

772825

Université Galatasaray  
Institut des Sciences Sociales  
Droit de l'Union Européenne

LE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE INSTITUTIONNELLE  
DES PAYS CANDIDATS A L'UNION EUROPEENNE:  
LE CAS TURC  
(A LA LUMIERE DES PREMIERES REALISATIONS)

Emre ALPMAN

Directeur de Recherche  
Prof. Dr. Işıl KARAKAŞ

Mémoire pour l'obtention du DEA Droit Européen

Septembre 2004



*Avec mes remerciements au personnel  
du Secrétariat Général pour l'Union Européenne,  
aux fonctionnaires anonymes de la Commission*

<b>INTRODUCTION</b>	01
<b>PREMIERE PARTIE-LA FORMATION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE INSTITUTIONNELLE AU COURS DU PROCESSUS D'ELARGISSEMENT</b>	02
<b>Chapitre I. Elaboration d'une stratégie à l'aide des instruments de préadhésion</b>	02
<b>Section I- Application de l'acquis communautaire</b>	03
<b>Sous-Section I-Une conditionnalité pour l'adhésion et une finalité pour le renforcement de la capacité institutionnelle</b>	03
<b>Sous-Section II-Acquis communautaire face aux carences</b>	06
<b>Section II-Le renforcement de la capacité institutionnelle guidé par la stratégie de préadhésion et dans le cadre du Programme PHARE</b>	07
<b>Sous-Section I-Une stratégie de préadhésion et un changement de paradigme</b>	07
<b>Sous-Section II-La réforme</b>	09
<b>Chapitre II. La Stratégie de préadhésion pour la Turquie : PHARE par mimétisme</b>	12
<b>Section I-Le renforcement de la capacité institutionnelle axé sur la préadhésion</b>	12
<b>Section II-L'impact institutionnel de la stratégie de préadhésion sur l'administration turque</b>	15
<b>Sous-Section I-L'impact institutionnel sous-estimé par les autorités turques</b>	18
<b>Sous-Section II-Le statut juridique de l'unité centrale de financement et de passation de contrats (UCFPC)</b>	19
<b>Sous-Section III-Passation de marchés : Quelle légitimité ?</b>	23
<b>DEUXIEME PARTIE-LE JUMELAGE COMME PRINCIPAL INSTRUMENT DE RENFORCEMENT DE LA CAPACITE INSTITUTIONNELLE DANS LES PAYS CANDIDATS</b>	27
<b>Chapitre I. Concept et mise en Œuvre du jumelage</b>	27
<b>Section I-Origines</b>	28
<b>Sous-Section I-Evolution</b>	30
<b>Sous-Section II-Caractéristiques</b>	31
<b>Section II-Acteurs et gestion</b>	32
<b>Sous-Section I-Commission : facilitatrice et gardienne du jumelage</b>	33
<b>Sous-Section II-Pays Candidat et le(s) pays partenaire(s) : parties de la convention de jumelage</b>	34
<b>Sous-Section III-Conseillers Préadhésion et Directeurs de projets animateurs de la gestion du jumelage</b>	35
<b>Section III-Introduction récente de l'instrument de jumelage en Turquie</b>	37
<b>Sous-Section I-Soucis Sécuritaires de l'Union : Facteur déterminant dans les choix</b>	41

<b>Sous-Section II-Renforcement des institutions : D'abord le Marché</b>	42
<b>Sous-Section III-Le grand absent : l'agriculture</b>	43
<b>Chapitre II. Une Tentative d'Evaluation de l'Instrument de Jumelage</b>	48
<b>Section I-Evaluer le jumelage institutionnel quant à son efficacité vis-à-vis des pays candidates</b>	48
<b>Sous-Section I-Un succès mitigé</b>	48
<b>Sous-Section II-L'appropriation des projets</b>	50
<b>Section II-Analyser l'impact institutionnel du jumelage sur les administrations des Etats members</b>	52
<b>Sous-Section I-Impact au niveau normatif</b>	52
<b>Sous-Section II-Impact au niveau organisationnel</b>	55
<b>CONCLUSION</b>	57
<b>ANNEXES</b>	59
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	68



**LISTE DES TABLEAUX**

TABLEAU 2.1: Liste des projets de jumelage en Turquie (2002-2003).....	38
TABLEAU 2.2 : Tableau comparatif des jumelagescatégorisés en fonction de domaines des partenariats d'adhésion.....	46

**LISTE DES FIGURES**

FIGURE 1.1 : La légalité de la procédure de passation des marchés.....	26
--	----

## INTRODUCTION

En règle générale, le renforcement des capacités se définit comme un processus endogène au travers duquel une société modifie ses règles, ses institutions et son mode de vie, accroît son capital social et améliore ses facultés de réaction, d'adaptation et d'autodiscipline. Dans le cadre des relations interétatiques ou entre Etats et organisations supranationales de niveau de développement différencié ce processus peut aisément devenir exogène en fonction du contexte politique dans lequel se trouvent et se retrouvent les acteurs.

Il est aisé de distribuer les rôles sur la scène des relations turco-européennes. La Turquie souhaitant adhérer à l'Union européenne comme les autres pays candidats, éprouve la nécessité de créer de nouvelles institutions, de les améliorer, de les redéfinir et de les transformer en raison du constat –amer- des niveaux de développement différenciés au détriment d'elle.

Ce processus est exogène ; l'initiative de la détermination d'une action sous les dénominations d'une « stratégie de préadhésion » ou d'un « partenariat d'adhésion » venant de l'Union européenne, le renforcement de la capacité institutionnelle ne peut être analysé qu'en recourant à l'étude de la politique européenne dans le domaine de l'élargissement. Le présent mémoire tente de donner un aperçu de cette politique en se focalisant sur les programmes d'aide à l'adhésion, notamment sur celui qui a servi de modèle aux autres dans le processus de renforcement de la capacité institutionnelle des pays candidats : le programme PHARE et son principal instrument, à savoir le jumelage institutionnel. Les mimétismes entre ce programme et la stratégie de préadhésion pour la Turquie nécessitent d'être explorés à la lumière des toutes premières réalisations sur le terrain avec ses complications au niveau de droit interne.

PREMIERE PARTIE-LA FORMATION D'UNE POLITIQUE EUROPEENNE DE  
RENFORCEMENT DE LA CAPACITE INSTITUTIONNELLE AU COURS DU  
PROCESSUS D'ELARGISSEMENT

Chapitre I. Elaboration d'une stratégie à l'aide des instruments de préadhésion

La chute du mur de Berlin et les bouleversements politiques dans les pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO<sup>1</sup>) qui l'ont suivie, ont entraîné la mise en place d'une logique de coopération entre l'Union européenne et ces pays. Cette logique initialement guidée par l'aide à la transition s'est transformée en une logique de soutien aux réformes institutionnelles dès que la volonté des PECO d'adhérer à l'Union s'est exprimée. Le programme PHARE,<sup>2</sup> voit le jour lors du sommet de l'Arche (G7) à Paris, les 14 et 15 Juillet 1989, durant lequel les Etats membres de l'Union européenne décident de créer un programme d'assistance multilatérale aux PECO. Initialement destiné à la Pologne et à la Hongrie, ce programme sera, dès sa deuxième année de fonctionnement étendu aux autres PECO sans toutefois changer de nom. À la suite du Conseil européen de Copenhague (1993) l'aide du programme PHARE a été réorientée de manière, notamment, à développer de façon significative l'investissement dans l'infrastructure. Cependant, la focalisation totale de Phare sur la "préadhésion" n'est intervenue qu'en 1997, en réponse au lancement par le Conseil européen de Luxembourg (1997) de l'actuel processus d'élargissement. Ainsi, PHARE est devenu le principal instrument de préadhésion dans lequel la

---

<sup>1</sup> L'acronyme PECO est employé pour désigner la Pologne, la République Tchèque, la Slovaquie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie

<sup>2</sup> PHARE : Pologne-Hongrie, Aide à la Reconstruction Economique ; Règlement du Conseil no : 3906/89

stratégie de renforcement de la capacité institutionnelle s'est forgée. Afin de mieux cerner cette stratégie, il s'avère important de comprendre le concept de l'acquis avant de suivre l'évolution de PHARE.

### Section I- Application de l'acquis communautaire

L'acquis communautaire est central dans l'appréhension de renforcement de la capacité institutionnelle. Il est loisible de saisir ce concept dans sa définition comme condition pour l'adhésion mais aussi dans sa fonction lors du processus de renforcement de la capacité institutionnelle. Cependant cet acquis, posé en tant que finalité dans la logique de renforcement de la capacité institutionnelle est loin d'être homogène et présente des lacunes tant dans des domaines concernant l'administration que dans sa manière inégale de son application toujours en évolution par les Etats membres et par les pays candidats receveurs de l'acquis.

La notion d'acquis communautaire définit l'ensemble des droits et des obligations qui découlent de l'appartenance à l'Union européenne. L'acquis communautaire inclut donc à la fois les droits et obligations découlant des traités et des objectifs et principes qu'ils fixent (droit originaire), ainsi que tous les actes pris en application de ces traités (droit dérivé). Il comprend en outre les accords internationaux conclus par la Communauté européenne (CE) et l'Union européenne, ainsi que les actes pris au titre de la politique étrangère et de sécurité commune, et de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures. Dans le cadre du processus d'élargissement de l'Union européenne, tous les pays candidats doivent reprendre cet acquis communautaire, c'est-à-dire l'accepter et le mettre en oeuvre dans leur législation nationale, le cas échéant. Il s'agit là, pour les futurs membres, d'une des difficultés principales de leur préparation à l'adhésion du fait de l'étendue très important de cet acquis et de sa constante évolution. S'il ne peut être remis en cause (il ne peut diminuer), il est en revanche en continuel développement.

#### Sous-Section I-Une conditionnalité pour l'adhésion et une finalité pour le renforcement de la capacité institutionnelle

Jusqu'à l'ouverture des négociations d'adhésion avec les pays candidats en 1998, l'Union européenne avait agi en s'appuyant sur une logique de coopération avec les pays tiers : accords économiques et d'association, programmes d'aide à la

démocratisation et à l'intégration dans l'économie de marché. Cependant la définition des conditionnalités politique, économique et institutionnelle comme critères d'adhésion lors du Sommet de Copenhague a apporté aux acteurs européens de nouveaux moyens de contrainte discursive sur les thèmes du respect de la démocratie, de la création d'une économie de marché et surtout de la reprise de l'acquis communautaire.<sup>3</sup> Au nombre de trois, ces critères se recoupent dans la pratique : les pays candidats doivent disposer « des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection » (critère politique) ; doivent assurer « l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union » (critère économique) et avoir « la capacité d'en assumer les obligations et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire » (aptitude à assumer les obligations découlant de l'adhésion). La nature jugée « vague » et « imprécise »<sup>4</sup> de ces conditions a ouvert un large terrain d'interprétation aux instances communautaires (la conditionnalité de Copenhague a davantage été développée dans les rapports réguliers de la Commission ainsi que dans les partenariats d'adhésion<sup>5</sup>). En conséquence, le troisième critère, beaucoup plus vague, a été ultérieurement réinterprété et complété pour devenir le critère d'adhésion par excellence.<sup>6</sup>

Le Conseil Européen de Madrid en 1995, a mis en évidence l'importance non seulement de transposer l'acquis dans la législation nationale, mais aussi d'assurer son application effective au moyen de structures administratives et judiciaires appropriés : « [Le Conseil] confirme, par ailleurs, la nécessité de bien préparer l'élargissement sur la base des critères fixés à Copenhague et dans le cadre de la stratégie de préadhésion définie à Essen pour les PECO ; cette stratégie devra être intensifiée afin de créer les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse de ces Etats grâce notamment au développement de l'économie de marché, à l'adaptation de leurs structures administratives et à la création d'un environnement

<sup>3</sup> G. MARCOU, « Introduction », numéro spécial sur « L'élargissement de la Communauté européenne : Aspects Administratifs et Juridiques », Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2002, vol.33 no : 3, pp. 5-10

<sup>4</sup> Ned BURTON (rapporteur), « Assessing the Accession Criteria », workshop 1: Political Dimensions of the Accession Criteria, European Research Institute, 30 November 2002, pp.3-6

<sup>5</sup> Klaudijus MANIOKAS, « Methodology of the EU Enlargement : A Critical Appraisal », article présenté dans la conférence intitulée « Changing Rules, Changing Institutions », Bratislava, 29 September-2 October 2000

<sup>6</sup> Elsa TULMETS, « Les Programmes d'Aide de l'Union européenne à l'Est : Analyser l'Impact des Réformes », Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2003, vol. 34 no : 3, p. 9

économique et monétaire stable. » (Conseil Européen de Madrid, les 15 et 16 Décembre, Conclusions de la Présidence)

Ainsi, un quatrième critère, de nature transversale, lié au « renforcement des capacités institutionnelles » ou « administratives et judiciaires », qualifié en 2002 de « préalable essentiel à l'indispensable esprit de confiance mutuelle dans lequel devra s'inscrire l'adhésion<sup>7</sup> » était né. Les avis de la Commission de 1997 et des partenariats d'adhésion de 1998 insistent tous sur l'importance de ces capacités pour assurer le respect de l'acquis. Il faudrait noter que par ces quelques phrases, le Conseil Européen de Madrid a introduit une condition qui n'a pas de précédent dans des vagues d'élargissement antérieures comme celle vers l'Autriche, la Finlande et la Suède. Sans doute, ces trois pays avaient été jugés capables d'assumer leurs obligations découlant de l'adhésion *via* une structure administrative efficace.<sup>8</sup>

L'acquis communautaire se présente aussi comme une finalité dans la notion du renforcement de la capacité institutionnelle définie par la Commission : Il s'agit du « renforcement des structures, des ressources humaines et des capacités de gestion nécessaires à la mise en œuvre de l'acquis<sup>9</sup>. » Excepté la finalité qui consiste en l'application de l'acquis communautaire, la définition de la Commission englobe toute une gamme de concepts tels que le développement organisationnel, le renforcement des moyens d'actions, rendement, économie institutionnelle. De cette définition large, on peut déduire que le développement de la capacité a trait aux démarches, aux stratégies et aux méthodologies utilisées par les participants nationaux et/ou les intervenants extérieurs dans le but d'aider les organisations et/ou les systèmes à améliorer leur rendement. Cette définition large utilisée par les organisations d'aide au développement et par le FMI depuis le début des années 90 semble être reformulée par la Commission pour la canaliser à la mise en œuvre de l'acquis communautaire. Cette définition « adaptée » de renforcement de la capacité institutionnelle se retrouve dans un autre terme utilisé par la Commission à savoir « la création d'institutions » (« institution-building » en anglais). Le renforcement des

<sup>7</sup> Commission Européenne, « Vers l'Union Elargie. Document de Stratégie et Rapport sur les Progrès Réalisés par Chacun des Pays Candidats sur la Voie de l'Adhésion », (COM(2002)700 final, SEC(2002) 1400-1412) pp. 7-10

<sup>8</sup> Antoaneta L. DIMITROVA, « Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement », *West European Politics*, Vol.25, no: 4, pp. 171-190

<sup>9</sup> Commission Européenne, « Jumelage : Un Instrument d'Institution Building », fascicule d'information, Décembre

structures ne se limiterait pas seulement aux organisations étatiques et administratives existantes mais à la totalité des contraintes conçues par les individus «structurant» leur comportement. Ces contraintes peuvent être formelles (par ex. règlements, lois) et surtout non formelles (par ex. normes de comportement, les conventions, les codes de conduite imposés par soi-même ou par les marchés). Etant donné qu'une large partie de l'application de l'acquis communautaire repose sur les normes non formelles, on comprend mieux l'appréhension *largo sensu* par la Commission du concept de renforcement de la capacité institutionnelle au détriment de la clarté dans la définition. Il faudrait dernièrement noter que l'instrument privilégié de ce concept qui est « le jumelage institutionnel » (voir la deuxième partie) vise non seulement le transfert des normes formelles de droit communautaire mais aussi toute forme de règles non formelles dans l'application de celui-ci.

Les « jumelages institutionnels » du programme PHARE, se sont donc avérés le principal instrument permettant de vérifier le respect d'une conditionnalité, certes définie selon trois critères en 1993 mais focalisée, ces dernières années, sur la reprise de l'acquis communautaire. Cependant cet acquis reste lacunaire.

#### Sous-Section II-Acquis communautaire face aux carences

Bien que dans les divers domaines de l'acquis les objectifs des réformes sont assez clairs, les pays candidats devant transposer la législation communautaire dans leur ordre juridique national, on ne peut pas parler d'un acquis communautaire en ce qui concerne la fixation de normes pour les systèmes horizontaux de gestion des affaires publiques ou pour les administrations publiques nationales. La raison en est qu'en matière administrative, l'Union européenne n'a pas de compétence directe. Les Etats membres demeurent compétents pour organiser leur administration nationale. Par conséquent le fait que les jumelages puissent promouvoir un modèle unique européen d'application du droit est problématique. Malgré les études du programme SIGMA de l'OCDE en faveur de la réalisation d'un « espace administrative européen »<sup>10</sup>, ces efforts semblent être embryonnaires par le jeu des compétences des Etats membres.

<sup>10</sup> SIGMA, "Principes Européens d'Administration Publique", CCNM/SIGMA/PUMA(99)44

L'application de l'acquis communautaire par les pays candidats pose un autre problème qui a trait au caractère « dynamique » de celui-ci. On sait que le droit communautaire a été le grand catalyseur de l'intégration européenne. Le rôle joué par la Cour de Justice de l'Union européenne dans la création de l'ordre juridique communautaire notamment par les principes de primauté et d'effet direct et l'intégration réussie entre les juridictions nationales des Etats membres et la Cour de Luxembourg par le jeu de questions préjudicielles ont entraîné un système juridictionnel complet dans les domaines entrant dans les compétences de l'Union. Ceci a contribué à la pleine et légitime appropriation de l'acquis communautaire par les Etats membres toute en participant activement à la constante évolution de celui-ci. Par contre, les pays candidats sont privés de cette « plénitude juridictionnelle » et reste naturellement à l'écart de l'évolution de l'acquis. En conséquence vu l'exigence de transposer et d'appliquer les obligations découlant de l'adhésion imposée aux candidats (troisième critère de Copenhague) on peut parler d'un écart entre les niveaux d'appropriation de l'acquis par les Etats membres et les pays candidats. Il est significatif à cet égard que l'organisation juridictionnelle des pays candidats dont celle de la Turquie n'ait pas attiré suffisamment attention dans les efforts de renforcement de la capacité institutionnelle de l'Union. Bien que la Justice et Affaires Intérieures arrivent en tête dans les projets de jumelages institutionnels en Turquie, cette manque est éloquent. Comment faire vivre dans les futurs Etats membres la colonne vertébrale de l'Union, à savoir l'application du droit communautaire par les juridictions nationales, sans accorder l'assistance nécessaire pour le renforcement de la capacité institutionnelle en la matière?

## Section II-Le renforcement de la capacité institutionnelle guidé par la stratégie de préadhésion et dans le cadre du Programme PHARE

### Sous-Section I-Une stratégie de préadhésion et un changement de paradigme

Le fait que les pays candidats les plus faibles économiquement de l'histoire de l'Union européenne aient plus de difficultés que les candidats précédents à s'intégrer dans l'Union européenne a entraîné la nécessité de développer une nouvelle stratégie qui garantirait la préparation à l'adhésion des pays associés. Les discussions et les débats politiques internes tout au long de l'année 1994 ont abouti

à la définition d'une stratégie de préadhésion. Celle-ci était initialement pensée dans la perspective du marché unique et elle a donné naissance au Livre Blanc de la Commission sur la préparation des pays associés d'Europe Centrale et Orientale au marché intérieur, à un dialogue structuré et au renforcement dans le programme PHARE du soutien aux infrastructures. Cette stratégie a été officialisée lors du Conseil Européen d'Essen de 1994.<sup>11</sup> La législation contenue dans le livre blanc était entièrement dérivée des accords sur le marché intérieur et les deux autres domaines de l'acquis, à savoir l'union économique et monétaire et la justice et affaires intérieures ne faisaient que se développer parallèlement au processus d'adhésion.<sup>12</sup> En 1994, un projet-pilote a été lancé en République Tchèque afin d'aider ce pays à adopter les lois relatives au marché intérieure. Le projet avait pour mission d'élaborer les lois et les règlements ainsi que des programmes de formation et de fournir des matériels informatiques. Un consortium composé de trois entreprises de conseil juridique et de deux organismes de formation a été invité à mener à bien cette mission. Des besoins similaires dans les autres pays candidats ont eu pour conséquence la propagation de ce genre d'assistance.<sup>13</sup>

La capacité d'absorption insuffisante des aides allouées aux pays candidats était préoccupante pour la Commission : Par exemple, un défaut de cadres techniques formés à la gestion de l'aide a valu à la Hongrie de ne toucher que la moitié des sommes qui lui étaient destinées en 1995.

Quant aux procédures et la programmation de l'aide pendant la période 1990-1997, PHARE était basé sur un principe de centralisation, que ce soit pour l'évaluation des projets, pour la gestion, pour le suivi ou pour le contrôle. La centralisation résultait de la volonté de la Commission d'exercer un contrôle strict sur les fonds engagés. De l'autre côté, PHARE opérait sur la base de la demande (demand-driven), c'est-à-dire que les pays candidats proposaient directement des projets à la Commission. L'excessive centralisation des procédures de décision et d'attribution des fonds a eu comme conséquence l'allongement de la durée moyenne d'exécution des projets. Le

<sup>11</sup> Arne NIEMANN, « The PHARE Programme and the Concept of Spillover : Neofunctionalism in the Making », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no: 3 pp. 435-436

<sup>12</sup> Michael J. STEFFENS, « La Réforme de la Stratégie d'Elargissement de l'UE de 1997 : Instrument des Jumelages, Apprentissages et Transferts Politiques », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003, vol.34 no : 3, p. 41

<sup>13</sup> *ibid*

retard moyen de décaissement des fonds engagés était progressivement passé de 2 ans en 1991 à 3 ans en 1995 pour atteindre 5 ans en 1999.<sup>14</sup> En outre, la gestion de PHARE pêchait par une absence de transparence mise en exergue par un rapport spécial de la Cour des Comptes.<sup>15</sup> Enfin, concernant les conditions d'attribution de PHARE, l'Union européenne s'était alignée sur celle appliquées par le FMI, à savoir la mise en place de mesures d'austérité ainsi que de mesures d'ajustement structurel.<sup>16</sup>

## Sous-Section II-La réforme

La réforme de 1997 opère de nouvelles idées directrices dans la coopération européenne en introduisant la notion de « création d'institution » (« institution-building ») et de « partenariat ».<sup>17</sup> Les politiques menées dans cette optique nouvelle sont censées remédier aux ravages causés par les politiques d'ajustement structurel et de privatisation recommandées par le FMI et la Banque Mondiale.

A partir de 1997, PHARE est transformé en instrument financier de préadhésion et il est destiné à soutenir les réformes institutionnelles. Désormais le programme se concentre exclusivement sur les priorités de préadhésion définies par le Conseil dans les partenariats d'adhésion pour chaque pays candidat. Il vaudrait mieux s'attarder sur le concept de ces partenariats d'adhésion. La mise en place de ceux-ci repose sur un mécanisme en deux temps : le règlement-cadre et les décisions relatives aux partenariats individuels destinés pour chaque pays candidats. Il est important de souligner que le règlement-cadre a entraîné un changement essentiel dans la répartition des pouvoirs entre le Conseil et la Commission pour l'attribution de l'assistance économique. Jusqu'à présent, le Conseil n'intervenait que pour l'adoption du règlement de principe accordant une aide économique à un pays ou à une zone régionale, mais il appartenait à la Commission de choisir les actions à financer, en tenant compte des préférences et des vœux exprimés par les pays bénéficiaires. Certes un Comité de gestion, composé des représentants des Etats

<sup>14</sup> Aude HAPIOT, Assen SLIM, « Les Aides Européennes aux PECO. Vers une Meilleure Affectation des Fonds ? », *Le Courrier des Pays de l'Est*, no : 1034, Avril 2003 pp. 50-51

<sup>15</sup> Cour des Comptes, Rapport Spécial 3/97, Chapitre 4

<sup>16</sup> Aude HAPIOT, Assen SLIM, *ibid*

<sup>17</sup> Elsa TULMETS, « Les Programmes d'Aide de l'Union européenne à l'Est : Analyser l'Impact des Réformes », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003, vol. 34 no : 3, p. 9

membres et présidé par le représentant de la Commission, pouvait émettre un avis négatif à l'encontre des décisions de la Commission, provoquant la saisine du Conseil qui pouvait lui-même statuer à la majorité qualifiée dans un délai de quelques semaines. C'était la procédure suivie pour tous les programmes d'aide comme PHARE, TACIS ou MEDA. Pour la première fois, le Conseil a décidé de la définition de priorités du partenariat qui vont s'imposer à l'aide du programme PHARE attribuée aux pays candidats. Seule la programmation financière reste de la compétence de la Commission, assistée du Comité de gestion. Il faut dire que ce changement ne s'est pas réalisé sans difficulté, puisque la Commission avait proposé, dans « Agenda 2000 », que les partenariats fassent l'objet d'une décision de la Commission après consultation de l'Etat candidat et des comités de gestion des aides. Le Conseil a réussi à imposer cette réforme, malgré la réticence de certains Etats membres<sup>18</sup>.

Avec la réforme, PHARE acquiert deux objectifs principaux : le renforcement des institutions et l'investissement nécessaire pour mettre en œuvre l'acquis communautaire. Depuis l'Agenda 2000, PHARE a été soutenu par deux autres programmes de préadhésion qui ont des finalités particulières. ISPA<sup>19</sup> a pour objectif d'aider à la mise en conformité avec la législation européenne des secteurs de l'environnement et des transports des pays candidats et vise à les préparer aux fonds de cohésion après élargissement. Le but de SAPARD<sup>20</sup> est de soutenir les efforts de préparation des PECO en matière de développement rural et de mise en œuvre de l'acquis dans le secteur de l'agriculture. Au total, ces trois programmes disposent durant la période budgétaire 2000-2006 d'un budget de 3000 millions d'euros par an, dont pour PHARE 1560 millions d'euros, pour SAPARD 520 millions d'euros et pour SAPARD 1040 millions d'euros.

Les procédures de l'aide de préadhésion sont similaires pour PHARE, ISPA et SAPARD. Néanmoins, alors que le transfert est principalement d'ordre financier pour ISPA et SAPARD, PHARE repose largement sur un transfert de savoir-faire par le

---

<sup>18</sup> Le Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée Nationale Française pour l'Union européenne sur les partenariats pour l'adhésion, 6 Mars 1998 pp. 14-15

<sup>19</sup> ISPA : Instrument for Structural Policies for Pre-Accession

<sup>20</sup> SAPARD : Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development

biais des jumelages institutionnels qui permettent à la Commission d'identifier les lacunes existant dans le fonctionnement des administrations des pays candidats<sup>21</sup>.

L'aide à la préadhésion repose sur les principes suivants : la programmation, la décentralisation et le cofinancement. Les partenariats d'adhésion constituent le principe de programmation. Chaque partenariat d'adhésion dresse une liste des priorités à court et à moyen terme. Ces priorités sont modifiables avec le temps. La Commission publie des rapports réguliers qui servent de base aux décisions du Conseil sur la conduite des négociations ou sur leur extension à de nouveaux pays. De son côté, le pays candidat élabore son Programme national pour l'adoption de l'acquis qui décrit en détail la manière dont il entend mettre en œuvre les priorités du partenariat d'adhésion.

Mise en place en 1998 et renforcée en 2001, la décentralisation implique un transfert important des responsabilités au profit de l'autorité contractante du pays candidat. Il existe deux types de décentralisation : la décentralisation *ex ante* et *ex post*. Dans le premier cas, il y a transfert partiel de responsabilités vers un coordinateur national qui est un haut fonctionnaire désigné par le gouvernement du pays candidat. Dans le deuxième cas l'autorité contractante prend ses décisions sans avoir à demander une approbation préalable de la Commission, répond de l'ensemble des appels d'offres, de la sélection des projets, de leur gestion financière et administrative, de l'octroi des fonds et du contrôle de leur utilisation<sup>22</sup>. Pour compléter le système, la déconcentration consiste en un transfert de pouvoirs et de responsabilités vers les délégations extérieures de la Commission et le renforcement de celles-ci. Finalement le cofinancement est une contribution communautaire qui vient à l'appui d'un financement local. Il est appliqué dans le cadre du programme PHARE pour les contrats de travaux et de fournitures à l'exception des services.

---

<sup>21</sup> Aude HAPIOT, Assen SLIM, « Les Aides Européennes aux PECO. Vers une Meilleure Affectation des Fonds ? », Le Courrier des Pays de l'Est, no : 1034, Avril 2003 pp. 50-51

<sup>22</sup> *ibid*

## Chapitre II. La Stratégie de Préadhésion pour la Turquie : PHARE par mimétisme

### Section I-Le renforcement de la capacité institutionnelle axé sur la préadhésion

À l'issue du Conseil européen d'Helsinki de Décembre 1999, la Turquie a été désignée comme candidate à l'adhésion de l'Union européenne, et une stratégie de préadhésion est entrée en vigueur. Comme pour les autres pays candidats, cette stratégie vise notamment à garantir que l'assistance financière fournie soit axée sur l'adhésion ou, autrement dit, qu'elle s'applique aux priorités définies dans le partenariat pour l'adhésion conclu avec la Turquie<sup>23</sup>. Ce document était rédigé non sans difficultés diplomatiques sur le modèle de règlement qui était applicable aux autres PECO. La Grèce surtout avait insisté pour qu'un lien explicite soit établi entre la question chypriote et les critères politiques qu'Ankara devait remplir pour obtenir le statut de pays candidat. Si on reprend les termes du journal « Le Monde », « Les Turcs s'étaient dits « *trahis* » par une telle exigence, qu'ils considèrent comme contraire aux conclusions du sommet d'Helsinki, en décembre 1999, lequel, en effet, n'a pas établi de lien direct entre la démarche d'adhésion et la résolution du problème chypriote ainsi que celui concernant la souveraineté d'une poignée d'îlots en mer Egée. »<sup>24</sup> Finalement un compromis a été trouvé entre l'Union européenne et la Turquie sur la rédaction du texte du partenariat pour l'adhésion. Sur la base de celui-ci, le Conseil a adopté une décision sur les principes, les priorités, les objectifs intermédiaires et les conditions prévus par le partenariat pour l'adhésion en faveur de la Turquie.<sup>25</sup> Sur les priorités définies dans le partenariat pour l'adhésion, il convenait d'axer l'aide financière communautaire sur l'adhésion. Cette étape est franchie par le règlement du Conseil qui instaure l'aide financière en faveur de la Turquie.<sup>26</sup> Il regroupait les trois instruments<sup>27</sup> d'assistance financière existants en un programme

<sup>23</sup> Règlement (CE) no : 390/2001 du Conseil du 26 Février 2001

<sup>24</sup> Le Monde, "Les Quinze et la Turquie s'accordent sur un partenariat d'adhésion", Article paru dans le journal du 5 Décembre 2000

<sup>25</sup> Décision 2001/235/CE du 24 Mars 2001

<sup>26</sup> Règlement (CE) no : 2500/2001 du Conseil du 12 Décembre 2001

<sup>27</sup> Ces trois instruments étaient :

-La Coopération MEDA II (Règlement (CE) n° 2698/2000 du Conseil, du 27 novembre 2000);

-Le Soutien aux actions visant au développement économique et social de la Turquie (Règlement (CE) n° 257/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 22 janvier 2001);

-Le Soutien aux actions visant à approfondir l'union douanière (2000-2002) (Règlement (CE) n° 764/ 2000 du Conseil, du 10 avril 2000)

unique, faisant appel à des procédures uniformes, et garantissait que les crédits seront réservés aux priorités du partenariat pour l'adhésion. Ce règlement souligne, pour la première fois, la politique de renforcement de la capacité institutionnelle dans son huitième considérant en soulignant « qu'il convient que l'assistance communautaire revête principalement la forme d'une aide à la création d'institutions et aux investissements afin d'encourager la conformité à l'acquis communautaire. »<sup>28</sup> La création d'institutions est définie dans le texte de la proposition de règlement préparée par la Commission<sup>29</sup> comme "le processus visant à aider la Turquie à mettre en place les structures, les stratégies, les ressources humaines et les compétences de gestion nécessaires au renforcement de ses capacités économiques, sociales, réglementaires et administratives." L'instrument privilégié de ce processus de création d'institutions sera le jumelage institutionnel (voir Partie II). Il est souligné que l'aide financière est accordée afin que la Turquie puisse "[mettre] en œuvre l'acquis communautaire et se prépare à participer aux politiques de l'Union européenne".<sup>30</sup>

Comme on vient de voir plus haut, la démarche suivie par la Commission s'inspire, dans une large mesure, du cadre de l'assistance financière définie pour les autres pays candidats au titre du programme Phare et des programmes mis en œuvre pour Chypre et Malte. Cependant l'originalité de cette stratégie de préadhésion réside, comme le soulignait la Commission dans son rapport 2002 relatif au programme PHARE et aux instruments de préadhésion pour Chypre, Malte et la Turquie,<sup>31</sup> dans le fait que la Turquie ne bénéficie pas d'investissements en faveur de la cohésion économique et sociale ni au titre d'ISPA, ni à celui de SAPARD, en tant que tels, mais des investissements du même ordre sont financés dans le cadre de son programme national. Lors de l'examen du Parlement Européen sur la proposition de règlement du Conseil concernant l'adoption du partenariat d'adhésion préparée par la Commission, un amendement (non accepté par la suite) avait été inséré dans le texte de proposition : « Il convient que la Turquie soit reprise parmi les pays bénéficiaires des instruments financiers de l'ISPA et du SAPARD afin d'assurer que

<sup>28</sup> Emre ALPMAN, « Türkiye İçin Yeni Mali Yardım Tüzük Önerisi (I-II) », in IBSResearch, AB Mektubu, no : 24/2001, 19 Décembre 2001 (I) et no : 01/2002, 10 Janvier 2002 (II)

<sup>29</sup> Commission Européenne, « Proposition de Règlement de Conseil concernant l'aide financière de préadhésion en faveur de la Turquie », COM(2001)230 final

<sup>30</sup> *ibid*

<sup>31</sup> Commission Européenne, « rapport 2002 relatif au programme PHARE et aux instruments de préadhésion pour Chypre, Malte et la Turquie », COM(2003)497 final

tous les pays candidats soient traités de la même façon.<sup>32</sup> » La justification de l'amendement était la suivante : « Étant donné que la Turquie, comme la Pologne ou la Roumanie, a besoin d'une aide en ce qui concerne la restructuration de son agriculture, la valorisation de l'espace rural ainsi qu'en ce qui concerne les infrastructures et la protection de l'environnement, la Turquie devrait être reprise parmi les bénéficiaires des instruments financiers spécialement prévus pour les États candidats.<sup>33</sup> » Il faudrait ajouter que lors des débats tenus au Parlement Européen le 14 Février 2001,<sup>34</sup> une grande partie des parlementaires s'était exprimée contre l'amendement.<sup>35</sup>

Dans la ligne de la politique déployée par la Commission dans les autres pays candidats, il avait été décidé que la mise en oeuvre du programme serait assurée selon des modalités décentralisées. La sélection des projets, les appels d'offres et la passation des marchés seraient effectués par la Turquie mais feraient l'objet, du moins initialement, d'une approbation de la Commission. À un stade ultérieur et si certains critères particuliers sont satisfaits, une décentralisation plus poussée pourrait être consentie. Dans cette perspective, il importait que la Turquie mette en place les structures nationales nécessaires. Par la suite, l'insertion de ces nouvelles structures ont entraîné quelques complications au sein de l'administration turque.

---

<sup>32</sup> Parlement Européen, « Rapport sur la proposition de règlement du Conseil concernant l'assistance à la Turquie dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et notamment l'instauration d'un partenariat pour l'adhésion », (COM(2000) 502 - C5-0468/2000 - 2000/0205(CNS)), p.5

<sup>33</sup> *ibid*

<sup>34</sup> Les comptes-rendus des séances parlementaires sont disponible sur : [www.euparl.eu.int](http://www.euparl.eu.int)

<sup>35</sup> Le Parlementaire Oostlander s'exprimait en des termes suivants : « *Je pense que cette proposition ne peut pas vraiment être qualifiée de traitement équitable... Si l'on parle déjà de l'ISPA et du SAPARD - ce qui n'était jusqu'à présent pas notre intention pour la Turquie, le premier amendement impliquerait de prélever des fonds dans les budgets réservés aux États candidats qui se trouvent dans la phase de négociation concernant leur adhésion. En d'autres termes, des pays qui satisfont aux critères politiques de Copenhague, par exemple. Je pense qu'une telle décision aurait un effet démoralisant.* »

## Section II-L'impact institutionnel de la stratégie de préadhésion sur l'administration turque :

Cet impact semble mieux être analysé une fois la situation dans les autres pays candidats (dont les nouveaux adhérents) est connue afin de fournir des données nécessaires pour une approche globale et comparative.

La stratégie de préadhésion envers les pays candidats qui était adoptée par la Commission avait déjà entraîné dans ces pays la mise en place des structures administratives internes pour la coordination et la mise en œuvre des décisions liées à cette stratégie dans le cadre général de la politique d'intégration européenne.

Tous les pays candidats avaient créé des structures de prise de décision et de résolution de conflits au niveau interministériel. Ces comités de nature gouvernementale sont en général présidés par le Premier Ministre. Leur composition peut présenter des différences quant aux ministères participant et aux procédures décisionnelles. Ces structures interministérielles fonctionnent suivant des modes de prise de décision variées entre la majorité qualifiée comme c'est le cas en Hongrie et, plus souvent, le consensus. Les réunions y sont préparées par des comités au niveau des hauts dirigeants. Certains pays comme la Pologne, l'Estonie et la Hongrie ont créé un poste de Ministre des Affaires Européennes directement rattaché au Premier Ministre et remplissant les fonctions d'un secrétariat des affaires européennes. La Lituanie représente l'exception principale : la responsabilité y est partagée entre le Ministre des Affaires Etrangères et le Ministre des Affaires Européennes. Etant donné que les fonctions d'un secrétariat consistent non seulement en des tâches préparatoires en amont de la machinerie bureaucratique mais aussi en la surveillance de l'application des plans nationaux pour la mise en œuvre de l'acquis communautaire, la localisation des secrétariats a fait l'objet de décisions stratégiques souvent controversées dans les pays candidats.<sup>36</sup> Dans certains pays, par exemple en Pologne, ils ont la tâche de contrôler la compatibilité de la législation nationale avec les normes européennes. La Turquie, à cet égard ne

---

<sup>36</sup> Christian VÖLKEL, "Le Grand Elargissement et le Respect du Droit Communautaire", Notre Europe, Octobre 2004, p.9

fait pas exception : M. Mesut Yilmaz, alors vice Premier Ministre chargé des affaires européennes s'était politiquement et personnellement engagé lors de l'établissement du Secrétariat pour l'Union européenne en 2000, rattachant ce dernier au poste qu'il occupait. Depuis, avec l'arrivée au pouvoir du Parti de la Justice et Développement, le Secrétariat s'est rattaché au Ministre des Affaires Etrangères dont la personnalité influe sur les relations turco-européennes. Notons aussi qu'en raison de son rôle important quant à la programmation de l'aide communautaire, le Secrétariat avait fait l'objet des convoitises persistantes de la part du Sous-secrétariat d'Organisation de la Planification d'Etat (DPT) dont la compétence comprend toutes les tâches de programmation et planification à l'intérieure de l'Etat. Finalement la coordination des ministères en matière des affaires européennes en dessous du niveau de la prise de décision s'avère particulièrement importante. Selon les données présentées par SIGMA en 1998, tous les pays candidats ont créé au sein des ministères des unités spécialisées dans les matières européennes. Il est significatif à cet égard de présenter l'exemple turc qui, bien avant les PECO, avait mis sur place ces unités auprès des ministères par un décret-loi daté du 14 Avril 1989<sup>37</sup>.

L'impact institutionnel de cette stratégie de préadhésion sur l'administration turque se sentira encore plus par la gestion progressivement décentralisée de l'aide suivant les principes de décentralisation et de déconcentration.

Comme on vient de le voir plus haut, la décentralisation impliquait le transfert au pays receveur de fonds de la responsabilité de l'autorité contractante de la Commission notamment en remplaçant la procédure *ex ante* par une procédure *ex post* du contrôle de l'utilisation des fonds. Un certain nombre de structures administratives chargées de la mise en œuvre comme le coordinateur d'assistance national (CAN), l'unité centrale de financement et de passation de contrats (UCFPC), le fonds national (FN), l'ordonnateur national (ON) et autres organismes de mise en œuvre était nécessaire. Ces structures se définissent fonctionnellement afin que le pays receveur les adapte à son propre système administratif. La base juridique de cette structure avait été établie par une circulaire émanant du Premier Ministre daté

---

<sup>37</sup> Décret-loi No: 367 portant sur l'établissement des unités chargées des affaires européennes auprès des ministères et institutions afférentes. Publié dans le Journal Officiel le 4 Mai 1989

du 18 Juillet 2001.<sup>38</sup> Par celle-ci, les fonctions de coordinateur d'assistance national sont attribuées au Ministre d'Etat chargé des affaires européennes et celles de l'ordonnateur national attribuées au Ministre chargé de l'économie. Le Sous-secrétariat au Trésor a été désigné comme étant le fonds national. Une unité au sein des services du Premier Ministre était initialement chargée dans la circulaire pour remplir les fonctions de l'unité centrale de financement et de passation de contrats, cependant vu l'autonomie requise pour cette fonction au sein du système de gestion décentralisée (DIS)<sup>39</sup>, cette dernière a été instituée individuellement selon un protocole d'accord (memorandum of understanding) signé le 14 Février 2002 entre le gouvernement turc et la Commission. (Annexe 1) La circulaire a également institué un conseil mixte de suivi composé de CAN, ON, comité de coordination financière et représentants de la délégation de la Commission. Le comité de coordination financière regroupant le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère des Finances, le Sous-secrétariat d'Organisation de Planification d'Etat, le Sous-secrétariat au Trésor, le Secrétariat Général pour l'Union européenne et présidé par le CAN est une particularité administrative turque<sup>40</sup> qui ne se rencontre pas dans d'autres systèmes administratives des pays candidats.

Le plan d'action pour la mise en place du système de gestion décentralisée adopté par la Commission le 12 Décembre 2001<sup>41</sup> posait les jalons d'une méthodologie reposant non seulement sur la décentralisation mais aussi sur la déconcentration : cette dernière avait commencé par l'allocation des fonds nécessaires afin d'accroître le nombre de personnel de la délégation de la Commission à Ankara et avait été poursuivie par le transfert des dossiers du programme MEDA pour leurs mise en œuvre depuis la délégation de la Commission.

Le plan d'action, en conformité avec les orientations des lignes directrices de PHARE<sup>42</sup> (et adaptées pour la Turquie) prévoyait trois étapes pour la mise en place d'une gestion décentralisée effective : dans un premier temps, une étape impliquant

<sup>38</sup> Başbakanlık Personnel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Genelge no : 2001/41, 18 Temmuz 2001

<sup>39</sup> DIS: Decentralised Implementation System

<sup>40</sup> Entretiens

<sup>41</sup> Commission Européenne, « Action Plan for the Deconcentration and Decentralisation of the Implementation of EC Financial Co-operation with Turkey »

<sup>42</sup> Commission Européenne, « Lignes Directrices de Mise en Œuvre du Programme PHARE dans les Pays Candidats pour la Période 2000-2006 », C(2003)4906, pp. 14-19

que soit réalisée une évaluation des institutions nationales cibles (notamment le fonds national et les agences de mise en œuvre), afin de déterminer dans quelle mesure les conditions de gestion décentralisée sont satisfaites et de définir les actions, changements et améliorations spécifiques requis (« évaluation du retard ») ; dans un second temps, une étape de « rattrapage du retard » ; et une dernière étape permettant aux autorités nationales, responsables de la gestion financière des instruments communautaires de déterminer si les pré-conditions sont remplies pour l'application formelle de la gestion complètement décentralisée<sup>43</sup>. La mise en œuvre des projets de renforcement de la capacité institutionnelle, y compris les jumelages institutionnels, était subordonnée à l'approbation par la Commission de la gestion décentralisée.

Cependant, bien que cette approbation ait été initialement planifiée pour le mois d'Octobre 2002, en raison des retards concernant notamment le Fonds national<sup>44</sup>, elle n'a été obtenue que le 8 Octobre 2003 avec un an de retard. Par un protocole de financement additionnel, la date butoir de déboursement des fonds pour les projets de renforcement institutionnel de la programmation 2002 a été obligée d'être retardée d'un an pour sauvegarder les projets de la programmation 2002.

#### Sous-Section I-L l'impact institutionnel sous-estimé par les autorités turques

Une observation et une série de questions tenteront ici d'étayer cette affirmation :

Lors des discussions parlementaires tenues le 30 Janvier 2003<sup>45</sup> afin de ratifier les protocoles d'accord passés entre le gouvernement turc et la Commission, relatifs à l'établissement de l'unité centrale de financement et de passation des contrats (UCFPC) d'une part, et du fond national de l'autre, un député de l'opposition faisant référence au rapport de la commission de plan et de budget<sup>46</sup> attaché aux documents de ratification, s'est interrogé sur un motif dudit rapport selon lequel « ce système de gestion d'aide [DIS] était appliqué avec succès par les pays candidats

<sup>43</sup> Commission Européenne, « Action Plan for the Deconcentration and Decentralisation of the Implementation of EC Financial Co-operation with Turkey »

<sup>44</sup> Entretiens

<sup>45</sup> Pour les discussions parlementaires voir : [www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss31m.htm](http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss31m.htm)

<sup>46</sup> TBMM, Plan Bütçe Komisyonu Raporu, Esas no : 1/314, Karar no: 3, 16.1.2003

comme la Grèce et l'Espagne pendant 20 ans». Qu'il soit permis de rappeler que ce système n'avait été mis en place pour les PECO qu'avec la réforme de l'aide extérieure de l'Union européenne en 1997. Plus intéressante est la recommandation de cette commission parlementaire en direction du gouvernement qui demande que ces fonds de préadhésion soient affectés prioritairement pour les projets de recherche et de développement alors que premièrement ce type de projets n'est pas financé par la stratégie de préadhésion mais par le 6ème Programme-Cadre de l'Union auquel la Turquie fait partie et deuxièmement la programmation de l'aide de préadhésion se fait par les partenariats d'adhésion et non par les autorités turques.

#### Sous-Section II-Le statut juridique de l'unité centrale de financement et de passation de contrats (UCFPC)

L'UCFPC a posé de sérieuses problèmes quant à l'insertion de celui-ci dans le tissu administratif turc<sup>47</sup>. Les UCFPC sont des structures qui sont responsables de la passation des contrats et du décaissement des fonds communautaires destinés au renforcement de la capacité institutionnelle. Elles ont pour mission, entre autres, de lancer les appels d'offres, d'attribuer les marchés et d'effectuer les paiements pour les projets de jumelage institutionnels. Une fois la gestion sera complètement décentralisée, elles sont appelées à assumer seule la responsabilité de la plupart des fonctions liées à la gestion financière et administrative des projets de jumelage qui étaient exercées auparavant par la délégation de la Commission. Cette responsabilité générale signifie que celles-ci doivent être dotées de l'autorité nécessaire sur les administrations concernées.<sup>48</sup> A la différence du cas turc, elles ont été créées en grande partie au sein des ministères des finances des pays candidats. Le protocole d'accord signé entre le gouvernement turc et la Commission précise que « l'UCFPC est établie en tant que partie intégrante de l'administration turque et prend toutes ses décisions d'une façon autonome sous la responsabilité d'un ordonnateur de programme (OP) » (Article 2.1). En outre, ce protocole détaille les fonctions et les responsabilités de

---

<sup>47</sup> entretiens

<sup>48</sup> Commission européenne, DG Elargissement, "Renforcement de la Capacité Institutionnelle dans le Cadre des Politiques de l'UE: Un Manuel de Référence pour les Projets de jumelages", Révision 2004, pp.16-17

l'ordonnateur de programme et de l'UCFPC en précisant jusqu'à la structure de son personnel et de financement dégressif de celui-ci par la Commission conformément à un plan trisannuel (Articles 2-7). Le problème s'est posé sous la forme de l'acquisition de la personnalité de droit public de l'UCFPC. Bien que le protocole d'accord ait été signé au mois de Février 2002, vu la lourdeur de la procédure de la ratification de ce protocole considéré comme une convention internationale, les besoins pressants tenant à l'établissement rapide de la nouvelle structure administrative se penchaient vers une approche et une solution pragmatiques. L'attitude de la délégation de la Commission à Ankara en était une illustration éclairante : Lors de l'attribution d'une subvention communautaire visant au soutien à l'établissement de l'UCFPC, la vérification, en l'espèce concluante, de la capacité de celle-ci d'ouvrir un compte bancaire aux fins de recevoir les fonds semblait être suffisante pour la Commission quant à l'existence de cette unité en tant que personne morale de droit public conformément aux dispositions de l'article 2.1 cité plus haut. Il semblerait que l'approche pragmatique l'ait aussi emporté sur les exigences de légalité défendues par le Ministère des Affaires Etrangères et le Trésor. La Constitution Turque dispose dans son article 123 que « la personnalité morale publique ne peut être conférée que par la loi ou en vertu d'une compétence attribuée par elle de manière expresse. » et l'article 90 de celle-ci précise que « les conventions internationales dûment mises en vigueur ont force de loi. » L'attribution de la qualité de loi à des conventions « dûment mises en vigueur » pourrait être interprétée en ce sens que ces conventions, dans leur application, peuvent produire leurs effets comme une loi. L'article 7 de la Constitution vient corroborer la nécessité de reprise du protocole sous la forme d'une loi en énonçant que « le pouvoir législatif appartient à la Grande Assemblée nationale de la Turquie au nom de la nation turque. Ce pouvoir ne peut pas être délégué. » Par conséquent, en vertu de cette interprétation, une loi séparée émanant de la volonté du législateur et précisant tant la structure interne que le régime applicable au personnel serait nécessaire au lieu de se contenter de la loi no : 4802 portant sur la ratification des protocoles d'accord. Quelques autres observations peuvent être ajoutées quant aux difficultés de nature juridique de l'insertion de cette nouvelle entité dans l'administration turque :

- Comme on vient de voir plus haut, l'autonomie de l'UCFPC au sein de l'administration turque était exigée par les instances communautaires. Il est

loisible à cet égard de rapprocher la forme juridique de l'UCFPC aux autorités administratives indépendantes (AAI) afin de lui donner un cadre d'analyse adéquat. Bien que le pouvoir de régulation lui manque pour l'assimiler pleinement aux AAI<sup>49</sup>, l'exigence de l'indépendance semble constituer un point commun avec ces dernières. Veillant au principe d'unité de l'organisation administrative consacré dans la Constitution<sup>50</sup>, la jurisprudence du Conseil d'Etat turc ne distingue pas une catégorie particulière d'autorité administrative indépendante. Est significatif, en la matière, l'avis – seul pour l'instant- du Conseil d'Etat rendu le 24.10.2002 dans une affaire concernant le Conseil de la Concurrence<sup>51</sup>. Dans son avis, la deuxième chambre du Conseil d'Etat ne consacre pas la notion d'autorité administrative indépendante, assimilant celle-ci à l'administration ordinaire. Cependant elle précise que l'autonomie dont bénéficie le Conseil de Concurrence se définit comme une qualité d'absence d'ingérence dans le processus décisionnel limitée à ses pouvoirs et attributions. Deux conclusions pourraient en être tirées : la voie de recours administratif resterait ouverte contre les actes et contrats de l'UCFPC et le juge administratif turc pourrait exercer un contrôle minimum sur ceux-ci. L'autonomie « fonctionnelle » ainsi consacrée par la jurisprudence, reste à savoir si l'autonomie « organique » consistant en l'attribution des garanties statutaires aux personnes exerçant un pouvoir de décision<sup>52</sup> –président de l'UCFPC par exemple- ( durée délimitée des fonctions, non révocation des postes etc.) est bien réelle dans le protocole d'accord. Il est difficile de parler d'une telle autonomie étant donné que le protocole d'accord se borne à préciser que l'ordonnateur national (Ministre chargé de l'économie) après consultation avec le coordinateur d'assistance national (Ministre chargé des affaires européennes) choisit la personne parmi les haut fonctionnaires afin d'administrer l'UCFPC. Il est à noter que le protocole d'accord ne confère aucune garantie formelle concernant ni la durée ni la non révocabilité des fonctions du président de l'UCFPC qui sont inexistantes et rend la nomination de celui-ci hautement politique par le biais des ministres.

<sup>49</sup> Voir Ali ULUSOY, "Bağımsız İdari Otoriteler", Ankara 2003

<sup>50</sup> Article 123 de la Constitution de 1982 : « L'administration constitue un tout du point de vue de son organisation et de ses fonctions et est réglementée par la loi. »

<sup>51</sup> Danıştay 1. Dairesinin Rekabet Kurumu hakkında verdiği 24.10.2002 tarihli istişari görüş. (Esas No : 2002/156 ; Karar No : 2002/167)

<sup>52</sup> Ali ULUSOY, "Bağımsız İdari Otoriteler", Ankara 2003, pp. 15-19

- Alors que l'autonomie de l'UCFPC et surtout de son président ne semble pas être assurée ni par le droit interne ni par le protocole d'accord, une autre question surgit quant à l'appréhension un peu chaotique de la position du président de l'UCFPC vis-à-vis de la Constitution Turque : Comme on vient de constater plus haut, le protocole d'accord établissant l'UCFPC et détaillant les tâches de son président a été appréhendé comme une convention internationale et de ce fait a été soumis aux dispositions de l'article 90, paragraphe 1<sup>er</sup>. Comme précise le dernier paragraphe du même article, « les conventions internationales (...) ne peuvent pas faire l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant la Cour constitutionnelle. ». Donc, il s'avère impossible de s'interroger sur la constitutionnalité des fonctions du président de l'UCFPC (un haut fonctionnaire) contenues dans le protocole d'accord. Cette situation atypique semble, selon nous, entrer en conflit avec l'article 129 de la Constitution qui dispose que « les fonctionnaires et autres agents publics sont tenus d'exercer leurs activités en restant fidèles à la Constitution et aux lois ». Comment rester fidèle à la Constitution tout en disposant des fonctions dont la constitutionnalité est hors de question ? Ce point semble bien différencier l'UCFPC des autres autorités administratives indépendantes. A notre avis, si l'on qualifiait le protocole d'accord comme « accord d'application fondé sur une convention internationale » au sens du troisième paragraphe de l'article 90 de la Constitution, il pourrait y avoir moins de difficulté au niveau constitutionnelle.

- Dernièrement, le régime « dualiste » du personnel de l'UCFPC nécessite d'être mis en exergue : A défaut d'une loi d'organisation propre à l'UCFPC établissant un régime unitaire, les fonctions au sein de cette unité continuent d'être exercées par les fonctionnaires détachées et le personnel sous contrat privé. Le système de financement dégressif des activités par la Commission (voir article 5.2 du protocole d'accord) a entraîné, dès la deuxième année de l'UCFPC l'impossibilité de financement du personnel sous contrat privé, faute de fonds complémentaires en provenance de l'Etat. Encore une fois, une loi d'organisation aurait été nécessaire pour pallier à ce défaut. Cette situation a frappé d'un coup dur l'institutionnalisation de l'UCFPC en causant le départ du personnel « privé » le plus expérimenté dans le domaine de passation des marchés communautaires et la haute circulation des fonctionnaires détachés, mécontents de leur nouveau poste « précaire ».

En somme, on pourrait conclure que l'insertion de l'UCFPC est problématique tant au niveau international qu'au niveau interne entraînant plusieurs complications juridiques non résolues à l'heure qu'il est.

Une autre question pourrait se poser, sachant que l'UCFPC est partie aux contrats de marché public en tant qu'autorité adjudicatrice, quant au pouvoir de cette nouvelle personnalité morale de droit public de signer les contrats contenant des clauses compromissaires.

