

IV

(Informations)

INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS
ET ORGANES DE L'UNION EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES

RAPPORT SPÉCIAL N° 5/2007

relatif à la gestion du programme CARDS par la Commission, accompagné
des réponses de la Commission

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

(2007/C 285/01)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
ABRÉVIATIONS		3
SYNTHÈSE	I-VIII	4
INTRODUCTION	1-7	5
ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT	8-10	5
OBSERVATIONS	11-60	6
Insuffisances de l'orientation stratégique dans le cadre du processus de programmation	11-27	6
Formulation trop générale des documents de stratégie par pays, absence de priorités clairement établies dans les programmes indicatifs pluriannuels et d'une véritable orientation des interventions	11-19	6
Les insuffisances de l'orientation stratégique entraînent des problèmes de mise en œuvre	20	7
Réorientation de l'aide, du soutien de l'investissement vers le renforcement institutionnel	21-27	7
Des structures de gestion efficaces ont permis de garantir une intervention rapide, mais en entraînant des difficultés d'absorption au niveau des administrations nationales	28-41	9
Les structures de gestion n'étaient pas toujours adaptées	28-37	9
L'aide a été fournie rapidement, mais sans tenir suffisamment compte de la capacité d'absorption des pays bénéficiaires	38-41	11
L'approche adoptée par la Commission en matière de gestion n'est pas propre à renforcer la responsabilité des pays bénéficiaires	42-54	12
Responsabilités limitées des pays bénéficiaires dans les phases de sélection des projets et d'appel d'offres	45-52	12
La coordination des donneurs n'est pas suffisamment prise en charge au niveau national	53-54	14
L'approche en matière de suivi et d'évaluation manque de cohérence	55-60	14

	<i>Points</i>	<i>Page</i>
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	61-70	15
Dans quelle mesure la gestion du programme CARDS par la Commission a-t-elle été efficace?	61	15
Dans quelle mesure l'orientation stratégique imprimée aux programmes a-t-elle été appropriée et cohérente?	62-64	15
Dans quelle mesure les approches en matière de gestion mises en place et utilisées par la Commission ont-elles été appropriées et efficaces?	65-67	15
Dans quelle mesure les projets financés par le programme favorisaient-ils leur appropriation par les pays bénéficiaires?	68-69	16
Dans quelle mesure le suivi et l'évaluation ont-ils permis de déceler des insuffisances et de diffuser des informations? Des mesures ont-elles été prises en conséquence et en temps utile par la Commission?	70	16
Réponses de la Commission		19

ABRÉVIATIONS

AER	Agence européenne pour la reconstruction
BeH	Bosnie-et-Herzégovine
CARDS	Assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation
CE	Commission européenne
DG ELARG	Direction générale de l'élargissement
DG RELEX	Direction générale des relations extérieures
DSP	Document de stratégie par pays
ECPA	Mission d'assistance policière de la Communauté européenne à l'Albanie
Euralius	Mission d'assistance européenne au système judiciaire albanais
FAD	Fonds albanais de développement
IOV	Indicateurs objectivement vérifiables
IAP	Instrument d'aide de préadhésion
ISC	Institution supérieure de contrôle
KFOR	Force de maintien de la paix dirigée par l'OTAN au Kosovo
MINUK	Mission intérimaire des Nations unies pour le Kosovo
NU	Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PIP	Programme indicatif pluriannuel
PSA	Processus de stabilisation et d'association
RFY	République fédérale de Yougoslavie
RS	Rapport spécial de la Cour des comptes européenne
UCFC	Unité centrale de financement et de passation de contrats
UE	Union européenne

SYNTHÈSE

I. Le programme «d'assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation» (CARDS) a pour principaux objectifs de contribuer à la participation des pays bénéficiaires au processus de stabilisation et d'association (PSA) et de renforcer la responsabilité des pays et des entités des Balkans occidentaux vis-à-vis de ce processus. Il est destiné à encourager une réforme durable et compatible avec l'UE, à consolider la stabilité et à faciliter l'adhésion des pays de la région à l'UE. Pour la période 2000-2006, le programme a disposé d'une enveloppe budgétaire de plus de 5 000 millions d'euros (voir points 1 à 7).

II. La Cour a soumis le programme CARDS à un audit afin d'apprécier l'efficacité de la gestion de la Commission. Pour ce faire, elle a évalué (voir point 8):

- a) si l'orientation stratégique établie pour le programme était appropriée et cohérente;
- b) si, en ce qui concerne la gestion, les approches adoptées et mises en œuvre par la Commission étaient appropriées et efficaces;
- c) si les projets financés par le programme favorisaient leur appropriation par les pays bénéficiaires;
- d) si le suivi et l'évaluation contribuaient efficacement à déceler les insuffisances et à diffuser les constatations correspondantes, et si les mesures prises ultérieurement par la Commission l'étaient en temps utile.

III. L'orientation stratégique de la Commission était formulée de manière très générale. Cela suffisait pour la phase de reconstruction, mais non pour les objectifs, plus ambitieux, de renforcement institutionnel. Les documents de stratégie par pays ne fournissaient pas assez d'orientations, en particulier parce qu'ils n'étaient pas étayés par des stratégies sectorielles disponibles en temps utile. Les programmes indicatifs pluriannuels n'établissaient pas de priorité entre les différents domaines d'intervention ou à l'intérieur de chacun d'entre eux. Les partenariats européens mis en place en 2004 n'ont pas été utilisés afin d'améliorer l'orientation pour la sélection des actions (voir points 11 à 27).

IV. Dans le passé, l'aide de l'UE aux Balkans occidentaux a été entravée par la coexistence de trois bases juridiques différentes, par la lenteur de la mise en œuvre des programmes et par une centralisation excessive. Le règlement relatif au programme CARDS a permis d'unifier les bases juridiques. La Commission a également été en mesure d'assurer une intervention rapide, même si cela a parfois pesé sur la capacité des pays bénéficiaires à en tirer profit. La Commission a adopté quatre approches de gestion différentes. Les deux approches principales — reposant l'une sur les délégations déconcentrées, l'autre sur l'Agence européenne pour la reconstruction (AER) — ont été généralement efficaces et pertinentes (voir points 28 à 41).

V. La Commission considérait l'appropriation des projets par les pays bénéficiaires comme une priorité, mais aucune approche cohérente n'a été mise en place pour atteindre cet objectif et les modes de gestion empruntés n'ont pas favorisé ce processus (voir points 42 à 54).

VI. Le suivi et l'évaluation ont été en partie satisfaisants, mais il existe des incohérences injustifiées entre les délégations et l'AER. L'absence d'indicateurs pertinents a nui à l'efficacité du suivi (voir points 55 à 60).

VII. La Cour conclut que la gestion du programme CARDS par la Commission a largement contribué à la stabilisation et à la reconstruction dans les pays bénéficiaires. Cependant, les résultats sont moins bons en ce qui concerne l'amélioration des capacités administratives, en raison du peu d'importance, accordée au départ, au renforcement institutionnel, et de la capacité insuffisante des pays bénéficiaires à absorber l'aide fournie (voir points 61 à 70).

VIII. L'application du règlement relatif au programme CARDS a pris fin en 2006 et le nouvel instrument d'aide de préadhésion est entré en vigueur en 2007. La Cour recommande à la Commission d'améliorer l'orientation stratégique, de faire en sorte que le rythme de la mise en œuvre tienne pleinement compte de la capacité des pays bénéficiaires à absorber l'aide, d'établir une stratégie efficace pour garantir l'appropriation des projets par ces pays et de promouvoir le recours aux meilleures pratiques en matière de suivi et d'évaluation (voir points 61 à 70).

INTRODUCTION

1. CARDS est l'acronyme d'«assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation». Le programme CARDS ⁽¹⁾ couvre les pays suivants des Balkans occidentaux: l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Yougoslavie (RFY) et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. S'agissant de l'aide à la RFY et à l'union étatique de Serbie-et-Monténégro qui lui a succédé ⁽²⁾, le programme CARDS a été subdivisé en trois programmes annuels: Serbie ⁽³⁾, Kosovo et Monténégro.

2. CARDS s'inscrit dans la stratégie de stabilisation et d'association de l'Union européenne à l'égard des Balkans occidentaux, qui a été développée en réaction aux guerres ayant déchiré l'ex-Yougoslavie au cours des années 90. La stratégie de stabilisation et d'association a marqué la fin du conflit militaire, le début de la reconstruction physique et de la relance économique des pays (la stabilisation), et l'établissement de liens de plus en plus étroits avec l'Union européenne (l'association). À l'occasion du Conseil européen de juin 2000, il a été explicitement déclaré que cette intégration pourrait déboucher à terme sur l'adhésion à l'Union européenne.

3. Dans ses considérants, le règlement relatif au programme CARDS décrit le principal objectif de l'aide comme suit: «Il convient de développer et de réorienter l'assistance communautaire existante pour l'adapter aux objectifs politiques de l'Union européenne vis-à-vis de la région, plus particulièrement pour contribuer au développement du processus de stabilisation et d'association et renforcer la responsabilité des pays et entités bénéficiaires vis-à-vis de ce processus.» De plus, conformément au règlement, une attention particulière devrait être portée à la dimension régionale de l'assistance communautaire.

4. Le processus de stabilisation et d'association (PSA) est un partenariat progressif, dans le cadre duquel l'UE offre une combinaison de concessions commerciales (mesures commerciales autonomes), d'assistance économique et financière (programme CARDS) et de relations contractuelles (accords de stabilisation et d'association).

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 2666/2000 du Conseil (JO L 306 du 7.12.2000, p. 1).

⁽²⁾ En février 2003, la RFY a été restructurée en une union d'États de deux républiques la «Serbie-et-Monténégro». La charte constitutionnelle permettait à chaque république, au terme de trois années, d'organiser un référendum en faveur de l'indépendance. Le Monténégro a organisé un tel référendum au printemps 2006, conformément aux normes internationales. Le vote en faveur de la séparation d'avec la Serbie a dépassé le seuil de 55 %, permettant ainsi au Monténégro de déclarer formellement son indépendance le 3 juin 2006. Deux jours plus tard, la Serbie déclarait qu'elle était l'État qui succédait à l'union de Serbie-et-Monténégro.

⁽³⁾ Dans tout le rapport, la référence à la Serbie exclut donc la province du Kosovo.

5. Au cours de la période 2000-2006, le programme CARDS a disposé d'une enveloppe budgétaire de plus de 5 000 millions d'euros, essentiellement destinée au soutien de l'investissement et au renforcement des capacités institutionnelles. La population totale de la région des Balkans occidentaux est d'environ 24 millions d'habitants. L'enveloppe budgétaire de CARDS correspond donc à un soutien annuel de 30 euros par habitant, ce qui témoigne de l'importance politique que l'UE attache à cette région ⁽⁴⁾.

6. Les principaux domaines d'intervention du programme sont les suivants:

- a) reconstruction, stabilisation démocratique, réconciliation et retour des réfugiés;
- b) développement institutionnel et législatif, y compris l'harmonisation avec les normes et les approches de l'UE, soutien à la démocratie et à l'État de droit, aux droits de l'homme, à la société civile et aux médias, ainsi que fonctionnement d'une économie de marché libre;
- c) développement économique et social durable, y compris une réforme structurelle;
- d) développement de relations plus étroites et promotion de la coopération régionale entre les pays bénéficiaires et entre ces derniers, l'Union européenne et les pays (alors) candidats de l'Europe centrale.

