

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 16

2009

ISSN 1831-0850

LA GESTION, PAR LA COMMISSION
EUROPÉENNE, DE L'AIDE
DE PRÉADHÉSION EN FAVEUR
DE LA TURQUIE



FR



Rapport spécial n° 16 // 2009

LA GESTION, PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE, DE L'AIDE DE PRÉADHÉSION EN FAVEUR DE LA TURQUIE

(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 4398-1
Fax: +352 4398-46410
Courriel: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 16 // 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 978-92-9207-571-2
doi:10.2865/62608

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

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

ABRÉVIATIONS

I–VIII SYNTHÈSE

1–7 INTRODUCTION

8–10 ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

11–63 OBSERVATIONS

11–19 PROGRAMMATION STRATÉGIQUE

13–19

LES DOCUMENTS STRATÉGIQUES DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION N'ONT PAS PERMIS D'ORIENTER PLEINEMENT LES AIDES DE L'UE EN FONCTION D'UN ENSEMBLE D'OBJECTIFS RÉALISABLES

20–35 SÉLECTION DES PROJETS

22–29

MANQUE DE RIGUEUR DANS LA SÉLECTION DES PROJETS APT

30–35

LE PROCESSUS DE SÉLECTION DES PROJETS S'EST AMÉLIORÉ APRÈS L'INTRODUCTION DE L'IAP

36–52 SYSTÈME DE MISE EN ŒUVRE DÉCENTRALISÉE (DIS)

38–47

LE DIS N'A PAS PERMIS DE METTRE EN ŒUVRE EN TEMPS OPPORTUN LES PROJETS CONTRÔLÉS, MAIS DES MESURES CORRECTRICES ONT ÉTÉ PRISES DEPUIS

48–52

LES RÉALISATIONS ATTENDUES DES PROJETS CONTRÔLÉS ONT FINALEMENT ÉTÉ OBTENUES ET LES RÉSULTATS ONT ÉTÉ JUGÉS POTENTIELLEMENT DURABLES

53–63 CONTRÔLE ET ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

54–59

LES PROBLÈMES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE N'ONT PAS TOUJOURS ÉTÉ SIGNALÉS

60–63

LES DONNÉES PERMETTANT D'ÉVALUER LES RÉSULTATS DES PROJETS ÉTAIENT GLOBALEMENT INSUFFISANTES

64–71 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

65–68 LA COMMISSION EUROPÉENNE A-T-ELLE VEILLÉ À CE QUE L'AIDE DE L'UE SOIT DESTINÉE AUX PROJETS QUI APPORTENT LA PLUS GRANDE VALEUR AJOUTÉE SUR LE PLAN DE LA RÉALISATION DES PRIORITÉS DÉFINIES DANS LE PARTENARIAT POUR L'ADHÉSION?

69–70 LA COMMISSION EUROPÉENNE S'EST-ELLE ASSURÉE QUE LE SYSTÈME DE MISE EN ŒUVRE DÉCENTRALISÉE PERMETTAIT DE PRODUIRE AVEC SUCCÈS ET EN TEMPS UTILE LES RÉALISATIONS PRÉVUES DANS LE CADRE DES PROJETS, AINSI QUE D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE CEUX-CI?

71 LA COMMISSION EUROPÉENNE S'EST-ELLE ASSURÉE DE L'EXISTENCE D'UN SYSTÈME EFFICACE DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE?

ANNEXE I — LISTE DES PROJETS CONTRÔLÉS

RÉPONSES DE LA COMMISSION

ABRÉVIATIONS

APT: Aide de préadhésion en faveur de la Turquie

CMS: Comité mixte de suivi

DIPP: Document indicatif de planification pluriannuelle

DIS: Système de mise en œuvre décentralisée

EADP: Programme de développement de l'Anatolie orientale (*Eastern Anatolia Development Programme*)

IAP: Instrument d'aide de préadhésion

PA: Partenariat pour l'adhésion

PN: Programme national

RACER: Pertinents, acceptés, crédibles, faciles et solides (*Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust*)

SGAE: Secrétariat général pour les affaires européennes

SMART: Spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Time-related*)

UCFC: Unité centrale de financement et de passation de contrats

UE: Union européenne

SYNTHÈSE

I.

Depuis 2002, l'aide de préadhésion en faveur de la Turquie permet de financer la mise en œuvre de projets destinés à soutenir les efforts déployés par ce pays afin de remplir les conditions requises pour adhérer à l'Union européenne (voir points 1 à 7).

II.

L'audit s'est articulé autour des trois questions ci-après (voir point 8).

- a) La Commission européenne a-t-elle veillé à ce que l'aide de l'UE soit destinée aux projets qui apportent la plus grande valeur ajoutée sur le plan de la réalisation des priorités définies dans le partenariat pour l'adhésion?
- b) La Commission européenne s'est-elle assurée que le système de mise en œuvre décentralisée permettait de produire avec succès et en temps utile les réalisations prévues dans le cadre des projets, ainsi que d'atteindre les objectifs de ceux-ci?
- c) La Commission européenne s'est-elle assurée de l'existence d'un système efficace d'évaluation et de contrôle de la performance?

III.

L'audit de la Cour a porté sur un échantillon de projets terminés, sur le système de programmation des nouveaux projets ainsi que sur le fonctionnement du système de mise en œuvre décentralisée (voir points 9 et 10).

SYNTHÈSE

IV.

Au cours de la première période d'aide à la préadhésion (2000-2006), l'APT a connu bon nombre de problèmes qui avaient déjà affecté les programmes de préadhésion précédents: des retards excessifs, des difficultés de mise en œuvre ou encore une évaluation et un contrôle inadéquats (voir points 36 à 42 et 53 à 61).

V.

Néanmoins, les projets contrôlés ont permis de produire les réalisations escomptées et la Cour juge leurs résultats comme potentiellement durables (voir points 48 à 52).

VI.

La Commission a adopté des mesures destinées à remédier à une bonne partie des insuffisances du système de mise en œuvre décentralisée, notamment depuis l'introduction du nouvel instrument d'aide de préadhésion (IAP 2007-2013). Bien que cela ait déjà permis d'améliorer le processus de sélection, l'incidence de ces changements ne pourra être pleinement évaluée que lorsque les projets IAP seront mis en œuvre dans les années à venir (voir points 19, 30 à 34 et 43 à 47).

VII.

Cependant, la Cour a relevé que les documents stratégiques du Conseil et de la Commission ne suffisaient pas pour orienter l'aide communautaire vers un ensemble d'objectifs réalisables s'inscrivant dans le processus de préadhésion. En outre, les objectifs stratégiques et les objectifs de projet n'étaient pas suffisamment spécifiques pour que les effets des projets puissent être évalués. La Commission ne disposait pas des informations nécessaires pour démontrer l'efficacité de l'aide de préadhésion (voir points 11 à 19 et 53 à 63).

VIII.

Sur la base de ces observations, la Cour recommande à la Commission de remédier aux insuffisances qui continuent d'affecter la programmation générale et la gestion des performances (voir points 65 à 71).

Photo 1: L'un des projets audités a contribué à la réalisation de l'objectif général consistant à renforcer la sécurité maritime et à prévenir la pollution marine en Turquie, conformément aux exigences communautaires.



Source: Commission européenne.

INTRODUCTION

1. La Turquie est actuellement l'un des trois pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, avec la Croatie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine. Pour chaque pays candidat, l'UE met en place un partenariat pour l'adhésion. Celui relatif à la Turquie a été adopté en 2001 et actualisé en 2003, 2006 et 2008. C'est une décision du Conseil qui fixe les priorités que la Turquie doit se donner dans le cadre du partenariat pour l'adhésion si elle veut que les négociations d'adhésion progressent.
2. Afin d'aider les pays candidats à relever les défis de l'intégration européenne et à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour remplir les critères requis pour adhérer à l'UE, cette dernière les soutient financièrement. Chaque année, un programme national dresse la liste des projets à réaliser.
3. Dans le cas de la Turquie, les programmes nationaux de 2002 à 2006 ont été financés par le programme d'aide de préadhésion en faveur de la Turquie (APT) (voir **tableau 1**). Depuis 2007, l'APT est remplacée par l'instrument d'aide de préadhésion (IAP)¹.

¹ Base juridique de l'IAP: règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP) (JO L 210 du 31.7.2006, p. 82).

TABLEAU 1

PROJETS FINANCÉS PAR L'UE ET BUDGETS ANNUELS DANS LE CADRE DU PROGRAMME APT

Programme national	Nombre de projets	Dotation budgétaire (en millions d'euros)
2002	18	126
2003	26	145
2004	38	237
2005	38	278
2006	44	463

4. L'IAP en faveur de la Turquie a été doté de 4 873 millions d'euros pour la période 2007-2013. Il comprend cinq volets, dont le plus important est le volet I: aide à la transition et renforcement des institutions, doté de 1 665 millions d'euros². Ce volet représente un élément essentiel du soutien apporté par l'UE en vue de remplir les critères politiques et économiques (tels qu'ils ont été définis lors du Conseil européen de Copenhague en juin 1993)³ et de mettre en œuvre l'*acquis*⁴, conditions sine qua non pour adhérer à l'Union européenne.
5. Bien que la Commission soit globalement responsable de la gestion de l'aide de préadhésion, l'APT et l'IAP sont gérés par les autorités turques dans le cadre d'un système de mise en œuvre décentralisée (DIS). Le bénéficiaire principal de chaque projet (généralement un ministère ou un autre organisme public) est chargé de proposer des idées de projet, d'en préciser les exigences, puis de gérer les activités correspondantes. De nouvelles institutions turques ont été mises en place: le Secrétariat général pour les affaires européennes (SGAE), principalement chargé de définir les projets et d'en assurer le suivi, et l'Unité centrale de financement et de passation de contrats (UCFC), qui est responsable de la passation des marchés pour tous les projets financés par l'UE.
6. Il incombait à la Commission de donner son agrément aux institutions du DIS et au système de gestion de projet avant qu'ils ne deviennent opérationnels. Elle approuve également le programme national annuel (comprenant les différents projets sélectionnés en vue d'un financement communautaire) et les agents de la Commission en poste à Ankara sont chargés de délivrer une autorisation préalable pour les appels d'offres et les passations de marchés.
7. Constitué des hauts représentants de toutes les entités concernées, le comité mixte de suivi (CMS) pour la Turquie contrôle le fonctionnement du DIS. La Commission et les autorités turques en assurent conjointement la présidence.
- ² Les autres volets sont: la coopération transfrontalière, qui s'applique aux bénéficiaires dans les régions frontalières entre les pays candidats et les pays candidats potentiels, ainsi qu'entre ces pays et les États membres de l'UE (IAP-II); les volets relatifs au développement régional, aux ressources humaines et au développement rural (IAP III, IV et V).
- ³ Les critères politiques de Copenhague requièrent une stabilité des institutions garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. Les critères économiques concernent l'existence d'une économie de marché viable et la capacité à faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'Union européenne. Pour de plus amples informations sur les négociations d'adhésion, veuillez consulter le site: http://europa.eu/scadplus/glossary/accession_criteria_copenhague_fr.htm.
- ⁴ L'*acquis communautaire* — l'*acquis* dans la suite du texte — reprend la totalité de la législation communautaire et représente environ 100 000 pages de droit primaire et de droit dérivé. Les autorités administratives et judiciaires turques doivent être formées pour pouvoir ensuite mettre en œuvre et faire appliquer la nouvelle législation communautaire.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

8. L'objectif de l'audit était d'évaluer si la Commission avait bien géré l'aide de préadhésion en faveur de la Turquie sous l'angle des questions suivantes:
 - a) La Commission européenne a-t-elle veillé à ce que l'aide de l'UE soit destinée aux projets qui apportent la plus grande valeur ajoutée sur le plan de la réalisation des priorités définies dans le partenariat pour l'adhésion?
 - b) La Commission européenne s'est-elle assurée que le système de mise en œuvre décentralisée permettait de produire avec succès et en temps utile les réalisations prévues dans le cadre des projets, ainsi que d'atteindre les objectifs de ceux-ci?
 - c) La Commission européenne s'est-elle assurée de l'existence d'un système efficace d'évaluation et de contrôle de la performance?

