et ces critères sont examinés chaque fois qu'une décision de paiement est prise. La Cour indique que l'utilisation des systèmes nationaux de GFP constitue un risque, mais elle omet de préciser qu'un système de GFP performant et une base de recettes intérieures solide sont nécessaires pour garantir une bonne gouvernance économique et le développement durable.

Ce mécanisme d'aide constitue l'une des réponses de la Commission à la communauté internationale du développement et aux parties prenantes de l'UE, qui ont demandé des interventions plus efficaces, axées sur les résultats et l'appropriation, et moins complexes sur le plan administratif, réduisant ainsi les coûts de transaction pour les pays partenaires. Il

permet de remédier aux limites auxquelles se heurte la méthode classique de la modalité de projet lorsqu'il s'agit de soutenir des réformes essentielles.

16

La Commission insiste sur le fait que l'appui budgétaire et la gestion décentralisée sont deux modalités différentes de mise en œuvre de l'aide, qui ne sont pas tributaires dans la même mesure des systèmes nationaux.

Comme expliqué ci-dessus, l'appui budgétaire s'inscrit dans le contexte du développement, dans lequel les systèmes publics de base, comme la gestion des finances publiques, peuvent présenter d'énormes déficiences; néanmoins, les conditions d'éligibilité sont strictes. Un pays partenaire ne peut prétendre à l'appui budgétaire que lorsque son gouvernement a mis en place une stratégie pertinente et crédible pour remédier à ces déficiences. La Commission peut en outre exiger que des mesures spécifiques à court terme soient prises pour atténuer les risques. Les nouvelles lignes directrices sur l'appui budgétaire (révisées en 2012 à la suite des propositions de la Commission et des conclusions du Conseil du 14 mai 2012 en vue d'une nouvelle approche en matière d'appui budgétaire) comportent désormais un certain nombre de dispositions nouvelles qui clarifient les règles, notamment de nouveaux critères d'admissibilité relatifs à la transparence et au contrôle, un processus formel d'évaluation des risques et un cadre de gouvernance au niveau des instances dirigeantes.

Par ailleurs, la Commission précise que la part d'aide octroyée au moyen de l'appui budgétaire, telle qu'indiquée par la Cour, inclut en réalité toutes les mesures de soutien supplémentaire, comme le jumelage ou l'assistance technique, qui sont accordées dans le cadre des mêmes conventions de financement, et pour lesquelles les ressources financières sont directement versées aux donateurs d'aide, mais pas transférées vers le Trésor public du pays.

17

La Commission fait observer que la corruption restreint l'efficacité de l'aide en général et que ses répercussions ne se limitent pas aux programmes généraux d'appui budgétaire. Il est clair que l'amélioration des systèmes de contrôle financier et de passation de marchés publics dans le contexte des programmes d'appui budgétaire peut réduire efficacement l'ampleur de la corruption.

18

La Commission insiste sur la manière dont les événements se sont réellement déroulés et sur les décisions internes qui ont été prises, comme exposé ci-dessous.

En effet, peu de temps après que le scandale bancaire a éclaté en novembre 2014, le comité de pilotage sur l'appui budgétaire de la Commission a décidé, en décembre 2014, de réexaminer les modalités d'aide dans le contexte de la programmation de 2015 et de prévoir d'autres mesures d'atténuation des risques. Ces mesures comprenaient: l'inclusion systématique de ce sujet lors des discussions de haut niveau avec les autorités moldaves; une décision prise en février par le comité de pilotage sur l'assistance financière concernant l'augmentation de la notation de risque de la Moldavie, à la suite de laquelle toutes les opérations d'appui budgétaire ont fait l'objet d'une surveillance renforcée; des instructions adressées à la délégation de l'UE et visant à améliorer le suivi des risques. Par ailleurs, ces mesures ont entraîné une réduction significative de la part d'appui budgétaire prévue pour 2015 par rapport aux années précédentes.

En juin 2015, après le placement de trois grandes banques sous un régime d'administration par l'État, aucun progrès majeur n'avait été constaté dans l'enquête pénale sur ces fraudes bancaires, aucune stratégie de recouvrement n'avait été élaborée, et une mission du FMI prévue pour la mi-juin avait dû être annulée en raison de la démission du Premier ministre. C'est ce qui a amené la Commission à réagir publiquement en juillet 2015 en annonçant la suspension du décaissement des fonds de l'appui budgétaire dans l'attente de la conclusion d'un accord entre le FMI et la Moldavie.

