

COUR DES COMPTES  
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 12

2009

ISSN 1831-0850

EFFICACITÉ DES PROJETS DE LA  
COMMISSION DANS LE DOMAINE DE LA  
JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES  
POUR LES BALKANS OCCIDENTAUX



FR





Rapport spécial n° 12 // 2009

# EFFICACITÉ DES PROJETS DE LA COMMISSION DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES POUR LES BALKANS OCCIDENTAUX

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

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

Tél. +352 4398-45410  
Fax +352 4398-46410  
Courriel: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Rapport spécial n° 12 // 2009

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

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.  
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2009

ISBN 978-92-9207-456-2  
doi:10.2865/80557

© Communautés européennes, 2009  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

# TABLE DES MATIÈRES

## Points

### ABRÉVIATIONS, ACRONYMES ET SIGLES

I-V **SYNTHÈSE**

1-5 **INTRODUCTION**

6-10 **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

11-55 **OBSERVATIONS**

11-28 **AIDE À L'INVESTISSEMENT DE L'UE LA PLUPART DU TEMPS EFFICACE, MAIS RISQUES EN CE QUI CONCERNE LA DURABILITÉ**

12-15 LES NORMES EUROPÉENNES ET L'ÉTAT DE DÉLABREMENT DES INFRASTRUCTURES RENDENT LES INVESTISSEMENTS INDISPENSABLES

16-19 RÉSULTATS MITIGÉS POUR UNE CATÉGORIE IMPORTANTE DE PROJETS D'INVESTISSEMENT: GESTION ET SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES

20-23 HARMONISATION DES PRIORITÉS NATIONALES ET COMMUNAUTAIRES COMME CONDITION PRÉALABLE NÉCESSAIRE À LA RÉUSSITE

24-26 RISQUE POUR L'INCIDENCE ET LA DURABILITÉ DES PROJETS D'INVESTISSEMENT

27-28 LES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES N'ÉTAIENT PAS À LA MESURE DES INVESTISSEMENTS

29-49 **BESOINS IMPORTANTS EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES, MAIS CHANGEMENTS LIMITÉS SUITE AUX DÉPENSES DE L'UE**

30-35 GESTION DES CHANGEMENTS ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES: CARACTÈRE LIMITÉ ET INSUFFISANCES EN MATIÈRE DE MESURE

36-39 LE TAUX DE ROTATION DU PERSONNEL CLÉ ET LA CORRUPTION COMPROMETTENT LA DURABILITÉ DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES

40-45 FORMATION – PLUS DE RÉALISATIONS QUE DE RÉSULTATS

46-49 L'APPROPRIATION SUR LE PLAN LOCAL: UN FACTEUR CLÉ POUR RÉUSSIR À RENFORCER L'ÉTAT DE DROIT

50-55 **MODES DE GESTION ET COORDINATION ENTRE LES DONATEURS**

51-52 AUCUNE DIFFÉRENCE SIGNIFICATIVE ENTRE LES MODES DE GESTION

53-55 AUCUNE AMÉLIORATION SUR LE PLAN DE LA COORDINATION ENTRE LES DONATEURS MISE EN PLACE PAR LES BÉNÉFICIAIRES

56-58 **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

**ANNEXE I — PROJETS CARDS AUDITÉS DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES ET ÉVALUATION DE LEUR EFFICACITÉ**

**ANNEXE II — MÉTHODOLOGIE ET ÉCHANTILLON D'AUDIT**

**ANNEXE III — TOTAL DE L'AIDE OCTROYÉE AU COURS DE LA PÉRIODE 2006-2008 (4 240 MILLIONS D'EUROS), PAR SOURCE**

**ANNEXE IV — NIVEAU DE CORRUPTION ESTIMÉE DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX**

**ANNEXE V — LA STRUCTURE DE GESTION MISE EN PLACE PAR LA COMMISSION DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX**

**ANNEXE VI — TOTAL DES SUBVENTIONS ET DES PRÊTS ACCORDÉS AU COURS DE LA PÉRIODE 2006-2008 (10 488 MILLIONS D'EUROS), PAR SOURCE**

**RÉPONSES DE LA COMMISSION**



# ABRÉVIATIONS, ACRONYMES ET SIGLES

**AER:** Agence européenne pour la reconstruction

**BEI:** Banque européenne d'investissement

**BERD:** Banque européenne pour la reconstruction et le développement

**CARDS:** assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*)

**CCG:** Chambre des crimes de guerre

**CDH:** Commission des droits de l'homme

**CFJ:** centre de formation judiciaire

**DG ÉLARG:** direction générale de l'élargissement

**EUPOL-Proxima:** mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine

**GIF:** gestion intégrée des frontières

**JAI:** justice et affaires intérieures

**PAMECA:** mission d'assistance de la Communauté européenne à la police albanaise (*Police assistance mission of the European Community to Albania*)

**PPF:** point de passage frontalier

**RS:** rapport spécial de la Cour des comptes européenne

**SC:** services centraux

**UE:** Union européenne

# SYNTHÈSE

## I.

Il est de l'intérêt stratégique de l'Union européenne d'instaurer la démocratie, la sécurité et la stabilité à long terme dans les Balkans occidentaux. Les Balkans ont jadis souffert de l'insécurité et de la violence. L'environnement politique et économique demeure fragile. La justice et les affaires intérieures (JAI) constituent dès lors un domaine d'une grande importance pour l'UE. La perspective d'une adhésion à l'Union européenne a contribué à faire de cette dernière la partie prenante externe la plus importante et la plus influente de la région. Entre 2001 et 2006, la Commission a affecté près de 500 millions d'euros aux projets dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour les Balkans occidentaux. L'aide fournie par la Commission visait à permettre aux pays des Balkans occidentaux de s'aligner sur les normes de l'UE, par la mise en place de structures administratives, judiciaires et répressives appropriées.

## II.

L'audit de la Cour a permis d'évaluer dans quelle mesure:

- les besoins dans le domaine de la justice et des affaires intérieures avaient été correctement déterminés, et si les projets ont permis de répondre à ces besoins;
- les réalisations prévues ont été concrétisées, et si les résultats escomptés ont été atteints et présentent un caractère durable.

## III.

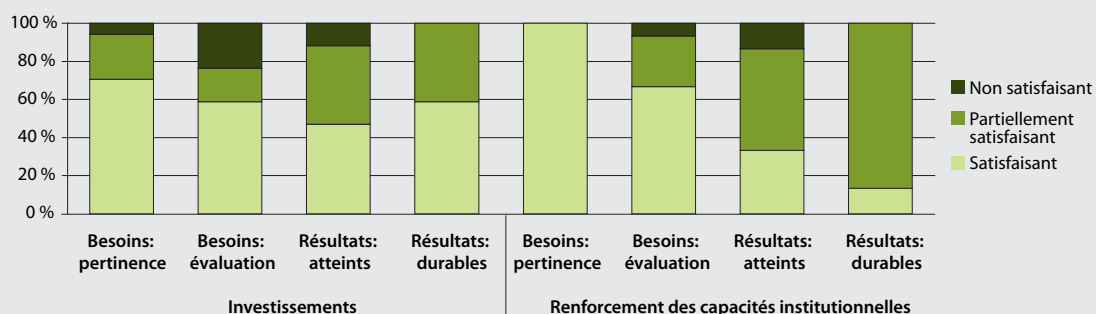
L'audit de la Cour a porté sur les projets d'investissement et de renforcement des capacités institutionnelles dans les quatre sous-domaines du secteur de la justice et des affaires intérieures: asile et migration, gestion intégrée des frontières, système judiciaire et police. La Cour a constaté que<sup>1</sup>:

- contrairement aux programmes d'adhésion antérieurs, la Commission a accordé la priorité au secteur de la justice et des affaires intérieures, et s'est efforcée d'aborder les réformes structurelles importantes plus tôt dans le processus d'élargissement;
- dans le contexte d'un environnement politique et organisationnel difficile, la gestion, par la Commission, des projets dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, s'est avérée en grande partie efficace, bien que la Cour ait relevé quelques faiblesses, notamment en ce qui concerne la durabilité des résultats;
- l'analyse des besoins a parfois été insuffisante de même que la coordination entre les donateurs;

<sup>1</sup> Le *graphique 1* synthétise les constatations relatives aux projets.

## GRAPHIQUE 1

### SYNTHÈSE DES CONSTATATIONS RELATIVES AUX PROJETS AUDITÉS





## SYNTHÈSE

- d) même si tous les projets d'investissement n'ont pas atteint des résultats pleinement satisfaisants et si leur durabilité était incertaine, les aides à l'investissement financées par la Commission ont néanmoins permis de contribuer de façon importante et utile à l'établissement des infrastructures et des institutions nationales;
  - e) par ailleurs, les résultats obtenus dans le cadre des projets de renforcement des capacités institutionnelles n'ont été que partiellement satisfaisants et qu'ils ne seraient probablement pas durables. Cela est dû à la constante fragilité de la situation politique et au manque d'engagement (appropriation) de la part des bénéficiaires, dès lors que la plupart des initiatives de réforme n'émanent pas d'acteurs de la région, mais plutôt de la Commission européenne ou d'autres parties prenantes externes;
  - f) s'agissant de leur degré de réussite, aucune différence significative n'est apparue entre les projets gérés par les délégations et ceux gérés par l'Agence européenne pour la reconstruction.
- b) les projets d'investissement étaient mieux adaptés aux projets de renforcement des capacités institutionnelles;
  - c) la coordination entre tous les donateurs actifs dans la région, y compris la Commission en tant que donateur principal, était meilleure (un donateur pourrait par exemple financer ou cofinancer un projet conçu par un autre donateur);
  - d) la communauté des donateurs revoyait la procédure de passation des marchés d'équipements. Il conviendrait d'envisager, le cas échéant, des pools d'investissements conjoints, gérés par les pays bénéficiaires.

### V.

La durabilité des projets pourrait être accrue si:

- a) les bénéficiaires s'impliquaient davantage;
  - b) aucun projet n'était lancé sans un plan de maintenance;
  - c) la Commission assurait un suivi plus strict de la répartition des équipements ainsi que des infrastructures financés par l'UE et en évaluait l'utilisation;
  - d) l'assistance technique fournie était judicieusement complétée par la volonté d'encourager activement les réformes institutionnelles.
- IV.**  
Sur la base de ces observations, la Cour formule des recommandations susceptibles d'aider la Commission à fournir une aide plus efficiente et efficace. Les résultats obtenus dans le cadre des projets pourraient être améliorés si:
- a) lors de la conception des projets dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, le soutien communautaire était conforme aux objectifs du programme annuel (par exemple, les futurs points de passage frontaliers communs devraient être prioritaires parce qu'ils favoriseraient la coopération régionale);

# INTRODUCTION

1. L'élargissement sert les intérêts stratégiques de l'UE en matière de stabilité, de sécurité et de prévention des conflits. Le programme d'élargissement actuel concerne les Balkans occidentaux, auxquels s'offre la perspective d'adhérer à l'Union lorsqu'ils auront rempli les conditions requises.
 

<sup>2</sup> CARDS est l'acronyme pour «Assistance communautaire à la reconstruction, au développement et à la stabilisation»; le programme portait sur la période allant de 2000 à 2006.
2. L'audit du secteur de la justice et des affaires intérieures (JAI) pour les Balkans occidentaux porte sur un domaine d'une grande importance politique. Ce secteur constitue l'un des principaux domaines de coopération entre l'Union européenne et les pays des Balkans occidentaux, et peut être subdivisé en quatre sous-domaines: asile et migration, gestion intégrée des frontières, système judiciaire et police. Le montant correspondant aux marchés relatifs au domaine de la justice et des affaires intérieures passés dans le cadre du programme de la Commission pour les Balkans occidentaux (CARDS<sup>2</sup>) s'élève à quelque 470 millions d'euros pour la période allant de 2001 à 2006<sup>3</sup>.
 

<sup>3</sup> Ce montant représente environ 10 % du budget total alloué au programme CARDS. La plupart des dépenses au titre du programme CARDS ont été effectuées au cours des premières années du programme et visaient à faire face aux besoins urgents de la population des Balkans occidentaux après le conflit.

<sup>4</sup> S'agissant du dernier élargissement en 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont encore des progrès à réaliser dans le secteur de la justice et des affaires intérieures. L'UE a décidé de mettre en place un mécanisme spécial de coopération et de vérification, afin d'aider ces nouveaux États membres à pallier les insuffisances qui subsistent.
3. Avant de commencer l'audit, la Cour a recensé les principaux risques pour la bonne gestion financière:
  - a) les projets dans le domaine de la justice et des affaires intérieures sont mis en œuvre dans un contexte politique et économique délicat; par conséquent, l'aide de la Commission pourrait ne pas permettre d'atteindre les objectifs politiques fixés, et s'avérer non durable;
  - b) le pays bénéficiaire et les bénéficiaires finals jouent un rôle fondamental dans l'aboutissement des projets en raison du fait que la Commission ne dispose que de pouvoirs limités en matière de renforcement des compétences, du professionnalisme et de l'indépendance des institutions dans le domaine de la justice et des affaires intérieures;
  - c) la Communauté est pressée d'obtenir des taux élevés de participation et les contraintes budgétaires, politiques et de procédures auxquelles les bénéficiaires sont soumis sont parfois ignorées. Cette situation pourrait porter préjudice à l'efficacité des réalisations, notamment lorsqu'elles visent à renforcer les capacités administratives;
  - d) le respect des critères dans le domaine de la justice et des affaires intérieures s'avère, à la lumière des expériences antérieures, l'une des questions les plus délicates, voire la plus délicate, qui se pose dans le cadre de l'élargissement<sup>4</sup>.

**4.** Les programmes de la Commission visaient à :

- a) renforcer l'État de droit, le respect des droits de l'homme et les relations avec la société civile;
- b) soutenir la réforme judiciaire et l'harmonisation de la législation nationale avec les exigences de l'UE;
- c) réformer la police dans son ensemble et la police des frontières en particulier, ainsi qu'à assurer l'ordre public;
- d) lutter contre la corruption, l'immigration clandestine, le crime organisé et le terrorisme;
- e) faciliter le développement, les relations commerciales et la circulation des biens et des personnes;
- f) renforcer les capacités institutionnelles et opérationnelles, par exemple en matière d'asile et de migration, de visas et de gestion intégrée des frontières.

<sup>5</sup> Nombre de projets et de programmes en matière de développement de tous types font appel à l'assistance technique. Celle-ci consiste à «engager des experts pour transmettre un savoir-faire et des compétences et pour mettre en place et renforcer des institutions». Voir le rapport spécial de la Cour n° 6/2007 relatif à l'efficacité de l'assistance technique dans le cadre du renforcement des capacités (JO C 312 du 21.12.2007, p. 3).

<sup>6</sup> Lancé en 1998 pour les aides d'adhésion, le jumelage fournit un cadre destiné à l'administration et aux organismes paraétatiques dans les pays bénéficiaires afin de leur permettre de travailler avec leurs homologues des États membres.

**5.** Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, l'aide communautaire est mise en œuvre soit par le financement des investissements d'infrastructures et d'équipements, soit au moyen de projets de renforcement des capacités institutionnelles. Les investissements prennent la forme de marchés de travaux ou de fournitures. Le renforcement des capacités institutionnelles, par l'assistance technique<sup>5</sup> ou le jumelage<sup>6</sup>, contribue à établir les normes et les règles de base en matière de service public, comme les lois et les stratégies en y associant les formations nécessaires.

# ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

6. L'Union européenne apporte son aide aux pays des Balkans occidentaux essentiellement au moyen de programmes spécifiques et d'assistance fournie dans le cadre de projets. L'audit de la Cour visait à évaluer l'efficacité des projets de la Commission européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour les Balkans occidentaux. L'audit a porté sur un échantillon de 33 projets dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, à savoir 30 projets au niveau national et trois au niveau régional, relevant des programmes annuels 2001-2005<sup>7</sup>. Les deux types d'aide (investissements et renforcement des capacités institutionnelles) étaient représentés de manière égale dans l'échantillon. La liste des projets contrôlés, accompagnée des résultats et des constatations de la Cour, figure à l'**annexe I**. La méthodologie et l'échantillon d'audit sont présentés en détail à l'**annexe II**.
7. Les principaux objectifs de l'audit étaient d'évaluer la mesure dans laquelle:
- les besoins dans le domaine de la justice et des affaires intérieures avaient été correctement déterminés, et si les projets ont permis de répondre à ces besoins<sup>8</sup>;
  - les réalisations prévues ont été concrétisées, et si les résultats escomptés ont été atteints et présentent un caractère durable<sup>9</sup>.
8. Dans les Balkans occidentaux, la Commission a utilisé deux approches fondamentales en matière de gestion: la gestion déconcentrée et la gestion centralisée indirecte. S'agissant de la gestion déconcentrée, les délégations de la Commission en Albanie, en Bosnie-et-Herzégovine et en Croatie sont responsables de l'élaboration des projets, de la passation des contrats ainsi que de la mise en œuvre financière et technique des projets. En ce qui concerne le mode de gestion centralisée indirecte, l'Agence européenne pour la reconstruction (AER) a géré, jusque fin 2008, les programmes dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, au Kosovo (au titre de la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies), au Monténégro et en Serbie. L'examen de la Cour a porté sur l'existence d'éléments attestant que l'un des modes de gestion était plus efficace que l'autre pour les projets dans le domaine de la justice et des affaires intérieures<sup>10</sup>.
- <sup>7</sup> Comme le prévoit le règlement CARDS, le programme annuel, établi pour chaque pays bénéficiant de l'aide communautaire, comprend une liste des projets à financer et spécifie les montants correspondants. Le comité de gestion, composé de représentants des États membres et présidé par la Commission, se prononce sur les crédits annuels.
- <sup>8</sup> L'audit a permis d'évaluer la mesure dans laquelle les projets dans le domaine de la justice et des affaires intérieures étaient justifiés en fonction de l'étendue et de la définition des besoins, et si d'autres approches avaient été envisagées et analysées correctement. En outre, il a permis d'apprécier si les objectifs étaient conformes aux priorités définies dans les documents de stratégie de la Commission, du Conseil et du pays concerné.
- <sup>9</sup> L'audit a permis d'évaluer la mesure dans laquelle le bénéficiaire a utilisé efficacement l'aide financée par l'UE qui lui a été octroyée (par exemple les équipements, l'infrastructure et les formations), et si les résultats obtenus dans le cadre des projets étaient durables sur les plans financier et opérationnel.
- <sup>10</sup> Cet élément supplémentaire a été inclus dans l'audit à la demande du Parlement européen. Voir résolution du Parlement européen du 22 avril 2008 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2006, section III — Commission.

9. Sur le plan financier, la Commission européenne est le principal donateur dans les Balkans occidentaux. Plus de la moitié des subventions octroyées à cette région proviennent du budget de l'UE (*annexe III*). Dans ce contexte, l'audit a porté sur la question de savoir dans quelle mesure le gouvernement du pays bénéficiaire avait tiré parti de la coordination entre les donateurs.
10. Le rapport est structuré selon les formes d'aide, à savoir projets d'investissement ou projets de renforcement des capacités institutionnelles, et en présente les forces et faiblesses relatives. Les questions horizontales concernant le mode de gestion et la coordination entre les donateurs sont traitées dans une troisième partie.

### CARTE DES BALKANS OCCIDENTAUX



# OBSERVATIONS

## AIDE À L'INVESTISSEMENT DE L'UE LA PLUPART DU TEMPS EFFICACE, MAIS RISQUES EN CE QUI CONCERNE LA DURABILITÉ

11. Cette partie du rapport traite d'abord du caractère approprié des projets d'investissement et des évaluations des besoins sur lesquelles les projets ont été fondés. Elle présente ensuite les constatations relatives aux résultats obtenus et à la nécessaire harmonisation des priorités nationales et communautaires; elle se poursuit avec la question de la durabilité, qui comporte deux parties: l'une sur l'importance de la maintenance, l'autre sur la nécessité de disposer de capacités institutionnelles suffisantes pour garantir la durabilité.

<sup>11</sup> L'émergence de six nouveaux États suite à l'éclatement de l'ancienne Yougoslavie a créé plus de 5 000 kilomètres de nouvelles frontières internationales dans cette région, qui doivent être contrôlées de manière appropriée.

## LES NORMES EUROPÉENNES ET L'ÉTAT DE DÉLABREMENT DES INFRASTRUCTURES RENDENT LES INVESTISSEMENTS INDISPENSABLES

12. Suite à des années de sous-investissement et de changements géopolitiques<sup>11</sup>, les besoins d'investissements nécessaires à la mise à niveau des infrastructures avec les normes européennes sont considérables dans les Balkans occidentaux et dépassent dans la plupart des cas les ressources des budgets nationaux. Les besoins en matière d'investissements résultent de deux facteurs principaux:

### ENCADRÉ 1

## EXEMPLES DE PROJETS D'INVESTISSEMENT STRATÉGIQUES ET NON STRATÉGIQUES

### *Cas n° 1: projet répondant aux objectifs stratégiques*

En Albanie, le système pénitentiaire est en deçà des normes internationales. Dans les prisons et les centres de détention provisoire, la surpopulation atteint des proportions démesurées. Au moment où le contrôle a été effectué, on enregistrait dans les prisons albanaises une population carcérale s'élevant à 3 049 détenus, pour une capacité limitée à 1 510 individus. Cela représente une surpopulation évaluée à 102 %. C'est pourquoi la construction de la prison de Fushe Kruja, destinée à accueillir 312 détenus, pourrait être considérée comme une priorité majeure à prendre en considération.

### *Cas n° 2: projet en marge du programme annuel*

En ancienne République yougoslave de Macédoine, les documents relatifs au projet en matière d'asile qui avait été approuvé allouaient une enveloppe budgétaire de 2 millions d'euros à des activités liées au renforcement des capacités institutionnelles telles que l'élaboration d'une législation, de stratégies et d'un plan d'action national. Cela n'a pas été fait. Au lieu de cela, un centre d'accueil pour demandeurs d'asile a été construit.

- a) les normes européennes pour des institutions entièrement nouvelles<sup>12</sup> doivent être respectées. Ces normes exigent par exemple un service professionnel de surveillance des frontières. Comme les frontières étaient jusqu'il y a peu principalement contrôlées par des conscrits<sup>13</sup>, cette exigence représente un défi. En outre, les nouvelles frontières devront être ouvertes à la libre circulation des personnes et des biens, tout en étant sécurisées et contrôlées;
- b) les infrastructures dans le domaine de la justice et des affaires intérieures sont délabrées. Dans les Balkans occidentaux, les infrastructures actuelles sont insatisfaisantes et inadaptées. Par exemple, lorsqu'en 2004-2005, des évaluateurs<sup>14</sup> externes ont visité 38 tribunaux en Albanie, ils n'ont généralement pas été en mesure de distinguer les juges des personnes poursuivies, du public ou des procureurs; en outre, certaines affaires étaient traitées dans les couloirs.

<sup>12</sup> Par exemple, en Bosnie-et-Herzégovine, la police des frontières est la plus ancienne des institutions mises en place au niveau de l'État. Elle n'atteint toutefois toujours pas dix années d'existence en 2009.

<sup>13</sup> Par exemple, en Serbie, l'armée a contrôlé les frontières jusqu'en 2007.

<sup>14</sup> «Plan directeur pour l'infrastructure judiciaire» — étude réalisée par des consultants externes entre janvier 2004 et avril 2005.

<sup>15</sup> Dans son rapport spécial n° 5/2007 relatif à la gestion du programme CARDS par la Commission (JO C 285 du 27.11.2007, p. 1), la Cour est parvenue à la conclusion que l'orientation stratégique de la Commission était formulée de manière très générale. Elle était appropriée pour la phase de reconstruction, mais non pour les objectifs de renforcement institutionnel, plus ambitieux.

**13.** L'audit a permis de constater que, dans environ 70 % des cas, les projets d'investissement dans le domaine de la justice et des affaires intérieures répondaient globalement aux objectifs stratégiques<sup>15</sup>, à savoir instaurer la stabilité et la sécurité ainsi que renforcer l'association avec l'UE. Les autres projets se sont avérés non conformes, ou seulement partiellement conformes, aux objectifs décrits dans le programme annuel (**encadré 1**).

**14.** L'audit a montré que l'aide a été accordée sans qu'aucune étude de faisabilité adéquate, permettant de définir la portée et les spécifications des projets, n'ait été menée. La réalisation d'études est une tâche exigeante, faute pour les institutions bénéficiaires de disposer de stratégies ou de plans d'action au niveau national bien élaborés qui auraient défini les priorités. Sur 17 projets d'investissement contrôlés, seules deux études se sont avérées très satisfaisantes et comportaient une description préalable de l'importance du projet sélectionné (**encadré 2**).

## ENCADRÉ 2

### EXEMPLE D'UNE ANALYSE DE BESOINS TRÈS SATISFAISANTE

La construction de deux cours d'appel en Albanie, l'une à Korça et l'autre à Vlora, constituait les deux priorités principales de l'étude sur le «Plan directeur relatif à l'infrastructure judiciaire». Cette étude portait sur l'ensemble des cours d'appel et des tribunaux de district en Albanie et en analysait la situation et les perspectives. Le plan directeur avait été bien préparé et était précis.

15. Au stade de la planification, des faiblesses imputables tant au pays bénéficiaire que, dans certains cas, à la Commission ont conduit à une répartition et à une utilisation inefficaces et inefficaces des équipements financés par l'UE (**encadré 3**).

### RÉSULTATS MITIGÉS POUR UNE CATÉGORIE IMPORTANTE DE PROJETS D'INVESTISSEMENT: GESTION ET SÉCURITÉ DES FRONTIÈRES

16. À l'occasion du sommet UE-Balkans occidentaux de Thessalonique de juin 2003, il a été souligné que l'insécurité aux frontières est l'un des réels obstacles à l'État de droit et constitue une priorité majeure pour l'Union. La Commission s'est largement investie dans le secteur de la gestion intégrée des frontières, qui a représenté une grande part du financement affecté au domaine de la justice et des affaires intérieures (37 %). Ce secteur se compose de deux éléments: la gestion et la sécurité des frontières. La Cour a contrôlé huit projets d'investissement dans le domaine de la gestion intégrée des frontières, y compris l'installation de plusieurs points de passage frontaliers. Les résultats obtenus dans le cadre de ces investissements se sont avérés en règle générale plus satisfaisants lorsque ces derniers étaient associés à des mesures de renforcement des capacités institutionnelles telles que l'élaboration de stratégies nationales en matière de gestion intégrée des frontières<sup>16</sup>. Un système efficace de gestion des frontières requiert un équilibre entre ouverture et sécurité des frontières<sup>17</sup>. La Serbie, par exemple, a atteint cet équilibre (**encadré 4**).

<sup>16</sup> La stratégie nationale en matière de gestion intégrée des frontières a été adoptée en Albanie en novembre 2006, en Bosnie-et-Herzégovine en juillet 2005, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine en octobre 2005, au Monténégro en février 2006 et en Serbie en janvier 2006.

<sup>17</sup> Il convient de souligner que ni l'acquis communautaire de l'UE ni les normes Schengen ou le code des douanes communautaire ne fournissent un modèle unique et universel pour la gestion des frontières. Ces normes exigent toutefois que le système soit efficace et adapté aux risques.

#### ENCADRÉ 3

### EXEMPLES DE RÉPARTITION ET D'UTILISATION INEFFICACES ET INEFFICACES D'ÉQUIPEMENTS FINANCÉS PAR L'UE

En ancienne République yougoslave de Macédoine, certains des motocycles financés par l'UE, mis à la disposition de la police des frontières dans le courant de l'été 2005, n'ont pratiquement pas été utilisés durant les 18 premiers mois, étant donné que le gouvernement n'avait pas fourni à la police l'équipement de protection nécessaire, comme il avait été convenu. Il manquait encore des éléments d'équipement en 2007. Le gouvernement a lancé un appel d'offres pour de l'équipement complémentaire en septembre 2008 et la signature du contrat était prévue pour le premier trimestre de 2009.

Dans le même pays, l'ouverture du centre pour demandeurs d'asile a également été repoussée d'une année parce que le gouvernement n'a pas fourni l'équipement nécessaire.

Les ordinateurs livrés à la police albanaise n'avaient toujours pas été sortis de leurs cartons huit mois après la signature du contrat, dans l'attente de la décision des autorités quant à l'attribution des ordinateurs aux bénéficiaires finals.



## PHOTO 1

**Le point de passage frontalier de Batrovci, financé par l'UE, sur l'autoroute Belgrade-Zagreb a permis d'écourter considérablement les délais d'attente des voyageurs.**



Source: Cour des comptes européenne.

## ENCADRÉ 4

### **EXEMPLE ILLUSTRANT LA MANIÈRE DONT LE RECOURS À DES ÉQUIPEMENTS MODERNES RENFORCE LES CONTRÔLES FRONTALIERS TOUT EN ÉCOURTANT LES DÉLAIS D'ATTENTE DES VOYAGEURS**

En Serbie, les nouvelles infrastructures et les équipements neufs au point de passage frontalier de Batrovci se démarquent du passé (**photo 1**). Le projet a permis d'accroître le nombre de contrôles effectués et d'écourter les délais d'attente. Ceux-ci sont passés de plusieurs heures à 30 minutes pour les camions, et de 12 heures à quelque 20 minutes pour le trafic des voyageurs pendant la haute saison.

Le point de passage frontalier a également été doté d'équipements modernes afin de permettre aux gardes-frontières de détecter les documents falsifiés, même ceux qui l'ont été de façon particulièrement sophistiquée. Le dispositif de contrôle «docubox» a été utilisé en moyenne 100 fois par jour et, depuis sa mise en service, les autorités ont découvert pratiquement un document falsifié par jour.

- 17.** La doctrine moderne en matière de sécurité des frontières se fonde sur quatre éléments: la mobilité, la communication, le renseignement et la puissance de feu. L'aide fournie par la Commission porte sur l'ensemble de ces éléments, à l'exception de l'armement. En Albanie, les véhicules tout-terrain de la police des frontières de Shkodra ont permis à celle-ci d'améliorer, de façon évidente, les patrouilles aux frontières terrestres du nord du territoire, qui étaient auparavant effectuées à pied. En outre, la frontière terrestre de l'ancienne République yougoslave de Macédoine avec la Grèce et la frontière maritime de l'Albanie avec l'Italie sont aujourd'hui mieux contrôlées (voir **photos 2 et 3**). Le nombre de tentatives de franchissement illégal des frontières de l'ancienne République yougoslave de Macédoine a sensiblement diminué de 2005 (date à laquelle les véhicules ont été fournis) à 2008.
- 18.** Bien que le tableau global reste relativement positif, des faiblesses ont été relevées dans ce domaine, qui sont non seulement liées au manque de volonté politique et de moyens juridiques dans les pays bénéficiaires (voir points 36 à 39), mais également à certaines déficiences spécifiques affectant la gestion assurée par la Commission (**encadré 5**).