9. La Cour a procédé au contrôle de 11 des 82 projets APT relevant des programmes nationaux (PN) de 2002 à 2004, les projets relatifs aux années plus récentes n'étant pas encore terminés au moment de l'audit. Les projets ont été examinés dans le but d'évaluer dans quelle mesure ils avaient permis de produire les réalisations et d'atteindre les objectifs escomptés. Cet examen a également permis de déterminer, éléments probants à l'appui, quels types de déficiences affectaient les systèmes de programmation, de mise en œuvre et de contrôle. Les projets sélectionnés étaient variés sur le plan de leur nature, de leur taille et de leur situation géographique. Le projet le plus simple de l'échantillon comprenait un seul contrat, alors que le plus grand bénéficiait de 312 subventions. Le montant du financement communautaire pour les projets sélectionnés allait de 1,5 à 45 millions d'euros (voir **annexe I**).

10. L'audit a également porté sur la planification stratégique et sur les procédures de sélection des nouveaux projets relatifs à la première année de la période de programmation (2007) pour le volet I de l'IAP, jusqu'en décembre 2008. Ce dernier a été sélectionné parce qu'il est le plus important des cinq volets (52 % du budget total pour la Turquie en 2007) et celui qu'il est le plus facile de comparer avec l'APT.

Carte de la Turquie indiquant les sites qui ont fait l'objet d'un contrôle sur place



Source: Cour des comptes européenne.

OBSERVATIONS

PROGRAMMATION STRATÉGIQUE

- 11.** L'aide de l'UE ne doit pas constituer l'unique moyen d'atteindre les objectifs prioritaires fixés dans le partenariat pour l'adhésion. Des ressources nationales et le concours d'autres donateurs, de même que la politique et la législation nationales doivent également y contribuer.
- 12.** La Cour a examiné les documents stratégiques et le système de programmation utilisés pour le programme national 2007, afin d'évaluer si la Commission avait eu recours à une approche systématique pour diriger l'aide financière de l'UE là où elle pouvait apporter la plus grande valeur ajoutée sur le plan de la réalisation des priorités.

⁵ L'article 33 du règlement financier (et l'article 24 de ses modalités d'application) prévoit l'établissement de fiches d'activité contenant des informations sur la réalisation d'objectifs définis antérieurement qui soient spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés.

⁶ La fiche d'activité la plus récente de la DG Élargissement se trouve à la page 667 du document SEC(2008) 514: Avant-projet de budget général des Communautés européennes pour l'exercice 2009 — Document de travail, partie I.

LES DOCUMENTS STRATÉGIQUES DU CONSEIL ET DE LA COMMISSION N'ONT PAS PERMIS D'ORIENTER PLEINEMENT LES AIDES DE L'UE EN FONCTION D'UN ENSEMBLE D'OBJECTIFS RÉALISABLES

- 13.** Le règlement financier⁵ dispose que des objectifs SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés) doivent être définis pour toutes les mesures politiques couvertes par le budget de l'UE. Ils doivent figurer dans les fiches d'activité⁶ en tant que partie intégrante des processus d'établissement du budget par activités et de gestion par activités. Toutefois, la Commission n'a pas fait figurer de tels objectifs dans les fiches d'activité concernant les dépenses de préadhésion en Turquie.
- 14.** Le partenariat pour l'adhésion de 2006 définissait 236 priorités devant permettre à la Turquie de satisfaire aux exigences relatives à *l'acquis* et de remplir les critères de Copenhague. Aucune indication n'était donnée quant à l'importance relative desdites priorités, le seul élément qui les différencie étant le délai imparti. Le partenariat pour l'adhésion 2006 indiquait que les priorités à court et à moyen termes devaient être réalisées dans des délais d'un à deux ans et de trois à quatre ans respectivement.
- 15.** Les priorités figurant dans le partenariat pour l'adhésion n'étaient pas systématiquement définies de manière à ce qu'elles soient spécifiques et mesurables, et il s'est avéré que leur réalisation dans les délais fixés dans la décision du Conseil n'était pas réaliste.

- 16.** En 2007, la Commission a évalué dans quelle mesure la Turquie avait atteint les objectifs prioritaires définis dans le partenariat pour l'adhésion. Cette évaluation a permis de constater que la Turquie avait déjà réalisé quelque 60 priorités, soit 30 % du nombre qui devait être atteint suivant le calendrier du partenariat pour l'adhésion. L'analyse de la Cour a permis de le confirmer. S'agissant des priorités à court terme pour 2006, 67 % d'entre elles figurent également dans le partenariat pour l'adhésion 2008 avec la mention qu'elles n'ont pas été réalisées dans les délais impartis (**tableau 2**).
- 17.** Par exemple, le partenariat pour l'adhésion 2001 définit comme priorité à réaliser dans un délai de deux ans la «lutte contre la criminalité organisée, les stupéfiants, la traite des êtres humains, la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux». Cette priorité est reprise dans tous les partenariats pour l'adhésion suivants. Vu son ampleur, elle n'était de toute évidence pas réalisable dans un délai de deux ans.
- 18.** En réponse à chaque partenariat d'adhésion, la Turquie doit élaborer un plan comprenant les mesures prévues⁷. Ces plans ne précisent pas quelles sont les activités qui nécessiteraient une aide financière de l'UE.

⁷ Programme national pour l'adoption de l'acquis.

TABLEAU 2

COMPARAISON ENTRE LES PRIORITÉS À COURT TERME DU PA 2006 ET CELLES DU PA 2008

Le PA 2006 énumérait 155 priorités à court terme contre 139 pour le PA 2008.

Parmi les priorités à court terme qui figuraient dans le PA 2006:

80 (52 %) ont été reprises dans le PA 2008 avec peu ou pas de modifications.

24 (15 %) ont été reprises dans le PA 2008 mais avec une formulation plus précise ou plus énergique.

51 (33 %) n'ont pas été reprises dans le PA 2008.

35 des priorités à court terme figurant dans le PA 2008 étaient soit nouvelles, soit d'anciennes priorités à moyen terme.

19. En 2007, la Commission a établi un document indicatif de planification pluriannuelle (DIPP). Il s'agit d'un document de stratégie globale destiné à fixer les principales priorités que les fonds IAP devraient servir à réaliser au cours des trois années suivantes. Outil essentiel en la matière, le DIPP est de nature à permettre une meilleure orientation des fonds de l'UE. Toutefois, le niveau d'agrégation limitait la spécificité d'un tel document. Dans certains domaines, il n'a fait que reprendre les priorités pertinentes du partenariat pour l'adhésion et, dans un cas, il a résumé sept priorités en un seul point: «renforcement de la protection juridique et judiciaire de la liberté de culte». Par conséquent, le DIPP n'a pas permis de définir les objectifs du financement communautaire de manière plus spécifique, mesurable ou réalisable que ne l'a fait le partenariat pour l'adhésion.

SÉLECTION DES PROJETS

20. La sélection des projets est effectuée conjointement par les autorités turques et par la Commission, qui les intègrent dans une convention de financement signée par les deux parties après l'adoption du programme national correspondant par la Commission.
21. La Cour a vérifié si le processus de sélection des projets permettait de garantir que les projets financés:
- a) portaient directement sur les priorités mentionnées dans le partenariat pour l'adhésion;
 - b) étaient assortis d'objectifs spécifiques et prévoyaient un contrôle de la performance;
 - c) étaient bien planifiés et réalisables.

MANQUE DE RIGUEUR DANS LA SÉLECTION DES PROJETS APT

Les priorités du partenariat pour l'adhésion n'ont pas été suffisamment prises en considération lors de la sélection des projets APT

22. Il est nécessaire de mettre en place un processus efficace pour garantir que la procédure de recensement des projets fondée sur une approche ascendante, introduite dans le cadre du DIS, aboutisse à l'élaboration et à l'approbation de projets conçus de telle sorte que les objectifs prioritaires définis dans le partenariat pour l'adhésion puissent être atteints.

23. Lors de l'audit des projets relevant des programmes nationaux 2002-2004, la Cour a constaté qu'aucun processus de cette nature n'existait à l'époque et que l'un des 11 projets ne correspondait à aucune des priorités inscrites dans le partenariat pour l'adhésion⁸. Bien que ce projet soit manifestement digne d'intérêt (voir point 51 et encadré 5), le partenariat pour l'adhésion n'en mentionnait nullement l'utilité et, dans le même temps, plus de 100 autres priorités n'étaient au centre d'aucun des projets sélectionnés. Les objectifs et la portée de quatre autres projets audités⁹, ne concernaient pas directement les priorités figurant dans le partenariat pour l'adhésion.

⁸ Le projet concernait la création d'un service de probation dans le cadre de la réforme des prisons turques, afin de fournir un éventail de services aux autorités judiciaires et à l'administration pénitentiaire. Ce nouveau système proposait une alternative à la prison en offrant aux délinquants la possibilité de purger leur peine au sein de la communauté.

⁹ *Moyens scientifiques de la police, Droits culturels, Transports routiers, et Programme de développement de l'Anatolie orientale.*

Les objectifs et les indicateurs de projets APT ne suffisaient pas pour contrôler la performance

24. Pour chaque projet compris dans un programme national, il est nécessaire d'établir une description complète du projet, plus connue sous le nom de *fiche de projet*. Cette dernière doit définir les objectifs du projet, les résultats escomptés et des indicateurs objectivement vérifiables, ainsi que différentes étapes pour la mise en œuvre.
25. La Cour a testé les *fiches de projet* pour vérifier que les objectifs de projet et les résultats escomptés étaient bien SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés) et que les indicateurs de contrôle de la performance du projet étaient bien RACER (pertinents, acceptés, crédibles, faciles et solides).
26. Bien que les *fiches de projet* constituent une bonne base pour établir un système de contrôle de la performance, la Cour a constaté que seuls deux des 11 projets (*Protection des consommateurs et Service de probation* dans le programme national 2004) étaient assortis d'objectifs SMART et d'indicateurs de performance RACER. La *fiche* pour le projet *Probation service (Service de probation)*, par exemple, définissait sept indicateurs permettant de mesurer l'incidence de la probation comme alternative à une peine de prison.

27. En l'absence de données de référence — un point de départ par rapport auquel les progrès réalisés peuvent être mesurés — toute évaluation de la mesure dans laquelle les projets avaient permis d'atteindre les objectifs escomptés était impossible. **L'encadré 1** montre que les objectifs des différents volets du *programme de développement de l'Anatolie orientale* auraient pu être mesurables. Cependant, la *fiche de projet* ne définissait aucun indicateur ni aucune référence par rapport auxquels il aurait été possible de montrer les progrès réalisés, pas plus qu'elle ne fixait des objectifs.

ENCADRÉ 1

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE L'ANATOLIE ORIENTALE (EADP)

Doté de 45 millions d'euros, l'EADP se composait de quatre volets dont les objectifs étaient les suivants:

Agriculture: renforcer les capacités agricoles de la population et des organisations rurales, ainsi qu'améliorer le niveau de revenus et la qualité de vie dans la région concernée par le programme. (Aucun indicateur ni aucune donnée de référence relatifs aux capacités agricoles, aux revenus, etc., n'ont été fournis.)

PME: stimuler l'activité des petites et moyennes entreprises par le renforcement des capacités, aussi bien au niveau national qu'au niveau local, dans l'application de nouvelles méthodologies au développement régional à long terme en matière d'innovation. (Aucun indicateur ni aucune donnée de référence relatifs à l'activité des PME n'ont été fournis.)