En outre, il y a lieu de préciser que le milliard de dollars américains perdu par les trois banques moldaves était constitué de fonds de déposants, essentiellement moldaves, et non, d'après les informations dont dispose la Commission, de l'argent des contribuables de l'UE.

Encadré 1 – Contexte de la crise bancaire moldave

La Commission n'a eu de cesse, en toutes occasions et dans tous les contextes institutionnels pertinents, d'inviter instamment les autorités moldaves à enquêter sur les fonds perdus et à prendre les mesures de recouvrement nécessaires.

Les conclusions du Conseil de février 2016 ont confirmé la position de l'UE, selon laquelle des efforts devraient continuer à être consentis pour recouvrer les fonds, qui ne sauraient dès lors être considérés comme définitivement perdus.

Au moment de l'audit, et avec le soutien de partenaires internationaux, le gouvernement moldave s'attachait à mettre en place un mécanisme de recouvrement visant à récupérer la valeur maximale de tous les actifs utilisés à mauvais escient.

20

La Commission précise qu'elle a effectué des décaissements en décembre 2014 à la suite d'une discussion tenue lors d'une réunion de son comité de pilotage sur l'appui budgétaire, au cours de laquelle les risques politiques et macro-économiques inhérents à la situation nationale ont été évoqués. Sur cette base, elle est parvenue à la conclusion générale qu'il convenait d'approuver les décaissements suspendus, étant entendu que les modalités d'aide seraient réexaminées et que des mesures d'atténuation des risques seraient prises, ce qui a effectivement été le cas dans les semaines et les mois qui ont suivi, comme expliqué ci-dessus.

22

La Commission souligne que le soutien en faveur du secteur de la justice et le soutien consacré aux finances publiques étaient tous deux intégrés dans des stratégies nationales, tout en allant au-delà de celles-ci dans les cas particuliers exposés ci-dessous.

Cette approche ambitieuse est également cohérente avec les aspirations de la Commission à obtenir un effet de levier maximal par l'application du principe de conditionnalité en vue de la mise en œuvre de réformes (voir les réponses de la Commission aux points 29 à 34).

Encadré 2 – Des conditions particulières pas assez cohérentes avec une stratégie nationale: l'ABS en faveur des réformes de la politique des finances publiques

La Commission fait observer que l'ABS consacré aux finances publiques dépasse le cadre plus étroit de la stratégie de GFP et appuie la stratégie de développement nationale de la Moldavie à l'horizon 2020. L'ABS en faveur des réformes de la politique des finances publiques repose non seulement sur une stratégie nationale relative aux aspects de gestion des finances publiques, mais également, d'un point de vue plus stratégique, sur le développement de politiques de finances publiques responsables et destinées à garantir une mise en œuvre transparente et fiable de la stratégie de développement nationale de la Moldavie. Ce constat a été confirmé lors de la procédure de contrôle de la qualité, qui a conduit à l'adoption définitive du programme d'appui budgétaire en faveur des réformes de la politique des finances publiques.

Comme expliqué ci-dessus, l'ABS s'inscrit dans le cadre d'un document stratégique plus général; dans les cas bien particuliers évoqués ci-après, des objectifs stratégiques supplémentaires définis dans d'autres documents seront utilisés.

La Commission escompte que l'application du principe de conditionnalité en vue de la mise en œuvre de réformes produira un effet de levier maximal (voir les réponses de la Commission aux points 29 à 34).

La création d'un conseil budgétaire est fondée sur l'article 47 de l'accord d'association entre l'UE et la Moldavie et sur les pratiques courantes dans plusieurs États membres de l'UE, ainsi que sur le cadre unique d'appui. Par ailleurs, les attentes exposées ici sont conformes aux bonnes pratiques internationales en matière de gestion des finances publiques. Compte tenu de son niveau de développement, la Moldavie doit progresser en matière de discipline budgétaire, de planification budgétaire à moyen terme et de renforcement de la transparence.

23

La Commission estime que la matrice stratégique de l'ABS du secteur de la justice est conforme à la stratégie nationale de réforme du secteur de la justice pour la période 2011-2016, non seulement sur la forme, mais également sur le fond. L'inclusion d'une condition essentielle concernant l'élaboration, la soumission et l'adoption de la loi sur la ratification du protocole n° 12 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales constitue toutefois une exception notable. Cette condition a été imposée pour répondre à une préoccupation importante et pour garantir la conformité avec les nouvelles lignes directrices sur l'appui budgétaire. La Commission escompte que l'application du principe de conditionnalité en vue de la mise en œuvre de réformes produira un effet de levier maximal (voir les réponses de la Commission aux points 29 à 34).