## ENCADRÉ 5

### EXEMPLE DE NON-MISE EN ŒUVRE D'UN PROJET CONCERNANT UN POINT DE PASSAGE FRONTALIER

Le point de passage frontalier de Gorica en Bosnie-et-Herzégovine est situé sur l'axe routier international très fréquenté reliant Mostar (Bosnie-et-Herzégovine) à Split (Croatie). Les autorités croates avaient déjà installé leur point de passage frontalier, à l'inverse de la partie bosniaque qui ne disposait pas d'une infrastructure appropriée. La Commission a signé un contrat de travaux pour une valeur de 3 millions d'euros sans vérifier que la procédure relative à l'expropriation foncière avait été menée à son terme. En raison de litiges portant sur l'estimation du terrain, le projet n'a jamais vu le jour et le contrat a expiré en décembre 2006<sup>18</sup>.

Il en résulte qu'une entité juridique privée administre un «terminal douanier» du côté bosniaque et perçoit 70 % des frais d'accès à celui-ci (ce qui correspond à environ 20 euros par camion). Le gouvernement n'envisage pas de reprendre ces infrastructures.

<sup>18</sup> Comme la Commission ne pouvait honorer le contrat, le contractant a introduit une demande correspondant à plus de 550 000 euros pour pertes et préjudices. Au moment de l'audit, une procédure de règlement à l'amiable était en cours.

- 19.** L'éclatement de l'ancienne Yougoslavie a généré plus de 5 000 kilomètres de nouvelles frontières internationales dans la région. Le moyen le plus efficace de contrôler ces frontières aurait consisté à mettre en place des points de passage frontaliers (PPF) communs. La Commission continue cependant de financer les projets de points de passage frontaliers sur des dotations nationales plutôt que sur une dotation régionale. Cette approche n'est pas favorable au développement de la coopération régionale.

PHOTO 2

Tous les projets, à l'exception d'un, ont fait l'objet d'un contrôle sur place. Ci-dessous, des agents de la Cour des comptes procèdent à l'inspection du véhicule tout-terrain financé par l'UE, à Gevgelija, à la frontière de l'ancienne République yougoslave de Macédoine avec la Grèce.



Source: Cour des comptes européenne.

PHOTO 3

Résultat du renforcement des contrôles aux frontières maritimes en Albanie. Hors-bord confisqué ayant servi au crime organisé pour faire entrer clandestinement des personnes dans l'UE.



Source: Cour des comptes européenne.

## HARMONISATION DES PRIORITÉS NATIONALES ET COMMUNAUTAIRES COMME CONDITION PRÉALABLE NÉCESSAIRE À LA RÉUSSITE

20. Les réformes dans le secteur de la justice et des affaires intérieures, qu'elles concernent les investissements ou le renforcement des capacités institutionnelles, constituent une entreprise complexe et de grande ampleur. Les budgets nationaux ne permettent toutefois pas d'affecter des ressources financières suffisantes aux objectifs prioritaires dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, en particulier dans les pays des Balkans occidentaux économiquement moins développés<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'académie chargée de former les juges et les procureurs est en partie financée par le budget de l'État selon les dispositions d'une loi spécifique, garantissant l'indépendance de son enseignement. En 2008, 63 % du financement total de l'académie provenaient toutefois de donateurs internationaux. Un cadre financier plus équilibré est donc indispensable pour assurer l'indépendance opérationnelle de l'institution.

21. Même si la Commission est le principal donateur dans les Balkans occidentaux, les financements de l'UE ne suffisent pas à couvrir l'ensemble des besoins d'investissements. En général, la Commission a donc financé des projets pilotes de façon à montrer au bénéficiaire les avantages qu'apporte la mise à niveau des infrastructures. Le bâtiment moderne de la Cour d'appel à Vlora, financé par l'UE et qui a permis d'améliorer la transparence de la justice, illustre ce type d'assistance (**encadré 6**).

22. Le niveau du financement national a considérablement varié selon les pays concernés. L'audit a permis de relever un cas où la dépendance à l'égard du donateur avait disparu. En Serbie, les dépenses relatives aux projets de rénovation des tribunaux financés par l'UE ont représenté environ 5 % du budget total de la Serbie concernant la justice et les affaires intérieures pour la période allant de 2003 à 2007 (**encadré 7**).

### ENCADRÉ 6

#### EXEMPLE D'UN INVESTISSEMENT VISANT À INSTAURER L'ÉTAT DE DROIT

##### *Construction de la Cour d'appel de Vlora en Albanie*

La Commission a investi 770 000 euros dans la construction de la Cour d'appel de Vlora, en Albanie. À court terme, ce projet a débouché sur un résultat positif. Dans la nouvelle enceinte, le nombre moyen d'affaires jugées au cours de la première année d'activité (2007) a plus que doublé par comparaison à celles jugées dans l'ancien bâtiment. Pour la première fois aussi, la Cour d'appel disposait de salles d'audience idoines. La transparence des procédures s'en est trouvée améliorée et le sens de la «réalité de la justice» s'est généralement renforcé.

Toutefois, au moment de l'audit, l'alimentation en électricité n'était pas assurée par le réseau de distribution électrique national et le budget annuel alloué au fioul lourd destiné aux générateurs avait déjà été épuisé quatre mois avant la fin de l'année. C'est pourquoi il n'a pas été possible d'utiliser les ordinateurs, ce qui a réduit le volume des affaires traitées et mis à mal l'efficacité globale de l'investissement.

## PHOTO 4

**Le nouveau bâtiment, davantage sécurisé, de la Cour d'appel de Vlora en Albanie a été financé par l'Union européenne. Les travaux ont été achevés en 2006.**



*Source: Délégation de la Commission européenne à Tirana.*

## ENCADRÉ 7

## EXEMPLE D'UN ENGAGEMENT BUDGÉTAIRE SUFFISANT AU NIVEAU NATIONAL

### *Rénovation du plus grand tribunal de Serbie*

Après l'assassinat du Premier ministre serbe Zoran Djindjic en mars 2003, les autorités ont procédé à l'arrestation d'un grand nombre de personnes suspectées d'activités criminelles. Cependant, les autorités serbes ne disposaient pas d'installations appropriées, susceptibles de leur permettre de juger de manière digne et sûre des affaires très médiatisées. Les travaux de rénovation financés à la charge du budget communautaire ont par exemple pourvu le tribunal de district de Belgrade d'une salle d'audience moderne. Depuis l'ouverture de celle-ci en juin 2006, 35 procès s'y sont déroulés en 2006 et 40 en 2007 — la plupart concernaient le crime organisé à grande échelle et les crimes de guerre. Depuis lors, le gouvernement serbe a affecté des ressources considérables à la reconstruction de tribunaux sur tout le territoire.

- 23.** L'absence d'harmonisation des priorités nationales et communautaires rend inefficace l'assistance fournie. La Commission, par exemple, recourt aux accords de stabilisation et d'association (ASA) pour contraindre les pays des Balkans occidentaux à mettre en œuvre les dispositions des accords de réadmission<sup>20</sup>. Toutefois, ces dispositions n'ont pas pu être appliquées avec succès du fait que les pays bénéficiaires n'ont pas réservé suffisamment de ressources financières dans leurs budgets nationaux. En Albanie par exemple, le manque de personnel dans le service de la police nationale chargé des contrôles aux frontières et de l'immigration a mis en péril la capacité du pays à remplir ses obligations inhérentes à l'accord. Même lorsque la Commission a financé la stratégie nationale en matière de migration et de réadmission pour l'Albanie et qu'elle a mis l'accent sur les conditions fixées dans l'accord lors des réunions des comités de haut niveau, les progrès sont restés lents.

<sup>20</sup> Les pays des Balkans occidentaux et l'Union européenne ont conclu un accord de réadmission dans le cadre des accords de stabilisation et d'association. L'accord en cause prévoit que les pays des Balkans occidentaux et les États membres de l'UE acceptent le retour de ressortissants entrés ou séjournant illégalement sur le territoire de tout autre pays, ainsi que les immigrants clandestins ressortissants de pays tiers ou les apatrides arrivés sur le territoire de l'un des pays par le territoire de l'autre. L'accord contraint essentiellement les pays des Balkans occidentaux à partager avec l'Union européenne la responsabilité pour la sécurité de cette dernière.

#### RISQUE POUR L'INCIDENCE ET LA DURABILITÉ DES PROJETS D'INVESTISSEMENT

- 24.** Six des 16 projets d'investissement audités ont connu des problèmes affectant leur durabilité. Bien que les pays visités aient dans une certaine mesure assuré la maintenance des infrastructures et des équipements mis en place, celle-ci n'était pas d'un niveau suffisant pour garantir la durabilité des investissements. Au moment de l'audit, le bénéficiaire n'était pas tenu de fournir des éléments attestant l'existence d'un plan de maintenance et d'un budget adéquats avant de pouvoir bénéficier d'un financement de l'UE.

#### ENCADRÉ 8

#### EXEMPLE D'UN PROJET D'INFRASTRUCTURES DONT L'INCIDENCE EST INSUFFISANTE

La Commission a investi plus de 3 millions d'euros pour que le point de passage frontalier (PPF) de Kamensko en Bosnie-et-Herzégovine puisse être élevé au niveau d'un PPF de «première catégorie», c'est-à-dire un PPF par lequel tous les types de produits peuvent entrer dans le pays et en sortir. Depuis l'achèvement du projet de l'UE, le gouvernement a cependant revu sa décision et déclassé le PPF de Kamensko. En raison de cette décision, plusieurs types de produits (par exemple l'essence) ne peuvent plus y être déclarés. Le trafic a diminué en intensité, bien qu'il s'agisse de l'axe routier le plus pratique pour relier Split en Croatie au centre-ouest et au nord de la Bosnie-et-Herzégovine. La Commission n'avait pas eu connaissance de ce changement.

**25.** Les délégations n'étaient pas toujours au courant de la situation sur le terrain, étant donné que l'utilisation des infrastructures et des équipements ne faisait l'objet d'aucun suivi. En conséquence, la Commission n'a pu fournir aucune assurance concernant l'incidence et la durabilité des projets d'investissement (**encadré 8**).

<sup>21</sup> L'entretien du véhicule tout-terrain de la délégation n'est pas effectué à Tirana, mais dans un pays voisin.

**26.** En matière de passation des marchés, les règles applicables permettent de prendre en compte les services après-vente dans le cadre de la procédure; cependant, cette disposition n'est pas suffisamment appliquée. La délégation en Albanie a fourni quatre véhicules tout-terrain à la police des frontières, alors qu'elle savait que des problèmes d'entretien de l'équipement<sup>21</sup> se poseraient. En outre, les institutions bénéficiaires chargées de la maintenance ne sont pas systématiquement invitées à participer aux comités d'évaluation des offres en qualité de membres votants et n'ont pas été suffisamment impliquées dans les premières étapes de la procédure d'appel d'offres.

#### LES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES N'ÉTAIENT PAS À LA MESURE DES INVESTISSEMENTS

**27.** Dans de nombreux cas, la situation sur le terrain s'est améliorée grâce à l'assistance fournie par l'UE en ce qui concerne les équipements et les infrastructures. Les investissements seuls ne permettront toutefois pas d'atteindre les objectifs généraux d'une institution cible. Par exemple, mettre en place un point de passage frontalier moderne ne suffit pas: les méthodes de travail de la police des frontières doivent également évoluer en conséquence.

**28.** Les projets informatiques sont un autre exemple d'investissements pour lesquels les capacités institutionnelles nécessaires n'étaient pas à la hauteur. Même lorsque l'équipement fourni était adapté au travail de la police ou au système judiciaire, et qu'il répondait aux besoins actuels et futurs, le degré d'efficacité potentielle des projets n'a pas encore pu être pleinement atteint en raison:

- a) du faible nombre de postes de police des frontières et de tribunaux connectés au réseau informatique. Par exemple, au Monténégro, seulement 3 des 26 points de passage frontaliers étaient reliés entre eux;

- b) du fait que, pour être durables, les projets relatifs aux systèmes d'information des autorités publiques doivent s'appuyer sur un cadre juridique solide et sur des politiques de sécurité adéquates, dès lors que des données confidentielles sont échangées. Au moment de l'audit, aucun pays ne disposait d'une loi sur la protection des données entièrement alignée sur l'acquis communautaire. S'agissant de la Bosnie-et-Herzégovine, une loi sur la protection des données avait été adoptée en 2006. Toutefois, elle doit encore faire l'objet d'une actualisation afin de répondre aux exigences communautaires;
- c) du fait qu'aucun des trois projets audités relatifs à des logiciels informatiques ne comportait des instructions écrites concernant les contrôles d'accès. Le contrôle d'accès est un processus fondamental qui permet de vérifier et de limiter l'accès aux ressources d'un système informatique; il devrait être conçu de manière à protéger ce dernier contre les intrusions ou les utilisations non autorisées.

### **BESOINS IMPORTANTS EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES, MAIS CHANGEMENTS LIMITÉS SUITE AUX DÉPENSES DE L'UE**

- 29.** Cette section porte, tout d'abord, sur les raisons du caractère limité des réalisations liées aux projets en matière de renforcement des capacités institutionnelles, ainsi que sur le défaut de mesure des réalisations. Les sous-sections ci-après passent en revue les facteurs déterminants pour la durabilité: la stabilité des membres clés du personnel et un environnement sans corruption, des facteurs spécifiques relatifs aux projets de formation et l'appropriation des projets au niveau des bénéficiaires.

#### **GESTION DES CHANGEMENTS ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES: CARACTÈRE LIMITÉ ET INSUFFISANCES EN MATIÈRE DE MESURE**

- 30.** Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, un projet peut être qualifié de potentiellement efficace s'il permet de répondre à des besoins avérés et de remédier à des lacunes, s'il procure les avantages escomptés, s'il repose sur l'engagement du bénéficiaire à assurer la durabilité et s'il s'intègre dans une stratégie coordonnée visant à contribuer au renforcement des capacités institutionnelles.
- 31.** Les projets de la Commission ont donné des résultats qui ont permis d'améliorer la situation des bénéficiaires. Cela était particulièrement manifeste pour les marchés de fournitures et de travaux; mais le plus grand défi restait d'assurer la durabilité des projets de renforcement des capacités institutionnelles.



**32.** La Cour a mis en évidence trois raisons majeures pour lesquelles les projets de renforcement des capacités institutionnelles n'ont pas atteint leurs objectifs:

- a) l'instabilité sur le plan administratif dans la région, par exemple un renouvellement important du personnel après les élections;
- b) le fait que la formation a donné des résultats inférieurs aux prévisions;
- c) le manque d'appropriation de la réforme par le pays.

<sup>22</sup> La première étape de la procédure de mise en œuvre décentralisée consiste dans l'agrément national des autorités bénéficiaires sur la base de l'évaluation des capacités. L'étape suivante porte sur la délégation de la gestion par la Commission au pays.

**33.** L'audit a également montré que le contraire est possible: lorsque la fonction publique jouit d'une certaine stabilité, que la formation est bien ciblée et que les dirigeants du pays bénéficiaire sont déterminés à emprunter la voie du changement, des progrès sont accomplis. En Albanie par exemple, le gouvernement est résolu à faire aboutir ses efforts de déminage; en Bosnie-et-Herzégovine, la Cour constitutionnelle est venue à bout de l'arriéré des affaires en cours relatives aux droits de l'homme; la Cour de Sremska Mitrovica en Serbie est devenue une cour modèle faisant usage de logiciels de gestion des affaires judiciaires.

**34.** Dans ce domaine, la Commission a mis en place quelques indicateurs spécifiques liés à la gestion par activités. Dans diverses déclarations d'activité, la Commission observe que des progrès ont été réalisés dans le secteur de la justice, de la liberté et de la sécurité dans les Balkans occidentaux, compte tenu du fait, d'une part, que les juges et les procureurs ont bénéficié d'une formation et, d'autre part, que la police et les procureurs ont amélioré leur collaboration. Toutefois, la manière dont la Commission évalue l'incidence de ces activités n'apparaît pas clairement.

