Programme PHARE: système décentralisé 1990-1995. Rapport spécial 3/97 Cour des Comptes

1997/2056(COS) - 21/05/1997 - Document de base non législatif

OBJECTIF : Le présent rapport spécial présenté par la Cour des Comptes porte sur la gestion du programme PHARE de 1990 à 1995. La Cour critique en particulier le système de gestion décentralisée mis en place par la Commission (DIS) qui a pris au fil des années une place trop prépondérante dans la mise en oeuvre effective et la gestion des crédits PHARE. Parallèlement, la Cour fait une série de recommandations à la Commission afin que des améliorations soient prévues à l'avenir dans la gestion décentralisée des fonds alloués. CONTENU : 1) Le principal grief fait par la Cour dans le cadre de ce dossier porte sur le fonctionnement du système décentralisé de mise en oeuvre et de gestion du programme PHARE en faveur des pays d'Europe centrale et orientale. La Commission européenne avait mis en place une structure de gestion et d'exécution décentralisée (DIS) afin de permettre une réalisation fluide des programmes et une mobilisation accélérée des ressources financières. Concrètement, cela signifie que la Commission a délégué partiellement son rôle de supervision et de contrôle à ses délégations sur place et que les responsabilités techniques et financières sont en grande partie assumées par les bénéficiaires eux-mêmes. La Cour des comptes critique également le fait que l'une des premières préoccupations de la Commission ait toujours été de veiller à l'engagement total des budgets annuels, alors que la passation des contrats et le déboursement réel des fonds n'a pas suivi le même rythme, et ce, pour plusieurs raisons : -personnel limité, -faible capacité d'absorption des crédits dans les pays bénéficiaires, -dispersion des fonds sur un trop grand nombre de projets, etc. Il s'est même avéré, selon la Cour, que les procédures décentralisées mises en place par la Commission (censées, en principe, faciliter la réalisation des projets) aient ralenti plutôt qu'accéléré la passation des contrats. Ainsi, fin 1995, sur les 1.294 Mécus versés à titre d'avances et acheminés par la DIS, 38% (soit 497 Mécus) étaient toujours en attente sur le comptes des administrations nationales des pays bénéficiaires. Pour rappel, entre 1990 et juin 1996, la Commission a engagé 5.757 millions d'Ecus au titre de PHARE (6.700 Mécus sont prévus de 1996 à 1999). Parallèlement, la décentralisation de la gestion des projets au profit des administrations nationales ne s'est pas accompagnée d'un transfert suffisant des responsabilités des services centraux de la Commission vers ses délégations sur place (lesquelles, par ailleurs, manqueraient de personnel et d'expertise financière). 2) Les unités de gestion des programmes (UGP), qui au sein des administrations nationales des pays bénéficiaires sont chargées de gérer les fonds PHARE, manquent aussi de personnel et de formation (une formation que la Commission aurait dû fournir, du moins partiellement, selon la Cour). Si la Commission a contribué au financement des coûts du personnel et des frais de fonctionnement des UGP, elle n'a toutefois pas défini les principes applicables à ces financements, à leur comptabilisation et à leur contrôle. La Cour confirme aussi que le recours intensif à l'assistance technique d'appui administratif et opérationnel en faveur des UGP (financé par PHARE) a été coûteux, notamment en raison de la "concurrence restreinte" à laquelle l'attribution des contrats ("qui a souvent manqué de transparence") a été soumise. Certains cabinets de consultants se sont ainsi vu attribuer un nombre disproportionné de contrats. La Commission a par ailleurs tardé à mettre en place un système de contrôle des dépenses des UGP, et elle n'a pas assuré une évaluation appropriée des programmes exécutés. 3) Une autre critique importante concerne la manière dont la Commission a appliqué les règles en matière de passation des marchés. Environ 80% des fonds PHARE gérés de façon décentralisée sont consacrés à des marchés de services (assistance technique), de fournitures ou de travaux. Leur passation est régie par l'article 118 du règlement financier et par l'article 7 du règlement PHARE. Le règlement financier prévoit que ces marchés soient passés "après appels d'offres restreints"; l'article 7 de PHARE stipule, en revanche, que pour les marchés d'un montant supérieur à 50.000 Ecus, la participation aux appels d'offres et aux marchés est ouverte, à égalité de conditions, à toutes les personnes physiques et morales des Etats membres et des pays PHARE. La Cour déplore que la Commission ait manifestement privilégié l'article 118 du règlement financier en décidant que les marchés de services supérieurs à 50.000 Ecus soient soumis à des appels d'offres restreints. En effet, cette pratique a fait en sorte que l'accès à égalité pour tous n'a pas toujours été

respecté (la révision fin 1995, de l'article 118 du règlement financier -prévoyant la publication des prévisions de marchés au Journal Officiel- a amélioré la transparence des conditions de passation des contrats dans le cadre du DIS). L'examen par la Cour d'une partie des "listes restreintes" en 1993 et 1994 a révélé que les entreprises originaires des Etats membres ont été retenues beaucoup plus fréquemment que celles des autres pays. En outre, la fréquence avec laquelle les entreprises sont retenues sur la liste restreinte est également déséquilibrée : un petit groupe de 24 entreprises (qui représente environ 3% du total des entreprises sollicitées) a été consulté entre 10 et 31 fois plus souvent que les autres. L'évaluation des offres elles-mêmes a également manqué de transparence. D'une manière générale, et en guise de conclusion, la Cour appuie le principe de la gestion décentralisée, mais elle estime indispensable que la mise en oeuvre de ce principe soit rationalisée par une meilleure définition des tâches et une réduction du nombre des programmes. Des tâches de supervision et de contrôle devraient notamment être confiées aux délégations de la Commission sur place. Pour cela, les ressources humaines devraient être renforcées. Par ailleurs, les pays bénéficiaires devraient être davantage associés au financement des programmes et l'évaluation des projets exécutés systématisée et renforcée.