Tourisme: promouvoir la région en tant que destination touristique nationale et internationale et favoriser la protection des sites naturels et historiques. (Aucun indicateur ni aucune donnée de référence relatifs au nombre de touristes nationaux et internationaux n'ont été fournis.)

Développement social: rétablir l'équilibre en matière d'accès des femmes à l'alphabétisation et aux activités rémunératrices. (Aucun indicateur ni aucune donnée de référence relatifs à la participation des femmes n'ont été fournis.)

La faisabilité des projets APT n'a pas été suffisamment prise en considération

28. Une fois que les objectifs du projet ont été fixés, il convient de spécifier quels sont les équipements, les installations, les actions et les activités nécessaires à la mise en œuvre du projet. Sur les 11 projets contrôlés, deux seulement définissaient réellement leurs besoins spécifiques: *Sécurité maritime* du programme national 2002 et *Administration fiscale* du programme national 2004. Les spécifications des neuf autres projets étaient inadéquates à des degrés divers.
29. S'agissant par exemple du projet *Acquis phytosanitaire*¹⁰, la question des installations que les autorités turques étaient censées fournir n'a pas été dûment prise en considération. Ce n'est qu'après le commencement du projet que la nécessité de disposer de nouveaux bâtiments et de modifier considérablement la manière de travailler est apparue. L'ampleur de ces travaux les rendait irréalisables avec le budget et dans le délai fixés pour le projet. En conséquence, le projet n'a pas atteint son objectif, à savoir l'agrément du laboratoire créé, bien que les équipements et les formations financés par l'UE aient bien été fournis comme prévu.

¹⁰ Le projet *Acquis phytosanitaire* avait pour objectif la mise en conformité de la législation et des pratiques phytosanitaires avec celles de l'UE.

LE PROCESSUS DE SÉLECTION DES PROJETS S'EST AMÉLIORÉ APRÈS L'INTRODUCTION DE L'IAP

30. La Cour a examiné le processus de sélection des projets pour le programme national 2007. En l'occurrence, elle a constaté que la Commission avait mis en place des contrôles systématiques et documentés dont chaque proposition de projet faisait l'objet avant de pouvoir être prise en considération pour son éventuelle inclusion dans le programme.
31. À titre d'illustration, il a été vérifié à un stade précoce que les projets correspondaient à l'une des priorités figurant dans le DIPP et dans le partenariat pour l'adhésion. Les propositions de projet pour lesquelles ce n'était pas le cas étaient rejetées.

- 32.** La Commission a également reconnu la nécessité d'améliorer les indicateurs afin de mieux mesurer la réalisation des objectifs de projet et a instauré des contrôles pour évaluer leur qualité. Les bénéficiaires ont reçu des orientations indiquant comment définir des objectifs clairs et des indicateurs pour les mesurer.
- 33.** En outre, la Commission a imposé aux autorités turques d'évaluer les besoins ou de procéder à des études de faisabilité pour chaque projet, et elle a mis en place des contrôles pour s'assurer que cela était fait. La Commission a recommandé la réalisation d'une évaluation de type économique (habituellement sous la forme d'une analyse coûts/avantages) des projets d'investissement. Elle a également demandé que des études de marché soient effectuées pour les volets «fournitures» des projets proposés afin d'évaluer quels étaient les besoins réels et le budget approprié concernant les équipements. La Commission a fourni aux autorités turques des orientations lui permettant de préparer de telles études.
- 34.** L'analyse de la Cour a montré que les nouvelles mesures avaient été respectées pour le programme national 2007, mais que la manière de les mettre en œuvre pouvait encore être améliorée. Les propositions de projet n'ont pas été évaluées de manière à déterminer dans quelle mesure elles étaient de nature à *traiter* une priorité avec efficacité et efficacité. Une telle évaluation permettrait de comparer les différentes solutions et de sélectionner les projets susceptibles d'avoir la plus grande incidence.
- 35.** Avec les nouvelles mesures, la Commission devrait pouvoir sélectionner les projets d'une manière permettant de réduire les problèmes constatés lors de l'audit des projets des programmes nationaux 2002-2004. Toutefois, l'incidence des améliorations ne pourra être évaluée dans son ensemble que lorsque les projets relevant du programme national 2007 auront été pleinement mis en œuvre (2012).

SYSTÈME DE MISE EN ŒUVRE DÉCENTRALISÉE (DIS)

- 36.** Le DIS constitue le cadre juridique et administratif à l'intérieur duquel les autorités turques gèrent les projets financés par l'UE sous la supervision de la Commission. Cela nécessite que les entités administratives soient compétentes et dotées de ressources adéquates — comme le SGAE et l'UCFC (voir point 5) — et que les bénéficiaires aient la capacité de mettre en œuvre les projets.

- 37.** La Cour a évalué si le DIS avait permis de bien gérer les projets par:
- la mise en œuvre en temps opportun des projets contrôlés relevant des programmes nationaux 2002-2004,
 - l'obtention des réalisations escomptées et d'effets potentiellement durables.

LE DIS N'A PAS PERMIS DE METTRE EN ŒUVRE EN TEMPS OPPORTUN LES PROJETS CONTRÔLÉS, MAIS DES MESURES CORRECTRICES ONT ÉTÉ PRISES DEPUIS

- 38.** En 2003, la Commission avait estimé que les ressources matérielles et humaines du DIS étaient satisfaisantes et, par suite, elle l'avait autorisé à mettre en œuvre l'APT. Toutefois, dans la pratique, le DIS ne disposait pas de suffisamment de personnel qualifié et correctement formé pour traiter la masse budgétaire et le nombre élevé de projets adoptés dans le cadre des programmes nationaux 2002-2004 (voir **encadré 2**). Malgré cela, la Commission a adopté des programmes nationaux dotés de crédits de plus en plus importants et comportant toujours plus de projets chaque année (voir tableau 1).

ENCADRÉ 2

EXEMPLES DE RETARDS DUS AU MANQUE D'EFFECTIFS INSUFFISANTS ET D'EXPÉRIENCE DU DIS

*Projet **Transport routier** relevant du programme national 2004*

Les spécifications techniques ont été établies fin 2004, mais, faute d'effectifs suffisants, il a fallu sept mois à l'UCFC pour transmettre ses commentaires. Dans l'ensemble, la finalisation et l'approbation des documents relatifs aux appels d'offres ont nécessité plus d'un an et demi.

*Projet **Acquis phytosanitaire** relevant du programme national 2002*

L'élaboration des contrats relatifs à l'assistance technique pour le projet a duré un an au total, avec dix versions intermédiaires, en raison du manque d'expérience du bénéficiaire en matière d'établissement de contrats de ce type. Cela a retardé l'assistance technique d'environ 11 mois.

- 39.** Pour remédier aux retards accumulés, l'UCFC a traité en priorité les appels d'offres et les contrats relatifs aux projets les plus anciens, de sorte que les échéances fixées pour passer les contrats soient respectées et qu'ainsi, l'aide financière de l'UE ne soit pas perdue. En conséquence, les projets de l'année en cours n'ont pas avancé comme prévu, ce qui a systématiquement entraîné des retards¹¹. De ce fait, le délai pour la mise en œuvre de chaque programme national relatif à l'APT de 2002 à 2005 a dû être prolongé d'un an. Il en a été de même pour une partie du programme national 2006.
- 40.** La Cour a constaté que le DIS n'avait pas permis de mettre en œuvre en temps utile sept des 11 projets contrôlés relevant des programmes nationaux 2002-2004, et qu'il en était en partie allé de même pour les quatre projets restants.
- 41.** La première étape dans la mise en œuvre d'un projet est l'appel d'offres, qui ne peut débiter qu'une fois que le programme national a été approuvé par la Commission. S'agissant des projets contrôlés, sept n'étaient pas prêts pour un appel d'offres à ce stade. En effet, le ministère bénéficiaire n'avait pas suffisamment bien préparé les spécifications du projet et d'autres documents pour être en mesure de publier les avis de marché requis pour sélectionner des contractants valables. Par exemple, dix-sept mois se sont écoulés entre l'approbation du projet dans le cadre du programme national 2004 et la publication de l'appel d'offres pour les deux projets *Modernisation des douanes* et *Droits culturels*.

¹¹ Dans de précédents rapports, la Cour a fait état de problèmes similaires dans la gestion de l'aide de préadhésion: rapport spécial n° 12/2008 relatif à l'instrument structurel de préadhésion (ISPA), 2000-2006; rapport spécial n° 4/2006 relatif aux projets d'investissement dans le cadre de Phare en Bulgarie et en Roumanie; rapport spécial n° 5/2004 relatif à l'aide Phare visant à préparer les pays candidats à la gestion des Fonds structurels; rapport spécial n° 6/2003 relatif au jumelage, principal instrument du renforcement de la capacité institutionnelle dans les pays candidats à l'adhésion.

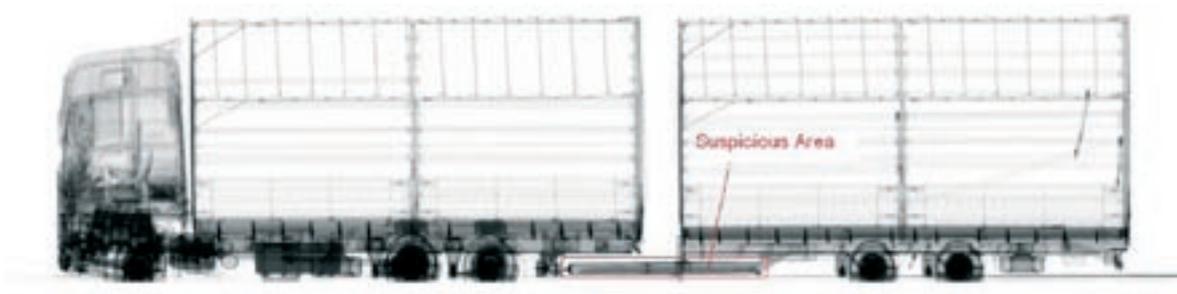
ENCADRÉ 3

PROJET MODERNISATION DES DOUANES RELEVANT DU PROGRAMME NATIONAL 2004

Le programme national 2004 a été approuvé en janvier 2005. L'avis de marché relatif à l'achat de véhicules et de matériel (scanners à rayons X compris) n'a été publié que le 31 août 2006 et le contrat a été signé le jour de l'échéance, à savoir le 30 novembre 2006. Deux des lots de l'appel d'offres ont dû être annulés parce que les offres remises ne répondaient pas aux critères. Faute de temps pour lancer une nouvelle procédure d'appel d'offres, les retards ont entraîné l'annulation de crédits pour un montant de quelque 3,7 millions d'euros (21 % du budget total de 18 millions d'euros consacré au matériel). La Commission a dû prolonger d'un an la période de mise en œuvre (jusqu'au 30 novembre 2008) afin que le reste du projet puisse être réalisé.

42. La phase de passation des marchés comprend l'examen des offres, la sélection d'un contractant et la signature du contrat. Cela relève principalement de la responsabilité de l'UCFC. Aucun des contrats de fournitures faisant partie de l'échantillon audité n'a été signé suivant le calendrier établi. Des retards dans les phases d'appel d'offres ou de passation des marchés entraînent une réduction correspondante du temps disponible ensuite pour accomplir les activités du projet, ce qui a été lourd de conséquences dans certains cas (voir **encadré 3**).

Photo 2: S'agissant du projet *Modernisation des douanes*, l'UE a financé l'installation de scanners dans les ports et les postes frontières pour contrôler les véhicules dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de drogues et d'armes.



Source: Autorités douanières turques.

Photo 3: Contenu suspect découvert grâce aux scanners financés par l'UE.