7. À la Commission européenne, jusqu'au début de 2005, la gestion du programme CARDS relevait de la responsabilité conjointe de la direction générale des relations extérieures (DG RELEX) et de l'Office de coopération EuropeAid. La DG RELEX assumait la responsabilité des relations politiques et des évolutions stratégiques, comme l'élaboration des documents de stratégie par pays et des programmes indicatifs pluriannuels. L'Office de coopération EuropeAid était chargé de la gestion des programmes annuels. Au début de 2005, la direction générale de l'élargissement (DG ELARG) a repris la responsabilité de l'ensemble du cycle de projet, depuis l'élaboration de la politique et la programmation jusqu'à la mise en œuvre.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

8. L'audit de la Cour des comptes européenne visait à évaluer l'efficacité de la gestion du programme CARDS par la Commission. Il avait pour objectifs principaux d'évaluer la mesure dans laquelle:

- a) l'orientation stratégique établie pour le programme était appropriée et cohérente;
- b) les approches adoptées et mises en œuvre par la Commission étaient appropriées et efficaces;

⁽⁴⁾ À titre de comparaison, le règlement relatif au programme Tacis couvrant la même période que le programme CARDS prévoit un montant inférieur à 2 euros par habitant et par an.

- c) les projets financés par le programme promouvaient leur appropriation par les pays bénéficiaires;
- d) le suivi et l'évaluation contribuaient efficacement à déceler les déficiences et à diffuser les constatations correspondantes, et les mesures prises ultérieurement par la Commission l'étaient en temps utile.

9. Les travaux d'audit ont aussi comporté une révision des documents de stratégie et de planification, des lignes directrices et des rapports. Un échantillon discrétionnaire de projets CARDS (voir l'annexe) pour la période 2002-2005 a également été examiné.

10. En outre, les rapports d'évaluation élaborés dans ce domaine pour le compte de la Commission — y compris l'évaluation à mi-parcours du programme CARDS ⁽¹⁾, achevée en 2004 — et les mesures de suivi prises par elle ont été examinés. La Cour a estimé pouvoir s'appuyer sur ces éléments pour corroborer ses propres constatations ⁽²⁾.

OBSERVATIONS

Insuffisances de l'orientation stratégique dans le cadre du processus de programmation

Formulation trop générale des documents de stratégie par pays, absence de priorités clairement établies dans les programmes indicatifs pluriannuels et d'une véritable orientation des interventions

11. Le règlement relatif au programme CARDS fournit la base légale des principaux documents de stratégie utilisés dans le cadre de l'aide CARDS: «L'assistance communautaire devrait faire l'objet d'un cadre stratégique, d'une programmation annuelle et pluriannuelle qui seront soumis à l'avis du comité de gestion instauré par le présent règlement.»

⁽¹⁾ L'article 13 du règlement relatif au programme CARDS dispose que «au plus tard le 30 juin 2004, la Commission soumet au Conseil un rapport d'évaluation assorti de propositions concernant l'avenir du présent règlement et, en tant que de besoin, les modifications à lui apporter».

⁽²⁾ Les principales conclusions de l'évaluation de l'aide aux pays balkaniques, prévue par le règlement (CE) n° 2666/2000 (contrat n° B7-6510/2002/005), étaient les suivantes:

- le programme CARDS était capital pour garantir un soutien financier et technique au processus de stabilisation et d'association;
- la nature et l'approche centralisées sont susceptibles de constituer une entrave à l'appropriation et à l'efficacité du programme;
- équilibrer l'aide au renforcement institutionnel et les investissements en matière de développement représentait un défi important;
- la dimension régionale du programme était faible.

12. La Cour a évalué la mesure dans laquelle le programme CARDS s'inscrivait dans le cadre d'une orientation stratégique adéquate et visait à répondre aux besoins spécifiques des pays concernés, tout en étant cohérent avec les objectifs définis par le règlement et le processus de stabilisation et d'association au sens le plus large.

13. Conformément au règlement relatif au programme CARDS, la Commission a défini un cadre stratégique pour les pays des Balkans occidentaux, comportant des documents de stratégie par pays (DSP) pour chaque pays, ainsi qu'un document de stratégie régional prenant en considération tous les pays bénéficiaires. Comme cela est exigé par le cadre réglementaire, la Commission a mis au point deux programmes indicatifs pluriannuels (PIP), un national pour chaque pays et un régional (c'est-à-dire concernant plusieurs États), pour les périodes 2002-2004 et 2005-2006.

14. En 2004 — à la fin de la première période de programmes indicatifs pluriannuels —, des documents relatifs aux partenariats européens ont été approuvés par le Conseil européen, concernant l'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Serbie-et-Monténégro, incluant le Kosovo ⁽³⁾, en vue de renforcer le processus de stabilisation et d'association ⁽⁴⁾. Des documents relatifs aux partenariats ont été établis pour chacun des pays de la région, précisant les priorités et obligations qui devaient être respectées par les pays partenaires pour se rapprocher de l'Union européenne. L'aide de l'UE devait être affectée aux priorités définies dans le cadre des partenariats.

15. L'audit a fait apparaître des déficiences affectant l'orientation stratégique des mécanismes de programmation CARDS. Les stratégies telles que décrites dans les documents de stratégie par pays (DSP), bien que formellement conformes aux lignes directrices en la matière de la Commission, étaient formulées de manière trop générale pour pouvoir être utiles dans le cadre du processus de programmation. Les DSP n'ont pas été mis à jour pour tenir compte des principaux changements, comme les documents relatifs aux partenariats européens du Conseil.

16. Les PIP n'ont pas établi de priorités à l'intérieur des différents secteurs et entre eux comme l'exigeaient les lignes directrices de la Commission ⁽⁵⁾, ni de calendrier pour les actions prévues. Le premier partenariat européen mis en place en 2004 offrait à la Commission l'occasion de centrer ses actions de manière plus précise dans le PIP pour 2005-2006 ⁽⁶⁾. Si les PIP relatifs à la période 2005-2006 comportaient effectivement des références aux priorités du partenariat européen, elles ne fournissaient toujours pas d'orientation suffisante en ce qui concerne la sélection des actions à financer.

⁽³⁾ Sur la base du règlement (CE) n° 533/2004 du Conseil (JO L 86 du 24.3.2004, p. 1).

⁽⁴⁾ Le partenariat européen avec la Croatie a été approuvé par la décision 2004/648/CE du Conseil (JO L 297 du 22.9.2004, p. 19).

⁽⁵⁾ Voir point 3, paragraphe 1, quatrième alinéa, des lignes directrices pour la mise en œuvre du cadre commun dans les documents de stratégie par pays.

⁽⁶⁾ Depuis qu'elle a acquis le statut de pays candidat en 2004, la Croatie a bénéficié des instruments d'aide de préadhésion. Il n'était dès lors pas nécessaire de procéder à une révision du PIP du programme CARDS pour la période 2005-2006.

17. Conformément au règlement relatif au programme CARDS, le comité de gestion CARDS ⁽¹⁾ était tenu de formuler un avis sur les lignes directrices de la programmation de CARDS, les programmes indicatifs pluriannuels et les programmes annuels, en vue d'améliorer l'orientation stratégique dans le cadre du processus de programmation. En réalité, aucun élément probant attestant que les travaux du comité ont contribué à améliorer la qualité des documents proposés n'a été trouvé.

18. Des analyses sectorielles détaillées réalisées par la Commission et/ou des stratégies nationales établies par les pays bénéficiaires faisaient généralement défaut ou étaient élaborées trop tardivement pour contribuer à améliorer l'orientation stratégique. Par conséquent, les projets n'ont pas été sélectionnés en fonction de critères objectifs et, dans certains cas, ils l'ont été en réponse à des demandes ponctuelles des bénéficiaires.

19. Bien que complexe, le processus de sélection des projets ne comportait pas de méthode claire garantissant le meilleur choix. Par exemple, aucune analyse coûts/avantages ⁽²⁾ ni aucune analyse comparative d'autres projets possibles n'était effectuée avant la sélection. Certains projets n'étaient qu'une prolongation de soutiens antérieurs. Il n'existait pas de ligne directrice pour déterminer l'intervention la mieux adaptée au processus de stabilisation et d'association.

Les insuffisances de l'orientation stratégique entraînent des problèmes de mise en œuvre

20. L'audit a mis en évidence des différences entre les projets planifiés et ceux mis en œuvre. En effet, certains projets essentiels n'ont pas été mis en œuvre en raison de la résistance opposée par le pays bénéficiaire, tandis que les plans initiaux d'autres projets ont été ignorés (voir encadré 1).

Encadré 1

Exemples de projets n'ayant pas été mis en œuvre

Cas n° 1 — Aucun soutien politique à l'Institution supérieure de contrôle (ISC) de la Serbie

Dès 2001, l'AER avait mis en évidence les composantes fondamentales nécessaires à une importante réforme institutionnelle de l'État en Serbie, y compris le soutien au Trésor, la fonction d'audit interne ainsi qu'un projet concernant la création d'une Institution supérieure de contrôle. Cependant, l'appui nécessaire du Parlement serbe pour l'ISC ne s'est pas concrétisé et le projet n'a pas été mis en œuvre avant le programme 2006.

Cas n° 2 — Mission d'assistance policière de la Communauté européenne à l'Albanie

La fiche de projet pour le secteur «Justice et affaires intérieures» en Albanie pour l'année de programmation 2002 prévoyait que la composante police et ordre public «contribue à la création d'un État de droit ainsi qu'à la mise en place d'une force de police performante, capable de contribuer à la stabilité démocratique». Elle précisait que: «Le projet sera mis en œuvre par le biais du soutien à la mission d'assistance policière de la Communauté européenne (ECPA), la formation et le soutien aux investissements dans ce domaine.» Sur les 8 millions d'euros affectés à ce poste, 4 millions devaient l'être au soutien du renforcement institutionnel (financement de la mission de l'ECPA), 2,5 millions à la formation et au soutien et 1,5 million aux investissements.

En réalité, la fiche de projet a été totalement ignorée. Pas un seul euro n'a été dépensé pour financer la mission de l'ECPA. Un montant de 4,7 millions d'euros a été affecté à un réseau de communication de données, 1,9 million d'euros au matériel d'alimentation en énergie et un million d'euros a été prêté aux Nations unies afin de soutenir le programme de réforme du secteur de la sécurité.

Réorientation de l'aide, du soutien de l'investissement vers le renforcement institutionnel

21. Parce que les pays bénéficiaires se relevaient de la guerre, les premières années du programme CARDS ont plus été centrées sur la reconstruction (par le biais de projets d'investissement) que sur le renforcement institutionnel. Cependant, le programme évoluant, une réorientation vers le renforcement institutionnel s'est avérée nécessaire.

22. La réorientation de l'aide a suscité l'intérêt de l'autorité de décharge. Dans son rapport relatif à l'Agence européenne pour la reconstruction (AER) publié en mai 2002, le Parlement européen estimait que l'AER devait accroître de manière significative, dans les deux pays (c'est-à-dire la République fédérale de Yougoslavie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine), l'aide de l'UE en faveur du renforcement institutionnel.