24

La Commission relève que, dans de nombreux pays, la budgétisation des coûts des stratégies sectorielles n'est malheureusement pas encore très répandue. En soi, il ne s'agit pas d'une condition d'éligibilité. À l'annexe mentionnée, les nouvelles lignes directrices sur l'appui budgétaire de 2012, entrées en vigueur en janvier 2013 (c'est-à-dire, en tout état de cause, après la mise en place de l'ABS en faveur du secteur de la santé), établissent un cadre d'analyse, mais la décision sur l'éligibilité est fondée sur l'existence d'une stratégie sectorielle crédible et pertinente. L'éligibilité est évaluée sur la base de nombreux critères, et cette évaluation suppose un jugement.

En l'occurrence, le programme d'ABS destiné à améliorer l'offre de services de santé publique reposait sur la stratégie de développement du système des soins de santé, une stratégie sectorielle qui couvre des questions telles que le financement du secteur de la santé ou la prestation de services de santé. En revanche, le programme d'ABS destiné à améliorer l'offre de services dans le secteur de l'eau ne reposait pas sur une stratégie de réforme moldave clairement énoncée. L'ABS en faveur du secteur de l'eau a été conçu pour soutenir la stratégie nationale de l'eau pour 2007. Cette dernière s'est toutefois avérée trop ambitieuse au cours de la mise en œuvre du programme, car elle visait de nombreux objectifs sans prévoir de plan d'action assorti d'échéances, ni de structure institutionnelle claire pour sa mise en œuvre. Des mesures d'atténuation ont été prises, notamment une assistance technique visant à résoudre les problèmes institutionnels.

26

La Commission fait observer que le raisonnement suivi pour déterminer le montant du soutien est exposé comme suit dans le document d'action:

- en ce qui concerne le critère *«besoins de financement du pays partenaire»*, une évaluation des besoins a été réalisée au stade de la conception du programme en faveur des réformes de la politique des finances publiques; dans ce contexte, les ressources techniques et financières nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de réforme de la GFP 2013-2020 ont été analysées. Les principales conclusions sont résumées dans la version finale du document d'action. Ce document d'action relatif aux réformes de la politique des finances publiques contient également une analyse sommaire du critère *«engagement du pays partenaire à allouer les ressources budgétaires nationales conformément à la stratégie et aux objectifs en matière de développement»*;
- en ce qui concerne le critère *«approche axée sur les résultats dans la stratégie de développement du pays partenaire, comprenant un système de suivi»*, un document complétant le document d'action sur la politique publique évalue le système de suivi mis en place par la chancellerie d'État concernant la mise en œuvre de la stratégie de développement nationale;
- en ce qui concerne le critère *«bilan des décaissements antérieurs et capacité d'absorption de ces derniers, et mesure dans laquelle les objectifs convenus ont été atteints grâce aux opérations d'appui budgétaire»*, des informations spécifiques sont communiquées en permanence dans le dossier de décaissement de chaque programme d'appui budgétaire (par exemple l'action intitulée *«stimulation économique des zones rurales»* et l'appui budgétaire en faveur du secteur de l'énergie).

28

La Commission rappelle que, dans le cas de l'ABS en faveur du secteur de la justice, la variation du budget s'explique en partie par la décision d'inclure un volet sur la protection des droits de l'homme.

30

La Commission fait observer que l'appui budgétaire, en tant que modalité d'aide, constitue un ensemble complet de mesures, notamment en matière de financement, de renforcement des capacités, de dialogue politique et d'indicateurs de performance. De par sa nature, l'appui budgétaire encourage les réformes en récompensant les progrès accomplis par le gouvernement, plutôt qu'en fournissant des intrants. Même au stade de la conception du programme, le dialogue politique peut amener le gouvernement à prendre des mesures avant même que des fonds ne soient transférés, ce qui constitue un point très positif.

En outre, du fait de la longueur des cycles de programme, conséquence de la réglementation financière et des réglementations relatives aux instruments, les gouvernements sont au fait des conditions applicables bien avant de signer la convention de financement à proprement parler. Dans les cas soumis à l'audit, les mesures ont été prises après la phase d'identification du programme.