Source: Autorités douanières turques.

- 43.** Suite aux problèmes liés au manque de personnel à l'UCFC, la Commission a subordonné l'approbation des programmes nationaux 2005 et 2006 à une augmentation de ses effectifs: l'UCFC devait compter 80 agents pour le programme national 2005 et 100 pour celui de 2006.
- 44.** Afin de réduire les risques qu'implique le fait de passer les contrats à la dernière minute, la Commission a fixé des délais intermédiaires. Ils ont été instaurés pour la première fois pour le programme national 2005, mais ils ont été plus efficaces pour le programme national 2006, même si le nombre de contrats à traiter était moindre dans ce deuxième cas (voir **tableau 3**).
- 45.** La procédure de sélection des projets pour le programme national 2007 a également vu l'introduction de nouveaux contrôles (voir point 30), qui avaient pour objectif de réduire l'incidence des retards. Une évaluation de la capacité d'absorption des bénéficiaires a été réalisée et, lors de la phase finale de la procédure de sélection, le «degré de préparation du projet» a été contrôlé pour s'assurer que sa mise en œuvre pouvait commencer immédiatement.

TABLEAU 3

DONNÉES RELATIVES AUX CONTRATS

Programme	Échéance pour la signature des contrats	Nombre total de contrats	Contrats signés au cours du dernier mois	
PN 2002	30.11.2004	351	287	82 %
PN 2003	30.11.2005	501	454	91 %
PN 2004	30.11.2006	752	688	91 %
PN 2005	30.11.2007	604	470	78 %
PN 2006	30.11.2008	378	85	22 %

- 46.** La Commission a également instauré de nouvelles procédures visant à confier au chef de l'UCFC la responsabilité de veiller à ce que les ministères bénéficiaires disposent effectivement des capacités nécessaires, entre autres sur le plan des effectifs, pour mettre en œuvre leurs projets. Depuis le programme national 2007, le chef de l'UCFC procède à des «mini-agréments» sur la base d'autoévaluations effectuées par les ministères bénéficiaires.
- 47.** Ce processus étant encore en cours au moment de l'audit, l'incidence de cette mesure n'a pu être évaluée. Toutefois, la Commission a déjà pu constater que les bénéficiaires n'avaient pas reçu d'orientations claires et que l'UCFC ne disposait d'aucune procédure satisfaisante pour tester les autoévaluations.

LES RÉALISATIONS ATTENDUES DES PROJETS CONTRÔLÉS ONT FINALEMENT ÉTÉ OBTENUES ET LES RÉSULTATS ONT ÉTÉ JUGÉS POTENTIELLEMENT DURABLES

- 48.** Les projets nécessitent des ressources (intrants) pour produire des réalisations et atteindre des objectifs (résultats escomptés et effets). Ces termes sont définis dans **l'encadré 4**.

ENCADRÉ 4

DÉFINITION DES RÉALISATIONS ET DES OBJECTIFS D'UN PROJET

Réalisations — Ce qui est directement produit ou accompli avec les ressources allouées à un projet.
Exemples: fourniture de matériel de laboratoire (*Acquis phytosanitaire*); prestation de cours de formation (*EADP*).

Résultats — Changements immédiats résultant de la mise en œuvre d'un projet.
Exemples: utilisation du matériel de laboratoire pour dépister des maladies chez les plantes; acquisition de nouvelles compétences par des femmes suite à leur participation à une formation.

Incidences — Conséquences à plus long terme qui peuvent être observées après l'achèvement d'un projet.
Exemples: réduction des cas de maladies chez les plantes; amélioration de l'accès des femmes aux activités rémunératrices.

Effets — Résultats et incidences.

Objectif — Définition des effets que le projet est censé produire.

49. Comme cela est indiqué aux points 24 à 27, la Commission n'a pu démontrer, en l'absence d'objectifs SMART et d'indicateurs, dans quelle mesure la gestion des projets était une réussite sur le plan de la réalisation des objectifs. L'évaluation de la Cour s'est donc limitée à un examen de l'existence d'éléments probants attestant que les projets avaient produit les *réalisations* escomptées. Cette évaluation s'est appuyée sur l'examen des rapports de contrôle, sur des entretiens avec les 11 principaux ministères bénéficiaires et sur la visite de 19 sites pour que les auditeurs de la Cour puissent collecter des éléments probants concernant les réalisations produites.
50. La Cour n'a pas relevé d'insuffisances significatives en ce qui concerne les réalisations des projets: elles ont été entièrement produites pour trois¹² des 11 projets audités et pour les huit projets restants, elles l'ont été dans une très large mesure (voir **tableau 4**). Les quelques problèmes constatés résultaient de déficiences affectant la conception du projet et la phase de sélection (voir points 20 à 29), ainsi que de retards dans les appels d'offres et la passation des marchés.

¹² Sécurité maritime (PN 2002),
Modernisation des douanes (PN 2004)
et Service de probation (PN 2004).

TABLEAU 4

RÉALISATIONS ET DURABILITÉ

	Projets										
	Sécurité maritime	Acquis phytosanitaire	Moyens scientifiques de la police	Droits culturels	Protection des consommateurs	Biodés et eau	Modernisation des douanes	Administration fiscale	Transports routiers	Services de probation	EADP
Réalisations produites et contribuant aux objectifs	0	/	/	/	/	/	0	/	/	0	/
Projet potentiellement durable	0	N	0	/	/	/	/	0	/	0	/

Critères:

0 = pleinement respectés; / = en grande partie respectés; N = non respectés.

51. Un projet est considéré comme durable s'il continue de produire des résultats et d'avoir des incidences une fois que le financement de l'UE a pris fin. Dans la limite des travaux qu'elle a pu effectuer en fonction de l'état d'avancement des projets contrôlés, la Cour a estimé que les résultats de dix des 11 projets audités étaient potentiellement durables (voir **tableau 4**). Le projet *Acquis phytosanitaire* relevant du programme national 2002 constituait la seule exception. Bien qu'il ait produit la majorité des réalisations escomptées, le fait qu'il n'ait pas obtenu l'agrément (voir point 29), que les laboratoires manquaient de personnel et que le fournisseur du matériel de laboratoire n'assurait pas la maintenance prévue au contrat, représentait un risque pour sa durabilité.
52. En outre, un projet a davantage de chances d'être durable lorsque le degré d'appropriation de la part du bénéficiaire est élevé, comme cela est illustré dans **l'encadré 5**. Un sentiment d'appropriation naît lorsque le bénéficiaire se sent activement impliqué dans l'initiative, par exemple s'il est celui qui l'a proposée, s'il a contribué à sa planification et à sa conception, s'il a géré sa mise en œuvre et s'il estime pouvoir en tirer des avantages en cas de continuation. En Turquie, le système DIS augmente la probabilité que ces conditions soient remplies, puisqu'il permet la sélection des projets par une approche ascendante et confie la gestion de la mise en œuvre des projets aux bénéficiaires. Bien que l'appropriation ne soit que l'un des multiples facteurs ayant une incidence sur la durabilité, la Cour a constaté que les conditions de celle-ci — appropriation du projet et production des réalisations escomptées — étaient réunies.

ENCADRÉ 5

PROJET SERVICE DE PROBATION RELEVANT DU PROGRAMME NATIONAL 2004

L'assistance technique (de loin l'élément le plus important du projet) a été mise en œuvre de manière efficace et en temps opportun. Des retards ont toutefois affecté la livraison de matériel de bureau: l'avis de marché a été publié avec 17 mois de retard sur la date prévue dans la *fiche de projet*. L'incidence du retard a été limitée, car le ministère de la justice a fourni du matériel de rechange financé par des fonds nationaux, afin que les services de probation soient rendus opérationnels.

CONTRÔLE ET ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE

- 53.** Le contrôle et l'évaluation de la performance sont nécessaires car ils permettent d'informer les décideurs et de démontrer que la gestion financière est bonne. La Cour a vérifié si la Commission pouvait s'appuyer sur une base solide pour examiner la mise en œuvre des projets et évaluer la réalisation de leurs objectifs, ainsi que l'incidence des projets financés par l'UE sur le plan de la réalisation des priorités définies dans le partenariat pour l'adhésion.

LES PROBLÈMES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE N'ONT PAS TOUJOURS ÉTÉ SIGNALÉS

- 54.** Le DIS a permis de vérifier si les projets étaient dans la bonne voie, par la tenue de réunions régulières et par l'établissement de rapports de contrôle.
- 55.** Des réunions, présidées par les bénéficiaires de chaque projet, étaient organisées afin de pouvoir suivre les avancées et résoudre les problèmes rencontrés au cours de la mise en œuvre du projet. La Commission, l'UCFC et le SGAE étaient tenus d'y assister pour recevoir et fournir des informations actualisées. Les réunions n'ont pas toujours fait l'objet de comptes rendus, mais la Cour a pu examiner un petit échantillon de ceux disponibles pour les projets contrôlés. Il en ressort que les problèmes courants de mise en œuvre avaient été mis au jour et que des mesures de suivi avaient été arrêtées, mais que certaines questions importantes n'avaient pas été documentées. Bien que le SGAE soit chargé de vérifier les progrès réalisés dans la mise en œuvre et, le cas échéant, de recommander des mesures correctrices au CMS, la Cour a constaté qu'il n'était présent à aucune des réunions sélectionnées dans l'échantillon.

- 56.** Le DIS produisait deux types de rapport de contrôle des projets. Le premier était le rapport mensuel de l'UCFC relatif aux appels d'offres, aux passations de marchés et aux paiements. Ces rapports étaient transmis à la délégation de la Commission pour un contrôle sur le plan opérationnel et à l'unité financière de celle-ci pour un contrôle financier. Le deuxième était le rapport semestriel par le bénéficiaire et relatif à la réalisation des activités du projet en cause, qui était adressé au SGAE. La Cour a cependant constaté que des retards et des problèmes importants dans la mise en œuvre du projet n'étaient pas mentionnés dans ces rapports (voir **tableau 5**).
- 57.** Les rapports représentaient une occasion d'évaluer les progrès réalisés par rapport aux échéances fixées dans chaque *fiche de projet* pour la mise en œuvre du projet. Cependant, cela n'a été effectué que pour les dates de début et de fin des projets: les dates auxquelles les étapes intermédiaires avaient été franchies n'étaient pas indiquées. Une fois le projet terminé, il n'existait par conséquent aucun relevé complet permettant de déterminer dans quelle mesure il avait été mis en œuvre comme prévu.

TABLEAU 5

INSUFFISANCES NE FIGURANT PAS DANS LES RAPPORTS DE CONTRÔLE DES PROJETS ÉTABLIS PAR LE BÉNÉFICIAIRE ET MESURES DE SUIVI MISES EN PLACE

<i>Biocides et eau</i>	Le rapport de suivi établi par le bénéficiaire ne faisait pas état de déficiences liées aux installations de laboratoire fournies, mais elles étaient détaillées dans le rapport trimestriel du consultant de l'UE. Le bénéficiaire a pris des mesures correctrices (financées par des fonds turcs) et le projet a pu être mené à bien.
<i>Acquis phytosanitaire</i>	Les auditeurs ont constaté que l'équipement et les installations de laboratoire fournis n'étaient pas appropriés (voir points 29 et 51, encadré 2 et tableau 4). Après la visite sur place de la Commission, le bénéficiaire a pris des mesures correctrices pour réaménager les installations sur un des sites.
<i>Modernisation des douanes</i>	Les retards concernant l'installation du scanner à rayons X n'étaient pas mentionnés dans le rapport du bénéficiaire, car ce dernier n'avait pas prévu d'aménagements supplémentaires pour le montage du scanner, qu'il avait ensuite financés sur ses propres deniers.