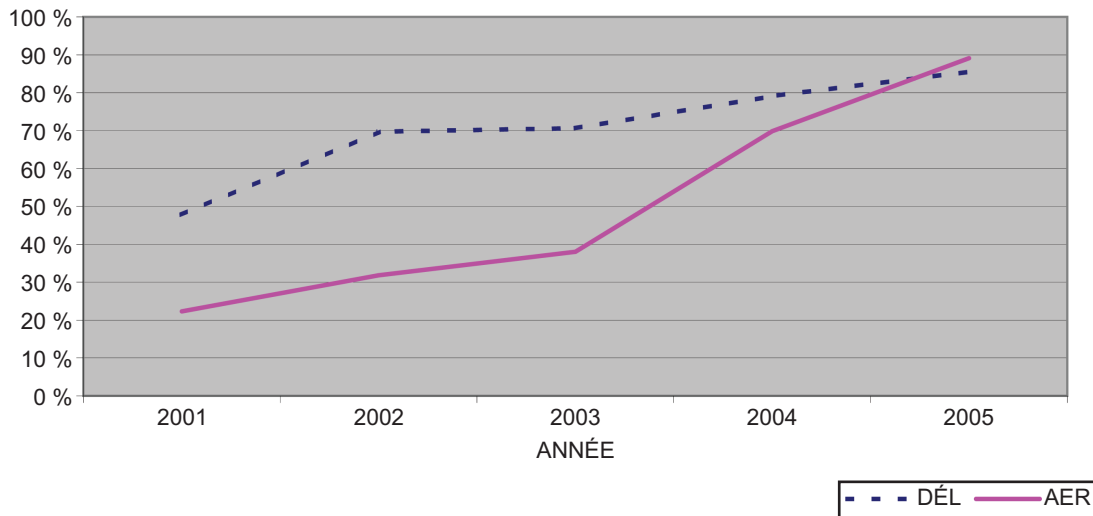
23. La Cour a analysé les projets CARDS afin de déterminer et d'évaluer la proportion de projets de renforcement institutionnel par rapport aux projets d'investissement (voir graphique 1).

⁽¹⁾ Le comité de gestion CARDS se compose de représentations des États membres et est présidé par la Commission.

⁽²⁾ Une analyse coûts/avantages permet de mesurer l'efficacité économique du programme ou du projet et offre une base de comparaison avec d'autres programmes ou projets possibles.

Graphique 1

**Proportion de projets de renforcement institutionnel au niveau des délégations et de l'AER
par année de programmation (1)**



(1) Les projets de chaque année de programmation n sont mis en œuvre au cours de l'année n et des années suivantes.

24. En général, entre 2001 et 2005, une importance accrue a été accordée aux projets de renforcement institutionnel. Dès le tout début, l'accent a davantage été mis sur le renforcement institutionnel dans les pays où l'aide était gérée par les délégations (1) que dans ceux où elle était gérée par l'AER (2).

25. Pour renforcer la capacité administrative d'un pays, le jumelage est considéré comme un instrument de premier plan (3). Cependant, il a connu un départ laborieux dans les Balkans occidentaux, particulièrement dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine où l'AER n'a commencé à utiliser cet instrument qu'en 2005. Selon une évaluation du jumelage réalisée par l'AER (4), le soutien des gestionnaires de programmes de l'Agence chargés du jumelage était parfois limité et les agents de l'AER n'étaient pas toujours suffisamment formés à l'utilisation de cet instrument.

26. Les pays des Balkans occidentaux se relevant de la guerre, les projets de programmes, les *fiches de projet* (5) correspondantes et les projets en cours de mise en œuvre ont tenu compte de la demande du Parlement de réorienter l'aide de l'UE du soutien de l'investissement vers le renforcement institutionnel. Cependant, les modifications apportées aux projets planifiés se sont traduites dans certains cas par une importance moindre accordée au renforcement institutionnel (voir encadré 2).

Encadré 2

**Réorientation d'un projet de renforcement institutionnel —
gestion intégrée des frontières dans l'ancienne République
yougoslave de Macédoine**

Le programme annuel CARDS pour 2003 dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine prévoyait, entre autres, le renforcement du contrôle de la frontière verte et une enveloppe de 2,8 millions d'euros à cette fin. Conformément au programme annuel, un certain nombre d'actions à court terme étaient nécessaires dans ce domaine: 1) mettre en place un service de gardes-frontières spécialisé, 2) améliorer les procédures de recrutement, 3) offrir une formation de base ainsi que des cours approfondis sur le contrôle des frontières et 4) fournir des appareils de détection de faux documents ou de documents falsifiés et du matériel de haute technicité pour la fouille des véhicules, ainsi que les outils de formation correspondants.

(1) Les délégations de la CE mettent en œuvre des programmes CARDS en Albanie, en Bosnie-et-Herzégovine et en Croatie.

(2) L'AER dispose de centres opérationnels dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, au Kosovo, au Monténégro et en Serbie.

(3) Déjà en mai 1998, la Commission avait institué le jumelage comme principal instrument d'aide à la préadhésion pour le renforcement institutionnel. En juin 2003, le sommet de Thessalonique a souligné l'importance du jumelage dans les Balkans occidentaux.

(4) Voir l'évaluation de l'AER EU/13/040/05 de novembre 2005.

(5) Une fiche de projet est une brève description du projet (4 à 5 pages en moyenne) qui ne donne pas le détail des spécifications. La description initiale couvre la logique d'intervention prévue dans le cadre du projet, les objectifs visés, les résultats attendus et les activités prévues. Elle comporte une évaluation des risques liés au projet et définit des indicateurs objectivement vérifiables (IOV) ainsi que les moyens de les vérifier.

Les objectifs relatifs à cette initiative étaient doubles: 1) améliorer la capacité de coopération du service national des frontières au sein du cadre organisationnel existant, afin de répondre aux besoins immédiats, et 2) créer une nouvelle structure organisationnelle pour la police des frontières ainsi que des capacités opérationnelles conformes aux normes de l'Union européenne.

Au lieu de répondre de manière logique aux besoins, aux objectifs et aux priorités mentionnés ci-dessus, l'AER a utilisé tous les fonds pour acheter des véhicules.

27. La Cour n'a trouvé aucun élément probant attestant du suivi permanent des projets par le comité de gestion après la phase d'approbation; en d'autres termes, le comité ne s'est pas préoccupé des changements apportés aux projets une fois leur mise en œuvre entamée.

Des structures de gestion efficaces ont permis de garantir une intervention rapide, mais en entraînant des difficultés d'absorption au niveau des administrations nationales

Les structures de gestion n'étaient pas toujours adaptées

28. En juillet 1998, la Cour a publié le rapport spécial n° 5/98 relatif à la reconstruction en ex-Yougoslavie (période 1996-1997). L'audit portait sur deux pays: la Bosnie-et-Herzégovine et, dans une moindre mesure, la Croatie. Le rapport critiquait le fait que, malgré des déclarations d'intention qui ne laissaient aucun doute, la Commission n'avait pas réussi à redéployer des effectifs suffisants en faveur de la reconstruction en ex-Yougoslavie, tant dans ses services centraux que sur place, dans les zones à reconstruire. La Cour formulait la conclusion suivante:

- a) le défaut de plan de mise en œuvre, le manque de personnel, la centralisation excessive et les faiblesses institutionnelles des autorités locales ont ralenti la mobilisation des crédits affectés par l'UE à la reconstruction;
- b) en 1997, le rythme des paiements du programme de reconstruction de l'UE (29 %) était faible comparé à celui des autres donateurs, dont la moyenne avoisinait 52 %;
- c) la coexistence de trois règlements régissant les lignes budgétaires utilisées pour le financement des actions de reconstruction a pesé sur la gestion de la Commission.

29. Pour remédier aux déficiences affectant la fourniture de l'aide de l'UE, la Cour recommandait que la Commission, tout en déconcentrant sa gestion, oriente ses interventions sur un nombre plus limité de secteurs.

30. Tout en tenant compte des déficiences mentionnées ci-dessus, l'audit de la Cour a visé à évaluer la mesure dans laquelle les structures de gestion du programme CARDS ont été efficaces et si l'intervention a été suffisamment rapide.

31. L'audit a mis en évidence des améliorations notables en ce qui concerne l'efficacité des opérations de l'UE dans les Balkans occidentaux depuis 1998. Des changements importants sont intervenus. Premièrement, le règlement relatif au programme CARDS a contribué à unifier la base légale applicable à ce type d'opérations. Deuxièmement, le processus de déconcentration a été mis en place pour améliorer la qualité de l'aide extérieure de la CE et en accélérer la fourniture ⁽¹⁾. Troisièmement, la Commission a confié une partie de la mise en œuvre de l'aide à une nouvelle organisation spécialement créée à cet effet, l'Agence européenne pour la reconstruction. Toutes ces actions ont contribué à accélérer l'intervention et à en améliorer l'efficacité (voir encadré 3).

Encadré 3

Exemple du rythme élevé de passation des marchés dans le cadre de CARDS

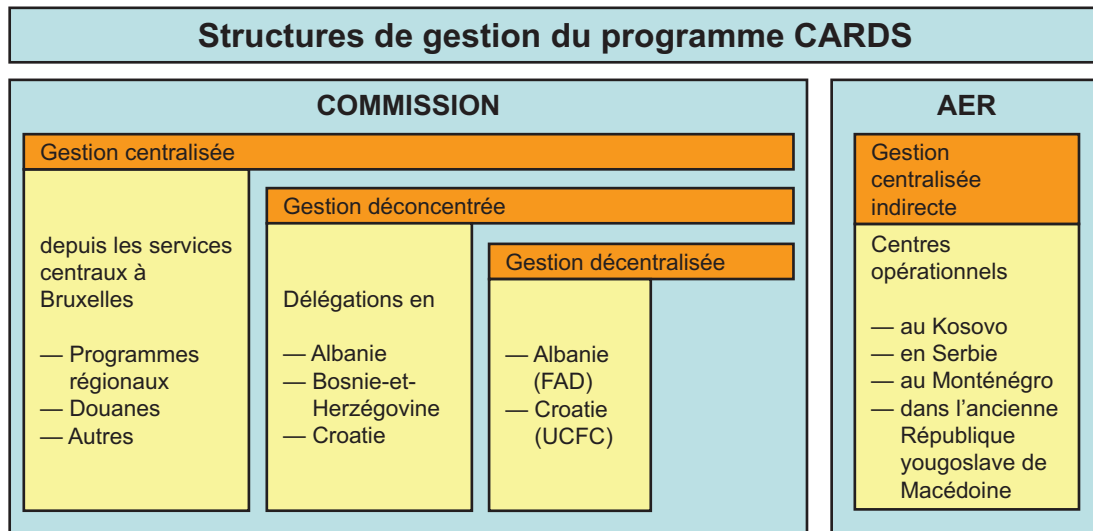
L'AER a été créée pour répondre à la nécessité d'une action rapide et efficace permettant de faire face aux besoins urgents de la population du Kosovo après le conflit, au lendemain de la crise de 1999. À l'issue de ses précédents audits, la Cour avait estimé que les actions mises en œuvre par l'AER au Kosovo immédiatement après la crise répondaient aux objectifs ambitieux concernant les services de base. Le rythme élevé de passation des marchés a été maintenu au Kosovo tout au long du programme CARDS. À la date de novembre 2006, l'AER a géré au Kosovo plus de 1 100 millions d'euros pour le compte de la Commission, dont environ 91 % ont été utilisés et 86 % décaissés. Parallèlement aux troupes de la Force de maintien de la paix dirigée par l'OTAN au Kosovo (KFOR), l'aide de l'UE a contribué à normaliser la vie au Kosovo.