Encadré 3 – Exemples de conditions particulières

Exemple 1 – Certaines conditions particulières ne nécessitaient que peu d'efforts de la part des autorités moldaves

La Commission estime que cette condition de l'ABS en faveur des réformes de la politique des finances publiques n'était pas particulièrement facile à satisfaire. Le ministère des finances n'a pas publié de rapports semestriels contenant les données agrégées nécessaires. Les évaluations des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) pour 2011 et 2015 font uniquement état de rapports mensuels. En ce qui concerne la transparence budgétaire et la qualité des rapports sur l'exécution du budget, la Commission a considéré à juste titre que de telles améliorations étaient importantes et nécessaires.

Exemple 2 – Certaines conditions particulières avaient déjà été remplies entre la négociation du programme et le début de l'ABS

La Commission confirme qu'après la phase d'identification du projet, et alors que la phase de conception du projet était bien avancée, les bénéficiaires de l'ABS en faveur du secteur de la santé ont pris certaines des mesures qui s'imposaient au vu des indicateurs.

La Commission précise que, dans le cas de l'ABS en faveur du secteur de la justice, la mission d'identification relative à cet ABS a débuté en juillet 2010 et a donné lieu à la rédaction d'une ébauche en avril 2011, et que le contrôle de la qualité du programme a eu lieu le 5 mars 2012, c'est-à-dire avant l'adoption des lois. En raison des procédures internes mises en place en Moldavie, la convention de financement entraînant le lancement officiel du volet sur l'appui budgétaire a finalement été ratifiée le 25 septembre 2013.

31

En ce qui concerne le degré de mesurabilité des conditions applicables à l'ABS, la Commission insiste sur la nécessité de faire face, d'une part, à une évolution constante des circonstances et, d'autre part, à la longueur des cycles des programmes, conséquence de la réglementation financière et des réglementations relatives aux instruments.

Pour l'ABS en faveur du secteur de la justice, le tableau explicatif a été élaboré afin d'apporter davantage de clarté pour les deux parties, la délégation de l'UE et le ministère de la justice, étant entendu que l'évaluation du décaissement de chaque tranche est également fondée sur une mission d'évaluation externe.

32

La Commission fait observer que les fonds ont été partiellement décaissés lorsque les critères pertinents n'étaient que partiellement remplis. L'évaluation réalisée par la Commission concernant les demandes de décaissement peut l'amener à revoir son appréciation du respect des conditions et à décaisser moins – ou davantage – de fonds que ne le recommandait le rapport d'évaluation externe.

Encadré 4 – Des fonds ont été décaissés même si les conditions particulières n'étaient pas satisfaites et si les indicateurs de performance n'étaient pas satisfaisants

Exemple 1 – Davantage de fonds ont été décaissés que ne le recommandait le rapport d'évaluation externe

La Commission indique qu'il lui incombe de réexaminer les recommandations des évaluateurs externes et, sur la base de son examen et de ses propres sources d'information, de décaisser moins ou davantage de fonds conformément aux clauses du contrat.

Dans le cas de l'ABS en faveur du secteur de la santé, le délai qui s'est écoulé entre l'analyse des experts et le réexamen par la délégation de l'UE explique la différence observée entre les recommandations des experts et le décaissement de la seconde tranche par la Commission, qui a fait suite au dossier de paiement préparé par la délégation en mai 2012. En réalité, des évolutions positives ont été constatées entre décembre 2011 (finalisation du rapport des experts) et mai 2012.

Exemple 2 – Des décaissements ont été accordés après une évaluation insuffisamment rigoureuse du respect des conditions

La Commission souligne que les fonds ont été partiellement décaissés lorsque les critères pertinents n'étaient que partiellement remplis. Dans le cas de l'ABS consacré au secteur de l'eau, le gouvernement a été en mesure de prouver que la condition liée à l'affectation, au niveau national, de ressources budgétaires en faveur des secteurs de l'eau et du traitement des eaux usées avait été partiellement respectée.

La Commission reconnaît que, dans ce cas particulier, elle aurait pu se montrer plus rigoureuse dans l'application des conditions, mais il ne s'agit pas d'un problème systémique.