- 58.** Des «rapports intermédiaires d'évaluation» étaient établis chaque année pour le CMS par une société externe mandatée par la Commission. Ils fournissaient une synthèse de tous les projets en cours, c'est-à-dire ceux en voie de mise en œuvre à l'échéance de la période prise en considération dans le rapport. Ils visaient à examiner la réalisation de chaque projet sous l'angle de sa pertinence et de son efficacité ainsi que de son efficacité, de son incidence et de sa durabilité probables. Cela se faisait principalement sur la base du rapport de contrôle du DIS et d'entretiens. Un rapport général contenant des recommandations pour l'amélioration du fonctionnement des systèmes et de la programmation du DIS était également établi. Ces recommandations ont abouti à plusieurs décisions du CMS.
- 59.** Dès lors que les rapports intermédiaires d'évaluation étaient annuels et ne proposaient aucune appréciation des projets achevés, les informations n'étaient ni suffisamment complètes ni fournies en temps utile pour permettre une gestion de la performance. Si l'on ajoute à cela les déficiences mises au jour dans les rapports de contrôle des projets du DIS et l'absence d'agrégation des données existantes, aucune information utile n'était disponible sur le contrôle des étapes accusant des retards ou sur l'ampleur de ceux-ci. En matière de gestion, des informations complètes, pertinentes et opportunes ont par conséquent fait défaut, ce qui a empêché de programmer la charge de travail annuelle de l'UCFC, de minimiser les goulots d'étranglement et les retards et d'intervenir rapidement lorsque les échéances n'étaient pas respectées.

LES DONNÉES PERMETTANT D'ÉVALUER LES RÉSULTATS DES PROJETS ÉTAIENT GLOBALEMENT INSUFFISANTES

- 60.** Outre les déficiences affectant la définition des objectifs et des indicateurs mentionnées aux points 24 à 27, il a été constaté que les indicateurs de performance figurant dans les *fiches de projet* n'ont pas été utilisés dans les rapports de contrôle de 10 des 11 projets audités, dont les deux projets qui comportaient pourtant quelques indicateurs assez élaborés (voir point 26). En conséquence, la Commission a manqué d'informations sur l'étendue de la réussite des projets sur le plan de la réalisation de leurs objectifs.

- 61.** Dans de nombreux cas, les résultats et les incidences des projets ne se concrétiseront pas avant que le paiement final du projet ait été effectué, bien que leur importance soit capitale dans l'évaluation de l'efficacité des dépenses. Puisque les projets ne faisaient pas l'objet d'un rapport final, la Commission ne disposait d'aucun système pour collecter des données concernant les indicateurs fixés dans la *fiche de projet* au moment de l'achèvement du projet. Il n'existe aucune procédure permettant de vérifier la durabilité du projet et la réalisation de ses objectifs après la date du paiement final, et d'en rendre compte.
- 62.** Depuis six ans qu'une aide de préadhésion est accordée par l'UE à la Turquie, aucun système n'a été mis en place pour évaluer a posteriori les différents projets ou l'efficacité du programme dans son ensemble sur le plan de la réalisation des priorités contenues dans le partenariat pour l'adhésion et des progrès réalisés par la Turquie sur la voie de l'adhésion à l'UE.
- 63.** En outre, dès lors que la plupart des objectifs stratégiques relatifs à l'aide financière de préadhésion n'étaient ni spécifiques ni mesurables ou réalisables dans les délais fixés, le contrôle de la performance en matière de dépenses, ainsi que de l'optimisation des ressources, ne pouvait s'appuyer sur des bases suffisantes.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

64. La Cour a relevé des déficiences dans la gestion, par la Commission, de l'aide de préadhésion en faveur de la Turquie au cours de la période APT. Depuis, la Commission a pris des mesures visant à améliorer les procédures relatives à l'IAP, mais l'efficacité des changements ne pourra être évaluée que dans le futur. Des améliorations sont encore nécessaires en matière de définition des priorités et d'évaluation de l'efficacité du financement.

**LA COMMISSION EUROPÉENNE A-T-ELLE VEILLÉ
À CE QUE L'AIDE DE L'UE SOIT DESTINÉE AUX
PROJETS QUI APPORTENT
LA PLUS GRANDE VALEUR AJOUTÉE SUR LE PLAN
DE LA RÉALISATION DES PRIORITÉS DÉFINIES
DANS LE PARTENARIAT POUR L'ADHÉSION?**

65. Il n'existait aucun mécanisme permettant d'assurer que les projets proposés et sélectionnés étaient bien ceux qui représentaient la meilleure utilisation des fonds de l'UE sur le plan de la réalisation des priorités du partenariat pour l'adhésion.
66. Le partenariat pour l'adhésion définit une multitude d'objectifs prioritaires à atteindre afin de préparer la Turquie à une adhésion à l'Union européenne. L'aide de l'UE vise à compléter les efforts déployés par la Turquie pour réaliser ces priorités. Dans la chaîne de documents formée par le partenariat pour l'adhésion, les programmes nationaux annuels, les projets approuvés et les différents volets et activités des projets, les objectifs n'étaient pas clairement classés par ordre d'importance. Il n'existe pas de critères spécifiques et de cadre solide permettant de déterminer les priorités vers lesquelles il conviendrait de diriger l'aide de l'UE. Aucun objectif spécifique, mesurable et réalisable n'a été défini pour cette aide et les délais fixés n'étaient pas réalistes.
67. En conséquence, il n'existait aucune base solide pour évaluer la performance.
68. Bien que les procédures de sélection des projets aient été considérablement améliorées après l'introduction de l'IAP, les propositions n'étaient toujours pas évaluées en fonction de l'efficacité et de l'efficience avec lesquelles elles étaient susceptibles d'atteindre un objectif stratégique, ce qui aurait permis d'effectuer une comparaison pertinente entre les différentes solutions possibles ou de sélectionner les projets de nature à avoir la plus grande incidence.

RECOMMANDATION CONCERNANT LES OBJECTIFS STRATÉGIQUES

La Commission devrait améliorer sa programmation en s'appuyant sur une méthodologie solide permettant de déterminer sur quels objectifs stratégiques il convient de centrer prioritairement l'aide financière de l'UE. Avec cette méthodologie, la logique de l'intervention de l'UE pour la réalisation de chaque objectif stratégique devrait pouvoir être clairement démontrée.

RECOMMANDATION CONCERNANT LES DÉCLARATIONS D'ACTIVITÉ

La Commission devrait définir des objectifs spécifiques pour le programme d'aide financière de préadhésion et en faire état dans la déclaration d'activité accompagnant l'avant-projet de budget.

RECOMMANDATION CONCERNANT LES PROPOSITIONS DE PROJET

La Commission devrait encourager les autorités turques à élaborer des propositions de projet telles que les objectifs stratégiques relatifs au financement de l'UE puissent être atteints dans des délais réalistes.

LA COMMISSION EUROPÉENNE S'EST-ELLE ASSURÉE QUE LE SYSTÈME DE MISE EN ŒUVRE DÉCENTRALISÉE PERMETTAIT DE PRODUIRE AVEC SUCCÈS ET EN TEMPS UTILE LES RÉALISATIONS PRÉVUES DANS LE CADRE DES PROJETS, AINSI QUE D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE CEUX-CI?

- 69.** Bien qu'elles aient été approuvées par la Commission, les institutions du DIS ont manqué de personnel pour les programmes nationaux de 2002 à 2004 et n'ont de ce fait réussi à mettre en œuvre en temps utile ni les projets contrôlés ni les programmes dans leur ensemble. Néanmoins, bien qu'il ait connu des problèmes de mise en œuvre et des retards, le DIS a permis de faire en sorte que les projets contrôlés produisent les réalisations escomptées et que les résultats soient potentiellement durables.

- 70.** La Commission a introduit des mesures destinées à remédier aux insuffisances du DIS. L'incidence réelle de ces améliorations ne pourra être évaluée que lorsque les projets relevant de l'IAP seront mis en œuvre dans les années à venir.

**RECOMMANDATION CONCERNANT
LA CONCEPTION DES PROJETS**

La Commission devrait prendre de nouvelles initiatives en vue d'améliorer la conception et la mise en œuvre des projets par les institutions du DIS. Des mesures comme l'obligation de procéder à une évaluation des besoins et une meilleure programmation des passations de marchés devraient être dûment appliquées.

**LA COMMISSION EUROPÉENNE S'EST-ELLE
ASSURÉE DE L'EXISTENCE D'UN SYSTÈME
EFFICACE DE CONTRÔLE ET D'ÉVALUATION
DE LA PERFORMANCE?**

- 71.** La Commission ne disposait pas d'informations permettant de démontrer l'efficacité de l'aide de préadhésion. La Cour a constaté que les *fiches de projet* fournissaient une bonne base pour l'établissement d'un système de contrôle de la performance; en effet, elles précisaient les objectifs des projets et les résultats escomptés et définissaient des indicateurs objectivement vérifiables. Souvent, les objectifs fixés n'étaient cependant pas spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés et les indicateurs n'étaient pas suffisants pour contrôler la réalisation des objectifs.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA PERFORMANCE DES PROJETS

La Commission devrait veiller à ce que les différentes propositions de projets comportent des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés, de sorte que leur contribution à la réalisation des objectifs stratégiques puisse être démontrée.

La Commission devrait améliorer le mécanisme d'établissement de rapports sur la mise en œuvre des projets, ainsi que sur leurs activités et sur leurs réalisations; elle devrait également s'assurer que la performance des projets est contrôlée à l'aide d'indicateurs définis dans la *fiche de projet*, afin de pouvoir démontrer que les objectifs des projets sont atteints.

La Commission devrait veiller à ce que les réalisations des projets (les résultats et les impacts) fassent l'objet de rapports à la fin de chaque projet et à intervalles appropriés par la suite, de manière à fournir des informations sur la performance en vue des programmations futures.

RECOMMANDATION CONCERNANT L'ÉVALUATION DU PROGRAMME

La Commission devrait procéder à l'évaluation du programme de préadhésion en faveur de la Turquie dans son intégralité.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 22 octobre 2009.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da Silva Caldeira
Président

LISTE DES PROJETS CONTRÔLÉS

Nom du projet	Montant inscrit au budget de l'UE (en millions d'euros)	Montant du contrat financé par l'UE (en millions d'euros)	Montant payé par l'UE (en millions d'euros)
<i>Sécurité maritime</i>	2	2	2
<i>Acquis phytosanitaire</i>	4	3	3
<i>Moyens scientifiques de la police</i>	5	4	4
<i>Droits culturels</i>	3	2	1
<i>Protection des consommateurs</i>	3	1	1
<i>Biocides et eau</i>	5	4	4
<i>Modernisation des douanes</i>	17	12	11
<i>Administration fiscale</i>	5	5	5
<i>Transports routiers</i>	5	4	3
<i>Services de probation</i>	2	1	1
<i>Programme de développement de l'Anatolie orientale (EADP)</i>	45	43	43
Coût total pour l'UE	95	82	78
Coût total pour la Turquie	11	8	7
Contributions UE + nationale	106	90	85

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

IV.

La Commission européenne (CE) reconnaît qu'une phase d'apprentissage a été nécessaire pour la gestion du système de mise en œuvre décentralisée mis en place en Turquie depuis 2003. Mais malgré certaines faiblesses initiales dans la mise en œuvre des projets et des programmes, les projets ont été menés à bien et la majorité des résultats sont durables.

VI.

La Commission estime que la définition de conditions strictes pour l'accréditation du système turc de mise en œuvre et le suivi rigoureux du respect de ces conditions garantiront une mise en œuvre efficace de l'aide de préadhésion.

VII.