### Sous-Section III-Passation de marchés : Quelle légitimité ?

Dernièrement on pourrait s'interroger sur la légitimité du manuel d'instructions relatif aux marchés de services, de fournitures et de travaux conclu dans le cadre de la coopération communautaire en faveur des pays tiers. Dans sa fonction, et dans le cadre des projets d'investissements qui constitue 70% du budget de la stratégie de préadhésion (similaire au programme PHARE), l'UCFPC est la grande productrice de contrats privés financés par la Commission et co-financés par l'administration bénéficiaire des marchés. Le "Manuel" constitue un recueil d'instructions que l'UCFPC suit lors de la négociation des conventions de financement des jumelages et/ou des contrats, pour ce qui concerne la passation de marchés. Il est fait référence à celui-ci dans le protocole d'accord (Annexe 1) en ces termes suivants : « Les procédures d'attribution des marchés qu'applique l'UCFPC sont celles contenues dans le Manuel relatif à la passation des marchés en vigueur ». (Article 10) Du point de vue de droit interne, la loi no : 4734 sur les marchés publics exclut de son champ d'application les procédures de passation de marchés financées en vertu des accords internationaux (Article 3c). L'article 3c) de la loi no : 4734 est rédigé comme suit : « Les marchés de biens, de services et de travaux qui seront réalisés par le financement extérieur obtenu en vertu des conventions internationales et pour lesquels il est précisé que différentes procédures et principes seront appliqués, sont exclus du champ d'application. » La rédaction de cet article prête à confusion quant à son champ d'application. De surcroît, étant donné que conformément à la stratégie de préadhésion, le principe de co-financement par le pays candidat est en vigueur pour les marchés de travaux et de fournitures, l'auto exclusion de la loi devient

encore plus problématique. Il existe deux types de cofinancement: le cofinancement parallèle et le cofinancement conjoint. Dans le cas du cofinancement parallèle, le projet est scindé en plusieurs sous projets clairement identifiables qui sont chacun financés par les différents partenaires assurant le cofinancement. Les procédures et les règles définies dans le « Manuel » s'appliquent intégralement et sans modification à la partie financée par la Communauté européenne de tous les projets bénéficiant d'un cofinancement parallèle. Dans le cas du cofinancement conjoint, le coût total du projet est réparti entre les partenaires assurant le cofinancement et les ressources sont mises en commun, de sorte qu'il n'est pas possible d'identifier la source de financement d'une activité spécifique dans le cadre du projet. La Turquie, par une lettre adressée à la délégation de la Commission à Ankara, a manifesté son choix en faveur du cofinancement conjoint. La part co-financée par la Turquie seulement dans le programme 2002 s'élève à plus de 16 millions euros<sup>53</sup>.

Une série d'observation s'impose : Premièrement, la loi ne distingue pas entre les sous catégories de « financement extérieur ». Quelques commentateurs considèrent que ce terme englobe indistinctement « le préfinancement » et « la subvention » (laquelle étant en question ici)<sup>54</sup>. Deuxièmement, la loi est muette quant à l'étendue de l'application de ces « différentes procédures et principes » : Que faudrait-il entendre par là en cas de cofinancement ? Les commentateurs de la loi divergent sur ce point : pour les uns, l'intégralité du projet doit être financée par le financement extérieur pour entrer dans l'exception d'application<sup>55</sup>, pour les autres le cofinancement conjoint est suffisant pour écarter l'application de la loi<sup>56</sup>.

Quant à l'appréciation des règles contenues dans le Manuel par rapport à la législation relative aux marchés publics communautaires, une récente étude préparée par SIGMA conclut à une incompatibilité du Manuel avec les directives communautaires<sup>57</sup>. (Voir Figure 1.1) Il est intéressant de souligner l'observation faite

<sup>53</sup> Chiffre calculé par l'auteur à partir des fiches de projet financées par le programme d'assistance pour l'année 2002.

<sup>54</sup> Ali ÖZEK, Osman KAYA, "Açıklamalı Kamu İhale Rehberi", 2ème édition, Ankara 2003

<sup>55</sup> Necip TURGUTER, Cafer TOKMAKLI, "KİK ve Kamu İhale Sözleşmeleri", Ankara 2002

<sup>56</sup> Muhsin ALTUN, "Yeni Kamu İhale Düzeni", Ankara 2004

<sup>57</sup> SIGMA, « The Practical Guide, a clause-by-clause analysis in comparison with the EC directives », December 2003

par l'étude de SIGMA selon laquelle le Manuel serait influencé par la terminologie des institutions de finance internationale.

Sur le plan de légalité, il apparaît douteux que le système de gestion décentralisée (DIS) installé en Turquie ait trouvé sa place. La base juridique de la stratégie de préadhésion est l'article 308 du Traité sur la Communauté européenne alors que le régime d'association a son origine dans l'article 310 TCE (ex-article 238). Le règlement 2500/2001 fait référence, pour la première fois dans les relations turco-européennes au règlement financier de la Communauté européenne du fait du système de gestion décentralisée. Il semble qu'un cadre juridique cohérent à la fois interne et communautaire serait le bienvenu pour appréhender les relations turco-européennes qui deviennent de plus en plus proches et complexes.

Globalement, l'incidence de l'assistance communautaire en faveur de la Turquie est de plus en plus positive selon un document de la Commission<sup>58</sup>. Depuis Octobre 2003, il incombe aux autorités turques, dans le cadre du «système de mise en œuvre décentralisée» (DIS), de mettre en œuvre les programmes de l'aide financière de préadhésion. Parallèlement, la Commission reste responsable de nombreux projets en cours. L'arriéré des engagements de ressources financières de l'Union européenne en faveur de la Turquie a continué de diminuer en 2003.

---

<sup>58</sup> Commission Européenne, « Document de Stratégie et Rapport de la Commission Européenne sur les Progrès réalisés par la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie sur la voie de l'Adhésion », COM2003(676) final

**FIGURE 1.1: LA LEGALITE DE LA  
PROCEDURE DE PASSATION DES MARCHES**

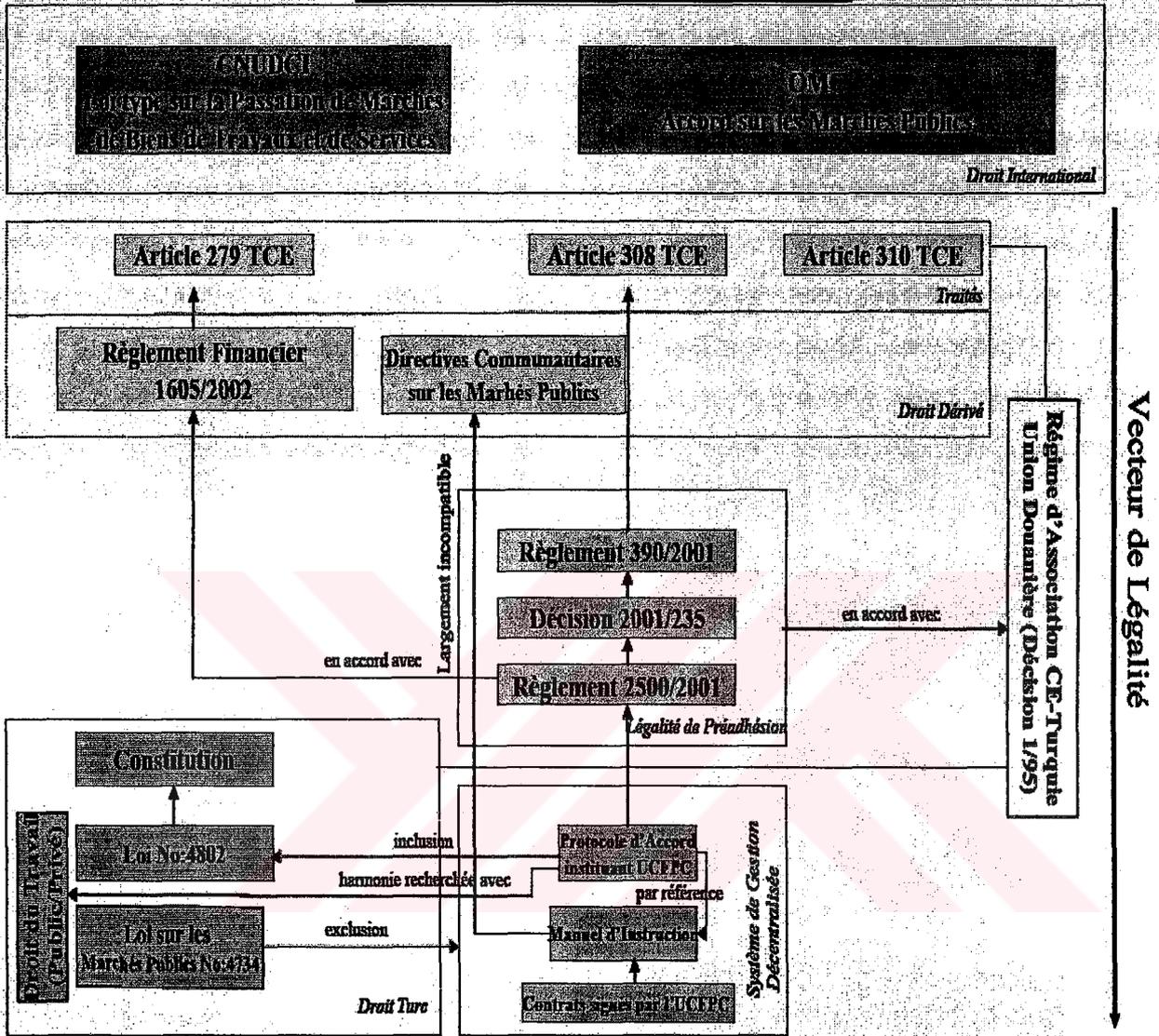


Figure préparée par l'auteur

DEUXIEME PARTIE-LE JUMELAGE COMME PRINCIPAL INSTRUMENT DE  
RENFORCEMENT DE LA CAPACITE INSTITUTIONNELLE DANS LES PAYS  
CANDIDATS

L'introduction d'une « quatrième condition » sous la forme de renforcement de la capacité institutionnelle dans la stratégie de l'élargissement de l'Union européenne donne naissance à un tout nouveau instrument : le jumelage institutionnel (en anglais *twinning*).

Chapitre I. Concept et mise en Œuvre du jumelage

L'adhésion des pays candidats<sup>59</sup> à l'Union européenne requiert un renforcement de leurs capacités institutionnelles et administratives. Ces pays doivent mettre en place une administration efficace en mesure d'appliquer l'acquis communautaire<sup>60</sup> en vertu des mêmes critères que les Etats membres actuels. Le jumelage constitue « le principal instrument du renforcement de la capacité institutionnelle. Il suppose le détachement à plein temps et à long terme (allant de 18 mois à 2 ans) d'experts des administrations des Etats membres de l'Union Européenne auprès des pays candidats ». <sup>61</sup> Le but recherché par cet instrument est d'aider les pays candidats à mettre en place ou à renforcer les institutions responsables de la transposition de l'acquis communautaire par un transfert de connaissances et d'expériences acquises par les administrations et les institutions publiques des Etats membres. Concentrés sur les secteurs de l'agriculture, des finances publiques, de l'environnement, de la justice, des affaires intérieures au début de leur mise en œuvre, les jumelages institutionnels ont été depuis, étendus à l'ensemble des domaines de l'acquis communautaire. <sup>62</sup> Bien que le jumelage ait fait son entrée dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale dès 1998, en Turquie la première convention de jumelage n'a

---

<sup>59</sup> Jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2004, ces pays étaient la Bulgarie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Turquie. Depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, ces pays sont la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie.