En outre, il y a lieu de rappeler que, de tous les pays de la région européenne de l'Organisation mondiale de la santé, la Moldavie est celui qui présente le pourcentage le plus élevé de dépenses publiques en faveur de la santé par rapport aux dépenses publiques totales. Par conséquent, les légères fluctuations constatées pour cet indicateur en raison de la marge budgétaire ne devraient pas être interprétées comme un signe que le gouvernement accorde peu d'importance au secteur de la santé. Non seulement le budget consacré aux soins de santé a augmenté en termes réels, comme l'indiquent les documents d'examen, mais sa part a également augmenté par rapport aux dépenses publiques totales. Dans la pratique, en plus de confirmer l'engagement du gouvernement en faveur des soins de santé, cette augmentation des dépenses a également permis d'améliorer l'ensemble des prestations proposées à la population (y compris aux personnes non assurées) depuis 2009, d'instaurer un accès gratuit aux soins de santé publics et aux soins d'urgence pour l'ensemble de la population et d'accroître l'accès à des services gratuits de diagnostic et d'hospitalisation.

34

La Commission reconnaît les réels efforts qui ont déjà été consentis pour encourager, à travers de nouvelles conditions, la poursuite des réformes sur la base des ressources disponibles.

37

La Commission et le SEAE soulignent que des examens internes ont été effectués pour chacune de ces années. Par ailleurs, la décision prise à cet égard par la Commission au titre de son mandat en matière de mise en œuvre de l'aide extérieure, conformément aux orientations politiques fournies par le SEAE, a été approuvée par les États membres, dans le plein respect de la procédure de comitologie.

Les rapports de suivi sur la politique européenne de voisinage (PEV) de 2011, 2012 et 2013 font état d'avancées significatives, mais aussi de sujets de préoccupation. Le rapport de 2013 indique que, au cours du premier semestre de l'année, la Moldavie a connu sa crise politique la plus grave de ces dernières années et décrit cette situation comme un effondrement institutionnel ayant compromis durablement la crédibilité des institutions démocratiques moldaves. Toutefois, cette phrase doit être replacée dans son contexte global, en tenant compte notamment de la conclusion générale énoncée dans la phrase qui la précède, à savoir que, malgré une régression au premier semestre de 2013, la Moldavie est parvenue à progresser dans des domaines importants et sensibles du plan d'action sur la PEV, qui avaient été considérés comme prioritaires dans le précédent rapport de suivi sur la PEV. Plusieurs mesures de réforme concrètes, y compris une révision des lois et la mise en œuvre de plans d'action, ont motivé la décision de 2013 relative aux progrès accomplis dans l'instauration d'une démocratie solide et durable, conformément à l'évaluation réalisée cette même année dans le rapport de suivi sur la PEV relatif à la Moldavie.

La Commission et le SEAE soulignent que, en l'absence d'un acquis spécifique de l'Union, de normes explicites, voire de pratiques nationales identiques en matière de démocratie solide et durable, toute évaluation portant sur la valeur des réformes spécifiques mises en œuvre comportera une certaine part de subjectivité.

54

La Commission fait observer qu'il n'y a pas toujours de synchronisation entre l'assistance technique et le programme principal d'appui budgétaire. L'assistance technique ne peut démarrer qu'une fois signée la convention de financement du programme d'appui budgétaire sectoriel, et, compte tenu des délais réglementaires fixés pour les procédures d'appel d'offres et de passation de marchés, elle débute plusieurs mois après le programme principal.

57

La Commission insiste sur le fait que les quatre projets d'assistance technique dans le secteur de la justice étaient destinés à soutenir la mise en œuvre de la stratégie de réforme du secteur de la justice (2011-2016). L'ABS en faveur du secteur de la justice s'appuie sur la stratégie nationale de réforme du secteur de la justice.

59

La Commission précise que le projet d'assistance technique accompagnant l'ABS et soutenant la coordination de la réforme du secteur de la justice a débuté le 9 avril 2013, soit six mois avant la ratification de l'accord de financement entraînant le lancement officiel, le 25 septembre 2013, du programme d'ABS en faveur du secteur de la justice.

61

Il s'agit d'un exemple de situation où il a été possible de s'adapter en souplesse à des besoins supplémentaires apparus pendant la mise en œuvre d'un programme d'appui budgétaire sectoriel, même lorsque cette aide n'était pas prévue explicitement dans le contrat initial du projet.

Conclusions et recommandations

70

La Commission souligne que des progrès, bien que partiels, ont été accomplis dans deux des quatre secteurs bénéficiant d'un appui budgétaire qui ont fait l'objet de l'audit (à savoir dans ceux de l'eau et de la santé). Dans les deux autres secteurs (la justice et les réformes de la politique des finances publiques), des programmes plus récents sont toujours en cours; il n'est donc pas encore possible de mesurer leurs résultats finaux. La Cour indique à juste titre que les projets ont donné de bons résultats. Contrairement aux programmes d'appui budgétaire, les projets d'aide classiques se caractérisent, par nature, par une appropriation restreinte, ce qui peut avoir des répercussions sur la pérennité. Toutefois, il ressort des constatations détaillées de la Cour que la pérennité n'a été que partiellement garantie.