La Commission estime que la logique d'intervention en matière d'aide financière qu'elle a établi, qui combine un partenariat pour l'adhésion (PA), un document indicatif de planification pluriannuelle (DIPP) et des stratégies nationales, constitue un cadre adéquat. La Commission admet que les indicateurs et les objectifs stratégiques des DIPP dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) sont perfectibles et des efforts sont actuellement menés en ce sens. Dans le cadre de l'IAP, les projets doivent dorénavant répondre à des objectifs SMART et à des indicateurs RACER; ces éléments sont systématiquement vérifiés. En ce qui concerne l'instrument de préadhésion pour la Turquie, l'évaluation de l'efficacité de l'aide de préadhésion dans le cadre de l'IAP sera menée au niveau du secteur ou du programme, puisque l'on estime que le rapport coût-efficacité serait négatif au niveau du projet individuel.

VIII.

La Commission a lancé, en collaboration avec les autorités turques, un certain nombre de mesures en 2008/2009 afin d'améliorer la programmation et la mise en œuvre de l'aide de préadhésion. D'autres mesures sont en préparation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

INTRODUCTION

3.

La Turquie met en œuvre l'assistance financière de la CE depuis 2003 dans le cadre du système de mise en œuvre décentralisée (la Turquie est accréditée depuis octobre 2003).

Une aide au titre de l'IAP est fournie à la Turquie depuis 2007. Elle prend la suite de l'assistance fournie à la Turquie de 2002 à 2006 dans le cadre de l'instrument de préadhésion pour la Turquie.

Dans le prolongement des conclusions du Conseil européen de décembre 2004, la stratégie de préadhésion que poursuit l'UE pour la Turquie s'articule autour de trois éléments: un suivi continu des progrès accomplis par la Turquie vis-à-vis des critères politiques de Copenhague; une conduite rigoureuse des négociations d'adhésion et la promotion d'un dialogue UE-Turquie au niveau de la société civile. Ces principes et l'entame de négociations d'adhésion en octobre 2005 orientent la programmation depuis 2004/2005.

4.

Une enveloppe globale de 4,9 milliards d'euros sur la période 2007-2013 a été affectée à la Turquie dans le cadre de l'IAP, ce qui représente une augmentation décisive par rapport aux 1,25 milliard d'euros affectés dans le cadre de l'instrument de préadhésion pour la Turquie de 2002 à 2006.

OBSERVATIONS

12.

La Commission a défini un cadre de planification stratégique pour la programmation de l'aide financière. Ce cadre comprend le document indicatif de planification pluriannuelle (DIPP) comme cadre de planification stratégique qui, s'ajoutant au partenariat pour l'adhésion, oriente la programmation au titre de l'IAP en Turquie.

13.

Les fiches d'activité doivent correspondre en tous points aux programmes de gestion annuels et contenir les mêmes indicateurs et objectifs politiques. Ainsi, les objectifs «spécifiques» des fiches d'activité doivent se rapporter à une politique précise. Les dotations financières de ces objectifs politiques apparaissent dans les «principaux résultats liés aux dépenses».

Les fiches d'activité se fondent sur les documents indicatifs de planification pluriannuelle (DIPP) pour préciser les domaines d'intervention choisis et définir les priorités et les objectifs concrets du financement au titre de l'IAP. Les DIPP sont une obligation légale introduite par le règlement IAP; ils sont adoptés par décision de la Commission pour une période de trois ans. Il est difficile de faire apparaître les objectifs financiers dans la fiche d'activité, dans laquelle chaque résultat énuméré doit se voir affecter un budget quasiment un an avant l'exercice budgétaire concerné. Ce niveau de ventilation budgétaire n'est élaboré qu'au stade de la programmation, qui est finalisée en cours d'exercice budgétaire.

La Commission cherche à améliorer l'information qu'elle fournit dans ce contexte. Pour la fiche d'activité 2010, les dotations financières ont déjà été ventilées (pour les exercices 2008 et 2009) par domaine prioritaire et de nouvelles mesures permettant de fournir des informations plus détaillées sont envisageables. Un groupe de travail a été constitué au sein de la Commission pour trouver des moyens d'améliorer les fiches d'activité, y compris celles relatives à la politique d'élargissement.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

15.

Le partenariat pour l'adhésion (PA) se base sur ce qu'il est «en principe» objectivement possible de réaliser. La dernière analyse des lacunes des priorités du PA, effectuée en 2007, a en effet révélé qu'une grande partie des priorités ne sont pas mises en œuvre dans le délai imparti. Cela s'explique notamment par le ralentissement des réformes politiques en Turquie au cours des dernières années et par des problèmes plus généraux liés aux négociations d'adhésion menées avec la Turquie.

16.

La mise en œuvre des priorités du partenariat pour l'adhésion (PA) repose non seulement sur l'aide apportée au titre de l'IAP, mais aussi sur celle d'instruments nationaux et d'autres donateurs, ainsi que sur des moyens non financiers, c'est-à-dire des instruments politiques. En outre, certaines priorités du PA n'appellent pas d'assistance financière de la CE ou ne s'y prêtent pas: les réformes législatives exigent par exemple des décisions politiques (du gouvernement ou du parlement) plutôt qu'un appui au renforcement des institutions (RI).

18.

Un programme national global d'adoption de l'acquis communautaire (PNAA) a été élaboré par le gouvernement turc à la suite du partenariat pour l'adhésion 2008. Ce PNAA fournit des indications sur les besoins financiers par secteur/domaine.

19.

Le DIPP donne des orientations sur les priorités du PA qui doivent être les premières à bénéficier de l'aide au titre de l'IAP.

En ce qui concerne l'objectif de réalisation des critères relatifs à l'acquis, le DIPP précise que l'aide à l'adoption et à la mise en œuvre de l'acquis communautaire est prioritairement fournie dans les domaines où d'importants efforts d'alignement de la législation sont nécessaires et où les besoins d'investissements sont élevés, c'est-à-dire essentiellement dans le secteur agricole et dans le domaine JLS. L'enveloppe de financement la plus importante a en effet été concentrée sur ces deux secteurs dans les programmes 2007-2009.

Depuis le contrôle effectué par la Cour, la Commission a passé un marché avec une équipe d'experts au printemps 2009, afin d'entreprendre une évaluation de la logique d'intervention pour l'aide financière en Turquie. Cette équipe a conclu que le DIPP s'inscrit dans une logique d'intervention/stratégique cohérente. Elle a également conclu qu'il est possible d'améliorer la mesurabilité des objectifs du DIPP même si, dans certains domaines d'action, cette mesurabilité dépend moins de la conception que du soutien politique (risques/hypothèses).

La Commission est résolue à améliorer encore la logique d'intervention et le cadre stratégique de l'aide de préadhésion au renforcement des institutions en Turquie. Un suivi de l'évaluation de la logique d'intervention pour l'aide de préadhésion en Turquie est prévu pour 2010.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

23.

La Commission considère qu'au niveau de l'instrument de préadhésion pour la Turquie, elle a mis en place un système d'évaluation des projets satisfaisant. Le respect des priorités du partenariat pour l'adhésion était l'un des critères de sélection dans le cadre de cet instrument. Les fiches de projet dans le cadre de cet instrument comportaient une section portant sur la pertinence par rapport au PA/PNAA. Au cours de l'évaluation des propositions de projets, la Commission a vérifié que les propositions correspondaient suffisamment aux priorités du partenariat pour l'adhésion. Ces priorités ont parfois un champ très large et nécessitent de combiner plusieurs projets et d'autres mesures.

Dans le cadre de l'IAP, ce système a encore été développé et amélioré sur la base de l'expérience acquise: il a été doté d'une nouvelle procédure d'évaluation des projets, qui prévoit, dès le stade de l'idée de projet, de vérifier systématiquement la pertinence d'un projet par rapport aux priorités du partenariat pour l'adhésion.

Les choix de la Commission sont faits en fonction d'une évaluation de la pertinence des projets par rapport au partenariat pour l'adhésion, au DIPP et aux stratégies sectorielles disponibles, et dépendent du niveau de maturité, de qualité et d'appropriation du projet.

Depuis le contrôle effectué par la Cour, et à partir de la programmation 2010 (lancée en juillet 2009), des groupes de travail sectoriels sont créés dès l'entame du processus de programmation afin d'entreprendre des évaluations des besoins sectoriels, et de regrouper les projets les plus pertinents et prioritaires dans un secteur donné au regard des stratégies sectorielles (existantes) et du partenariat pour l'adhésion, du PNAA et du DIPP. Le contenu des idées de projets est dorénavant précisé sur deux ans, contre une année auparavant.

26.

La Commission convient que les indicateurs et références des projets antérieurs sont perfectionnables. Ce fait a été reconnu dans le document de processus de programmation de la Turquie, conclu entre les autorités turques et la Commission, qui exige qu'à partir de 2007, les indicateurs d'obtention des résultats et d'impact soient quantifiés, vérifiables et assortis d'échéances.

Depuis le contrôle effectué par la Cour et à partir de 2009, les objectifs des projets et les résultats escomptés sont passés en SMART et les indicateurs du suivi de l'exécution des projets en RACER.

Dans les conclusions de la réunion du comité mixte de suivi (CMS) de janvier 2009 consacrée à la programmation, il a été convenu que le Secrétariat général pour les affaires de l'UE ferait appel à l'assistance technique à partir du PN 2009 pour vérifier que les propositions de projets ont bien des objectifs SMART et des indicateurs RACER, ainsi que pour aider les bénéficiaires à améliorer leurs fiches de projet sur ce point.

27.

Le travail d'identification du programme de développement de l'Anatolie orientale (PDAO) a commencé en 2000, alors que l'état d'urgence était toujours en vigueur dans la région et qu'aucune liberté de circulation n'était possible sans escorte militaire. Dans ces conditions, il n'a pas été possible de procéder à une évaluation approfondie et de mener des études de référence pour obtenir des indicateurs valables. Il a néanmoins été décidé d'élaborer un programme pour cette région parmi les plus pauvres de Turquie et de charger l'équipe d'assistance technique de mener une étude et d'évaluer les besoins des communautés rurales dans ces quatre provinces lors de la phase de lancement du programme. C'est sur la base de cette évaluation qu'a été conçu le (contenu du) programme de subventions. Les autorités turques envisagent en outre de procéder à une évaluation d'impact pour apprécier l'efficacité des quatre volets.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

28.

Sur les onze projets contrôlés, deux avaient établi des exigences spécifiques au projet adéquates, alors que les autres ne le faisaient que partiellement.

Tirant des enseignements de son expérience, la Commission a rendu l'évaluation des besoins, l'étude de faisabilité, la conception et les spécifications techniques formellement obligatoires pour l'aide de préadhésion depuis 2004/2005.

La réalisation d'évaluations des besoins, d'études de faisabilité et d'études de marché sont des facteurs clés de la maturation d'un projet.

29.

Le projet sur l'*Acquis phytosanitaire* a atteint tous ses objectifs sauf un, qui visait à ce que le laboratoire obtienne son accréditation sur la durée du projet. Les laboratoires les plus importants ont reçu leur accréditation et ont grandement contribué à l'amélioration des contrôles effectués à l'importation, puisqu'ils ont permis d'effectuer de nombreux tests qui ne pouvaient pas l'être précédemment. Le défaut d'accréditation des plus petits laboratoires n'a pas remis en cause le bénéfice global découlant du projet.

30.

Le document de processus de programmation de l'IAP pour la Turquie dispose que la faisabilité d'un projet doit être vérifiée, dans la mesure du possible, dès le stade de l'idée de projet et, de manière plus approfondie, au stade de la fiche de projet, avec notamment l'évaluation réglementaire des études de faisabilité.

34.

Depuis le contrôle effectué par la Cour, début 2009, la Commission a convenu avec les autorités turques de mesures destinées à renforcer encore le processus de programmation et son application systématique. En particulier, un accord a été trouvé pour réduire sensiblement le temps dévolu à l'identification des projets et pour renforcer la fonction de conseil du Secrétariat général aux affaires de l'UE et de la CE auprès des ministères concernés au cours de la phase d'identification, afin de garantir que les projets retenus répondent au mieux aux priorités du processus d'adhésion et de mieux évaluer l'efficacité probable des projets identifiés. L'adoption de la nouvelle loi sur le Secrétariat général aux affaires de l'UE en juillet 2009 et le renforcement de ses effectifs qui s'est ensuivi permettront de renforcer les ressources humaines consacrées à cette tâche.

38.

Les institutions du système de mise en œuvre décentralisée disposent d'un bon niveau de ressources au stade de l'accréditation. Toutefois, les augmentations des effectifs n'avaient pas suivi les augmentations de financement lors des premières années de fonctionnement de l'instrument, en raison de retards dans l'adoption de la loi sur l'Unité centrale de financement et de passation de contrats (UCFC). La Commission a réagi en fixant des objectifs quantitatifs pour les effectifs comme condition à l'allocation de nouveaux fonds à la Turquie. Les effectifs de l'UCFC sont alors passés d'environ 20 personnes en 2002 à plus de 100 en 2008. Selon la nouvelle loi sur le Secrétariat général aux affaires de l'UE, adoptée en juillet 2009, les effectifs de cette institution passeront de 80 à 300, et le recrutement a déjà commencé.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

39.

L'extension du délai de passation des marchés au niveau des programmes n'a été accordée que pour que les programmes de 2002 et de 2003, pour tenir compte des retards de mise en œuvre résultant de l'accréditation tardive des structures du système de mise en œuvre décentralisée (DIS). Pour les programmes 2004 et 2005 et certains projets du programme 2006, seules des prolongations des périodes de mise en œuvre ont été accordées.

Encadré 2

Exemples de retards résultant de l'insuffisance des effectifs (DIS) et de leur manque d'expérience

Malgré les retards pris dans les appels d'offres, le projet relatif au *Transport routier* du programme national 2004 a été mené à bien et a atteint ses objectifs.

En dépit des retards, le projet relatif à l'*Acquis phytosanitaire* du programme national 2002 a été mis en œuvre avec succès et améliore significativement les contrôles à l'importation.

40.

Les retards de mise en œuvre qui ont pu être enregistrés dans le cadre de l'instrument de préadhésion pour la Turquie n'ont pas remis en cause l'exécution des projets, ni leurs avantages finaux, ni leur impact escompté.

41.

La Commission, tirant les leçons des retards pris dans les appels d'offres, impose depuis 2005 la constitution d'un dossier d'appel d'offres complet qui doit être soumis à l'approbation de la délégation de la CE six mois au plus tard après l'adoption du programme national annuel.

Depuis l'introduction de l'IAP en 2007, toutes les institutions bénéficiaires doivent présenter un projet de documents d'appel d'offres à l'UCFC juste après l'adoption du programme national correspondant, ce qui garantit que les préparatifs de l'appel d'offres commencent avant la signature de la convention de financement, qui permet d'engager la mise en œuvre.

42.

La Commission reconnaît les retards pour les marchés de fournitures passés dans le cadre des projets contrôlés par la Cour. Toutefois, l'équipement a été fourni et a contribué aux objectifs du projet comme prévu. La seule exception concerne le projet douanier, pour laquelle la procédure de passation de marchés s'est révélée infructueuse pour deux lots.

La Commission a depuis lors pris des mesures pour améliorer la qualité de la préparation des passations de marchés afin d'éviter l'échec des procédures d'appel d'offres et de garantir le respect des délais de mise en œuvre: dans le cadre de l'IAP, des études de marché sont systématiquement réalisées lors de la phase de programmation pour tous les projets comportant un volet fournitures.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

44.

L'introduction de délais intermédiaires s'est révélée utile pour accélérer les appels d'offres et les passations de marchés; ces délais seront maintenus au cours des prochaines années, d'un commun accord entre la CE et la Turquie. Sur la base de l'expérience acquise, ce système a été étendu pour s'appliquer, à compter de l'année de programmation 2005, non seulement aux délais en vigueur pour la présentation des documents d'appel d'offres à la délégation de la CE en vue du contrôle préalable au lancement des procédures, mais également aux délais applicables à la présentation des rapports d'évaluation et des contrats.

47.

En réponse aux conditions fixées par la Commission pour l'accréditation du DIS dans le cadre de l'IAP, l'UCFC a renforcé son système d'évaluation de la capacité des ministères concernés à mettre en œuvre les projets en définissant clairement les procédures, en renforçant la fonction de conseil et de formation auprès des ministères et en assurant la supervision de sa bonne application par l'intermédiaire de l'ordonnateur national (ON). La Commission contrôlera dans le détail le respect des conditions d'accréditation au cours d'un audit de suivi qui sera réalisé en 2010. Selon l'évaluation actuelle de la Commission, l'UCFC répond aux conditions pour l'accréditation du DIS dans le cadre de l'IAP.

49.

La Commission a remédié aux lacunes qui avaient été constatées dans les anciens projets de l'instrument de préadhésion pour la Turquie au niveau de la définition des indicateurs et des références. Les objectifs de projets et les résultats escomptés SMART, et les indicateurs RACER pour le suivi de l'exécution des projets sont maintenant obligatoires. Le respect de cette obligation est vérifié par la Commission et par le Secrétariat général aux affaires de l'UE.

51.

Voir la réponse au point 29.

54.

Un système de contrôle global a été mis en place, qui répartit clairement les rôles entre les différents acteurs du DIS: l'UCFC est responsable de la mise en œuvre du contrôle d'un point de vue contractuel et financier; le bénéficiaire contrôle la mise en œuvre des activités de projet d'un point de vue technique; le Secrétariat général aux affaires de l'UE est chargé de la mise en œuvre du contrôle au niveau des résultats des projets et au niveau du secteur et du programme; le bureau des ordonnateurs nationaux est responsable du contrôle du fonctionnement global de la mise en œuvre du DIS, y compris du fonctionnement du système de contrôle; et la délégation de la CE supervise le fonctionnement du DIS en effectuant des contrôles au niveau des contrats, des projets, du secteur et du programme.

En outre, depuis le contrôle effectué par la Cour, le comité mixte de suivi (CMS) a convenu, lors de sa réunion de janvier 2009, d'introduire un système de contrôle orienté vers les résultats (*Results Oriented Monitoring, ROM*), afin d'apporter un point de vue extérieur supplémentaire pour l'IAP.

55.

Le Secrétariat général aux affaires de l'UE copréside les réunions du comité mixte de suivi et du sous-comité de suivi sectoriel (SCSS), qui analysent la mise en œuvre des programmes et des projets au niveau sectoriel. Ces réunions sont organisées régulièrement et ont permis de prendre des mesures correctives lorsque cela s'imposait pour que les résultats et les objectifs puissent être atteints.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Le bénéficiaire organise des réunions de gestion des projets sur une base mensuelle ou bimestrielle, auxquelles participent l'UCFC, la délégation de la CE et le contractant. Jusqu'ici, le Secrétariat général aux affaires de l'UE n'a pas participé à ces réunions. À la suite de l'adoption de la nouvelle loi sur le Secrétariat général, de la création d'une unité de contrôle distincte et du renforcement des effectifs concernés, le Secrétariat général envisage de participer à certaines réunions de gestion des projets présentant une importance particulière d'un point de vue du secteur ou du programme à partir de 2010.

Les procès-verbaux des réunions du CMS et du SCSS ont été établis régulièrement. Les procès-verbaux des réunions de gestion des projets individuels n'ont pas été établis régulièrement dans le cadre de l'aide de préadhésion. L'instrument de préadhésion pour la Turquie prévoit que ces réunions doivent faire l'objet de comptes rendus écrits.

56.

La Commission convient que les rapports de contrôle des bénéficiaires de l'aide de préadhésion pour la Turquie étaient de qualité inégale. Les risques induits par les manquements dans certains rapports de contrôle ont été contenus grâce au contrôle exercé par la délégation de la CE, à l'existence des rapports de suivi des contractants et au point de vue extérieur fourni par les rapports d'évaluation intermédiaires.

Le fait que les rapports de contrôle semestriels n'ont pas toujours révélé les lacunes et les retards ne signifie pas qu'ils n'aient pas été constatés et rattrapés.

Depuis le contrôle effectué par la Cour, la Commission a accepté de réviser la forme et la fréquence des procédures de contrôle de qualité pour les rapports de contrôle des bénéficiaires avec les autorités DIS, afin de remédier aux lacunes constatées.

57.

Un système avait été mis en place pour assurer un contrôle régulier de la mise en œuvre des projets et de la réalisation des étapes importantes. Il s'agissait notamment des rapports semestriels qui étaient remis par tous les bénéficiaires au Secrétariat général aux affaires de l'UE afin de préparer les réunions semestrielles du SCSS. Ces rapports n'étaient pas toujours aussi exhaustifs qu'ils auraient dû l'être.

Depuis le contrôle effectué par la Cour, la Commission a convenu d'une série de mesures destinées à renforcer le système de contrôle. Il s'agit notamment de fusionner les deux rapports de contrôles existants en un seul format de rapport, à remettre chaque trimestre au Secrétariat général aux affaires de l'UE et à l'UCFC, et de renforcer le contrôle de la qualité de ces rapports grâce à la nouvelle unité de contrôle créée au sein du Secrétariat général. Le nouveau système a été appliqué pour la première fois par le Secrétariat général à l'occasion de réunions du sous-comité de suivi sectoriel dans la deuxième moitié de 2009.

En outre, le CMS a convenu, lors de sa réunion de janvier 2009, d'introduire un système de contrôle orienté vers les résultats (*Results Oriented Monitoring, ROM*), qui offrira un point de vue extérieur supplémentaire sur la mise en œuvre des projets dès 2010. Les rapports ROM seront produits rapidement et plus fréquemment que les rapports d'évaluation intermédiaires antérieurs.

En plus du contrôle par le DIS, des structures communes de contrôle (CMS et SCSS) et du système ROM extérieur mis en place, la délégation de la CE poursuit ses propres contrôles de la mise en œuvre des projets, en réalisant des visites de projets, en analysant des rapports et en établissant régulièrement des rapports de contrôle (les «*monitoring maps*»).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

59.

Voir la réponse au point 57.

60.

Le format de rapport de contrôle défini à l'été 2009, après le contrôle effectué par la Cour, inclut des indicateurs (mesurant l'état d'avancement du projet sur la base des indicateurs appliqués pour les résultats des projets), et doit couvrir les activités principales au cours de la période de contrôle, les problèmes et les risques actuels, les problèmes et les risques attendus et les activités programmées. Ces éléments sont fournis pour chaque volet du projet.

61.

Dans le cadre de l'instrument de préadhésion pour la Turquie, les rapports de projet finaux des contractants, les derniers rapports de contrôle des bénéficiaires et les rapports d'évaluation intermédiaires fournissent tous des informations sur les résultats et l'impact probable des projets.

Pour la mise en œuvre des projets de l'IAP et depuis le contrôle effectué par la Cour, la Commission évalue systématiquement la réalisation des objectifs et la durabilité des projets dans son évaluation finale de la mise en œuvre des projets («*monitoring map*»). Depuis 2009, les bénéficiaires sont tenus d'établir un rapport de contrôle trimestriel. Les rapports extérieurs seront également plus fréquents, grâce à un système de contrôle orienté vers les résultats (*Results Oriented Monitoring, ROM*), qui deviendra opérationnel en 2010. Ces rapports supplémentaires permettront de mieux évaluer la réalisation des résultats et l'impact des projets au stade de l'achèvement du projet.

(Voir la réponse au point 57.)

62.