**35.** La Commission avait l'habitude de mesurer le succès de son assistance uniquement à l'aune du taux de passation de contrats et du taux de décaissement. En 2002, la Commission a commencé à viser le renforcement durable des capacités institutionnelles, qui est plus difficile à mesurer. Les pays des Balkans occidentaux se préparent à la mise en place d'un système décentralisé de mise en œuvre de l'aide, ce qui est un élément positif, puisque la délégation de la gestion montre que les capacités en la matière sont suffisantes. Cependant, la Commission n'a pas encore pleinement intégré la mesure du renforcement des capacités dans la procédure d'agrément des autorités bénéficiaires<sup>22</sup>.

## LE TAUX DE ROTATION DU PERSONNEL CLÉ ET LA CORRUPTION COMPROMETTENT LA DURABILITÉ DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES

- 36.** Seuls deux projets de renforcement des capacités institutionnelles sur un total de 15 ont donné des résultats satisfaisants en matière de durabilité. L'effet déstabilisateur induit par les changements affectant le personnel du bénéficiaire est une caractéristique commune aux projets de renforcement des capacités institutionnelles audités. Les résultats positifs des projets de formation dans ce domaine précis ont pratiquement toujours été amoindris du fait du taux de rotation du personnel occupant des postes clés (**encadré 9**).
- 37.** S'agissant de l'accroissement des capacités, l'audit a également permis de relever quelques exemples positifs, qui ont entraîné des améliorations sur le plan opérationnel (**encadré 10**). En dépit de la rotation importante du personnel, les objectifs stratégiques, qui consistent à assurer la sécurité et la stabilité et à veiller au maintien de l'ordre public, ont été atteints. Cela n'a été possible que grâce à une assistance continue de l'UE.

### ENCADRÉ 9

#### SITUATION INSTABLE EN MATIÈRE D'AFFECTATION DU PERSONNEL DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN ALBANIE ET DANS L'ANCIENNE RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE

En Albanie, 3 des 8 projets audités dans le domaine de la justice et des affaires intérieures comprenaient un volet formation. Des résultats positifs ont été obtenus, mais les changements de personnel, par exemple dans le secteur de l'immigration, n'ont pas cessé d'entraver le renforcement des capacités et de retarder la prise de décision. Immédiatement après les élections parlementaires qui se sont tenues en Albanie en 2005, les 20 personnes employées dans les bureaux régionaux de l'emploi en charge des questions liées à l'immigration ont toutes été remplacées.

Au sein de la police de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, 30 postes de direction clés ont été répertoriés. Dans les mois qui ont suivi les élections de 2006, 28 de ces postes ont fait l'objet de changements d'affectation, ce qui représente un taux de rotation du personnel de 93 %.

**38.** L'audit a permis de constater que la coopération entre les agences chargées de faire appliquer la loi n'était pas satisfaisante, ce qui a eu une incidence sur la durabilité des projets. Par exemple, le matériel de surveillance et le système de reconnaissance des empreintes digitales mis à disposition présentaient un intérêt pour les policiers bosniaques et devaient permettre de résoudre un plus grand nombre d'affaires criminelles; cependant, ils n'ont pas été exploités de façon optimale en raison du manque de coopération policière<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Il convient de reconnaître que la Bosnie-et-Herzégovine compte 13 forces de police différentes (deux au niveau national et dix dans les cantons, en plus de la police autonome du district de Brcko).

**39.** La lutte contre la corruption peut renforcer l'intégrité des institutions en charge de la justice et des affaires intérieures. Plusieurs éléments attestent une légère amélioration de la situation dans les pays audités, bien que les progrès accomplis restent précaires. Un indicateur global susceptible de rendre compte de l'efficacité des dépenses de l'UE est l'indice de perception de la corruption établi par l'organisation Transparency international. L'**annexe IV** montre que l'évaluation (classement et notation) s'est légèrement améliorée depuis 2004.

## ENCADRÉ 10

### EXEMPLES DE RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE

Dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, des unités de police spécialisées ont programmé, mis en œuvre et terminé l'opération «Mountain Storm» (Tempête en montagne) en novembre 2007. Au cours de celle-ci, une importante cache d'armes contenant de quoi équiper 650 soldats ainsi que des armes antiaériennes a été mise au jour. Il s'est avéré qu'elle appartenait à ce qui a été qualifié dans un premier temps de «groupe criminel organisé», puis de cellule terroriste. L'opération a été menée sans causer de pertes civiles. Selon les observateurs internationaux interrogés par la Cour, une opération d'une telle ampleur aurait été inconcevable il y a quelques années.

En juillet 2008, à l'issue du procès de «Mountain Storm», 17 personnes ont été condamnées à un total de 192 années d'emprisonnement. Selon l'arrêt rendu, le groupe visait à instaurer un climat d'insécurité au sein de la population et à nuire à l'ordre constitutionnel du pays.

En Albanie, l'UE aide la police à renforcer la capacité des autorités à faire appliquer les lois depuis 1997. L'appui à la police se poursuivra jusque 2011 au moins.

## FORMATION — PLUS DE RÉALISATIONS QUE DE RÉSULTATS

- 40.** Un élément clé du processus de réforme et de changement consiste à dispenser des formations aux fonctionnaires (**encadré 11**). La Commission en a fait une priorité majeure. Par exemple, les trois projets régionaux<sup>24</sup>, dotés d'un budget total de 10 millions d'euros, ont tous comporté un volet formation. Les réalisations induites par la formation (séminaires, ateliers et conférences) se sont révélées satisfaisantes, mais leur incidence a été limitée (**encadré 11**).
- 41.** Assurément, le fait de réunir à la même table des fonctionnaires provenant de différents pays des Balkans occidentaux pour suivre une formation constitue en soi un objectif louable, compte tenu de l'histoire récente de cette région. Toutefois, les objectifs spécifiques liés aux projets de la Commission étaient plus ambitieux, par exemple le développement de stratégies régionales en matière d'asile, de migration et de visas, sur la base d'un ensemble de normes techniques et de principes de l'UE généralement acceptés.

<sup>24</sup> En raison des conflits passés, la coopération régionale a représenté un défi dans les Balkans occidentaux. C'est pourquoi le programme régional de la Commission a principalement visé à améliorer les relations entre les États dans cette région. L'UE a clairement indiqué que la coopération régionale est une condition préalable à toute avancée sur la voie de l'adhésion. Quelque 10 % des crédits du programme CARDS ont été consacrés à la réalisation de cet objectif et le programme régional a toujours été axé sur l'État de droit ainsi que sur les questions relevant de la justice et des affaires intérieures.

### ENCADRÉ 11

#### EXEMPLES DE CENTRES DE FORMATION JUDICIAIRE (CFJ)

La Cour a contrôlé deux instituts de formation judiciaire. L'objectif global des CFJ était le même, c'est-à-dire devenir des instituts de formation à part entière, respectant les meilleures pratiques européennes et dispensant des formations ciblées et de haute qualité à un public constitué de juges, de procureurs, d'agents des tribunaux et d'avocats.

Dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'avis des experts de l'UE n'a pas été pris en considération lorsque l'institution a été établie. Le ministère n'a convié aucun des experts internationaux à prendre part à l'élaboration du projet de loi relatif aux CFJ, lequel a ensuite suscité des critiques véhémentes de la part des donateurs, compte tenu du fait qu'il n'était pas conforme aux normes européennes. En outre, le programme de la formation, qui s'étendait au départ sur vingt-quatre mois, a été ramené à quinze mois, ce qui risque de réduire l'incidence de la formation.

En Serbie, il manquait à l'institut de formation pour les juges une orientation définie et une base juridique claire. De surcroît, le programme de formation de formateurs proposait le recours à des méthodes d'enseignement modernes, telles que, par exemple, la constitution de petits groupes propices aux interactions multiples. En réalité, c'est une formation ex cathedra qui a été dispensée.

- 42.** Il est en soi difficile de définir des objectifs communs dans le cadre de projets de formation régionaux, compte tenu des différents stades d'avancement de chacun des pays concernés. En l'occurrence, la Croatie était généralement bien plus en avance que les autres pays. La Commission a estimé, à juste titre, que la dimension régionale devait être exploitée afin de permettre aux autres pays bénéficiaires de tirer parti des acquis, sur le plan des connaissances, du système national le plus développé. Cependant, la Commission a rarement évalué dans quelle mesure la formation entraînait des changements dans les politiques ou dans les méthodes de travail, en dépit du fait que cette démarche constituât une bonne approche pratique pour la mise aux normes européennes.
- 43.** La Commission n'a établi aucun système lui permettant de mesurer la performance du projet de coopération judiciaire régionale, même après avoir fait l'objet de critiques de la part de ses propres contrôleurs<sup>25</sup>. Les indicateurs n'ont pas permis d'apprécier l'incidence dès lors qu'ils étaient axés sur les activités et revêtaient un caractère formel plutôt que de reposer sur l'évaluation, par exemple le nombre de réunions ou de conférences. Les objectifs étaient également vagues et peu clairs: par exemple améliorer le dialogue régional, faciliter la coopération sur le plan opérationnel. La réalisation de ces objectifs n'a par conséquent pas pu être évaluée, ceux-ci n'étant pas directement liés aux activités.
- 44.** Au niveau national également, les projets de formation de la Commission n'ont pas pleinement atteint leurs objectifs, étant donné qu'ils ont été mis en œuvre sans l'adhésion de l'encadrement supérieur. À cet égard, deux formations spécialisées s'inscrivant dans le cadre du projet de police albanais (PAMECA II) peuvent être mentionnées. Des «cours de commandement stratégique» ont été dispensés à 60 officiers subalternes et supérieurs. Lorsque les officiers de police formés sont retournés à leur poste pour appliquer les principes théoriques, ils ont été confrontés à la résistance de leurs supérieurs. Afin d'atténuer le risque que les cours en question aient peu d'incidence, un «programme conçu pour les hauts responsables» a dû être lancé, avec la participation de 34 des plus hauts responsables des services de police. Bien que la Commission puisse être félicitée d'avoir pris cette mesure correctrice, il eût été préférable de s'assurer d'abord de l'adhésion de la direction avant de proposer la formation au personnel d'encadrement intermédiaire.

<sup>25</sup> La Commission a confié l'évaluation de la mise en œuvre des projets à des contrôleurs externes.

45. L'apprentissage par la pratique et la formation sur place constituent des moyens efficaces pour développer une administration moderne et efficace. Le transfert de responsabilités administratives est envisageable aussi longtemps que le taux de rotation du personnel n'est pas excessif (**encadré 12**). L'adoption de projets de jumelage avec des États membres et l'établissement de conventions de subvention avec des organisations internationales sont plus fréquents depuis que le programme CARDS a été réorienté pour passer du statut de programme reposant sur la reconstruction à celui de programme axé sur les réformes.

## ENCADRÉ 12

### EXEMPLES DE PROJETS D'APPRENTISSAGE PAR LA PRATIQUE EN BOSNIE-ET-HERZÉGOVINE

#### *Cas 1: transfert complet des responsabilités au bénéficiaire — Commission des droits de l'homme*

En 2004, la Commission a signé une convention de subvention avec la Cour constitutionnelle de Bosnie-et-Herzégovine afin de mettre en place une instance judiciaire spéciale au sein de celle-ci, à savoir la Commission des droits de l'homme (CDH), en vue de résorber l'arriéré de quelque 9 000 affaires en souffrance relatives aux droits de l'homme<sup>26</sup>. Au cours de sa première année d'existence, la Commission des droits de l'homme en a résolu plus de 3 000. Au départ, la CDH fonctionnait avec du personnel international, mais, depuis 2005, elle se compose uniquement d'agents nationaux. Pendant la durée du projet, ceux-ci appliquaient quotidiennement la convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux. Le projet a réussi, car 9 des 10 agents occupant un poste clé sont restés à la Cour constitutionnelle. En juin 2007, les affaires en souffrance avaient toutes été traitées. Selon le bénéficiaire, le projet a contribué de façon significative à la sensibilisation aux normes relatives aux droits de l'homme en Bosnie-et-Herzégovine.

#### *Cas 2: transfert incomplet des responsabilités au bénéficiaire — Chambre des crimes de guerre*

La Chambre des crimes de guerre (CCG) en Bosnie-et-Herzégovine est la première instance publique, permanente et spécialisée chargée de connaître des violations graves du droit humanitaire international; elle s'inscrit dans le cadre de la stratégie d'achèvement des travaux du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie<sup>27</sup>. Selon les estimations, le nombre de personnes suspectées de crimes de guerre en Bosnie-et-Herzégovine s'élève à plusieurs milliers. Au moment de l'audit, le passage de témoin entre experts internationaux et experts nationaux avait été repoussé. Le nombre réel de procès en cours dépassait celui initialement prévu, point positif en soi, mais le volume de travail auquel la Cour était confrontée excédait largement ses capacités. Cette situation a été aggravée par le renouvellement des juges internationaux.

<sup>26</sup> On distingue quatre types principaux de cas de violation des droits de l'homme en Bosnie-et-Herzégovine. Ils concernent l'égalité devant la loi, le droit de propriété, le droit au travail et à l'éducation et les personnes disparues, à savoir les affaires dites de «Srebrenica».

<sup>27</sup> Référence à la résolution 1503 du Conseil de sécurité des Nations unies.

## L'APPROPRIATION SUR LE PLAN LOCAL: UN FACTEUR CLÉ POUR RÉUSSIR À RENFORCER L'ÉTAT DE DROIT

- 46.** L'un des objectifs stratégiques les plus courants des projets audités consistait à renforcer l'État de droit dans les Balkans occidentaux. La notion d'État de droit, telle qu'elle prévaut en Europe occidentale, est en substance fondée sur le principe en vertu duquel nul n'est au-dessus des lois. La consolidation de l'État de droit dans les Balkans occidentaux est essentielle pour la stabilité et la sécurité en Europe. Malgré certains progrès, l'État de droit dans les Balkans occidentaux demeure fragile (**encadré 13**).
- 47.** Dans un grand nombre de ses rapports d'avancement, la Commission a exprimé son mécontentement face à la lenteur des réformes. L'approche adoptée par la Commission en matière de projets a ses limites. Il ne s'agit pas d'une «panacée universelle». Le succès des projets de la Commission dans le domaine de la justice et des affaires intérieures est subordonné à un changement d'attitude de la part des autorités nationales et à la pérennité des structures gouvernementales. Ces facteurs ne relèvent pas directement de la compétence de la Commission et il ne faut pas sous-estimer l'incidence négative, notamment sur le renforcement des capacités institutionnelles.

### ENCADRÉ 13

## PRÉCARITÉ DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX

Dans la région, l'État de droit est précaire, et la confiance dans le gouvernement et les institutions est faible. Les citoyens affichent une certaine méfiance à l'égard du système juridique; ils ont le sentiment que seules certaines catégories sociales en tirent avantage. À la question «Certains individus sont-ils au-dessus des lois dans ce pays?», le pourcentage de réponses positives s'élevait à<sup>28</sup>:

69 % pour le Monténégro,  
81 % pour la Serbie,  
85 % pour l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

Il convient d'observer que les personnes qui ressentent le plus fortement le caractère inéquitable de la société et l'inégalité des individus devant la loi sont celles qui sont le plus éduquées et le mieux informées sur le plan politique.

<sup>28</sup> Voir l'étude réalisée par Alina Mungui-Pippidi: *Deconstructing Balkan Particularism, The Ambiguous Social Capital of South Eastern Europe* (Déconstruction des particularismes dans les Balkans, le capital social ambigu de l'Europe du Sud-Est), 2005.