32. En fin de compte, le programme CARDS a été mis en œuvre au moyen de quatre méthodes et structures différentes (voir *graphique 2*), qui, pour la majeure partie, n'ont guère encouragé la participation des pays bénéficiaires. Cette approche visait à garantir une intervention rapide, compte tenu des déficiences des administrations nationales.

⁽¹⁾ À la suite de la déconcentration, les délégations de la CE sont responsables de la préparation des projets, de la passation des marchés et de la mise en œuvre financière et technique. Par conséquent, le rôle des services centraux à Bruxelles est passé de la gestion directe des projets au suivi et au soutien des délégations.

Graphique 2

Structures de gestion du programme CARDS



33. Les principales caractéristiques des différentes structures de gestion sont les suivantes:

- a) gestion centralisée par la DG ELARG (et auparavant par EuropeAid): la DG ELARG gère les programmes régionaux directement à partir des services centraux. Les programmes régionaux sont axés sur le renforcement de la capacité administrative, par exemple dans le domaine douanier, la lutte contre le crime organisé et le soutien à la société civile;
- b) gestion déconcentrée: les délégations de la CE en Albanie, en Bosnie-et-Herzégovine et en Croatie ont été déconcentrées ⁽¹⁾. Dès lors, les délégations sont devenues responsables de la préparation des projets, de la passation de marché et de la mise en œuvre financière et technique;
- c) mise en œuvre décentralisée: elle signifie que la Commission délègue la mise en œuvre de certains programmes aux gouvernements des pays bénéficiaires en Albanie et en Croatie;
- d) gestion centralisée indirecte: l'AER ⁽²⁾, indépendante de l'UE, gère le programme au Kosovo ⁽³⁾, en Serbie-et-Monténégro et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. L'AER est responsable administrativement vis-à-vis du Conseil et du Parlement européen et non de la Commission européenne.

⁽¹⁾ Le processus de déconcentration a démarré en Bosnie-et-Herzégovine en 1998, avant même l'annonce par la Commission, en mai 2000, de l'importante réforme de son programme d'aide extérieure. La délégation en Croatie a été déconcentrée en 2001, et celle en Albanie en 2003.

⁽²⁾ L'AER a été créée en février 2000, son prédécesseur, la task force pour le Kosovo, ayant commencé à fonctionner en 1999. En 2001, le mandat de l'Agence a été étendu à la Serbie-et-Monténégro et, en 2002, à l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

⁽³⁾ Le Kosovo est naturellement placé sous l'administration de la Mission intérimaire des Nations unies pour le Kosovo (MINUK), dont la mission est définie par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies.

34. La Cour a observé que la gestion centralisée déconcentrée et indirecte (AER) garantissait l'efficacité de l'intervention, tandis que les deux autres structures (à savoir centralisée et décentralisée) souffrent de déficiences ⁽⁴⁾.

35. Dans les délégations comme au sein de l'AER, la gestion rapide des projets a bénéficié de l'accroissement de la capacité des unités opérationnelles et de la présence sur place d'agents chargés des finances et des marchés. Le nombre accru de contrats conclus avec les pays bénéficiaires et les autres acteurs concernés, ainsi qu'une meilleure compréhension des conditions, des risques et des opportunités au niveau local, a contribué à améliorer les performances tout en réduisant le délai nécessaire pour résoudre les problèmes ⁽⁵⁾.

36. Les deux autres structures chargées de la mise en œuvre — quoique moins importantes en termes monétaires — ont été moins efficaces. S'agissant de la gestion centralisée — programme régional concernant plusieurs États, géré de manière centrale —, plusieurs insuffisances ont été relevées:

- a) les fonds affectés à la coopération régionale ont représenté une très faible proportion des dépenses totales (environ 5 %). Une partie de ce financement a été gérée au niveau national et non au niveau régional, par exemple la gestion intégrée des frontières;
- b) de même, la majorité des programmes d'aide au retour des réfugiés qui, par définition, présentent des caractéristiques transfrontalières a été gérée séparément dans chaque pays;

⁽⁴⁾ Ces déficiences sont également confirmées par l'évaluation à mi-parcours du programme CARDS.

⁽⁵⁾ Voir le rapport spécial n° 10/2004 relatif à la déconcentration de la gestion de l'aide extérieure de l'UE vers les délégations de la Commission (JO C 72 du 22.3.2005).

c) alors que des mesures ont été prises en 2003 pour impliquer davantage les pays bénéficiaires dans la programmation des dotations régionales CARDS, les pays n'ont généralement pas reçu assez d'informations sur les projets régionaux.

37. Les structures décentralisées chargées de la mise en œuvre en Albanie et en Croatie ont également connu des problèmes:

a) en Albanie, des programmes faisant appel au Fonds albanais de développement (FAD) ont continué de fonctionner sans que la Commission ait évalué si le FAD était capable de faire face à ses responsabilités, conformément aux dispositions du règlement financier en vigueur en 2003. En raison des problèmes suscités par l'intervention du Fonds, la Commission a décidé de réduire sensiblement le volet décentralisé du programme CARDS en Albanie et de le confier à la délégation;

b) en 2002, en Croatie, des mesures particulières ont été prises en faveur d'une décentralisation formelle. Cependant, la rapidité avec laquelle EuropeAid a jugé la décentralisation appropriée fait que les réalités opérationnelles au sein du ministère

croate des finances n'ont pas été prises en compte. Par conséquent, le processus de décentralisation a été interrompu entre 2003 et 2005. Une fois la gestion du programme CARDS transférée d'EuropeAid à la DG ELARG au début de 2005, la Commission a réévalué la situation et décidé, en février 2006, de relancer la décentralisation en Croatie ⁽¹⁾.

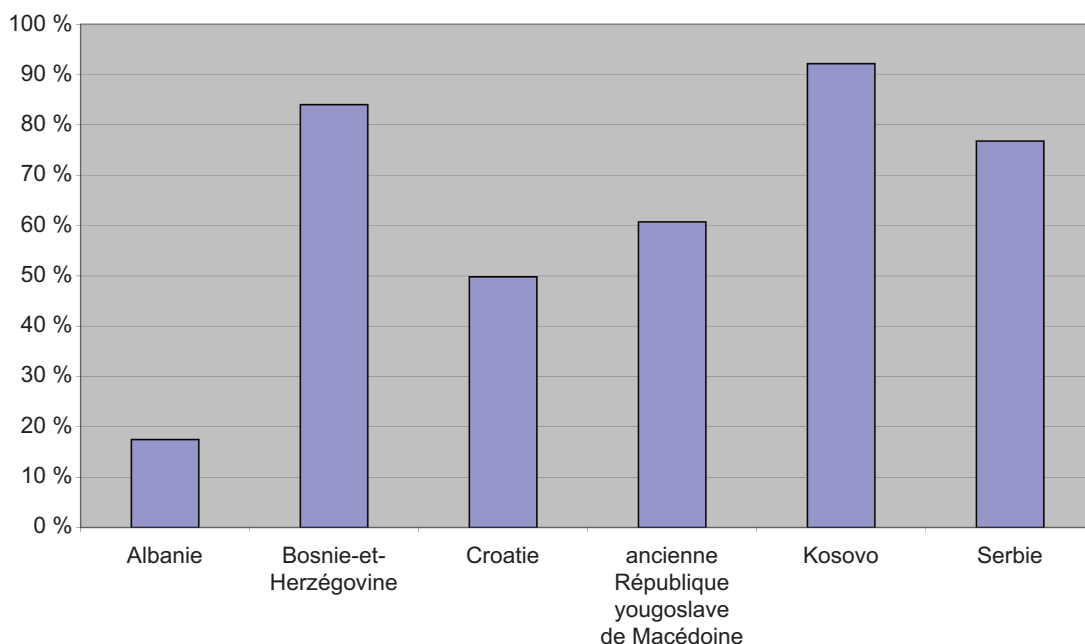
L'aide a été fournie rapidement, mais sans tenir suffisamment compte de la capacité d'absorption des pays bénéficiaires

38. Dans ses rapports relatifs aux actions extérieures [par exemple le rapport spécial n° 6/2006 relatif aux aspects environnementaux de la coopération au développement de la Commission ⁽²⁾], la Cour des comptes européenne a, à maintes reprises, critiqué la Commission pour les retards affectant la passation des marchés et la mise en œuvre. En revanche, le programme CARDS se caractérise par un rythme très élevé de passation des marchés (voir *graphique 3*) au Kosovo, en Bosnie-et-Herzégovine et en Serbie, mais par un démarrage relativement lent en Albanie et en Croatie, en raison du retard affectant des programmes antérieurs.

Graphique 3

Rythme de passation des marchés dans les pays couverts par le programme CARDS

Engagements de la période 2002-2004 contractés au cours d'une année



⁽¹⁾ Voir l'article 2 de la décision C(2006) 264 (E/148/2006) de la Commission: «Dans le cadre du programme CARDS, la présente décision s'applique à des projets convenus entre la Commission et la Croatie dans les conventions de financement CARDS 2003 et 2004 (signées respectivement le 2 septembre 2003 et le 29 novembre 2004).»

⁽²⁾ JO C 235 du 29.9.2006.

39. En Albanie, la nécessité de compenser ce retard est à l'origine du taux très élevé de contrats signés par la suite: 63 % des contrats CARDS signés au cours de la période 2001-2005 l'ont été en 2004, ce qui a entraîné l'exécution simultanée d'un grand nombre de contrats et accru les difficultés d'absorption pour les pays bénéficiaires ⁽¹⁾ (voir encadré 4). Les retards survenus dans le programme annuel 2001 ont eu pour effet que deux programmes annuels ont été mis en œuvre en même temps en Croatie.

Encadré 4

Sollicitation excessive des capacités administratives nationales en Albanie

En Albanie, non seulement les projets étaient fortement concentrés sur une courte période, mais la majeure partie de l'aide était destinée au secteur de la justice et des affaires intérieures. À l'époque de l'audit, au moins quarante-huit projets différents étaient mis en œuvre simultanément dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, dont treize étaient financés par l'UE et les trente-cinq autres par d'autres donateurs.

Par exemple, dans le cas d'Euralius (*Mission d'assistance européenne au système judiciaire albanais*) en Albanie, l'audit a permis de constater que, dans sa conception, le projet poursuivait des objectifs très ambitieux. Dix objectifs spécifiques faisant appel à quinze types différents de partenaires devaient être réalisés simultanément. Chacun de ces dix objectifs faisait intervenir de nombreux partenaires de projet différents. Il s'ensuit que le ministère de la justice, le principal bénéficiaire, devait s'occuper de soixante-dix-huit activités différentes programmées.

40. Le rythme élevé de passation des marchés, encouragé par la Commission, a eu des effets secondaires non désirés, l'un des principaux étant que les bénéficiaires n'ont pu pleinement tirer profit des projets, dont l'efficacité et l'incidence ont ainsi été réduites.

41. Afin de garantir l'efficacité des projets, l'aide octroyée par la Communauté dans le cadre du processus de stabilisation et d'association est soumise à certaines conditions, dont le non-respect peut amener la Commission à prendre des mesures. Certains projets ont toutefois été mis en œuvre dans des cas où toutes les conditions n'étaient pas respectées par le bénéficiaire, la valeur ajoutée étant donc moindre que ce qui était escompté à l'origine. Le soutien du système judiciaire en Croatie, décrit dans l'encadré 5, constitue un exemple de ce genre de situation.