71

La Commission fait observer que des progrès, bien que partiels, ont été accomplis dans deux des quatre secteurs bénéficiant d'un appui budgétaire qui ont fait l'objet de l'audit (à savoir dans ceux de l'eau et de la santé). Dans les deux autres secteurs (la justice et les réformes de la politique des finances publiques), des programmes plus récents sont toujours en cours; il n'est donc pas encore possible de mesurer leurs résultats finaux.

72

La Commission convient qu'elle aurait pu être plus réactive. En réalité, la Commission s'est montrée réactive face aux risques, compte tenu de la manière dont les événements se sont réellement déroulés et des décisions internes qui ont été prises, comme indiqué dans les réponses aux points 13 à 28.

Actuellement, en ce qui concerne les paiements d'appui budgétaire en Moldavie, tous les décaissements sont suspendus en attendant que l'ensemble des conditions générales soient remplies, y compris celles relatives à la stabilité macro-économique et à la transparence budgétaire. La conclusion d'un accord avec le FMI est cruciale à cet égard.

En ce qui concerne la concordance avec les stratégies nationales, la manière dont la Commission conçoit une stratégie n'est ni statique ni formelle. La Commission a été attentive aux éléments essentiels et fondamentaux constitutifs d'une stratégie, tout en s'adaptant constamment aux besoins pressants imposés par un programme d'association ambitieux et par un contexte géopolitique difficile.

Le fait que la Commission n'a pas hésité à aller au-delà du champ d'application parfois restreint de certaines stratégies nationales montre, en réalité, qu'elle a veillé à ce que les conditions imposées produisent un effet de levier maximal sur les réformes.

73

La Commission souligne que l'appui budgétaire, en tant que modalité d'aide, constitue un ensemble complet de mesures, notamment en matière de financement, de renforcement des capacités, de dialogue politique et d'indicateurs de performance. Même au stade de la conception du programme, le dialogue politique peut amener le gouvernement à prendre des mesures avant même que des fonds ne soient transférés, ce qui constitue un point très positif.

La Commission précise par ailleurs qu'un respect partiel des critères de performance justifie un décaissement partiel. La Commission reconnaît que, dans un cas particulier, l'évaluation aurait pu être plus rigoureuse, mais il ne s'agit pas d'un problème systémique.

La Commission fait observer que les financements accordés sur la base du principe «donner plus pour recevoir plus» l'ont été à la suite d'évaluations internes. Les décisions à cet égard ont été prises par la Commission au titre de son mandat en matière de mise en œuvre de l'aide extérieure, conformément aux orientations politiques fournies par le SEAE, et elles ont été approuvées par les États membres, dans le plein respect de la procédure de comitologie.

74

La Commission souligne la qualité de la conception des projets, leur efficacité et leurs résultats.

75

La Commission souscrit aux observations de la Cour concernant la coordination de l'assistance technique, des projets de jumelage et de l'appui budgétaire. Cependant, dans le contexte des règles financières actuelles, il subsistera toujours un délai entre l'assistance technique ou le jumelage et les opérations d'appui budgétaire.

Recommandation n° 1

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 2

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 3

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 4

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 5

La Commission accepte la recommandation.

Recommandation n° 6

La Commission accepte la recommandation.

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>).

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	24.3.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	15.2.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	19.4.2016
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	25.5.2016

De tous les voisins orientaux de l'Union européenne, la Moldavie est celui qui reçoit, par habitant, le montant d'aides de l'UE le plus élevé. Nous avons examiné si cette aide avait contribué efficacement au renforcement de l'administration publique du pays.

Nous avons conclu que l'appui budgétaire a eu un effet limité. La Commission aurait pu être plus réactive lorsque des risques se sont concrétisés et, par ailleurs, les programmes ne concordaient pas suffisamment avec les stratégies moldaves. Elle a la possibilité de fixer des conditions au décaissement des fonds, mais ne l'a pas pleinement exploitée; en outre, le versement de sommes supplémentaires dans le cadre d'une approche incitative n'était pas totalement justifié.

Les projets ont été jugés pertinents et ont produit les réalisations escomptées. Ils n'étaient cependant pas toujours bien coordonnés avec les programmes d'appui budgétaire et les résultats n'étaient pas toujours pérennes.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications