

Aide financière de préadhésion en faveur de la Turquie

2001/0097(CNS) - 20/12/2010 - Document de suivi

Le présent document constitue le rapport annuel 2009 sur la mise en œuvre du programme PHARE, l'Instrument de préadhésion pour la Turquie, le programme CARDS et la Facilité transitoire. Ses principales conclusions peuvent se résumer comme suit :

Programme PHARE, Instrument de préadhésion pour la Turquie et programme CARDS : en 2009, la gestion des programmes CARDS dans les pays bénéficiaires a été globalement satisfaisante. Vers la fin de la période de référence, les programmes 2001-2006 (2001-2004 dans le cas de la Croatie) avaient quasiment tous fait l'objet de contrats. Les décaissements étaient également en passe d'être terminés, atteignant plus de 90% des dotations CARDS 2001-2006 pour tous les bénéficiaires de ce programme, à l'exception de l'Albanie (72%).

Toutefois, avec des taux globaux de passation des marchés et de paiement, qui étaient respectivement de 85% et 73% des fonds à la fin de la période de passation de contrats en 2009 pour les programmes 2002-2006 relevant de l'instrument de préadhésion pour la Turquie, **les autorités de gestion compétentes en Turquie ont obtenu des résultats insatisfaisants**. La situation devrait s'améliorer à l'avenir grâce aux changements opérés au niveau de la gestion, aux nouveaux recrutements et à la reprise des activités de suivi. Les modifications (organisationnelles et procédurales) apportées à l'organisation et aux procédures des structures de gestion compétentes dans le cadre d'un renforcement de la supervision de la mise en œuvre décentralisée au titre de l'IAP devraient également avoir des effets positifs sur la gestion de l'aide relevant de l'instrument de préadhésion pour la Turquie.

En 2009, **la Bulgarie et la Roumanie** ont poursuivi la mise en œuvre des programmes nationaux et des programmes de coopération transfrontalière relevant de PHARE 2006. Bien que la plupart des activités relevant des projets mis en œuvre dans le cadre de ces programmes aient été menées à terme avant la fin de l'année, la vérification des résultats obtenus s'est poursuivie en 2010 et se prolongera en 2011.

Facilité transitoire : les dix pays qui ont adhéré à l'UE en mai 2004 ont clôturé la mise en œuvre des programmes relevant de la Facilité transitoire 2006 le 15 décembre 2009 avec les résultats et les effets escomptés, notamment le renforcement de l'administration publique des bénéficiaires et la contribution à la satisfaction des besoins restants en matière d'adoption de l'acquis. À la fin de la période de référence, les taux de décaissement dans le cadre de la Facilité transitoire 2005 variaient de 84% pour Malte à plus de 98% pour Chypre. Quant à la Bulgarie et à la Roumanie, elles ont poursuivi, en 2009, leurs activités d'adjudication et de mise en œuvre de programmes relevant de la Facilité transitoire 2007. À l'échéance du délai de passation des contrats, fixée au 15 décembre 2009, ces deux pays avaient atteint un taux de passation de contrats légèrement inférieur à 70%.

Principaux enseignements et évolutions tirés de la mise en œuvre de PHARE et de la Facilité transitoire en Bulgarie et en Roumanie : l'un des principaux événements à signaler pour l'année 2009 est la **suspension des fonds à la Bulgarie en février 2008** et le retrait consécutif de l'accréditation de deux organismes bulgares chargés de la mise en œuvre en juillet de la même année. En 2009, des progrès ont été accomplis dans la prise en compte et la quantification des faiblesses du système de contrôle et, à partir du mois de juillet, dans le suivi des irrégularités assuré par les autorités bulgares compétentes. À la fin du mois d'octobre 2009, la Bulgarie a soumis à la Commission des propositions de corrections financières, ce qui a conduit celle-ci à annuler sa décision de suspension le 18 novembre 2009.

Tirant les enseignements de ces événements, la Commission a mis en œuvre, au cours de la période considérée, un **vaste programme visant à satisfaire de manière plus complète aux standards de contrôle interne** pour améliorer l'obligation de rendre des comptes, renforcer le processus d'assurance et améliorer l'efficacité de la prise de décision lors de la programmation et de la mise en œuvre de l'aide.

Parmi les autres mesures prises en 2009 par la Commission concernant la gestion des programmes de préadhésion arrivant à leur terme, il convient de mentionner l'adoption d'un **document de stratégie en matière de contrôle et d'instructions aux délégations** qui visent à guider celles-ci dans leur élaboration de standards de contrôle interne, en particulier dans les Balkans occidentaux.

La mise en œuvre de PHARE et de la Facilité transitoire en Bulgarie et en Roumanie a montré qu'il était souhaitable d'instaurer, avant l'adhésion, **une gestion décentralisée de l'aide de l'UE sans contrôles ex ante**, de manière à ce que son efficacité puisse être démontrée et confirmée dans les faits **sous l'étroite surveillance de la Commission**. Celle-ci a dès lors imposé des conditions strictes aux autorités croates en ce qui concerne la décentralisation de la gestion des fonds IAP. Elle prendra en outre des mesures équivalentes pour la Turquie.