⁽¹⁾ Le pic de passation des marchés enregistré en Albanie en 2004 est lié, au moins en partie, au résultat d'une mission de vérification de la déconcentration réalisée par les services centraux de la Commission en décembre 2003. À l'issue de cette mission, la confirmation finale de la sous-délégation de déconcentration a été subordonnée à la réalisation d'un objectif d'appel d'offres de 25 millions d'euros dans un délai de six mois.

Encadré 5

Soutien du système judiciaire en Croatie

Le projet de jumelage financé par le programme annuel 2002 a été mis en œuvre alors qu'aucune des conditions fixées dans le formulaire de projet n'était réunie à la date du démarrage du projet. L'une de ces conditions supposait l'existence d'une stratégie de réforme judiciaire. Étant donné que le projet constituait une priorité absolue pour la Commission, il a été imposé au bénéficiaire. Pour les motifs susmentionnés, les recommandations faites au bénéficiaire, bien qu'acceptées et admises par le ministère croate de la justice, ne se sont pas traduites par des actions importantes dans tous les domaines.

L'approche adoptée par la Commission en matière de gestion n'est pas propre à renforcer la responsabilité des pays bénéficiaires

42. Outre la contribution au PSA, les considérants du règlement relatif au programme CARDS décrivent l'autre objectif principal de l'assistance comme suit: «Il convient de développer et de réorienter l'assistance communautaire existante pour ... renforcer la responsabilité des pays et entités bénéficiaires vis-à-vis de ce processus (PSA).»

43. Comme cela a été indiqué au point 31, la principale raison justifiant les structures de gestion mises en place était de garantir une intervention rapide. L'inconvénient de cette approche est l'implication réduite de l'État bénéficiaire. Si elle convenait au stade de la reconstruction, elle a perdu de sa valeur lorsque l'assistance s'est déplacée des projets d'infrastructure vers des projets de renforcement institutionnel.

44. Le règlement ne prévoit pas de responsabilités particulières pour les pays bénéficiaires. Malgré l'apparente volonté politique d'intégrer les pays le plus rapidement possible dans l'Union européenne, la responsabilité de ces derniers dans la gestion n'en a pas été accrue pour autant. La Cour n'a relevé, au niveau de la Commission, aucune trace de stratégie formelle pour la gestion de l'aide, aussi bien générale que par pays, visant à accroître progressivement la responsabilité des pays bénéficiaires.

Responsabilités limitées des pays bénéficiaires dans les phases de sélection des projets et d'appel d'offres

45. La Cour a évalué dans quelle mesure la gestion du programme CARDS par la Commission a contribué à renforcer la responsabilité des pays bénéficiaires dans certaines étapes critiques de la gestion du cycle de projet, et évalué les conséquences de l'appropriation insuffisante des projets par ces pays.

46. Les lignes directrices de la Commission relatives à la sélection des projets et à l'élaboration postérieure des programmes annuels ⁽¹⁾ n'insistaient pas sur la participation des bénéficiaires au processus décisionnel. Les instructions diffusées par EuropeAid pour la période de programmation annuelle 2001 et 2002 ne prévoyaient aucune espèce d'implication des bénéficiaires. Les lignes directrices relatives aux programmes annuels 2003 et 2004 prescrivaient une certaine implication, quoique limitée, en indiquant que des contacts initiaux devaient être pris avec les bénéficiaires potentiels au cours des travaux préparatoires, et que les fiches de projets devaient être communiquées aux bénéficiaires par la délégation ou l'AER au moins deux semaines avant que le programme annuel ne soit définitivement établi. Dans le cadre de l'audit, l'ampleur de la participation des bénéficiaires a été appréciée par le biais d'entretiens sur place avec quel que trente d'entre eux.

47. La Cour a relevé quelques exemples, en particulier en Bosnie-et-Herzégovine, en Croatie et en Serbie, dans lesquels la Commission et l'Agence avaient tenté d'accroître l'appropriation des projets par le pays bénéficiaire (voir encadré 6).

Encadré 6

Exemple de bonnes pratiques en matière d'appropriation

Cas n° 1 — Renforcement de la direction de l'intégration européenne en Bosnie-et-Herzégovine (BeH)

Le processus décisionnel relatif à la programmation CARDS 2006 en BeH illustre bien l'évolution en matière d'appropriation et d'obligation de rendre compte. Dans les programmes annuels CARDS 2004 et 2005, la Commission avait déjà commencé à renforcer les capacités institutionnelles des pays bénéficiaires, par exemple en mettant en place des postes de *Senior programming officer* (agent responsable du programme) dans les ministères et les agences concernés de BeH et en apportant son soutien à la direction de l'intégration européenne. Grâce aux efforts accomplis, des fiches de projets ont été élaborées par les autorités de BeH au cours de la dernière année de programmation CARDS.

Cas n° 2 — Projet Nikola Tesla en Serbie

Bien que le cadre légal de l'Agence (à savoir la gestion centralisée indirecte) ne soit pas le mieux approprié pour renforcer l'appropriation des projets par le pays bénéficiaire, l'Agence a cependant pu trouver une solution novatrice dans le cas d'un projet relatif à une centrale thermique en Serbie (Nikola Tesla A5).

Le caractère novateur de la mise en œuvre du projet a résidé dans le recours à un «accord de subvention». Par le biais de cette formule, la responsabilité de la planification, y compris la définition des caractéristiques techniques et la gestion du projet, a été confiée au bénéficiaire, la compagnie d'électricité serbe.

Les caractéristiques techniques ont été contrôlées et approuvées par le superviseur engagé par contrat, tandis que l'Agence a continué de s'occuper de la procédure d'appel d'offres et du contrôle des paiements. Toutes les parties, y compris le bénéficiaire, étaient très satisfaites de la formule, et l'on peut donc en conclure que le bénéficiaire a pris en charge le projet aussi complètement que possible dans le cadre des dispositions actuelles.

48. Toutefois, dans la plupart des cas, la Commission a manqué de cohérence pour promouvoir la responsabilité du pays bénéficiaire lorsqu'elle a élaboré les «fiches de projets» et, par la suite, les termes de référence. La participation a été variable d'un pays à l'autre, en fonction des initiatives prises par les délégations ou l'AER compte tenu des capacités des pays concernés. Bien que la Cour ait constaté un accroissement de la participation des pays bénéficiaires, l'appropriation des projets est restée limitée.

49. Le cofinancement de projets au moyen de fonds nationaux est un indicateur de l'intérêt du pays bénéficiaire et de sa prise en charge du projet. Bien que les lignes directrices du programme CARDS préconisent le recours au cofinancement national, cette possibilité n'a guère été exploitée ⁽²⁾. Une exception positive à cet égard — la seule sur les trente et un projets non subventionnés qui ont été audités —, celle du projet de cadastre foncier en Croatie, qui a bénéficié d'un cofinancement et dans lequel la coordination des donneurs a effectivement été dirigée par les autorités croates. L'engagement des bénéficiaires de subventions a, lui aussi, été élevé ⁽³⁾.

50. Une manière d'accroître l'appropriation des projets par le pays bénéficiaire consiste à faire siéger les autorités nationales au sein des comités d'évaluation des appels d'offres. Toutefois, selon les instructions d'EuropeAid, qui sont contraignantes pour les délégations et sur lesquelles s'appuie l'AER, la majorité des membres votants des comités d'évaluation doit représenter la Commission (voir encadré 7), à la différence de nombreux autres domaines des actions extérieures où la Commission n'est pas représentée en tant que membre votant au sein de comités d'évaluation, mais conserve un droit de veto.

⁽¹⁾ Les programmes annuels comportent des listes détaillées de projets (les «fiches de projets») à financer, et précisent les montants correspondants. Depuis 2005, les fiches de projets sont regroupées et consolidées en fiches de secteur. Formellement, les fiches de projets n'entraient pas en considération dans la décision de financement de la Commission et, contrairement aux fiches de secteur, n'étaient donc pas juridiquement contraignantes.

⁽²⁾ À l'exception des contrats de subvention pour lesquels le cofinancement est obligatoire. Une subvention est un versement direct de nature non commerciale par la Commission européenne en faveur d'un bénéficiaire particulier, en vue de réaliser une action s'inscrivant dans le cadre de la politique communautaire.

⁽³⁾ Les projets audités comprenaient par exemple un centre touristique à la forteresse de Travnik en Bosnie-et-Herzégovine et un bibliobus itinérant dans la ville de Zadar en Croatie.

Encadré 7**Composition des comités d'évaluation des appels d'offres**

La Cour a évalué les travaux de 177 comités d'évaluation des appels d'offres couvrant la période 2002-2005. En moyenne, 55 % des membres votants étaient des gestionnaires de tâches issus des centres opérationnels des délégations ou de l'AER, et 13 % des experts externes indépendants. La représentation moyenne des organisations des pays bénéficiaires s'élevait à 32 %, à l'exception de la Croatie, dont la représentation (52 %) a augmenté sensiblement, et de la Bosnie-et-Herzégovine, où elle a décliné (24 %).

51. Les instructions d'EuropeAid exigent que les comités d'évaluation comprennent un minimum de quatre membres de délégations de la Commission européenne ou de l'AER (à savoir le président, le secrétaire et deux évaluateurs) pour un évaluateur extérieur, et deux autres membres de délégations de la Commission européenne ou de l'AER pour chaque évaluateur supplémentaire du pays bénéficiaire. Cette contrainte pèse excessivement sur les ressources humaines des délégations tout en faisant obstacle à une meilleure prise en charge des projets par le pays.

52. L'un des obstacles à la décentralisation résidait dans le fait que les pays bénéficiaires connaissaient mal les procédures de passation des marchés de la Commission européenne. En Croatie, des représentants des autorités nationales ont été systématiquement invités par la délégation à participer aux réunions du comité d'évaluation en qualité d'observateurs sans droit de vote. Cette bonne pratique, qui permet aux autorités nationales de se familiariser avec les procédures d'appel d'offres détaillées, n'a pas été appliquée systématiquement dans les autres pays. Par exemple, en Albanie, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et en Serbie, elle ne l'a été que dans de très rares cas.

La coordination des donneurs n'est pas suffisamment prise en charge au niveau national

53. Conformément aux lignes directrices CARDS, toutes les interventions relevant de ce programme doivent être coordonnées avec les autres donneurs. Cette tâche est particulièrement difficile dans les Balkans occidentaux en raison du nombre élevé de donneurs et de la coexistence de deux programmes différents: le programme d'adhésion de l'UE et le programme de développement et de réduction de la pauvreté de la Banque mondiale, des Nations unies et de certaines agences des États membres de l'UE.

54. La «déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide»⁽¹⁾ a entériné le principe selon lequel les pays bénéficiaires eux-mêmes doivent assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux, tandis que les donneurs doivent s'engager à respecter le rôle prédominant des pays partenaires. Dans les pays couverts par le programme CARDS, l'audit n'a révélé quasiment aucun indice d'une telle démarche de la part des pays bénéficiaires ou d'une quelconque action des donneurs visant à inciter ces pays à assurer la conduite de la coordination. La seule initiative en ce sens a été constatée en Albanie (voir encadré 8).

(1) La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a été signée après le Forum de haut niveau, qui s'est tenu à Paris en mars 2005. Parmi les participants figuraient la Commission européenne et 91 pays, dont deux représentaient la zone CARDS (à savoir l'Albanie et la Serbie-et-Monténégro).

