

Gestion budgétaire des fonds de préadhésion dans les domaines des systèmes judiciaires et de lutte contre la corruption dans les pays candidats et potentiellement candidats

2011/2033(INI) - 04/10/2013 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission du contrôle budgétaire a adopté à l'unanimité le rapport d'initiative de Monica Luisa MACOVEI (PPE, RO) sur la gestion budgétaire des fonds de préadhésion de l'Union européenne dans les domaines des systèmes judiciaires et de la lutte contre la corruption dans les pays candidats et pays candidats potentiels.

Les députés considèrent que les pays candidats potentiels et les pays candidats doivent poursuivre leurs efforts d'amélioration de leurs systèmes judiciaires et de lutte contre la corruption, même après avoir adhéré à l'Union européenne. Ils rappellent que la lutte contre la corruption et la criminalité organisée est l'une des **priorités les plus importantes** pour tout pays candidat et tout pays candidat potentiel souhaitant adhérer à l'UE.

Réforme de la justice et lutte contre la corruption : les députés font un état des lieux précis des projets engagées via les Fonds préadhésion dans chacun des pays candidats et candidats potentiels et constatent la «nouvelle méthode» employée par la Commission pour aider ces pays à s'atteler à la réforme judiciaire et aux problèmes des affaires intérieures à un stade précoce du processus d'adhésion. Ils notent, cependant, qu'en moyenne 2,87% seulement de l'aide totale à la préadhésion accordée par l'Union pour la période 2007-2013 étaient consacrés à la justice et 0,52% à la lutte contre la corruption. Ils estiment que les projets cofinancés, en particulier dans les domaines de la justice et de la lutte contre la corruption, aboutissent à un degré d'appropriation supérieur des bénéficiaires et invitent par conséquent la Commission à augmenter, dans le cadre de l'IAP II, le nombre de projets cofinancés par les autorités nationales.

D'une manière générale, ils regrettent que le montant de l'aide à la préadhésion consacré à la réforme judiciaire et à la lutte contre la corruption **ne reflète pas la priorité fixée par la Commission dans ce domaine**. Ils appellent la Commission et les pays bénéficiaires à allouer une part plus importante et plus appropriée des fonds à ces deux secteurs, compte tenu de l'importance de ces questions et de la gravité des problèmes rencontrés dans ces domaines.

Ils regrettent par ailleurs que la Commission ne dispose pas d'un **instrument** qui lui permette de fournir un taux d'exécution de manière automatique pour les projets de préadhésion et l'appellent à rassembler semestriellement les données relatives au taux d'exécution des projets financés par l'UE.

Les députés soulignent que l'efficacité des projets de préadhésion mis en œuvre dans les domaines de la justice et de la lutte contre la corruption dépend essentiellement de la **volonté politique des autorités**. Ils déplorent ainsi l'absence, dans la plupart des pays candidats et candidats potentiels, de soutien politique fort en faveur de la mise en place de réformes.

Plusieurs propositions sont faites pour renforcer la lutte contre la corruption et réformer le secteur judiciaire. Entre autres propositions, les députés évoquent :

- une définition plus claire de la portée des projets dans les domaines des systèmes judiciaires et de la lutte contre la corruption ;
- l'information permanente du Parlement sur la mise en œuvre de l'IAP et de l'allocation des fonds aux pays candidats et candidats potentiels ;
- la construction de systèmes judiciaires **totalelement indépendants**, efficaces et justes ;
- le renforcement du professionnalisme, de la transparence et de l'efficacité des systèmes judiciaires.

En matière de **lutte contre la corruption**, les députés s'inquiètent de la situation dans les Balkans occidentaux et appellent à une meilleure planification des financements et des projets dans ces pays, en se fondant sur la coopération d'un large éventail de parties prenantes. Ils invitent la Commission à élaborer une **stratégie à plus long terme et élargie** en ce qui concerne le financement par l'Union des **organisations de la société civile** qui sont actives dans les domaines de la transparence et de la lutte contre la corruption au niveau national comme européen.

Les députés invitent également les autorités compétentes à améliorer la coopération interinstitutionnelle, en particulier avec les structures de répression, à sensibiliser l'opinion publique, à développer des capacités de programmation, de mise en œuvre et de suivi et à coopérer activement avec le Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

En matière de liberté de la presse et des médias et de liberté numérique, les députés demandent que des actions soient mises en œuvre au moyen de programmes au titre de l'IAP, ciblant tant les gouvernements et les citoyens que les points de vente de la presse et des médias.

Ils constatent en outre que l'aide préadhésion n'est pas toujours utilisée de manière cohérente en raison de l'absence d'approche et de stratégie régionales (ex. : divergence d'approches totales des financements en Croatie par rapport au Kosovo).

Mise en œuvre des projets : les députés observent que les projets de préadhésion ont une durée de vie comprise entre 1 et 3,5 ans. Sachant que de tels délais sont impossibles à tenir, les députés demandent à la Commission de prévoir des délais de mises en œuvre plus longs lors de la programmation de l'IAP II (5 à 7 ans). Ils déplorent également les retards chroniques de mise en œuvre des projets et d'efficacité de certains projets, notamment en Turquie.

Parallèlement, les députés relèvent la complexité des règles des programmes et appellent la Commission à trouver un équilibre entre la facilité d'accès au programme et la lutte contre les irrégularités dans le cadre de l'IAP II.

Ils réclament en outre :

- des activités préparatoires ("pilotes") dans le cas de grands projets ;
- une approche sectorielle plus complète dans les domaines des réformes judiciaires et de la lutte contre la corruption ;
- une coopération et une coordination renforcées avec d'autres donateurs et d'autres institutions financières.

Performance et durabilité : les députés rappellent que, suite à son contrôle des projets de préadhésion pour la période 2001-2005, la Cour des comptes européenne a déclaré que la durabilité des projets pourrait être accrue: i) si les bénéficiaires étaient davantage impliqués; ii) si aucun projet n'était lancé sans un plan de maintenance; iii) si la Commission assurait un suivi plus strict de la répartition et de l'utilisation des équipements et des infrastructures financés par l'Union; et iv) si l'assistance technique fournie était complétée par la volonté d'encourager activement les réformes institutionnelles. Ils observent par ailleurs que si globalement la qualité des projets s'est améliorée au fil du temps, certains continuent à ne pas être suffisamment ciblés.

Ils insistent dès lors sur la nécessité d'élaborer **des indicateurs qualitatifs** qui permettraient de mesurer les retombées à long terme des projets. Ils invitent la Commission à continuer de publier des orientations concernant l'utilisation d'indicateurs de performance dans le cadre de la programmation de l'IAP II.

Les députés réclament en outre : i) un renforcement des actions de formation dans le domaine de la justice ; ii) l'amélioration des réformes législatives conformément aux normes européennes.

ROM : les députés rappellent que la Commission évalue l'incidence et la durabilité des programmes de préadhésion par l'intermédiaire de rapports ROM (rapports relatifs au suivi axé sur les résultats) et soulignent que le nombre de ces rapports n'est pas identique dans tous les pays (31 en Albanie contre 0 en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Monténégro et en Serbie). Ils prient la Commission de mettre au point un plan d'action général pour le suivi, qui comprenne des outils d'évaluation autres que les rapports ROM, notamment des cadres **d'évaluation des performances sectorielles dotés d'indicateurs spécifiques**, mesurables, réalisables, pertinents et datés, afin de permettre le suivi complet des résultats des projets sur le long terme.

Transparence : les députés demandent la création d'une base de données répertoriant l'ensemble des projets financés au titre des programmes d'aide préadhésion dans laquelle tous les bénéficiaires des fonds de l'Union seraient répertoriés sur un seul et même site Internet indépendant. Ils constatent au passage l'engagement de la Commission d'aborder ces questions d'ici à 2015 par la publication d'informations concernant l'assistance IAP conformément à l'*International Aid Transparency Initiative* (qui a créé une norme commune relative à la publication électronique d'informations à jour, complètes et prospectives sur les ressources mises à disposition par l'intermédiaire de la coopération au développement).

Enfin, les députés reviennent sur chacun des pays concernés et brossent un tableau de chacune des actions entreprises et des lacunes constatées en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, en Croatie, au Kosovo, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, au Monténégro, en Serbie et en Turquie.