La mise en œuvre de l'aide de préadhésion en Bulgarie et en Roumanie a également montré que les questions restées en suspens pendant la dernière année de mise en œuvre peuvent être complexes et nécessiter la mobilisation de nombreuses ressources. C'est pourquoi, la Commission a redoublé d'efforts en 2009 afin d'assurer une **surveillance et un suivi ex-post plus étroits des programmes** arrivant à leur terme. Enfin, l'expérience en Bulgarie et en Roumanie a également eu des répercussions sur la coordination de l'aide de préadhésion de l'UE dans ces pays. Faisant suite à la demande du Parlement européen d'être régulièrement informé de l'état de la mise en œuvre des fonds en Bulgarie et en Roumanie, la Commission a créé en 2009 un **mécanisme supplémentaire de coordination interne** pour contrôler la gestion des fonds de l'UE dans ces deux pays.

Enseignements tirés de la mise en œuvre de l'Instrument de préadhésion pour la Turquie : tout en reconnaissant que les projets financés sur les ressources du budget de l'UE avaient produit les résultats escomptés et que ces résultats seraient probablement viables, la Cour des comptes a considéré, dans son rapport spécial n° 16/2009, que par le passé, le lien entre l'aide et les priorités du programme d'élargissement, d'une part, et l'efficacité de celle-ci à l'appui de ces priorités, d'autre part, ne pouvait être suffisamment démontré. En conséquence, la Commission a pris des mesures dans le cadre du nouvel instrument d'aide de préadhésion (IAP) pour accroître l'efficacité de celui-ci. En plus de renforcer le système de gestion et de contrôle relevant du mode de mise en œuvre décentralisée, elle entend que l'aide financière soit plus en phase avec les priorités politiques et que les futurs projets soient assortis d'objectifs plus clairs. Les actions de contrôle, d'évaluation et de surveillance devront en outre garantir que les améliorations soient effectives et permettent, le cas échéant, d'apporter de nouvelles modifications au système en cours de route.

Efficacité globale des instruments : en 2009, des évaluations sectorielles, thématiques et *ad hoc* ont été effectuées de l'ensemble des programmes concernés. D'après ces évaluations, l'aide fournie a globalement répondu aux priorités et stratégies définies de commun accord avec les bénéficiaires. Les conclusions des évaluations qualifient l'efficacité de l'aide de «modérément satisfaisante» à «modérément insatisfaisante». L'aide a produit des résultats positifs, parmi lesquels un renforcement des capacités des effectifs et des organismes collaborant à des programmes financés par l'UE dans tous les secteurs, ce qui a eu un effet bénéfique sur les politiques publiques, les organismes publics, les entités privées et les particuliers. Les instruments ont fourni aux bénéficiaires les moyens de moderniser les infrastructures, les équipements, les pratiques et les procédures. **Les interventions effectuées dans les secteurs soumis à évaluation ont donc eu un impact politique, social, environnemental et économique.**

Les faiblesses relevées dans les pays bénéficiaires en ce qui concerne la programmation (insuffisance des capacités institutionnelles de mise en œuvre et des stratégies nationales au stade d'élaboration des

propositions de projets), la mise en œuvre (capacités limitées des bénéficiaires dans certains secteurs et retards dans la mise en œuvre) et le suivi (fonctionnement opérationnel limité des sous-comités de suivi sectoriels) de l'aide ont souvent nui à son efficacité. Il a également été constaté que les outils permettant d'évaluer le rapport coût-efficacité de l'aide faisaient défaut et que la **capacité d'absorption des bénéficiaires restait assez faible**.

Parmi les recommandations relatives à la programmation future de l'aide, qui se basent sur les conclusions des évaluations, figurent la **nécessité pour les organismes bénéficiaires chargés de l'aide de préadhésion de se doter de capacités de programmation et de conception de projets plus adaptées**. En ce qui concerne la mise en œuvre, il convient d'accroître davantage l'efficacité administrative des structures nationales et des délégations de l'UE pour permettre l'organisation d'appels d'offres en temps voulu et prévenir les retards dans la mise en œuvre. Une fois mis en œuvre, les projets doivent faire l'objet d'un suivi plus systématique.

La question de l'impact à long terme et de la viabilité de l'aide de préadhésion n'est pas encore réglée chez la plupart des bénéficiaires, principalement à cause du taux de rotation élevé des effectifs et des incertitudes budgétaires liées au financement des activités de suivi et des coûts d'exploitation/de maintenance des projets. Les pouvoirs nationaux doivent donc remédier sans tarder au **taux de rotation élevé des effectifs** pour garantir l'impact à long terme et la viabilité de l'aide. Les futures actions de programmation devront également prendre en compte de manière plus systématique la question des moyens financiers nécessaires pour faire en sorte que les réalisations des programmes se transforment en résultats viables.