Rapport spécial n° 18/2012 (Décharge 2011): aide de l'Union européenne au Kosovo dans le domaine de l'état de droit

2012/2283(DEC) - 30/10/2012 - Document de base non législatif

OBJECTIF : établissement d'un rapport spécial (n° 18/2012) de la Cour des comptes sur l'aide apportée au Kosovo dans le domaine de l'état de droit.

CONTENU : le Kosovo est le principal bénéficiaire au monde de l'aide financière de l'UE par habitant et accueille la plus importante mission de gestion civile des crises jamais lancée par l'Union européenne (EULEX).

Audit : la Cour des comptes européenne a procédé à un audit de l'aide de l'UE au Kosovo en cherchant à examiner notamment si l'aide apportée donnait les résultats escomptés et en tentant d'évaluer l'incidence de celle-ci sur les progrès globaux enregistrés dans différents secteurs de l'état de droit. La Cour a également analysé la gestion de l'aide, notamment sur le plan de la coordination et de la gestion d' EULEX. L'échantillon d'audit se composait de 17 interventions de l'UE au Kosovo.

Elle a ainsi a constaté que l'aide en question **n'a pas été suffisamment efficace**. Bien que l'UE ait contribué au renforcement des capacités, notamment dans le secteur de la douane, l'aide apportée dans les domaines de la police et de la justice n'a donné lieu qu'à des succès modestes :

- le niveau de la criminalité organisée et de la corruption reste élevé au Kosovo,
- le système judiciaire continue à pâtir de l'ingérence politique, d'un manque d'efficacité et de transparence, ainsi que de la non-application de la législation,
- la capacité limitée des autorités kosovares à protéger les principaux témoins et les difficultés à réinstaller ces derniers à l'étranger constituent d'importantes lacunes,
- les progrès enregistrés dans **l'instauration de l'état de droit dans le Nord du Kosovo sont quasiment nuls**.

Au cours de la période 1999-2007, le Kosovo a reçu 3,5 milliards EUR des donateurs, la Commission européenne et les États membres de l'UE versant deux tiers de ce montant. Entre 2007 et 2011, l'aide de l' Union à l'état de droit via l'instrument d'aide de préadhésion et la mission EULEX a atteint près de 700 millions EUR en tout.

Conclusions de le Cour : l'efficacité limitée de l'aide de l'UE peut s'expliquer par la situation particulière du Kosovo, notamment les piètres conditions au moment de la déclaration d'indépendance pour établir l'état de droit. Cela étant, nonobstant les améliorations apportées au cours de la période examinée, l'audit a permis de constater qu'il existait d'importants domaines où **une meilleure gestion par le SEAE et la Commission aurait permis de rendre cette aide plus efficace**.

Ainsi, les États membres ont détaché auprès d'EULEX des agents trop peu nombreux et trop peu qualifiés et pour des périodes trop courtes. En outre, la coopération entre Europol et EULEX est soumise à des restrictions juridiques.

Les institutions de l'Union ont consenti des efforts considérables pour assurer une **coordination avec les États-Unis**, principal donateur bilatéral du Kosovo, mais il reste difficile d'arriver à une coordination totale avec eux.

Les interventions de l’UE ont donné des résultats limités dans **la lutte contre la corruption**, qui reste un problème majeur. Les pouvoirs des trois organismes kosovars compétents en la matière sont restreints et leurs responsabilités respectives se chevauchent. La supervision des marchés publics présente en outre un degré de complexité similaire. Par ailleurs, on dénombre plus de 150 pouvoirs adjudicateurs au Kosovo.

Bien que cette complexité et cette fragmentation accroissent le risque de corruption, l’UE n’a pas abordé le problème au niveau politique.

Un manque d’unanimité sur la question kosovare: la Cour souligne par ailleurs qu’au Kosovo et contrairement au reste des Balkans occidentaux, l’incitant que constitue une éventuelle adhésion à l’UE est compromis par **l’absence de position commune entre les États membres à propos de son indépendance**.

Recommandations de la Cour : en conclusion, la Cour estime qu’il faut améliorer encore les mécanismes de coordination de l’UE, y compris avec la communauté internationale. Elle recommande entre autres que :

- le SEAE et la Commission exploitent mieux le dialogue politique et la conditionnalité,
- une amélioration de la politique des visas : la possibilité de libéraliser le régime des visas pourrait agir comme un incitant en faveur de l’état de droit au Kosovo. Toutefois, 95 critères fixés par l'UE doivent être satisfaits pour permettre une telle libéralisation, ce qui risque de miner l’effet incitatif,
- le dialogue politique devrait être centré sur les conditions prioritaires,
- l’aide accordée par l’UE au Kosovo devrait être liée à des éléments de référence concrets et tenir compte des objectifs de l’UE en matière de sécurité intérieure.