Encadré 8**Coordination des donneurs en Albanie**

Afin d'améliorer la coordination des donneurs en Albanie, les quatre multilatéraux [la Commission européenne (CE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les Nations unies (NU) et la Banque mondiale (BM)] ont mis en place un mécanisme de coordination sectorielle en décembre 2003. Ils se sont entendus sur le partage des responsabilités en quatre domaines thématiques. Afin de gérer le processus de coordination, ils ont créé un secrétariat technique des donneurs. Ce mécanisme renforce la complémentarité et contribue à une division du travail plus efficace. Les donneurs sont censés exploiter leurs avantages comparatifs respectifs au niveau des secteurs et déléguer des pouvoirs pour l'exécution des programmes aux donneurs chefs de file.

La communauté des donneurs a contribué à la mise en place d'un système de planification intégrée, qui a été instauré par le gouvernement albanais en 2005 et qui devrait contribuer à son propre processus de développement. Ce système vise à intégrer, en 2007, les divers cadres politiques en un seul plan de développement à moyen terme et à mettre en place une nouvelle architecture pour la coordination des donneurs et la gestion de l'aide extérieure.

L'approche en matière de suivi et d'évaluation manque de cohérence

55. Les délégations et l'AER appliquent des procédures de suivi différentes:

- a) les services centraux de la Commission et les délégations ont recours à des services de suivi externes en suivant une méthodologie normalisée, le «système de suivi orienté vers les résultats (ROM)». Elle comporte l'utilisation d'un système de classement des performances des projets, mais l'enregistrement formel du suivi n'est pas assuré;
- b) l'AER dispose de ses propres équipes de suivi dans chaque centre opérationnel, ainsi que d'un coordinateur au niveau des services centraux. Ces équipes utilisent le système ROM depuis le début de 2005. Le suivi est formellement consigné dans les documents de suivi.

56. Le suivi efficace des projets passe par la définition d'objectifs et d'indicateurs objectivement vérifiables (IOV) par rapport auxquels les réalisations peuvent être appréciées. Toutefois, soit les IOV ne sont pas prévus, soit, lorsqu'ils le sont, ne sont pas mesurables ou limités dans le temps. Par exemple, dans un projet d'école de police, l'un des IOV était des «cours appropriés pour le personnel», sans préciser le nombre de participants prévu ou le programme d'études. Dans un autre projet figuraient des indicateurs tels que l'«amélioration de la capacité opérationnelle», sans critères spécifiques.

57. Conformément au règlement applicable, la Commission a évalué le programme CARDS à la fin de juin 2004. Conformément aux termes de référence fixés, l'évaluation avait pour objectif de fournir à la Commission européenne une appréciation indépendante et fiable de la stratégie d'intervention du programme CARDS et de son évolution dans un contexte politique plus large. L'évaluation a porté sur la période 2001-2003 (voir également point 10).

58. Afin d'améliorer la gestion financière, un aspect crucial du processus d'évaluation est celui du suivi des recommandations formulées. En principe, la Commission dispose d'un an pour rendre compte de ses actions de suivi. En l'espèce, la Commission a produit son rapport deux ans plus tard. Ce retard peut avoir été dû en partie au fait qu'elle n'était pas satisfaite de la qualité de certaines recommandations.

59. Même si l'évaluation de projets ou de secteurs particuliers n'est pas formellement exigée, il s'agit d'une bonne pratique qui conduirait à des résultats et à des recommandations ciblés. L'AER a effectué des évaluations systématiques au niveau des projets et des secteurs, à la fois à mi-parcours et ex post. Les synthèses de ces évaluations ont été publiées sur le site web de l'AER, contribuant ainsi à la diffusion des constatations. En revanche, les délégations ont rarement effectué des évaluations au niveau des projets et des secteurs, et le petit nombre de rapports établis par elles n'a pas été publié sur leurs sites web.

60. La diffusion des résultats des processus de suivi et d'évaluation diffère également entre les délégations et l'AER. Cette dernière organise régulièrement des réunions et des ateliers à l'intention des gestionnaires de projets et de programmes travaillant dans différents centres opérationnels, en vue d'échanger les expériences. Toutefois, le même niveau de diffusion n'est pas atteint parmi les pays où les programmes sont gérés par les délégations. Bien que des contacts soient établis entre les agents des délégations et ceux de l'AER, ils ne sont pas systématiques.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans quelle mesure la gestion du programme CARDS par la Commission a-t-elle été efficace?

61. La Cour estime que la gestion du programme CARDS par la Commission a contribué pour une large part à la stabilisation et à la reconstruction dans les pays bénéficiaires. L'assistance a toutefois été moins efficace en ce qui concerne l'amélioration des capacités administratives, essentiellement parce qu'au départ elle était peu centrée sur le renforcement institutionnel et que la capacité d'absorption des pays bénéficiaires était insuffisante.

Dans quelle mesure l'orientation stratégique imprimée aux programmes a-t-elle été appropriée et cohérente?

62. L'orientation stratégique de la Commission était formulée de manière très générale et n'était pas ciblée sur des domaines particuliers. Elle était appropriée pour la phase de reconstruction, mais non pour les objectifs de renforcement institutionnel, plus ambitieux.

63. Les documents de stratégie par pays étaient formulés en termes généraux; aussi ne fournissaient-ils pas d'orientations suffisamment détaillées, en particulier parce qu'ils n'étaient pas étayés par des stratégies sectorielles disponibles en temps utile. Les programmes indicatifs pluriannuels, sur lesquels reposent la planification annuelle et la sélection des projets, n'établissaient pas de priorité entre les différents domaines d'intervention ou à l'intérieur de chacun d'entre eux. Il n'existait donc aucune base pour optimiser la sélection des projets et, par suite, un certain nombre de projets n'ont pas été coordonnés et ont été mis en œuvre isolément.

64. Dans les premiers temps, l'aide était principalement orientée vers les projets de reconstruction du type investissement, plutôt que sur le renforcement institutionnel. À mesure que les programmes ont été mis en œuvre, l'accent s'est naturellement déplacé vers le renforcement institutionnel, qui représente désormais la grande majorité des dépenses. La Cour a constaté que, dès le départ, le renforcement institutionnel a été privilégié dans les pays où l'aide était gérée par les délégations par rapport à ceux où elle était gérée par l'AER. Dans le dernier cas, cela a retardé la mise en place des projets de jumelage.

Recommandation n° 1

L'orientation stratégique pour la mise en œuvre du nouvel instrument d'aide de préadhésion (IAP) ⁽¹⁾ devrait accorder une attention suffisante aux différents domaines d'intervention afin de garantir un ciblage approprié de l'aide, une approche systématique des domaines clés et l'existence d'une base solide pour hiérarchiser et sélectionner les projets.

Dans quelle mesure les approches en matière de gestion mises en place et utilisées par la Commission ont-elles été appropriées et efficaces?

65. À quelques exceptions près, les approches en matière de gestion adoptées par la Commission ont été appropriées au contexte et aux besoins des pays bénéficiaires. Elles ont permis de garantir une intervention rapide, mais n'ont pas mis assez l'accent sur la nécessité, pour les pays bénéficiaires, de tirer le meilleur parti de l'aide.

66. Quatre approches différentes ont été suivies pour la gestion afin de tenir compte de la situation des pays bénéficiaires concernés. Deux des approches (c'est-à-dire les délégations déconcentrées et l'AER) — couvrant la majorité des dépenses — ont été généralement efficaces et appropriées. Les deux autres (c'est-à-dire la gestion centralisée et la gestion décentralisée) ont été moins efficaces et moins adaptées aux besoins particuliers.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 82).

67. La Commission est parvenue à répondre aux critiques antérieures concernant la lenteur de la mise en œuvre en faisant en sorte que l'intervention soit rapide. Cette capacité a été un atout au cours de la phase de reconstruction. Mais, s'agissant du renforcement institutionnel, l'accent mis sur cet aspect n'a pas été contrebalancé par une prise en considération suffisante de la faculté des pays bénéficiaires de tirer le meilleur parti de l'aide fournie ou de se conformer à toutes les conditions préalables.

Recommandation n° 2

La Commission devrait continuer de mettre l'accent sur la mise en œuvre rapide de l'intervention, mais également accorder suffisamment d'attention aux aspects relatifs à l'efficacité tels que la faculté des bénéficiaires d'absorber entièrement l'aide fournie (en particulier dans le cadre des projets de renforcement institutionnel).

Dans quelle mesure les projets financés par le programme favorisaient-ils leur appropriation par les pays bénéficiaires?

68. Alors que la Commission considérait l'appropriation des projets par les pays bénéficiaires comme une priorité, elle n'a pas adopté une approche cohérente pour atteindre cet objectif et les modes de gestion choisis n'allaient pas non plus dans ce sens.

69. Les pays bénéficiaires n'ont été que modestement associés aux phases de sélection des projets et d'appel d'offres. Vers la fin du programme, la participation des pays bénéficiaires a été plus marquée, même si leur appropriation des projets est restée limitée. Malgré l'engagement des pays bénéficiaires de coordonner le grand nombre de donateurs différents dans la région — un important indicateur d'appropriation —, l'audit n'a révélé aucun indice suggérant qu'une telle coordination ait été assurée.

Recommandation n° 3

S'agissant du programme IAP, la Commission devrait s'efforcer de résoudre l'importante question de l'appropriation des projets par les pays bénéficiaires, en adoptant des stratégies particulières dans tous les domaines de la gestion et de la mise en œuvre, en particulier pour ce qui concerne l'appel d'offres.

Dans quelle mesure le suivi et l'évaluation ont-ils permis de déceler des insuffisances et de diffuser des informations? Des mesures ont-elles été prises en conséquence et en temps utile par la Commission?

70. Le suivi et l'évaluation, satisfaisants sur certains points, étaient de qualité inconstante. Les procédures de suivi des délégations et de l'AER différaient, bien qu'une méthodologie commune ait été utilisée à partir de 2005. L'absence d'indicateurs de projets adéquats a compromis l'efficacité du suivi. Une évaluation du programme CARDS a été effectuée comme prévu, mais le suivi par la Commission a été tardif. Il existe des différences injustifiées entre les délégations et l'AER en ce qui concerne l'importance accordée aux évaluations des projets ou des secteurs, ainsi que la diffusion des résultats des procédures de suivi et d'évaluation.

Recommandation n° 4

Les pratiques en matière de suivi et d'évaluation devraient être harmonisées; en particulier, celle de l'AER consistant à évaluer les différents projets ou secteurs et à diffuser les résultats et les enseignements retirés devrait être étendue aux délégations.

La Commission devrait faire en sorte de donner suite rapidement aux évaluations.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 28 juin 2007.

Par la Cour des comptes
Hubert WEBER
Président

ANNEXE

PROJETS CARDS AUDITÉS (33 au total)

		Programme annuel	Date de la signature	Secteur	EUROS
ALBANIE					
1	Fonds de développement des collectivités locales	2002	10/2003	Développement régional	7 400 000
2	Euralius — Mission d'assistance européenne au système judiciaire albanais	2002	05/2005	Justice et police	4 498 686
3	PAMECA II — Mission d'assistance policière de la Communauté européenne à l'Albanie	2004	12/2004	Justice et police	3 800 000
4	Cours d'appel de Korça et Vlora	2003	05/2005	Justice et police	1 630 395
5	ASYCUDA II — Assistance et formation techniques	2002	04/2005	Justice et police	399 815
Total					17 751 366
BOSNIE-ET-HERZÉGOVINE					
1	Construction du poste frontalier de Karakaj	2001	02/2004	Gestion intégrée des frontières	3 427 967
2	Assistance technique à la mise en place de l'espace économique unique II	2002	04/2003	Développement économique	1 939 802
3	Audit fonctionnel et financier de base des institutions de la BeH	2001	04/2003	Administration publique	146 513
4	Formation des procureurs en BeH aux nouveaux codes de procédure pénale	2002	04/2003	Justice et police	146 255
5	Évaluation, conception et supervision du blocage des passages illégaux de la frontière avec la Croatie	2001	04/2003	Gestion intégrée des frontières	144 900
6	Reconstruction d'une partie de la forteresse de Travnik à des fins de tourisme éducatif (dans le cadre de l'EU-RED)	2002	12/2004	Développement régional	57 433
Total					5 862 870
CROATIE					
1	Modernisation de la surveillance des frontières nationales	2004	05/2005	Gestion intégrée des frontières	5 000 000
2	Soutien de la réforme du cadastre foncier	2002	05/2003	Développement économique	5 000 000
3	Enregistrement du domaine maritime	2003	02/2004	Développement économique	2 000 000
4	Agriculture et produits alimentaires	2002	03/2005	Agriculture	1 749 864
5	Soutien du système judiciaire croate. Assistance à la réforme des tribunaux	2002	02/2004	Justice et police	1 000 000
6	Fourniture d'équipement pour le système de renseignements criminels	2002	12/2004	Justice et police	248 944
7	Bibliothèque itinérante de Zadar	2002	07/2005	Stabilisation démocratique	238 630
Total					15 237 438
ANCIENNE RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE					
1	Autonomie locale. Construction de routes locales dans neuf municipalités	2004	11/2004	Développement régional	3 474 623
2	Fourniture de véhicules pour la police des frontières — Lot 1	2003	10/2004	Gestion intégrée des frontières	2 486 726
3	Développement des capacités opérationnelles pour combattre le blanchiment d'argent	2002	09/2004	Justice et police	700 000
4	Développement des capacités administratives des tribunaux	2003	09/2004	Justice et police	148 495
5	Assistance technique pour soutenir la mise en œuvre de la GIF	2002	11/2004	Gestion intégrée des frontières	55 540
Total					6 865 384

KOSOVO					
1	Réforme de l'administration publique — développement municipal et infrastructure sociale, assistance technique	2003	12/2004	Développement économique	11 200 000
2	Programme pour les droits et le retour des minorités — Programme de réintégration dans la municipalité de Prizren (Prizren 615 000 euros)	2004	08/2004	Réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur du pays	5 000 000
3	Soutien institutionnel au ministère du commerce et de l'industrie	2003	04/2004	Développement économique	2 235 760
Total					18 435 760
SERBIE					
1	Révision approfondie de l'unité A5 de la centrale thermique de Nikola Tesla (accord de subvention)	2003	12/2003	Énergie	42 721 021
2	Soutien de la stratégie nationale pour la fermeture des centres collectifs en Serbie	2004	12/2004	Réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur du pays	4 443 000
3	Renforcement de la gestion de la qualité, des capacités et de l'infrastructure dans l'union d'États	2003	12/2003	Réforme de l'administration publique	3 559 520
4	Assistance à la mise en place d'un marché de l'électricité en Serbie	2004	01/2005	Énergie	2 723 637
5	Audit interne et PIFC (contrôle interne des finances publiques) phase 2	2003	04/2005	Réforme de l'administration publique	1 870 680
6	Assistance au bureau de l'intégration	2002	04/2002	Réforme de l'administration publique	1 500 000
7	Soutien des initiatives transfrontalières pour les personnes déplacées à l'intérieur du Kosovo	2004	08/2004	Réfugiés et personnes déplacées à l'intérieur du pays	449 983
Total					57 267 841
TOTAL GÉNÉRAL					121 420 659

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I. Introduction aux réponses de la Commission

Les Balkans occidentaux ont été dévastés par un conflit qui s'est terminé à la fin des années 90. Après la guerre, l'Union européenne a tout d'abord accordé aux pays de la région une aide d'urgence en vertu d'un instrument juridique adopté en 1996, puis une aide à la reconstruction, à la fois sous forme de renforcement institutionnel et d'investissements, avec un degré d'appropriation plus élevé des pays bénéficiaires, dans la mesure où la situation politique et économique le permettait.

Le processus de stabilisation et d'association lancé en 2000 a débouché sur l'adoption du programme d'assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation (CARDS) et sur d'autres mesures. Les pays sont sortis de la guerre et le système a évolué de diverses manières, ce qui, comme en témoigne le rapport, s'est reflété dans la mise en œuvre des programmes.

III. Les programmes indicatifs pluriannuels (PIP) pour les pays des Balkans occidentaux font référence aux priorités en matière de partenariat européen qui ont de toute évidence orienté la programmation.

IV. L'unification des bases juridiques et la mise en œuvre du règlement CARDS ont permis d'améliorer considérablement la fourniture de l'aide aux pays des Balkans occidentaux.

V. Le règlement CARDS ne prévoit pas de responsabilités particulières pour les pays bénéficiaires. Par conséquent, l'essentiel du programme CARDS a été mis en œuvre en gestion centralisée par la Commission ou par l'Agence européenne pour la reconstruction (AER). Dans la mesure du possible, l'évolution des responsabilités en matière de gestion a permis aux bénéficiaires d'être étroitement associés à la programmation des activités, à l'évaluation des offres et au suivi et à l'évaluation.

VI. La Commission et l'AER étant deux entités distinctes, leurs méthodes de suivi et d'évaluation diffèrent. Cependant, en vertu de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), la même méthode sera appliquée dans tous les pays.

VII. Les pays des Balkans occidentaux ont connu et connaissent encore différents stades de transition et de développement. Si, pour la Serbie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et le Kosovo, l'aide était initialement concentrée sur les besoins critiques, pour la Croatie, les efforts visaient à améliorer la capacité administrative.

VIII. En vertu de l'IAP, l'orientation stratégique sera améliorée grâce à l'établissement d'un document indicatif de planification pluriannuelle, permettant, pour chaque pays bénéficiaire, de définir les principaux domaines d'intervention et de coordonner l'aide relevant des différents volets de l'IAP.

Grâce à l'existence d'une base juridique unique et au système continu sur trois ans retenu pour la planification financière en vertu de l'IAP, on dispose d'une flexibilité accrue par rapport aux instruments précédents, ce qui permet aux services de la Commission de mieux tenir compte du facteur de capacité d'absorption.

L'idée consiste, pour l'ensemble des bénéficiaires, à gérer les fonds de la CE de manière décentralisée, ce qui renforcerait considérablement l'appropriation par le pays bénéficiaire. C'est pourquoi une stratégie en faveur de la gestion décentralisée sera également élaborée dans les pays candidats potentiels, afin de leur permettre progressivement d'assumer la responsabilité du processus de mise en œuvre et de se l'approprier.

OBSERVATIONS

15. Compte tenu de la mutation rapide de l'environnement des Balkans occidentaux, il fallait trouver le juste équilibre en termes de programmation stratégique. S'ils avaient été trop spécifiques, les documents de stratégie par pays (DSP) auraient sans doute été moins utiles dans le cadre de la programmation stratégique.

Les DSP ont fait l'objet d'évaluations régulières, notamment dans la perspective des partenariats, afin de déterminer si l'évolution de la situation dans le pays justifiait une révision de la stratégie.

16. Les PIP pour les pays des Balkans occidentaux font clairement référence aux priorités en matière de partenariat européen qui ont de toute évidence orienté la programmation.

17. L'avis du comité de gestion CARDS a été pris en considération lors de la mise au point des documents.

18. Les analyses sectorielles faisaient partie d'une série de documents de programmation: PIP, partenariats européens et programmes annuels antérieurs. Planifiés et mis en œuvre en étroite coopération avec les gouvernements des pays bénéficiaires et les donateurs, en particulier les États membres de l'UE, les programmes reflètent les priorités du partenariat européen, telles que définies dans le PIP. Les programmes annuels se fondent sur les phases précédentes de l'aide de la CE aux pays bénéficiaires.

19. La Commission convient qu'il est nécessaire de concevoir une méthode plus claire susceptible d'aider à hiérarchiser les autres projets possibles.

Encadré 1 — Exemples de projets n'ayant pas été mis en œuvre

Cas n° 1 — Aucun soutien politique à l'Institution supérieure de contrôle (ISC) de la Serbie

Depuis l'audit, certaines choses ont évolué. Un texte de loi visant à instituer l'ISC a été adopté en novembre 2005 et le corps de l'institution est en cours de mise en place.

Cas n° 2 — Mission d'assistance policière de la Communauté européenne à l'Albanie

Sur fond d'évolution rapide de la situation en Albanie et dans le contexte d'un décalage considérable entre la programmation et la mise en œuvre, les projets initialement prévus ont parfois été réorientés pour mieux tenir compte des besoins du bénéficiaire et pour coordonner les activités avec d'autres donateurs, ce qui explique que, dans certains cas, les mesures prises et les résultats atteints ne pouvaient pas être complètement conformes à la fiche de projet.

21. À partir du début de l'année 2002, tant les autorités nationales des pays bénéficiaires que la Commission ont favorisé une évolution vers des projets et des programmes accordant une plus grande importance au renforcement institutionnel. Cependant, certaines parties de la région avaient encore grandement besoin d'investissements pour les infrastructures des routes, des transports et de l'énergie, du fait que les pays bénéficiaires sortaient de la guerre et d'années de sous-investissement.

22. En ce qui concerne le renforcement institutionnel [mise en place d'institutions démocratiques, réforme de l'administration publique (fonction publique, capacité administrative, gestion budgétaire et fiscale, etc.), réforme des pouvoirs locaux, consolidation de l'État de droit par les réformes de l'appareil judiciaire et des forces de police, etc.], la Commission avait prévu des dotations sectorielles dans les documents de stratégie comme le PIP. Après 2002, les programmes de l'Agence se sont effectivement de plus en plus concentrés sur le renforcement institutionnel.

24. Les travaux de l'AER se sont tout d'abord concentrés sur les secours d'urgence et le rétablissement des services de base. Tel a particulièrement été le cas au lendemain des conflits au Kosovo, en Serbie et, dans une certaine mesure, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

Cette intervention rapide a favorisé l'évolution vers le processus de réforme ultérieur.

25. Jusque récemment, l'administration de l'ancienne République yougoslave de Macédoine n'était pas prête à assumer une initiative de jumelage. En fait, pour lancer des contrats de jumelage avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'AER avait besoin de l'administration destinataire pour établir les fiches de jumelage. Étant donné que les ministères d'exécution manquaient de capacité administrative pour préparer la documentation nécessaire, le passage de l'assistance technique traditionnelle au jumelage a pris plus de temps que dans d'autres pays candidats.

Conformément au mandat politique de l'agenda de Thessalonique de juin 2003, les jumelages ont été intégrés de manière croissante dans les travaux de l'Agence. Dans le même temps, la Commission a procuré activement le savoir-faire et la formation aux gestionnaires des programmes de l'Agence.

Encadré 2 — Réorientation d'un projet de renforcement institutionnel — gestion intégrée des frontières dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine

Les objectifs de ce projet étaient les suivants: la mise en place d'un service de police des frontières et le transfert des responsabilités opérationnelles conformément aux objectifs stratégiques de gestion intégrée des frontières (GIF).

Les fonds alloués ont effectivement servi à l'acquisition de véhicules pour la police des frontières. Entre le moment de la rédaction de la fiche et la mise en œuvre, l'évolution de la situation a nécessité une révision des priorités:

- un projet de réforme de la police a pris en compte les procédures de recrutement,
- l'aide de l'OSCE a porté sur la formation de la police des frontières,
- le matériel de détection des documents falsifiés, qui, au moment de la mise en œuvre, n'était pas encore pleinement employé, avait été fourni dans le cadre d'un projet Phare 2000 antérieur. Il n'était donc pas approprié de fournir du matériel supplémentaire de ce type.

Le service de police des frontières a été créé (avec transfert des responsabilités opérationnelles du ministère de la défense au ministère de l'intérieur conformément à la stratégie GIF) par les autorités nationales au moyen d'un financement national. Toutefois, ce nouveau service, qui était totalement dépourvu de matériel opérationnel, ne pouvait pas exercer ses responsabilités opérationnelles.

Compte tenu de ce qui précède, l'acquisition des véhicules était jugée appropriée.

36.

- a) Le programme d'action régional annuel 2002 et 2003 comportait un projet de gestion intégrée des frontières qui était géré au niveau régional à partir du siège de la Commission à Bruxelles.
- b) On a considéré qu'il était plus efficace de gérer la plupart des programmes d'aide au retour des réfugiés au niveau national.
- c) Les programmes régionaux sont planifiés au siège par la Commission avec les délégations et les administrations des pays bénéficiaires.
37. a) La Commission a évalué positivement la capacité du Fonds albanais de développement conformément au règlement financier qui était applicable lorsque l'action a commencé, en 2002.

39. La convention de financement concernant le programme annuel CARDS 2001 pour l'Albanie a été signée en mars 2002, et la déconcentration du programme CARDS a commencé par la suite. La mise en œuvre des programmes annuels CARDS 2001 et 2002 n'ayant pu commencer qu'en 2003, la mise en œuvre s'est accélérée à partir de 2004.

En Croatie, les programmes 2001 et 2002 ont effectivement été mis en œuvre en même temps mais, en règle générale, il y a toujours une période de trois ans de mise en œuvre simultanée de deux programmes consécutifs.

Encadré 4 — Sollicitation excessive des capacités administratives nationales en Albanie

La concentration des projets dans le secteur de la justice et des affaires intérieures témoignait bien des besoins qui avaient été cernés et de la priorité élevée accordée à ce secteur par l'UE et les autres donateurs.

Ce projet était le tout premier du genre. La structure du système judiciaire en Albanie, comme dans tout pays, fait intervenir de multiples partenaires de projet et d'institutions bénéficiaires. En outre, son incidence dépend très largement de la volonté politique des bénéficiaires de suivre les recommandations de l'équipe chargée du projet. Dans ce contexte, l'instabilité politique de l'Albanie a pesé sur la mise en œuvre. Un rapport d'évaluation diffusé en avril 2007 a reconnu que la conception du projet était très ambitieuse.

40. L'existence d'une grande variété et d'un grand nombre de bénéficiaires, même au sein d'un secteur donné, augmente effectivement la difficulté mais n'implique pas que l'incidence des projets soit nécessairement réduite.

Encadré 5 — Soutien du système judiciaire en Croatie

Le projet CARDS 2002 supposait que deux conditions soient réunies, à savoir i) qu'il existe une stratégie de réforme judiciaire et ii) que la mise en œuvre du projet judiciaire CARDS 2001 soit bien avancée.

Au moment du démarrage du projet, le dialogue politique et l'élaboration de la stratégie sur la réforme judiciaire étaient suffisamment avancés pour justifier le lancement du projet.

44. Même si, comme l'indique la Cour, le règlement ne prévoit pas de responsabilités particulières pour les pays bénéficiaires, la Commission a, dans la mesure du possible, progressivement confié aux pays des responsabilités accrues en matière de gestion. Cette évolution des responsabilités de gestion a ainsi permis aux bénéficiaires d'être étroitement associés à la programmation des activités, à l'évaluation des offres et au suivi et à l'évaluation. Une partie du programme CARDS en Croatie est à présent gérée par le pays lui-même conformément au système de gestion décentralisée.

46. Si, en règle générale, la promotion de l'implication des bénéficiaires constitue un moyen évident d'améliorer l'efficacité de l'aide de l'UE, la participation des bénéficiaires à la programmation et à la mise en œuvre est beaucoup plus difficile à assurer en gestion centralisée qu'en gestion décentralisée.

48. Dans le cadre défini par le règlement CARDS, la Commission a stimulé la responsabilité des pays bénéficiaires en tenant compte autant que possible de leurs capacités.

49. Dans la plupart des pays bénéficiaires, la situation des finances publiques locales était si difficile qu'aucun crédit n'a pu être alloué au cofinancement des projets.

52. Les autorités nationales ont bénéficié d'une formation locale sur les procédures de passation, organisée par la Commission.

54. La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a été signée en 2005 et, au moment de l'audit, ses principes ne pouvaient pas avoir d'incidence significative sur la gestion de CARDS.

En Croatie, la Commission a pris l'initiative de mettre en place le mécanisme de coordination des donateurs de l'UE en 2000. L'appropriation du processus de coordination par les autorités croates (administration du CNA) a été fortement encouragée, mais malheureusement sans grande efficacité.

L'Agence a agi en étroite coordination avec les autres donneurs présents dans la région, notamment dans le cadre des réunions de coordination qui se sont régulièrement tenues dans les centres opérationnels des agences. En outre, les bénéficiaires jouent un rôle de plus en plus important dans ces réunions.

59. Les évaluations systématiques des projets CARDS par les délégations pourraient être améliorées. Cependant, comme la conduite d'évaluations indépendantes relève de la responsabilité du siège et de l'AER, ce type de tâche n'incombe pas aux délégations.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

61. L'aide de CARDS dans les pays des Balkans occidentaux et en particulier au Kosovo devait se concentrer sur les besoins critiques d'urgence, comme la distribution d'eau potable, le chauffage, le logement et la reconstruction des routes.

Néanmoins, à compter de 2002, l'aide s'est de plus en plus concentrée sur les efforts de réforme et donc aussi sur le renforcement institutionnel dans le cadre de CARDS.

62. L'orientation stratégique de la Commission a été formulée dans les documents relatifs aux partenariats européens et a reposé sur l'analyse des besoins dans les rapports annuels de suivi.

63. Les lignes directrices des DSP n'auraient pas pu être formulées différemment compte tenu de la mutation rapide de l'environnement des Balkans occidentaux. En outre, dans la perspective du partenariat, les DSP ont fait l'objet d'évaluations régulières afin de déterminer si l'évolution de la situation dans le pays justifiait une révision de la stratégie.

64. Les pays couverts par l'AER après 2000 sortaient d'une situation de guerre. Conformément aux programmes de la CE, les travaux se sont tout d'abord concentrés sur les secours d'urgence et le rétablissement des services de base.

Grâce à cette intervention rapide, le processus de réforme a pu progresser et l'aide a pu évoluer vers le renforcement institutionnel. Le recours au jumelage n'est toutefois pas un signe de progrès en soi.

Avant 2004, de nombreuses conditions requises n'étaient pas encore réunies pour un recours optimal au jumelage, mais la situation a changé depuis et celui-ci est désormais largement répandu. En 2007, la plupart des jumelages ont lieu dans les pays où l'aide est gérée par l'AER.

Recommandation n° 1

L'orientation stratégique en vertu de l'IAP est définie par des documents indicatifs de planification pluriannuelle par pays (DIPP) et un DIPP multibénéficiaires. Les documents relatifs aux pays

comprennent une évaluation de l'ensemble des enjeux, des besoins et de l'importance relative des priorités d'aide et une description de la manière dont cette évaluation se traduit en choix stratégiques pour chaque volet de l'IAP. Les DIPP mentionnent également les principaux domaines d'intervention pour chaque volet, les résultats attendus et les dotations financières indicatives. La partie stratégique de la mise en œuvre en sera donc considérablement renforcée en vertu de l'IAP.

65. Il a été décidé de combiner plusieurs approches en matière de gestion afin de garantir une intervention rapide, compte tenu des déficiences des administrations nationales. Dans ce contexte, il paraissait impossible de tirer le meilleur parti de l'aide en toutes circonstances.

67. Dans de nombreux cas, les bénéficiaires ont bien réagi face à un déploiement et à une évolution rapides de l'aide. Cependant, tous les éléments nécessaires n'étaient pas toujours en place pour garantir une absorption satisfaisante de cette aide.

Recommandation n° 2

En vertu de l'IAP, l'objectif est d'apporter une aide ciblée et efficace à l'ensemble des pays bénéficiaires. Ainsi, même si on continue de mettre l'accent sur la mise en œuvre rapide de l'intervention, le règlement de la Commission relatif à l'IAP prévoit le passage progressif à la décentralisation.

La capacité d'absorption est l'un des critères pour l'allocation de fonds aux pays bénéficiaires dans le cadre financier indicatif pluriannuel (CFIP).

68. Depuis 2000, l'appropriation par les pays bénéficiaires a nettement et visiblement progressé — en termes de coordination, de contribution et de capacité technique.

Le degré d'appropriation dans chacun des pays en question était le reflet des traditions, des capacités, de l'histoire et des exigences et des besoins propres à chaque pays bénéficiaire.

69. Ces six dernières années, l'appropriation par les pays bénéficiaires a nettement et visiblement progressé — en termes de coordination, de contribution et de capacité technique.

Cette évolution positive se présente sous de nombreuses formes, dans la programmation par la discussion et le débat, par le suivi et l'évaluation, mais aussi, de plus en plus, par la coordination des donneurs.

Recommandation n° 3

Dans le cadre de l'IAP, une grande importance sera accordée à l'appropriation, par le pays bénéficiaire, de l'ensemble du processus de mise en œuvre.

En conséquence, la gestion décentralisée est visée dans la mesure du possible. À cet effet, il faut des structures et des systèmes spécifiques, qui doivent être mis en place par le pays bénéficiaire. En vertu de l'IAP, des conditions et des exigences plus strictes sont prévues pour l'attribution au pays bénéficiaire de compétences de gestion par la Commission.

Enfin, pour assurer l'appropriation par les autorités nationales, les programmes nationaux sont adoptés par la Commission sur la base de propositions de projets présentées par les pays bénéficiaires.

70. La Commission et l'AER étant deux entités distinctes, leurs méthodes de suivi et d'évaluation diffèrent. Cependant, en vertu de l'IAP, la même méthode sera appliquée dans tous les pays puisque l'AER cessera progressivement d'opérer d'ici au 31 décembre 2008.

Recommandation n° 4

La Commission a prévu de revoir les pratiques en matière d'évaluation; en attendant, elle a mis au point des pratiques harmonisées pour les délégations au moyen du guide sur l'autoévaluation, notamment des modalités de diffusion des résultats et de l'expérience acquise. Cette autoévaluation au niveau du projet complètera l'évaluation indépendante au niveau du programme effectuée par l'unité responsable.

Un système a été mis en place permettant le suivi systématique des évaluations, qui prévoit notamment l'organisation d'une réunion de débriefing dans le mois qui suit la diffusion des rapports d'évaluation sectoriels ainsi que la diffusion ultérieure d'un tableau de suivi par opération à la suite des recommandations. En outre, les dispositions en matière de suivi des recommandations issues de l'évaluation impliquent que le niveau opérationnel rende compte un an plus tard des mesures prises. La Commission examine l'ampleur de ces mesures.