

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) - 22/10/2013 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté une résolution 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.

Le Parlement considère 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. Il rappelle 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 : le Parlement fait un état des lieux précis des projets engagés via les Fonds préadhésion dans chacun des pays candidats et candidats potentiels et constate 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. Il note, 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. Le Parlement relève par ailleurs que le niveau de cofinancement assuré par les autorités nationales diffère sensiblement d'un pays à un autre, la Croatie et la Turquie cofinçant la majeure partie de leurs projets, tandis que la Serbie fait couvrir intégralement l'ensemble de ses projets par l'aide de préadhésion de l'Union. Le Parlement estime 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. Il invite 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, il regrette 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**. Il appelle 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.

Il regrette 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'appelle à rassembler semestriellement les données relatives au taux d'exécution des projets financés par l'UE.

Le Parlement souligne 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**. Il déplore 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, le Parlement évoque :

- 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 **totale­ment 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**, le Parlement s'inquiète de la situation dans les Balkans occidentaux et appelle 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. Il invite 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.

Le Parlement invite 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, le Parlement demande 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.

Il constate 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 : le Parlement observe 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, le Parlement demande à la Commission de prévoir des délais de mise en œuvre plus longs lors de la programmation de l'IAP II (5 à 7 ans). Il déplore également les retards chroniques de mise en œuvre des projets et d'efficacité de certains projets, notamment en Turquie.

Parallèlement, le Parlement relève la complexité des règles des programmes et appelle 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.

Il réclame 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 : le Parlement rappelle 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. Il observe par ailleurs que si globalement la qualité des projets s'est améliorée au fil du temps, certains continuaient à ne pas être suffisamment ciblés.

Il insiste dès lors sur la nécessité d'élaborer **des indicateurs qualitatifs** qui permettraient de mesurer les retombées à long terme des projets. Il invite 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.

Le Parlement réclame 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 : le Parlement rappelle 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 souligne 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). Il prie 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 : le Parlement demande 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. Il constate 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, le Parlement revient sur chacun des pays concernés et brosse 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.