48. Cependant, la Commission a tiré les enseignements des expériences du passé. Par rapport à l'ancien programme de préadhésion de la Commission (Phare), la question des réformes structurelles importantes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures est désormais abordée plus tôt dans le processus d'élargissement.

<sup>29</sup> Référence à Delevic, Milica, «Regional cooperation in the western Balkans» (Coopération régionale dans les Balkans occidentaux), EU-ISS Chaillot, document n° 104, juillet 2007.

49. À ce jour, la plupart des initiatives de réforme ont été prises par la Commission européenne et par d'autres agents externes<sup>29</sup>, plutôt que de puiser leur source à l'intérieur de la région. Le manque d'appropriation qui s'ensuit au niveau local fragilise les résultats à long terme des projets. La première initiative sérieuse dans la région, lancée en février 2008, est le Conseil de coopération régionale, qui a succédé au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Les travaux du Conseil de coopération porteront essentiellement sur six domaines prioritaires. L'un d'eux concerne la justice et les affaires intérieures. Près de deux décennies après l'effondrement de l'ancienne structure de sécurité et de stabilité en Europe du Sud-Est, cette nouvelle institution, dont le siège est à Sarajevo, ambitionne de devenir le premier forum régional en son genre grâce à un cadre de coopération pris en charge et géré au niveau régional, venant également en appui à l'intégration européenne.

## MODES DE GESTION ET COORDINATION ENTRE LES DONATEURS

50. Cette section présente les résultats de l'audit en ce qui concerne deux questions horizontales portant sur les deux types de projet: la comparaison entre les deux modes de gestion appliqués par la Commission, d'une part, et la coordination entre les donateurs, d'autre part.

## AUCUNE DIFFÉRENCE SIGNIFICATIVE ENTRE LES MODES DE GESTION

51. Dans les Balkans occidentaux, la Commission a adopté deux approches fondamentales en matière de gestion (voir **annexe V**) — par l'intermédiaire de l'Agence européenne pour la reconstruction (AER) ou des délégations de la Commission. La Cour a analysé les résultats de l'audit des projets afin de déterminer si des éléments probants permettaient d'affirmer qu'un mode de gestion était plus efficace que l'autre.



52. Sur les 30 projets dans le domaine de la justice et des affaires intérieures audités dans les pays bénéficiaires, les délégations ont assuré la gestion de 18 projets et l'AER des 12 autres (voir **annexe I**). Alors que la performance globale des projets audités était contrastée, aucune différence notable n'a été relevée en ce qui concerne le degré de réussite des projets gérés par les délégations par rapport à ceux gérés par l'AER. Un des points forts d'une délégation déconcentrée réside dans le lien étroit qu'elle permet d'établir entre le dialogue politique et le processus de planification annuelle. Quant aux services centraux de l'AER, ils ont participé au dialogue en faisant bénéficier l'ensemble de la région d'une expertise complémentaire.

#### AUCUNE AMÉLIORATION SUR LE PLAN DE LA COORDINATION ENTRE LES DONATEURS MISE EN PLACE PAR LES BÉNÉFICIAIRES

53. La Commission s'est engagée à contribuer activement au renforcement de la coordination entre les donateurs dans les Balkans occidentaux. Celle-ci constitue l'un des principes mis en avant dans la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide et dans le code de conduite de l'UE sur la division du travail auxquels la Commission a souscrit. La Cour a toutefois constaté que la Commission éprouvait des difficultés à mettre en pratique le principe de la coordination entre les donateurs sur le terrain.
54. La justice et les affaires intérieures constituent un secteur où tous les donateurs trouvent un intérêt. La Commission, les institutions financières internationales, les États membres et les donateurs des pays tiers jouent tous un rôle actif dans les Balkans occidentaux (**annexe VI**). Toutefois, comme la capacité opérationnelle des pays bénéficiaires était encore balbutiante, le principe selon lequel il incombait à ceux-ci de diriger le processus de coordination entre les donateurs n'a pu être appliqué. En outre, les bénéficiaires n'ont pas reçu le soutien suffisant qui leur aurait permis d'améliorer leurs capacités à assurer la gestion de la coordination entre les donateurs. Même lorsque les bénéficiaires avaient une vision claire de la façon dont il convenait de mettre en œuvre la solution qu'ils privilégiaient, ils se sont heurtés au manque de coordination des activités impliquant plusieurs donateurs (**encadré 14**).

- 55.** Le manque de coordination entre les donateurs n'a pas seulement affecté les projets d'investissement. S'agissant du renforcement des capacités institutionnelles, les recommandations formulées par différents opérateurs européens ont créé un sentiment de confusion chez les bénéficiaires. L'ancienne République yougoslave de Macédoine a été exposée, de la manière la plus évidente, à une multitude de conseils contradictoires. En 2004-2005, cinq entités européennes distinctes (la délégation de la Commission, l'AER, le représentant spécial de l'UE, EUPOL-Proxima et la mission de surveillance de l'UE) jouaient un rôle actif dans le domaine du renforcement de la police. En outre, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, le Programme d'assistance internationale à la formation aux enquêtes criminelles (projet relatif à la police financé par les États-Unis d'Amérique) et un certain nombre de programmes bilatéraux mis en place par les États membres de l'UE opéraient simultanément dans cette région. Les conseils de nature contradictoire ont eu un effet particulièrement préjudiciable.

**ENCADRÉ 14****EXEMPLE DE MANQUE DE COORDINATION POUR UN PROJET D'INVESTISSEMENT IMPLIQUANT PLUSIEURS DONATEURS**

Un des principes sur lesquels repose l'harmonisation de l'aide concerne, d'une part, la mise en adéquation de celle-ci et, d'autre part, la question de l'aide non liée. Toutefois, compte tenu du manque de coordination des activités impliquant plusieurs donateurs, qui tous ont fourni des voitures, camions et camionnettes en provenance de leur pays respectif, la police de l'ancienne République yougoslave de Macédoine dispose de plus de 40 types de véhicules. Il est par conséquent impossible de gérer ce parc automobile au moindre coût. La police entend ne recourir qu'à 12 types de véhicules à l'avenir.

# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 56.** L'intérêt que suscite l'adhésion à l'UE a contribué à faire de celle-ci la partie prenante la plus importante et la plus influente dans les Balkans occidentaux. Contrairement aux programmes d'adhésion antérieurs, la Commission a accordé la priorité au domaine de la justice et des affaires intérieures et s'est efforcée d'aborder ces réformes structurelles majeures plus tôt dans le processus d'élargissement. La Commission assure la gestion des projets dans le domaine de la justice et des affaires intérieures dans un environnement politique et organisationnel difficile. En dépit de ce contexte défavorable, cette gestion s'est avérée en grande partie efficace. Toutefois, les auditeurs de la Cour ont relevé quelques faiblesses imputables à la gestion de la Commission. Si des mesures correctrices avaient été prises, le taux de réussite des projets aurait été encore plus élevé, notamment en ce qui concerne la durabilité de leurs résultats.
- 57.** La Cour conclut que les analyses des besoins n'ont parfois pas été valables et que la coordination entre les donateurs n'était pas suffisante. Tous les projets d'investissement n'ont pas atteint des résultats pleinement satisfaisants et leur durabilité était incertaine; cependant, les aides à l'investissement financées par la Commission ont contribué, de manière importante et utile, au développement des infrastructures et des institutions nationales. Par ailleurs, la Cour a constaté que les résultats obtenus dans le cadre des projets de renforcement des capacités institutionnelles n'ont été que partiellement satisfaisants et qu'ils ne seraient probablement pas durables. Cela tient à la constante fragilité de la situation politique et au manque d'engagement (appropriation) de la part des bénéficiaires, dès lors que la plupart des initiatives de réforme n'émanent pas d'acteurs de la région, mais plutôt de la Commission européenne ou d'autres parties prenantes externes.

TABLEAU 1

## CONCLUSIONS PRINCIPALES CONCERNANT LES PROJETS D'INVESTISSEMENT ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES

Question d'audit	Besoins		Réalizations des projets	Résultats	
	Pertinence	Évaluation		Atteints	Durables
Type d'assistance					
Investissements	S	PS	S	S/PS	S/PS
Renforcement des capacités institutionnelles	S	S	S	PS	NS

Appréciation: S = satisfaisant, PS = partiellement satisfaisant et NS = non satisfaisant;

S/PS indique que l'appréciation se situe à la limite entre satisfaisant et partiellement satisfaisant.

- 58.** Alors que la performance des projets audités était globalement contrastée, le mode de gestion choisi n'est à l'origine d'aucune variation significative du degré de réussite entre les projets gérés par les délégations et ceux gérés par l'Agence européenne pour la reconstruction.

#### RECOMMANDATION 1

Les raisons qui ont conduit la Commission à centrer ses travaux sur le domaine de la justice et des affaires intérieures dans les Balkans occidentaux sont claires, mais les résultats des projets seraient encore plus probants si:

- a) lors de la conception des projets dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, la Commission accordait l'importance voulue aux objectifs de ces derniers et veillait à la mise en place d'indicateurs d'impact par activités pour lesdits projets;
- b) l'adéquation entre les projets d'investissement et les projets de renforcement des capacités institutionnelles était mieux assurée;
- c) la coordination entre tous les donateurs actifs dans la région, y compris la Commission en tant que donateur principal, était meilleure; un donateur pourrait, par exemple, financer ou cofinancer un projet conçu par un autre;
- d) la communauté des donateurs revoyait la procédure de passation des marchés d'équipements. Il conviendrait d'envisager, le cas échéant, des pools d'investissements conjoints, gérés par les pays bénéficiaires, bien que la procédure de passation des marchés doive toujours être suivie de près par les organisations bénéficiaires.

**RECOMMANDATION 2**

La durabilité des projets pourrait être accrue si:

- a) les bénéficiaires s'impliquaient davantage, par exemple dans la procédure de passation des marchés;
- b) aucun projet n'était lancé sans un plan de maintenance;
- c) la Commission assurait un suivi plus strict de la répartition des équipements ainsi que des infrastructures financés par l'UE, en évaluait l'utilisation et adoptait, le cas échéant, des mesures correctrices;
- d) la Commission utilisait des indicateurs d'impact pour mesurer les résultats;
- e) l'assistance technique fournie était judicieusement complétée par la volonté d'encourager activement les réformes institutionnelles.

**RECOMMANDATION 3**

L'aspect régional serait renforcé si les interventions relatives aux infrastructures dans le domaine de la gestion intégrée des frontières étaient conçues et mises en œuvre de façon à encourager la coopération régionale. Ainsi, les points de passage frontaliers communs, financés sur la dotation régionale, devraient être prioritaires.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion des 15 et 16 juillet 2009.

*Par la Cour des comptes*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Président*

## PROJETS CARDS AUDITÉS DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES ET ÉVALUATION DE LEUR EFFICACITÉ

	DESCRIPTION DU PROJET	CARDS Programme annuel	MONTANT EN EUROS (contrats)	
<b>Investissements</b>				
Albanie	Matériel de bureau destiné aux postes de police	2001	419 093	
Albanie	Construction de la prison de Fushe Kruja	2001	2 874 708	
Albanie	Cours d'appel à Korça et Vlora	2003	1 636 375	
Albanie	Contrôle aux frontières et gestion de la frontière verte	2003	2 127 106	
Bosnie-et-Herzégovine	Surveillance et installation du PPF de Kamensko	2001	3 349 597	
Bosnie-et-Herzégovine	Installation du PPF de Gorica	2002	2 971 834	
Bosnie-et-Herzégovine	Surveillance et réhabilitation des locaux des autorités judiciaires de Bosnie-et-Herzégovine	2002	2 310 367	
Bosnie-et-Herzégovine	Équipement destiné aux forces de police	2003	1 576 604	
Bosnie-et-Herzégovine	Surveillance et construction du siège de la police des frontières de Bosnie-et-Herzégovine	2003	2 589 621	
Bosnie-et-Herzégovine	Fourniture d'un système informatique de télécommunications	2003	2 597 772	
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Fourniture de véhicules destinés à la police des frontières	2003	2 799 813	
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Construction d'un centre d'accueil pour les demandeurs d'asile	2002	1 419 580	
Monténégro	Installation des points de passage frontaliers D. Brijeg et S. Polje	2001	3 685 662	
Monténégro	Équipements informatiques et spéciaux destinés à la police des frontières	2003	1 683 038	
Serbie	Installation et surveillance du point de passage frontalier de Batrovci	2002-2003	5 134 209	
Serbie	Rénovation et entretien du plus grand tribunal à Belgrade	2003	1 196 963	
Serbie	Fournitures destinées à la police des frontières	2003	2 782 209	
		<b>Sous-total</b>	<b>41 154 551</b>	

	ACHÈVEMENT DU PROJET	GESTION ASSURÉE PAR	BESOINS		RÉALISATIONS ACHEVÉES	RÉSULTATS	
			PERTINENCE	ÉVALUATION		ATTEINTS	DURABLES
			Satisfaisant (S), Partiellement satisfaisant (PS), Non satisfaisant (NS)		Oui / En partie / Non	S, PS, NS	Satisfaisant / Non satisfaisant
	Septembre 2005	Délégation	NS	NS	Oui	NS	Non satisfaisant
	Mars 2007	Délégation	S	NS	En partie	PS	Non satisfaisant
	Mai 2006	Délégation	S	S	Oui	S	Non satisfaisant
	Février 2006	Délégation	S	NS	Oui	PS	Non satisfaisant
	Octobre 2005	Délégation	S	S	Oui	PS	Non satisfaisant
	Jamais commencé	Délégation	S	S	Non	s.o.	s.o.
	Décembre 2004	Délégation	S	PS	Oui	S	Satisfaisant
	Juillet 2005	Délégation	S	S	Oui	S	Satisfaisant
	Juillet 2008	Délégation	PS	PS	Oui	PS	Satisfaisant
	Décembre 2006	Délégation	S	S	Oui	S	Satisfaisant
	Juin 2005	AER	S	PS	Oui	PS	Non satisfaisant
	Novembre 2006	AER	PS	S	Oui	S	Satisfaisant
	Juillet 2005	AER	PS	S	En partie	PS	Satisfaisant
	Mars 2005	AER	S	S	Oui	S	Satisfaisant
	Août 2006	AER	S	S	En partie	PS	Satisfaisant
	Mai 2005	AER	PS	S	Oui	S	Satisfaisant
	Mai 2005	AER	S	NS	Oui	S	Satisfaisant

	DESCRIPTION DU PROJET	CARDS Programme annuel	MONTANT EN EUROS (contrats)	
<b>Renforcement des capacités institutionnelles</b>				
Albanie	Stratégie nationale en matière de migration	2001	1 000 000	
Albanie	Programme albanais en matière de lutte contre les mines	2002	2 000 000	
Albanie	Filtrage des demandeurs d'asile et des migrants	2003	2 000 000	
Albanie	Mission de police PAMECA II	2004-2005	6 314 404	
Bosnie-et-Herzégovine	Soutien au parquet en Bosnie-et-Herzégovine	2002	916 668	
Bosnie-et-Herzégovine	Soutien à la Commission des droits de l'homme	2003	645 705	
Bosnie-et-Herzégovine	Soutien au conseil supérieur des juges et des procureurs	2004	3 120 986	
Bosnie-et-Herzégovine	Soutien au bureau des crimes de guerre en Bosnie-et-Herzégovine	2004	3 500 000	
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Institut de formation des instances judiciaires	2001	1 188 405	
Ancienne République yougoslave de Macédoine	Soutien à la stratégie de réforme de la police nationale	2001	1 457 533	
Serbie	Centre de formation judiciaire	2004	2 499 175	
Serbie	Renforcement des capacités institutionnelles du ministère de la justice	2004	1 491 029	
Régional	Établissement d'un cadre compatible avec les règles de l'UE en matière d'asile, de migration et de visas	2002	2 922 700	
Régional	Soutien et coordination des stratégies intégrées de gestion des frontières dans les Balkans occidentaux	2002-2003	1 999 984	
Régional	Établissement d'un système judiciaire indépendant, fiable et opérationnel et amélioration de la coopération judiciaire	2003	5 499 579	
		<b>Sous-total</b>	<b>36 556 168</b>	
<b>Investissements et renforcement des capacités institutionnelles</b>				
Serbie	Soutien informatique à l'administration du tribunal et à la gestion des affaires judiciaires	2004	3 232 093	
		<b>TOTAL</b>	<b>80 942 812</b>	

Critères d'audit relatifs à la pertinence: les objectifs du projet correspondaient aux priorités établies par la JAI pour le pays.

Critères d'audit relatifs à l'évaluation des besoins: les projets étaient justifiés et des approches alternatives avaient été ou non considérées.

Critères d'audit relatifs aux réalisations: les activités achevées ont produit les réalisations escomptées.

Critères d'audit relatifs aux résultats obtenus: l'aide financée par l'UE a été utilisée de façon efficace.

Critères d'audit relatifs à la durabilité: les projets ont induit des résultats durables sur le plan financier et opérationnel.

s.o.: sans objet.



	ACHÈVEMENT DU PROJET	GESTION ASSURÉE PAR	BESOINS		RÉALISATIONS ACHEVÉES	RÉSULTATS	
			PERTINENCE	ÉVALUATION		ATTEINTS	DURABLES
			Satisfaisant (S), Partiellement satisfaisant (PS), Non satisfaisant (NS)		Oui / En partie / Non	S, PS, NS	Satisfaisant / Non satisfaisant
	Janvier 2005	Délégation	S	S	Oui	NS	Non satisfaisant
	Mai 2006	Délégation	S	S	Oui	S	Satisfaisant
	Février 2006	Délégation	S	S	Oui	PS	Non satisfaisant
	Décembre 2007	Délégation	S	PS	Oui	PS	Non satisfaisant
	Mai 2005	Délégation	S	PS	Oui	PS	Non satisfaisant
	Mars 2005	Délégation	S	S	Oui	S	Satisfaisant
	Janvier 2006	Délégation	S	S	Oui	S	Non satisfaisant
	Janvier 2008	Délégation	S	S	Oui	S	Non satisfaisant
	Octobre 2005	AER	S	S	Oui	S	Non satisfaisant
	Septembre 2005	AER	S	PS	Oui	PS	Non satisfaisant
	Octobre 2007	AER	S	PS	En partie	NS	Non satisfaisant
	Septembre 2007	AER	S	S	En partie	PS	Non satisfaisant
	Décembre 2005	DG ÉLARG SC	S	S	Oui	PS	Non satisfaisant
	Mars 2007	DG ÉLARG SC	S	S	Oui	PS	Non satisfaisant
	Avril 2007	DG ÉLARG SC	S	NS	Oui	PS	Non satisfaisant
	Novembre 2005	AER	S	S	Oui	PS	Satisfaisant

## MÉTHODOLOGIE ET ÉCHANTILLON D'AUDIT

1. Dans le cadre de ses travaux d'audit, la Cour a examiné les documents de stratégie et de planification, comme les documents de stratégie par pays, les programmes indicatifs pluriannuels et les documents relatifs au partenariat européen, ainsi que les rapports de suivi et d'évaluation. Un échantillon de 30 projets s'inscrivant dans le cadre des programmes annuels couvrant la période allant de 2001 à 2005 a fait l'objet d'un contrôle dans les pays des Balkans occidentaux suivants: l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie. L'Agence européenne pour la reconstruction ou les délégations de la Commission européenne en assuraient la gestion<sup>1</sup>. Trois autres projets régionaux, gérés par la DG Élargissement (DG ÉLARG) à Bruxelles, ont aussi fait l'objet d'un contrôle.
2. Des contrats avoisinant au total une valeur de 81 millions d'euros ont été audités; ils couvraient 17 % des engagements dans le domaine de la JAI dans le cadre du programme CARDS pour la période allant de 2001 à 2006. La sélection des projets a eu lieu sur la base des critères suivants: i) l'importance financière, ii) la couverture de tous les sous-secteurs du domaine de la JAI et iii) la prise en considération de tous les types de contrats, c'est-à-dire les subventions, les services, les fournitures et les travaux. Afin de pouvoir formuler des observations valables concernant les réalisations, les résultats et la durabilité des projets, 29 projets nationaux sur 30 ont fait l'objet d'un contrôle sur place.

<sup>1</sup> L'AER a cessé ses activités à la fin de 2008. Elle avait des centres opérationnels établis en ancienne République yougoslave de Macédoine, au Monténégro et en Serbie. Les délégations de la Commission européenne mettent en œuvre des programmes en Albanie et en Bosnie-et-Herzégovine. L'AER avait également un centre opérationnel au Kosovo et il existe une délégation en Croatie; toutefois, ils n'ont pas fait l'objet d'un contrôle.

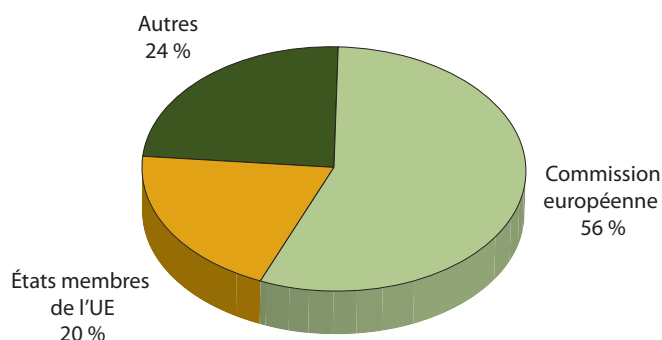
TABLEAU 1: NOMBRE DE PROJETS ÉLIGIBLES PAR PAYS EN AVRIL 2007

Pays	Nombre de projets	Montant en millions d'euros
Albanie	21	38
Bosnie-et-Herzégovine	30	48
Ancienne République yougoslave de Macédoine	12	15
Programme régional	6	15
Serbie et Monténégro	14	21
<b>Total</b>	<b>83</b>	<b>137</b>
<b>Objet d'un contrôle</b>	<b>33</b>	<b>81</b>
<b>Couverture</b>	<b>40 %</b>	<b>59 %</b>

- 3.** L'audit a porté principalement sur des projets ayant atteint leur phase de maturité sans être trop anciens, et les contrôles se sont donc limités aux projets commencés, au plus tôt, 48 mois et, au plus tard, 18 mois avant le début de l'audit. Sur la base de ces critères, le montant engagé dans les pays audités s'élevait à 137 millions d'euros, et l'audit a porté sur 59 % dudit montant. Hormis un projet qui n'a jamais été mis en œuvre (en l'occurrence celui concernant le point de passage frontalier de Gorica en Bosnie-et-Herzégovine), les autres étaient terminés. Il y avait par conséquent suffisamment de matière pour déterminer et analyser les principaux problèmes liés à l'efficacité.

## ANNEXE III

### TOTAL DE L'AIDE OCTROYÉE AU COURS DE LA PÉRIODE 2006-2008 (4 240 MILLIONS D'EUROS), PAR SOURCE



Source: Bureau commun de la Commission européenne et de la Banque mondiale pour l'Europe du Sud-Est.

## ANNEXE IV

### NIVEAU DE CORRUPTION ESTIMÉE DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX

	2008		2007		2006		2005		2004	
	Classement	IPC	Classement	IPC	Classement	IPC	Classement	IPC	Classement	IPC
<b>Albanie</b>	85	3,4	105	2,9	111	2,6	126	2,4	108	2,5
<b>Bosnie-et-Herzégovine</b>	92	3,2	84	3,3	93	2,9	88	2,9	82	3,1
<b>Ancienne République yougoslave de Macédoine</b>	72	3,6	84	3,3	105	2,7	103	2,7	97	2,7
<b>Monténégro</b>	85	3,4	84	3,3	s.o.		97	2,8	97	2,7
<b>Serbie</b>	85	3,4	79	3,4	90	3,0				

L'indice de perception de la corruption (IPC) est calculé pour 180 pays; le pays perçu comme le moins corrompu est classé premier, et l'État perçu comme le plus corrompu occupe la 180<sup>e</sup> position.

L'IPC s'échelonne de 0 à 10 et exprime le niveau de corruption estimée; en d'autres termes, plus la note est basse, plus le niveau de corruption estimée est élevé.

Source: Transparency International (<http://www.transparency.org>).

## LA STRUCTURE DE GESTION MISE EN PLACE PAR LA COMMISSION DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX

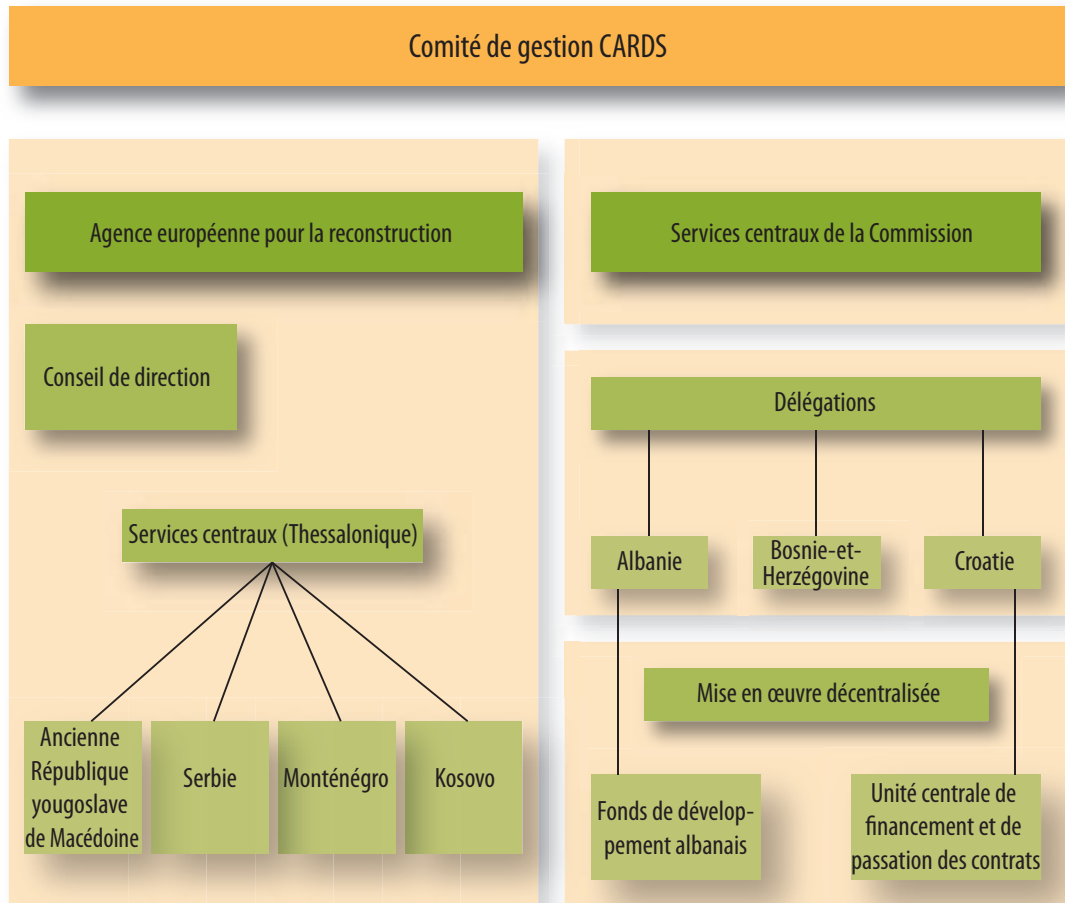
La mise en œuvre du programme CARDS relève essentiellement de deux structures de gestion distinctes sur un total de quatre (voir **diagramme 1**):

- a) les délégations de la Commission en Albanie, en Bosnie-et-Herzégovine et en Croatie gèrent les projets, depuis leur identification et leur élaboration jusqu'à leur mise en œuvre et leur évaluation, en passant par les appels d'offres et les adjudications<sup>1</sup>;
- b) l'Agence européenne pour la reconstruction (AER)<sup>2</sup>, une agence indépendante de l'UE, est chargée de la gestion du programme en Serbie et au Monténégro, y compris au Kosovo et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Elle fut 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;
- c) la DG Élargissement (et auparavant EuropeAid) gère les programmes régionaux directement depuis les services centraux;
- d) les organismes de mise en œuvre des pays bénéficiaires sont responsables de la gestion des programmes de développement des collectivités locales en Albanie et d'une partie du programme CARDS 2002 en Croatie de manière décentralisée.

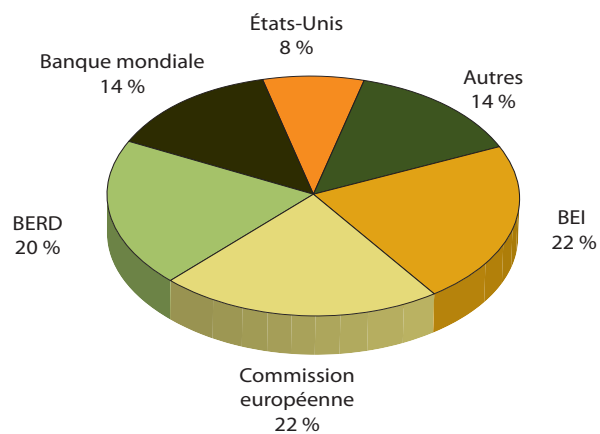
<sup>1</sup> Le processus de décentralisation a commencé en Bosnie-et-Herzégovine en 1998 afin d'améliorer et d'accroître le rythme d'octroi de l'aide extérieure de la Commission, ainsi que de garantir la solidité des procédures financières.

<sup>2</sup> L'AER a été créée en février 2000. Elle avait été précédée par la task-force pour le Kosovo, qui avait déjà commencé ses activités en 1999. En 2001, le mandat de l'Agence a été étendu à la Serbie et au Monténégro et, en 2002, à l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

## DIAGRAMME 1: COMITÉ DE GESTION CARDS



**TOTAL DES SUBVENTIONS ET DES PRÊTS ACCORDÉS  
AU COURS DE LA PÉRIODE 2006-2008 (10 488 MILLIONS D'EUROS),  
PAR SOURCE**



Source: Bureau commun de la Commission européenne et de la Banque mondiale pour l'Europe du Sud-Est.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## SYNTHÈSE

### I.

Le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) est demeuré prioritaire dans le cadre de la programmation de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Le montant total alloué aux projets relevant de ce domaine s'est élevé à 58,6 millions d'euros en 2007 et à 75,5 millions d'euros en 2008.

### III.

- a) La Commission a toujours accordé un haut degré de priorité au fait d'aider les pays concernés à satisfaire aux exigences fixées au titre des critères politiques, notamment en matière de justice et d'affaires intérieures, comme en témoignent les programmes précédents (Phare, avec la facilité de transition, et CARDS). Le domaine de la justice et des affaires intérieures reste prioritaire dans le cadre de l'IAP.
- b) La durabilité d'un projet dépend essentiellement de l'engagement du pays bénéficiaire et des ressources allouées au projet une fois celui-ci achevé. Pour pouvoir offrir des garanties à cet égard, la Commission soumet les projets à certaines conditions et impose leur cofinancement par les bénéficiaires.
- c) D'une manière générale, les besoins ont été déterminés dans le cadre des rapports d'avancement, lesquels dressent un bilan des avancées réalisées dans le domaine de la justice et des affaires intérieures par les pays candidats et les pays candidats potentiels.
- e) La Commission convient que c'est lorsqu'il est appuyé par une forte volonté politique de réforme que le renforcement des capacités institutionnelles est le plus efficace.
- f) L'Agence européenne pour la reconstruction s'est révélée un instrument efficace dans le domaine pour lequel elle a été conçue, grâce à sa rapidité d'exécution, qui a été essentielle dans la phase de reconstruction.



## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### IV.

- b) En règle générale, la Commission combine investissements dans les équipements et les infrastructures et renforcement des capacités institutionnelles. La fourniture d'équipements et d'infrastructures va de pair avec une aide à la formation et aux réformes organisationnelles.
- c) Dans le cadre de l'IAP, la Commission a mis davantage l'accent sur l'efficacité de l'aide et elle est fermement résolue à assurer une coordination efficace des donateurs sur le terrain. Cette volonté s'est traduite par l'organisation de plusieurs conférences de coordination des donateurs depuis 2007 et, sur le terrain, par des initiatives concrètes de coordination au niveau sectoriel, y compris l'élaboration de projets conjoints avec d'autres donateurs.
- d) Le règlement financier autorisant la Commission à mettre en œuvre des actions extérieures conjointement avec d'autres acteurs, ce type d'actions sera envisagé lorsqu'il sera jugé applicable.
- b) Afin de renforcer la durabilité des projets relevant des programmes IAP 2007 et 2008 et de faire en sorte que leurs bénéficiaires se les approprient davantage, les fiches de projets fixent des conditions spécifiques en ce qui concerne la maintenance des infrastructures.
- c) En mars 2009, la Commission s'est engagée dans un projet d'assistance financière régionale, dans le but d'améliorer le suivi de l'efficacité tant de l'action des autorités que de l'assistance financière dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.
- d) L'assistance financière est complémentaire du processus politique de stabilisation et d'association. Les rapports d'avancement et les partenariats européens contiennent des recommandations spécifiques quant aux changements institutionnels requis. Certains projets soutiennent aussi directement les réformes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Dans le cadre de la programmation de l'IAP 2009, des discussions ont notamment lieu avec les bénéficiaires, pour voir comment mettre en œuvre de meilleurs programmes, qui répondent à leurs besoins dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et ce dans une perspective d'intégration régionale avec l'UE et en liaison avec les documents de stratégie par pays, les rapports par pays et les partenariats européens/pour l'adhésion.

### V.

- a) Les bénéficiaires sont à présent associés au processus de passation des marchés depuis l'élaboration des projets jusqu'à l'évaluation des offres (où est toujours présent un représentant du bénéficiaire, en tant que membre votant). Plus généralement, des réunions de coordination régionale sont régulièrement organisées entre la Commission, les délégations et les bénéficiaires, afin d'impliquer davantage ces derniers, qui sont d'ailleurs consultés très tôt sur le document indicatif de planification pluriannuelle et les fiches de projets.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## INTRODUCTION

### 2.

Après CARDS, le domaine de la justice et des affaires intérieures est demeuré prioritaire dans le cadre de la programmation de l'IAP.

Conformément aux lignes directrices pour les programmes d'action annuels, les montants à allouer au titre des critères politiques, y compris pour les projets JAI relevant de la composante «Assistance technique» et «Renforcement des capacités institutionnelles» de l'IAP, doivent représenter de 30 à 35 % du total. Le montant total alloué aux projets relevant de ce domaine s'est élevé à 58,6 millions d'euros en 2007 et à 75,5 millions d'euros en 2008.

### 3.

- a) L'évaluation des risques à laquelle la Commission a procédé confirme le constat dressé par la Cour. Cependant, les risques liés la durabilité des projets relevant des programmes IAP 2007 et 2008 et à leur appropriation par les bénéficiaires se trouvent désormais atténués par les conditions et mesures que ces projets prévoient, par exemple leur cofinancement.
- c) La Commission applique les principes d'une gestion financière saine et efficace et elle apprécie le niveau de risque lié à chaque projet. Le contrat n'est pas signé, ou peut être suspendu, si elle n'a pas l'assurance raisonnable que les conditions nécessaires à la bonne mise en œuvre du projet sont remplies.

## OBSERVATIONS

### 13.

Dans la mise en œuvre des projets annuels, la Commission a dû composer avec des circonstances mouvantes, tout en veillant à rester dans les limites des grands objectifs stratégiques définis.

#### **Encadré 1 — Exemples de projets d'investissement stratégiques et non stratégiques**

##### *Cas n° 2: projet en marge du programme annuel*

La nécessité de renforcer les capacités dans le domaine de l'asile a été identifiée au niveau des politiques. Le rapport régulier publié par la Commission en 2002 invitait le pays à «améliorer [ses] capacités de traitement des demandes d'asile», et la première mission d'évaluation conduite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, effectuée en juin 2002, concluait par la recommandation selon laquelle «des structures d'accueil adéquates devraient être construites pour les demandeurs d'asile».

### 14.

Lorsque des projets sont financés, le cadre stratégique est toujours pris en considération.

La Commission n'a eu de cesse d'encourager les ministères de la justice et de l'intérieur à améliorer leur procédure de sélection.

#### **Encadré 3 — Exemples de répartition et d'utilisation inefficentes et inefficaces d'équipements financés par l'UE**

Les motos livrées dans le cadre du programme CARDS ont été réparties entre les bureaux de la police des frontières aux fins de patrouilles à la frontière verte. Le ministère de l'intérieur s'est engagé à fournir l'équipement de protection nécessaire. Un appel d'offres a été lancé, et une offre a été retenue début 2009.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

L'achat de l'équipement relevait initialement de la responsabilité du ministère du travail et de la politique sociale. La Commission et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ont tous deux soulevé le problème auprès du gouvernement. Une partie de l'équipement avait été installée dans le centre en avril 2008, et le reste l'a été à la fin de l'été 2008.

La Commission a, depuis lors, renforcé sa surveillance globale, par des visites sur place dirigées par le personnel de la délégation, des rapports réguliers sur l'utilisation des biens et une étroite collaboration avec la police albanaise.

### **Encadré 5 — Exemple de non-mise en œuvre d'un projet concernant un point de passage frontalier**

La Commission a signé le contrat de travaux portant sur la construction du point de passage frontalier de Gorica, pour un montant de 2,9 millions d'euros, en octobre 2004, sur la base d'un engagement ferme du Conseil des ministres de la Bosnie-et-Herzégovine et de la municipalité de Grude, selon lequel le processus d'expropriation serait achevé pour la fin du mois de septembre 2004 au plus tard. Étant donné les incertitudes juridiques liées au transfert de compétences en matière douanière et frontalière des entités à l'État de Bosnie-et-Herzégovine, cela n'avait rien d'inhabituel. En outre, le point de passage frontalier de Gorica avait été désigné comme à construire en priorité par le ministère fédéral des transports de Bosnie-et-Herzégovine. Dans ce cas particulier, la Commission s'est heurtée à une résistance inattendue des autorités locales contre l'expropriation en raison de la valeur attribuée au terrain, résistance qui n'a pu être surmontée par l'État.

Afin de garantir la durabilité des projets relevant des programmes IAP 2007 et 2008 et leur appropriation par les bénéficiaires, les fiches de projets incluent des mesures destinées à prévenir toute difficulté liée aux permis de construire et à la propriété foncière.

L'administration de la fiscalité indirecte de Bosnie-et-Herzégovine («Indirect Taxation Administration», ci-après «ITA») projette de construire un terminal douanier intérieur à Mostar (relevant de son centre régional de Mostar), dont elle serait propriétaire. L'ITA serait alors en mesure de percevoir 100 % des recettes liées à l'utilisation du terminal douanier. La construction de terminaux douaniers intérieurs est également mentionnée dans la stratégie de gestion intégrée des frontières de la Bosnie-et-Herzégovine (dans sa version révisée adoptée en juillet 2008). L'ITA envisage ainsi de construire quatre terminaux sur le territoire de la Bosnie-et-Herzégovine, qui relèveraient de quatre de ses centres régionaux (Mostar, Sarajevo, Banja Luka et Tuzla).

### **19.**

La décision de mettre en place ou non un point de passage frontalier commun dépend d'un certain nombre de facteurs, le coût n'étant que l'un d'entre eux. Il existe en outre certains exemples de points de passage frontaliers communs entre pays des Balkans occidentaux (ou entre ces pays et leurs voisins) bénéficiant de financements de l'Union européenne. S'il est vrai qu'un point de passage frontalier commun peut assurément renforcer la coopération entre les deux pays concernés, il existe aussi d'autres moyens de développer la coopération bilatérale aux frontières.

La Commission étudie actuellement la question de savoir si, aux points de passage frontaliers communs entre les pays des Balkans occidentaux et leurs voisins, les dispositions de l'acquis de Schengen doivent s'appliquer dans le cas d'une demande d'asile déposée par un demandeur d'asile sur le territoire du pays tiers (mais physiquement au point de passage frontalier commun). La perspective européenne des pays des Balkans occidentaux impose de tenir compte de telles considérations internes à l'Union européenne lors de la formulation de toute recommandation politique en relation avec ces pays.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### **Encadré 6 — Exemple d'un investissement visant à instaurer l'État de droit**

#### ***Construction de la Cour d'appel de Vlora en Albanie***

Depuis l'audit, l'approvisionnement énergétique s'est considérablement amélioré dans tout le pays et, en conséquence, la fréquence des coupures d'électricité sur le réseau a très nettement diminué. Parallèlement, le ministère de la justice a, début 2009, renforcé le budget de fonctionnement et d'entretien de l'ensemble de l'appareil judiciaire.

Il convient à cet égard de noter que, dans les institutions judiciaires, l'administration du budget devient de plus en plus transparente et normalisée.

#### **23.**

L'Albanie a conclu avec la Communauté un accord de réadmission qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2006; la Bosnie-et-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine ont, eux aussi, tous conclu de semblables accords, qui sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Chacun de ces accords prévoit que la mise en œuvre de ses dispositions est contrôlée par un comité de réadmission mixte, composé de représentants tant de la Commission que des autorités nationales. Ces comités de réadmission mixtes tiennent des réunions régulières, auxquelles participent également des représentants des États membres. La levée de l'obligation de visa pour les déplacements à destination de l'UE est subordonnée à la mise en œuvre correcte de ces accords. Or les évaluations effectuées dans ce contexte ont confirmé que ceux-ci sont mis en œuvre de manière correcte et en temps voulu.

#### **24.**

Depuis lors, la situation s'est améliorée: afin de garantir la durabilité des projets relevant des programmes IAP 2007 et 2008 et leur appropriation par les bénéficiaires, les fiches de projets fixent des conditions spécifiques en ce qui concerne la maintenance des infrastructures.

#### **25.**

La Commission a conscience du fait qu'un meilleur suivi des actifs pourrait avoir un effet positif sur l'impact et la durabilité des projets d'investissement.

### **Encadré 8 — Exemple d'un projet d'infrastructures dont l'incidence est insuffisante**

Les opérations au point de passage frontalier concerné sont actuellement régies par l'instruction délivrée par le directeur de l'ITA. Selon les autorités compétentes de la Bosnie-et-Herzégovine, cette instruction ne représente pas un document valable pour le reclassement (déclassement) officiel du point de passage frontalier, parce que, pour être valable, une telle décision devrait être arrêtée par les institutions nationales compétentes et être publiée au Journal officiel, ce qui n'a pas été le cas. De leur point de vue, cette instruction du directeur de l'ITA ne peut être considérée comme une décision officielle de reclassement, quand bien même elle régit le régime appliqué au point de passage frontalier.

#### **26.**

Les bénéficiaires sont à présent associés au processus de passation des marchés depuis l'élaboration des projets jusqu'à l'évaluation des offres (où est toujours présent un représentant du bénéficiaire, en tant que membre votant).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

Les services après-vente ne sont pas quantifiables au moment du lancement de l'appel d'offres et débordent généralement la période de mise en œuvre des programmes de la Commission. Selon la pratique usuelle, la prestation de tels services est une exigence imposée dans les marchés de fournitures passés par la Commission, mais le contrat y afférent doit être négocié par le bénéficiaire et n'est pas financé par la Commission.

### ***Les capacités institutionnelles n'étaient pas à la mesure des investissements***

#### **27.**

En règle générale, la Commission combine investissements dans les équipements et les infrastructures et renforcement des capacités institutionnelles. Dans le domaine de la gestion des frontières, la fourniture d'équipements et d'infrastructures va de pair avec une aide à la formation de la police des frontières et aux réformes organisationnelles. Les objectifs globaux définis pour chaque pays reposent sur une stratégie de gestion intégrée des frontières.

#### **28.**

Ce projet est une étape dans une stratégie à plus long terme. Le matériel informatique fourni a permis une très nette amélioration des méthodes de travail et un transfert immédiat de données entre les bureaux de police connectés et l'unité informatique centrale du ministère, puis leur traitement par les services de police compétents. Tel était l'objectif immédiatement visé par le projet. Par la suite, il est prévu d'étendre le réseau en plusieurs phases.

a) Au Monténégro, sept points de passage frontaliers (couvrant 85 % du trafic) sont désormais connectés à la base de données centrale et à la base de données d'Interpol. Un huitième devait l'être pour juin 2009 au plus tard. Dans le cadre du dialogue en cours sur la libéralisation du régime des visas, le Monténégro a déclaré que tous les points de passage frontaliers seraient connectés à la base de données centrale d'ici à fin 2009 et que ces travaux seraient financés par des fonds d'origine nationale.

b) Dans les autres pays des Balkans occidentaux, de nouvelles lois relatives à la protection des données ont été adoptées entre-temps<sup>1</sup>. Dans certains pays, l'adoption de dispositions législatives et administratives supplémentaires reste cependant nécessaire pour que soit instaurée une protection suffisante des données à caractère personnel.

c) La délivrance d'instructions écrites relatives aux contrôles d'accès relève de la responsabilité des autorités nationales. Toutefois, la Commission soutient également la mise en œuvre de procédures en la matière, par l'assistance technique ou le jumelage.

#### **34.**

Les stratégies de réforme, dans les matières relevant de la justice et des affaires intérieures, contiennent des indicateurs de performance. Des notes d'orientation ont été élaborées, qui visent à servir de guide pour la programmation et quant aux résultats que l'assistance financière doit permettre d'atteindre. Des examens par les pairs sont effectués, dans le cadre desquels des experts des États membres apprécient la situation globale et formulent des recommandations sur ce que l'assistance devrait à l'avenir permettre de réaliser. En outre, les rapports d'avancement annuels contiennent une évaluation du degré auquel les valeurs de liberté, de sécurité et de justice (par exemple, l'État de droit et les droits fondamentaux) sont observées dans chacun des pays des Balkans occidentaux.

<sup>1</sup> En 2007 (Croatie) et en 2008 (Albanie, Serbie, Monténégro et ancienne République yougoslave de Macédoine).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### **Encadré 9 — Situation instable en matière d'affectation du personnel dans l'administration publique en Albanie et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine**

Le manque d'effectifs et le remplacement des personnes à la suite d'élections constituent effectivement un problème. La Commission s'est attachée à souligner régulièrement, auprès des autorités nationales et locales, l'importance de maintenir le personnel en place comme garantie d'une plus grande efficacité de l'administration publique.

Depuis l'audit, des améliorations sont toutefois intervenues dans le secteur des migrations, puisque la direction des politiques migratoires du ministère albanais du travail a été renforcée, et du personnel supplémentaire a été embauché.