Depuis 2003, la Commission a mis en place un système d'évaluation intermédiaire dans le cadre duquel ont été réalisées des évaluations sectorielles et thématiques régulières de l'assistance fournie à la Turquie. Ces évaluations intervenant en cours de mise en œuvre des projets plutôt qu'après, elles ne peuvent pas être considérées comme des contrôles ex post. Toutefois, les principaux objectifs étaient d'évaluer la contribution de l'aide de préadhésion au processus global d'adhésion et de fournir des enseignements et des recommandations en vue d'améliorer la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité de l'aide.

Depuis le contrôle effectué par la Cour, la Commission a remplacé ce système par un nouvel outil d'évaluation intermédiaire, visant à évaluer la contribution de l'aide de préadhésion au processus global d'adhésion de la Turquie et plus spécifiquement aux objectifs stratégiques du DIPP, ainsi qu'à fournir des recommandations et des enseignements.

La Commission entreprendra une évaluation ex post de l'ensemble de l'instrument de préadhésion pour la Turquie (2002-2006) une fois que tous les projets auront été achevés.

Une évaluation ex post systématique au niveau des projets individuels n'est ni rentable (elle serait trop coûteuse) ni pertinente, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact et la durabilité, qu'il est souvent impossible d'isoler pour chaque projet et qu'il convient d'évaluer dans un contexte plus large prenant en compte toutes les aides annexes, ainsi que les mesures et les réformes politiques. Les évaluations ex post systématiques s'effectuent donc à un niveau supérieur à celui des projets, à savoir au niveau des secteurs, des thèmes, de l'instrument financier, des programmes, etc.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

64.

La Commission a pris ou va prendre des mesures destinées à améliorer les données de projet et de contrôle, à établir un cadre stratégique plus solide et à améliorer le processus de hiérarchisation et de sélection des projets.

65.

Depuis 2003, c'est le partenariat pour l'adhésion qui a orienté l'aide de préadhésion en faveur de la Turquie.

Avec l'introduction de l'IAP, la vérification du respect des priorités du partenariat pour l'adhésion s'est améliorée. Une vérification systématique du respect du partenariat pour l'adhésion (et du DIPP) s'opère dès le stade de l'idée de projet.

Depuis juillet 2009, des groupes de travail sectoriels contribuent à l'évaluation systématique des besoins sectoriels et à la hiérarchisation des idées de projets sur deux ans.

Cela permet de respecter pleinement les priorités du partenariat pour l'adhésion et les objectifs stratégiques du DIPP.

66.

Pour l'aide financière fournie à la Turquie au titre de l'IAP, la Commission a défini une logique d'intervention formée de strates successives constituées par l'accord d'association, l'accord d'union douanière, le mandat de négociation, les rapports annuels de suivi et la stratégie d'élargissement, le partenariat pour l'adhésion, le DIPP et les programmes annuels.

Le partenariat pour l'adhésion ne fixe pas de hiérarchie dans les priorités du processus de préadhésion. Seul le DIPP fixe des priorités pour le financement de l'IAP, basées sur le partenariat pour l'adhésion.

Si la logique d'intervention est jugée correcte, des lacunes ont été relevées dans la définition des objectifs stratégiques. Ces lacunes sont en passe d'être réparées. La définition d'objectifs stratégiques pour l'aide financière se fait, pour la Turquie, dans un contexte d'incertitude quant au rythme d'avancement des réformes politiques et des négociations d'adhésion.

67.

La Commission a pris ou va prendre des mesures destinées à améliorer les données de projet et de contrôle, ainsi que la mesurabilité des objectifs stratégiques.

Des évaluations intermédiaires ont été réalisées depuis 2003 sur la base de données existantes relatives aux projets et aux contrôles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

68.

Depuis le contrôle effectué par la Cour et dès l'été 2009, des travaux ont été engagés afin d'améliorer la mesurabilité des objectifs stratégiques ainsi que les indicateurs de résultats.

Recommandation sur les objectifs stratégiques

La Commission estime que la logique d'intervention pour l'aide financière qu'elle a établi sur la base d'un partenariat pour l'adhésion et d'un DIPP constitue un cadre adéquat. La Commission reconnaît que les indicateurs et les objectifs stratégiques peuvent encore être améliorés. Des efforts sont actuellement menés en ce sens.

La Commission est résolue à améliorer encore la logique d'intervention et le cadre stratégique d'aide de préadhésion au renforcement des institutions en Turquie. Un suivi de l'évaluation de la logique d'intervention pour l'aide de préadhésion en Turquie a été programmé.

La création des groupes de travail sectoriels, la formation des bénéficiaires (potentiels) et un solide processus conjoint (Turquie-Commission) d'évaluation et de sélection des projets sont autant d'éléments qui garantissent l'efficacité de l'aide fournie à la Turquie au titre du volet I de l'IAP.

Recommandation sur les fiches d'activité

La Commission cherche à améliorer l'information qu'elle fournit dans ce contexte. Un groupe de travail a été constitué au sein de la Commission pour trouver des moyens d'améliorer les fiches d'activité, y compris celles relatives à la politique d'élargissement.

Recommandation sur les propositions de projets

Les objectifs stratégiques retenus pour le financement de l'UE sont liés aux critères politiques du processus d'adhésion de la Turquie à l'UE. Tant au niveau politique que technique, la Commission incite fortement la Turquie à réaliser des avancées dans la réalisation des objectifs de préadhésion et des priorités du partenariat pour l'adhésion. Cela passe notamment par la préparation de projets susceptibles de contribuer à la réalisation de ces objectifs et priorités.

Dans le cadre de la programmation de l'IAP en matière de renforcement des institutions, les services de la Commission ont établi des procédures visant à encourager et à faciliter l'élaboration de propositions de projets répondant au mieux aux objectifs stratégiques de préadhésion dans un délai réaliste. Ces procédures concernent le cadre stratégique (le partenariat pour l'adhésion, le DIPP et les stratégies et/ou groupes de travail sectoriels), l'identification des projets (le document de processus de programmation de l'IAP, les groupes de travail sectoriels et le caractère obligatoire de l'évaluation des besoins et des études de faisabilité) et la sélection des projets (évaluation du respect du cadre stratégique et évaluation de la maturité, de la qualité et de la durabilité des projets).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

69.

Les institutions du système de mise en œuvre décentralisée disposent d'un bon niveau de ressources au stade de l'accréditation. L'accroissement des effectifs n'avait toutefois pas suivi l'augmentation des financements lors des premières années de fonctionnement de l'instrument. La Commission a réagi en fixant des objectifs quantitatifs pour les effectifs comme condition à l'allocation de nouveaux fonds à la Turquie. La nouvelle loi sur le Secrétariat général aux affaires de l'UE fera passer les effectifs de cette institution de 80 à 300.

Recommandation sur la conception des projets

La Commission estime que la définition de conditions strictes pour l'accréditation du système turc de mise en œuvre et le suivi rigoureux du respect de ces conditions (avec la perspective de sanctions) garantiront une mise en œuvre efficace de l'aide de préadhésion.

Les évaluations des besoins, les études de faisabilité et les autres études préparatoires continueront à être exigées, et une formation continuera à être fournie aux bénéficiaires potentiels pour le développement et la mise en œuvre des projets.

La planification des passations de marché s'est améliorée grâce à l'imposition d'exigences dans la préparation de la conception du projet, à la formation, mais aussi à un renforcement de la vigilance exercée par l'UCFC et des contrôles effectués par la Commission dans ce domaine.

71.

La Commission convient que les indicateurs et les références des projets antérieurs sont perfectibles.

Les objectifs de projets et les résultats escomptés SMART, et les indicateurs RACER pour le suivi de l'exécution des projets sont maintenant obligatoires. Le respect de cette obligation fait l'objet d'un contrôle strict de la Commission et du Secrétariat général aux affaires de l'UE.

Recommandation sur l'exécution des projets

Dans le cadre de l'IAP, les projets doivent impérativement répondre à des objectifs SMART et à des indicateurs RACER; ces éléments sont systématiquement vérifiés par la Commission et par le Secrétariat général aux affaires de l'UE.

Des mesures concrètes visant à améliorer le système de contrôle ont été prises en 2008/2009, à savoir un format amélioré de rapport de contrôle, un renforcement des contrôles de qualité effectués sur ces rapports par l'unité de contrôle créée au sein du Secrétariat général, un nouveau calendrier pour les réunions du SCSS et l'introduction d'un système de contrôle orienté vers les résultats. Parallèlement, la délégation de l'UE poursuit ses propres contrôles de la mise en œuvre des projets.

Les rapports de projet, et notamment le rapport final en fin de contrat, sont actuellement établis par les contractants pour la partie du projet qui les concerne. Les rapports de contrôle, et notamment les rapports de contrôle finaux après l'achèvement du projet, seront établis par le bénéficiaire du projet selon le nouveau format de rapport de contrôle. La délégation de la CE pratique également des contrôles de projets à intervalles variables.

L'évaluation ex post systématique au niveau des projets individuels n'entre pas dans la politique de la Commission, car elle serait trop coûteuse pour le bénéfice escompté.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation sur l'évaluation des programmes

La Commission a conclu un contrat d'évaluation au mois d'août 2009, qui permettra d'évaluer la contribution de l'aide de préadhésion en Turquie au processus global d'adhésion et plus spécifiquement aux objectifs stratégiques du DIPP. L'évaluation portera sur l'aide apportée à la Turquie de 2005 à 2008.

En ce qui concerne les instruments financiers précédents dans d'autres pays, la Commission entreprendra une évaluation ex post de l'instrument de préadhésion pour la Turquie (2002-2006) dès que les projets auront été achevés.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 16/2009

La gestion, par la Commission européenne, de l'aide de préadhésion en faveur de la Turquie

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2009 — 47 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-571-2

doi:10.2865/62608

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 ANALYSE LA GESTION, PAR LA COMMISSION, DE L'AIDE FINANCIÈRE DE PRÉADHÉSION EN FAVEUR DE LA TURQUIE. DE NOMBREUSES INSUFFISANCES COMMUNES AUX PROGRAMMES DE PRÉADHÉSION ONT ÉTÉ CONSTATÉES, NOTAMMENT EN CE QUI CONCERNE LA PREMIÈRE PÉRIODE D'AIDE DE PRÉADHÉSION (2000-2006). LA COMMISSION N'A PAS ASSORTI SON FINANCEMENT D'OBJECTIFS SUFFISAMMENT SPÉCIFIQUES POUR QUE LES EFFETS DES PROJETS PUISSENT ÊTRE ÉVALUÉS ET LES INFORMATIONS DONT ELLE DISPOSAIT NE LUI ONT PAS PERMIS DE DÉMONTRER L'EFFICACITÉ DE SON AIDE DE PRÉADHÉSION. TOUTEFOIS, LES PROJETS CONTRÔLÉS ONT PRODUIT LES RÉALISATIONS ESCOMPTÉES ET LES RÉSULTATS DE CES DERNIERS SONT SUSCEPTIBLES D'ÊTRE DURABLES.

LA COMMISSION A APPORTÉ D'IMPORTANTES AMÉLIORATIONS; CEPENDANT LA COUR FORMULE PLUSIEURS RECOMMANDATIONS EN VUE DE NOUVELLES MESURES CORRECTRICES. LES DOMAINES OÙ DES PROGRÈS SONT ABSOLUMENT NÉCESSAIRES CONCERNENT LA DÉFINITION D'OBJECTIFS STRATÉGIQUES EN MATIÈRE D'AIDE FINANCIÈRE, LA FIXATION DE DÉLAIS PLUS RÉALISTES POUR LA RÉALISATION DES OBJECTIFS, AINSI QUE LE CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE ET DES RÉSULTATS RÉELS DES PROJETS SUR LA BASE D'OBJECTIFS CLAIRS ET D'INDICATEURS ADÉQUATS.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9207-571-2



9 789292 075712