Les changements opérés par le ministère l'ont été en application de la législation en vigueur et sur la base, essentiellement, de résultats jugés insatisfaisants. Il en a résulté un ralentissement temporaire du processus de réforme, ce que la Commission n'a pas manqué de signaler. Le personnel nouvellement recruté a mis un certain temps à s'adapter, mais les indicateurs de performance pour les titulaires de tous les postes considérés sont comparativement meilleurs aujourd'hui qu'il y a trois ans.

### **Encadré 10 - Exemples de renforcement de la capacité opérationnelle**

L'aide de la Communauté a peut-être contribué à ce que la capacité infrastructurelle et organisationnelle et les compétences nécessaires à la planification et à l'exécution d'une opération de cette envergure soient disponibles, mais elle n'a joué aucun rôle, direct ou indirect, dans son exécution.

### **38.**

Même si la Commission encourage les différents services à coopérer, le bon fonctionnement des institutions et la mise en place de structures administratives fonctionnant mieux et plus efficacement sont empêchés, essentiellement, par des tensions internes et un manque de cohérence et de coordination dans la prise de décision entre l'État et les entités de la Bosnie-et-Herzégovine. Inévitablement, l'absence de consensus politique quant à la principale direction à donner au pays a aussi des répercussions sur les résultats de l'assistance financière.

### **Encadré 11 — Exemples de centres de formation judiciaire (CFJ)**

Au départ, le ministère de la justice n'a convié aucun des experts internationaux du projet à participer à l'élaboration de la loi devant régir l'académie de formation des juges et procureurs. À la suite de pressions de la communauté des donateurs, ces experts ont été finalement consultés, et certaines de leurs recommandations incluses dans la version définitive de la loi. Celle-ci n'en présente pas moins certaines lacunes, auxquelles il convient de porter remède. Le ministère de la justice a d'ailleurs inscrit l'élaboration d'amendements au programme des travaux législatifs prévus pour 2009.

À l'heure actuelle, l'académie est pleinement opérationnelle en matière de formation tant initiale que continue. En ce qui concerne la formation initiale, la première génération d'étudiants a été diplômée en février 2009, et la seconde est en cours de formation. S'agissant de la formation continue, l'académie a constamment élargi le champ de ses activités et les catégories de formations spéciales proposées.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

La décision d'abandonner la stratégie de formation de formateurs précédemment convenue et qui visait à améliorer les techniques d'enseignement a été prise par les autorités locales.

Durant la mise en œuvre du projet, la Commission a été confrontée à des changements de priorités, parce que les ministres de la justice, les présidents de la Cour suprême et les directeurs du centre de formation judiciaire qui se sont succédé avaient des points de vue différents quant au rôle à assigner à ce dernier.

#### 41.

Les projets lancés dans le cadre du programme ayant été les premiers projets régionaux CARDS à être engagés dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, des experts des États membres ont effectué, en mai et juin 2002, des missions d'évaluation ciblant ce domaine, dans le cadre desquelles ils ont identifié plusieurs besoins communs importants, que les projets lancés par la suite visent à couvrir.

#### 43.

Pour les projets à venir, de brefs résumés des avancées réalisées dans la mise en œuvre des objectifs spécifiques seront établis. La Commission tient à souligner que tous les résultats prévus dans la description de projet ont été atteints.

#### 44.

La Commission a tiré les leçons de ces expériences et procède désormais selon une approche formalisée, qui place le bénéficiaire aux commandes du processus d'assistance et lui laisse l'entière responsabilité des objectifs, des méthodes et des résultats.

Faire en sorte que les bénéficiaires s'approprient encore davantage les projets est une priorité dans le cadre de l'IAP.

### Encadré 12 — Exemples de projets d'apprentissage par la pratique en Bosnie-et-Herzégovine

#### *Cas n° 2: transfert incomplet des responsabilités au bénéficiaire — Chambre des crimes de guerre*

En ce qui concerne le passage de relais en termes de personnel, le projet relatif aux crimes de guerre devait être mis en œuvre sur une période de cinq ans, à savoir de l'année 2005 à l'année 2009 comprise. Depuis l'audit, la perspective de mettre un terme au mandat de tous les juges et procureurs internationaux a été reconsidérée, compte tenu, notamment, de l'arriéré d'affaires restant à traiter et de la coupe budgétaire de 15 % que devait subir le Tribunal en 2009. Pour des raisons politiques, techniques et budgétaires, le Tribunal — et le bureau du procureur — sont ainsi favorables à une poursuite de leur activité au-delà du terme initialement assigné à celle-ci, à savoir décembre 2009.

#### 46.

La Commission considère désormais le degré auquel les valeurs de liberté, de sécurité et de justice (notamment l'État de droit et les droits fondamentaux) sont observées dans certains pays tiers clés (y compris les pays où l'audit en question a été conduit) comme un indicateur d'impact important, lié à l'un des objectifs généraux de l'espace de justice, de liberté et de sécurité.

#### 47.

L'histoire de la mise en œuvre de plusieurs projets de renforcement des capacités institutionnelles montre que la Commission n'a eu de cesse d'essayer d'exercer une influence positive pour renforcer la durabilité des projets.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### 48.

Afin de faire en sorte que les bénéficiaires s'approprient davantage les projets, des réunions de coordination régionale sont régulièrement organisées entre la Commission, les délégations et les bénéficiaires. Ces derniers sont d'ailleurs consultés très tôt sur le document indicatif de planification pluriannuelle et les fiches de projets.

Dans le cadre de la programmation régionale JAI au titre de l'IAP 2009, des discussions ont lieu avec les bénéficiaires, pour voir comment mettre en œuvre de meilleurs programmes, qui répondent à leurs besoins, et ce dans une perspective d'intégration régionale avec l'UE et en liaison avec les documents de stratégie par pays, les rapports par pays et les partenariats européens/pour l'adhésion.

### 49.

Le Conseil de coopération régionale a repris, au premier semestre 2008, le rôle joué auparavant par le Pacte de stabilité, qui consiste à faciliter la coopération entre donateurs régionaux dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et il organise des conférences à cet effet.

Dans ce contexte, des réunions visant à faciliter la coopération entre les donateurs sont aussi organisées dans le cadre d'initiatives individuelles, comme l'initiative régionale en matière de migration, d'asile et de retour des réfugiés (MARRI) et l'initiative régionale anticorruption (RAI).

### 52.

L'Agence européenne pour la reconstruction s'est acquittée avec succès de sa mission de reconstruction et de stabilisation postcrise. La Commission estime que l'Agence s'est révélée un instrument efficace dans le domaine pour lequel elle a été conçue, grâce à sa rapidité d'exécution, qui a été essentielle dans la phase de reconstruction.

### 53.

La coordination entre donateurs est déjà considérée comme une priorité dans le cadre du programme CARDS, puisqu'une réunion sur le sujet a été organisée à Bruxelles fin 2005, où les meilleures pratiques mises en œuvre en Albanie ont été exposées, et différents aspects de cette coordination discutés.

Dans le cadre de l'IAP, assurer une coordination efficace entre les donateurs sur le terrain a été érigé en priorité absolue: de nouvelles conférences sur l'efficacité de l'aide dans les Balkans occidentaux et en Turquie ont été organisées à Bruxelles en octobre 2008 et à Tirana en avril 2009, et une conférence de suivi est programmée pour octobre 2009.

### 54.

La Commission s'efforce continuellement d'améliorer la coordination entre donateurs. Un réseau interne a été réactivé début 2008, dans le but d'améliorer la coordination des politiques et de la programmation dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Des réunions, auxquelles sont aussi associées les délégations, sont régulièrement organisées dans le cadre de ce réseau. Des notes thématiques ont été élaborées dans ce contexte, avec des recommandations quant aux politiques à mener et à la programmation à mettre en œuvre en ce qui concerne la réforme de l'appareil judiciaire et la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.



## RÉPONSES DE LA COMMISSION

### Encadré 14 — Exemple de manque de coordination pour un projet d'investissement impliquant plusieurs donateurs

À partir de 2002, tous les donateurs ont équipé les autorités locales de véhicules, qu'ils leur ont laissés à la fin de leurs projets respectifs. Cette absence de coordination, patente dans le défaut de planification budgétaire stratégique de la part des autorités locales aussi bien que dans la réaction des organisations internationales au manque de véhicules, a abouti, en quelques années, à la constitution d'une flotte hétérogène, de plus en plus chère à entretenir. Ayant détecté le problème, le ministère de l'intérieur a entrepris, l'an dernier, une révision coordonnée de sa flotte en lançant un appel d'offres, puis en achetant une cinquantaine de véhicules. Tous ces véhicules proviennent d'un seul grand constructeur européen, ce qui, selon toute attente, devrait avoir une incidence positive sur les coûts de maintenance.

#### 55.

Le problème de la délivrance de conseils contradictoires, qui se limitait toutefois à certains sujets et n'a concerné qu'une période donnée, a été depuis lors résolu, les autres acteurs ayant quitté le terrain, et n'existe plus aujourd'hui, la Commission ayant œuvré en faveur d'une harmonisation progressive.

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

#### 56.

Le domaine de la justice et des affaires intérieures est demeuré prioritaire dans la programmation des instruments d'aide de préadhésion, et des mesures ont depuis lors été instaurées pour garantir la durabilité des résultats des projets.

#### 57.

Dans les efforts qu'elle déploie pour assurer une coordination entre les donateurs, la Commission entretient des contacts réguliers, aux fins de la coordination des politiques et de l'assistance financière, avec le Conseil de l'Europe, la Commission de Venise, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et les donateurs bilatéraux. Des réunions ont régulièrement lieu entre les délégations de la Commission et les ambassades des États membres, qui visent à coordonner l'assistance financière bilatérale accordée par ces derniers avec celle de la Communauté. En automne 2008 et en avril 2009, la Commission a organisé des conférences avec les principaux donateurs, dans le but d'améliorer les méthodes de coordination entre donateurs. La prochaine conférence, qui se concentrera sur les aspects pratiques de la coordination sur le terrain, est programmée pour octobre 2009.

Le Conseil de coopération régionale a repris, au premier semestre 2008, le rôle joué auparavant par le Pacte de stabilité, qui consiste à faciliter la coopération entre donateurs régionaux dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et il organise des conférences à cet effet. Des réunions de coordination entre les donateurs sont aussi organisées dans le cadre d'initiatives régionales.

# RÉPONSES DE LA COMMISSION

## Recommandation 1

- a) La Commission définit désormais des indicateurs d'impact comme partie intégrante du cycle de gestion par activité, parmi lesquels le degré auquel les valeurs de liberté, de sécurité et de justice (notamment l'État de droit et les droits fondamentaux) sont actuellement observées dans certains pays tiers clés (y compris les pays où l'audit en question a été conduit).
- b) En règle générale, la Commission combine investissements dans les équipements et les infrastructures et renforcement des capacités institutionnelles. La fourniture d'équipements et d'infrastructures va de pair avec une aide à la formation et aux réformes organisationnelles.
- c) Les aspects pratiques de la coordination entre donateurs sont actuellement à l'étude. En ce qui concerne la possibilité particulière évoquée, des initiatives en ce sens ont été prises par la Commission, dans le cadre d'une «foire aux projets» organisée au printemps 2009.
- d) Le règlement financier autorisant la Commission à mettre en œuvre des actions extérieures conjointement avec d'autres acteurs, ce type d'actions sera envisagé lorsqu'il sera jugé applicable.

## Recommandation 2

- a) Les bénéficiaires sont à présent associés au processus de passation des marchés depuis l'élaboration des projets jusqu'à l'évaluation des offres (où est toujours présent un représentant du bénéficiaire, en tant que membre votant). Plus généralement, des réunions de coordination régionale sont régulièrement organisées entre la Commission, les délégations et les bénéficiaires, afin d'impliquer davantage ces derniers, qui sont d'ailleurs consultés très tôt sur le document indicatif de planification pluriannuelle et les fiches de projets.
- b) Afin de garantir la durabilité des projets relevant des programmes IAP 2007 et 2008 et leur appropriation par les bénéficiaires, les fiches de projets fixent des conditions spécifiques en ce qui concerne la maintenance des infrastructures.
- c) La Commission est consciente de la situation et, en mars 2009, elle s'est engagée dans un projet d'assistance financière régionale, dans le but d'améliorer le suivi de l'efficacité tant de l'action des autorités que de l'assistance financière dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.
- d) La Commission définit désormais des indicateurs d'impact comme partie intégrante du cycle de gestion par activité, parmi lesquels le degré auquel les valeurs de liberté, de sécurité et de justice (notamment l'État de droit et les droits fondamentaux) sont actuellement observées dans certains pays tiers clés (y compris les pays où l'audit en question a été conduit).

## RÉPONSES DE LA COMMISSION

- e) L'assistance financière est complémentaire du processus politique de stabilisation et d'association. Les rapports d'avancement et les partenariats européens contiennent des recommandations spécifiques quant aux changements institutionnels requis. Certains projets soutiennent aussi directement les réformes dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Dans le cadre de la programmation de l'IAP 2009, des discussions ont notamment lieu avec les bénéficiaires, pour voir comment mettre en œuvre de meilleurs programmes, qui répondent à leurs besoins dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, et ce dans une perspective d'intégration régionale avec l'UE et en liaison avec les documents de stratégie par pays, les rapports par pays et les partenariats européens/pour l'adhésion.

### **Recommandation 3**

La Commission convient qu'un point de passage frontalier commun peut assurément renforcer la coopération entre les deux pays concernés, mais estime qu'il existe aussi d'autres moyens de développer la coopération bilatérale aux frontières.

Lors de la formulation de toute recommandation politique en relation avec les pays des Balkans occidentaux, il y a lieu de tenir compte des problèmes pratiques posés par la question de l'applicabilité de l'acquis de Schengen aux points de passage frontaliers communs dans le cas des demandes d'asile.



Cour des comptes européenne

**Rapport spécial n° 12/2009**  
**Efficacité des projets de la Commission dans le domaine**  
**de la justice et des affaires intérieures pour les Balkans occidentaux**

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2009 — 57 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-456-2

doi:10.2865/80557



## **Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?**

### **Publications payantes:**

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- chez votre libraire, en lui donnant le titre, le nom de l'éditeur et/ou le numéro ISBN;
- en contactant directement un de nos agents de vente.  
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://bookshop.europa.eu>  
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

### **Publications gratuites:**

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- auprès des représentations ou délégations de la Commission européenne.  
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://ec.europa.eu>  
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

DANS CE RAPPORT, LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE ANALYSE L'EFFICACITÉ DES PROJETS DE LA COMMISSION DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES POUR LES BALKANS OCCIDENTAUX. LE RAPPORT COUVRE LES PROJETS D'INVESTISSEMENT ET DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES DANS LES QUATRE SOUS-DOMAINES DU SECTEUR DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES: ASILE ET MIGRATION, GESTION INTÉGRÉE DES FRONTIÈRES, SYSTÈME JUDICIAIRE ET POLICE.

DANS LE CONTEXTE D'UN ENVIRONNEMENT POLITIQUE ET ORGANISATIONNEL DIFFICILE, LA GESTION, PAR LA COMMISSION, DES PROJETS DANS LE DOMAINE DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES, S'EST AVÉRÉE EN GRANDE PARTIE EFFICACE. TOUTEFOIS, LA COUR A RELEVÉ DES FAIBLESSES, NOTAMMENT EN CE QUI CONCERNE L'APPROPRIATION ET LA DURABILITÉ DES RÉSULTATS. LE RAPPORT PRÉSENTE DES RECOMMANDATIONS SUSCEPTIBLES D'AIDER LA COMMISSION À RENFORCER L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DE SON ASSISTANCE.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9207-456-2



9 789292 074562