<sup>60</sup> Il s'agit du droit communautaire dans son ensemble, tel qu'il ressort des traités, du droit dérivé et des politiques de l'Union, de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes

<sup>61</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport Spécial No : 6/2003 (2003/C 167/02) p.23

<sup>62</sup> Commission européenne, DG Elargissement, "La Pratique du Jumelage", brochure, Octobre 2001

été signée qu'au mois de Novembre de l'année 2003 entre un Etat membre (Allemagne) et le Ministère Turc de l'Agriculture et des Affaires Rurales.<sup>63</sup>

### Section I-Origines

Les jumelages institutionnels auraient des origines multiples. Cependant l'idée d'un jumelage entre administrations d'Etats n'a rien d'inédit. En 1991, bien avant l'introduction de l'instrument des jumelages dans le cadre de la politique de l'élargissement, on peut déceler les opérations de jumelage qui sont définies dans les documents de la Banque Mondiale comme étant le fonctionnement par paire d'une institution publique ou privée d'Europe de l'Est et de son homologue étrangère.<sup>64</sup> Ces partenariats ont favorisé toutes sortes d'assistance techniques, d'échanges et de formation dans un large éventail d'institutions.<sup>65</sup> Il ne serait pas inintéressant de souligner l'expérience de la Banque Mondiale de l'un des principaux concepteurs du jumelage institutionnel au sein de la Commission, Claude Corniau. M. Corniau s'est inspiré de son expérience de travail avec la Banque Mondiale, de sa participation à la réforme du Ministère français des Finances, USAID<sup>66</sup> et ADETEF.<sup>67</sup> Les priorités de la méthodologie développée par ADETEF au milieu des années 90 concordent en plusieurs points avec l'esprit des jumelages institutionnels.<sup>68</sup> En outre, depuis la chute du mur de Berlin, tous les Etats membres de l'Union européenne avaient développé leur propre stratégie visant à contribuer à la réforme de l'administration dans les pays d'Europe Centrale et Orientale. Le programme allemand de coopération TRANSFORM était formé sur le même principe que celui des jumelages institutionnels, à savoir le détachement de fonctionnaires dans les PECO.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup> Entretiens

<sup>64</sup> E. RICE, "Managing the Transition. Enhancing the Efficiency of Eastern European Governments", Policy, Research, and External Affairs Working Papers, WPS 757 (1991), Washington, The World Bank

<sup>65</sup> *ibid*

<sup>66</sup> USAID est l'agence gouvernementale américaine qui fournit une aide économique et humanitaire dans le monde entier.

<sup>67</sup> ADETEF: Assistance au Développement des Technologies Economiques et Financière. Il s'agit de l'organisme responsable de la coopération internationale du Ministère Français de l'Economie et des Finances

<sup>68</sup> Elsa TULMETS, "Les Programmes d'Aide de l'Union européenne à l'Est: Analyser l'Impact des Réformes", Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2003, vol. 34 no : 3, p. 17

<sup>69</sup> *ibid*

Il est important de rappeler que lors des vagues d'élargissement précédentes, il n'avait point été question de la capacité des pays candidats à mettre en œuvre l'ensemble des normes européennes dans les délais prévus. En outre, « étant donné qu'il n'existe pas de normes européennes communes en matière d'administration, les Etats membres sont libres d'organiser leur administration, ce qui est conforme au principe de la subsidiarité. Aussi les administrations des Etats membres ont-elles des pratiques fort différentes alors qu'elles appliquent les mêmes normes européennes. Pourtant, le lien entre adhésion et réforme de l'administration est bien réel. »<sup>70</sup>

L'instrument de jumelage institutionnel semble se situer à égale distance entre le droit des futurs membres d'organiser leur propre administration et la capacité nécessaire pour mettre en œuvre l'ensemble de l'acquis communautaire afin de s'affirmer comme un instrument efficace de renforcement de la capacité institutionnelle. Les jumelages institutionnels ont aussi été conçus pour désamorcer les critiques contre le recours excessif aux entreprises de conseil privées, notamment pour les projets de renforcement des capacités administratives et judiciaires. (Jusqu'en 1998, les stratégies de réforme dans le secteur public des PECO avaient été essentiellement élaborées par des consultants étrangers qui s'inspiraient d'approches éprouvées pour les pays d'Europe occidentale mais insuffisamment adaptées à la réalité locale. En outre, la réticence des administrations des PECO vis-à-vis de cette assistance d'origine privée rendait les réformes administratives inefficaces.<sup>71</sup>)

Ainsi, on retrouve l'idée de jumelage institutionnel inscrite dans la stratégie d'élargissement contenue dans l'*Agenda 2000*,<sup>72</sup> en pleine période de refonte de la stratégie d'élargissement de l'Union Européenne avec l'introduction de la notion de « partenariat ». L'*Agenda* attirait l'attention sur la nécessité d'améliorer les capacités administratives de tous les pays candidats. Ainsi la Commission a proposé de préparer « des programmes de détachements de longue durée dans les pays candidats d'experts des administrations des Etats membres (...) pour chaque pays à

<sup>70</sup> Michael J. STEFFENS, « La Réforme de la Stratégie d'Elargissement de l'UE de 1997 : Instrument des Jumelages, Apprentissages et Transferts Politiques », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003, vol.34 no : 3, p. 45

<sup>71</sup> Entretiens avec les fonctionnaires de la Commission

<sup>72</sup> Commission Européenne, « Agenda 2000, Pour une Union Plus Forte et Plus Large », *Bulletin de l'UE, Supplément 5/97*, Luxembourg:OPOCE.

la lumière des besoins identifiés, notamment dans les avis. »<sup>73</sup> Afin de financer cette initiative, le budget PHARE a fait l'objet d'un rééquilibrage : Désormais, 30% du budget a été affectés au renforcement des institutions des PECO. Après cinq mois de travaux préparatoires, les jumelages institutionnels ont été officiellement lancés par la Commission en mai 1998. Cependant la Commission, sensible aux déficiences du volet financier, a décidé de diviser PHARE en trois parties, introduisant ISPA et SAPARD dont l'objectif est de développer les capacités institutionnelles des pays candidats afin qu'ils puissent gérer d'important transferts de fonds dans les secteurs des transports, de l'environnement et de l'agriculture.

### Sous-Section I-Evolution

Depuis 1998, le concept a évolué quant à son domaine d'application et à sa forme. A l'origine, la pratique de jumelage institutionnelle se limitait aux PECO candidats. Depuis, elle a non seulement été étendue à Chypre, Malte et depuis 2003 à la Turquie, à la suite de la mise en place de la stratégie de préadhésion, mais encore élargie, dans le cadre d'autres programmes de coopération de l'Union européenne, aux pays de CARDS<sup>74</sup> pour les Balkans, TACIS<sup>75</sup> pour la Communauté d'Etats Indépendants (CEI-ex Union Soviétique) et MEDA<sup>76</sup> pour les pays méditerranéens. De l'autre côté, les dix pays candidats qui sont devenus membres de l'Union européenne à partir de mai 2004 continuent à bénéficier de cette pratique dans le cadre d'une facilité de transition insérée dans leurs actes d'adhésion pour la période 2004-2006.<sup>77</sup> L'idée même de la propagation des jumelages institutionnels entre les administrations d'Etats membres a été émise dans le *Livre Blanc* sur la gouvernance européenne mais sans suivi de conséquence.<sup>78</sup> On retrouve finalement la notion du jumelage institutionnel dans le projet de Constitution de la Convention européenne comme un moyen de renforcer « les capacités administratives pour appliquer le droit

<sup>73</sup> *ibid*

<sup>74</sup> CARDS: Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation. Programme créé en Décembre 2000 pour les pays de l'Europe du Sud-Est réunissant la région des Balkans sauf la Slovaquie.

<sup>75</sup> TACIS : Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States

<sup>76</sup> MEDA et MEDA II: Mesures d'accompagnement financières et techniques a la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. Les bénéficiaires sont le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, l'Autorité Palestinienne, le Liban, la Syrie, Chypre, Malte et la Turquie.

<sup>77</sup> L'Article 34 des Actes d'Adhésion

<sup>78</sup> Commission Européenne, « Gouvernance Européenne : un Livre Blanc », COM(2001) 428 final

de l'Union. »<sup>79</sup> Le concept a aussi subi un changement quant à sa forme : Comblant le fossé entre le processus de jumelage à long terme et l'aide TAIEX<sup>80</sup> à court terme, la formule du « jumelage léger » a permis d'introduire depuis Juin 2001 un dispositif plus souple qui peut être utilisé par les pays candidats pour la mise en œuvre de mesures d'une portée limitée. Le plafond financier des projets a été fixé à 150.000 euros, et leur durée limitée à 6 mois. Fin Février 2002, un total de 503 projets de jumelages avait été approuvé<sup>81</sup> dont 12 pour la Turquie.

#### Sous-Section II-Caractéristiques:

L'un des premières caractéristiques du jumelage institutionnel est qu'il se focalise sur les réformes administratives à un niveau sectoriel ou vertical (comme l'agriculture, les finances ou la justice) et non sur les mesures de réformes horizontales. Ces dernières relevaient déjà du programme SIGMA<sup>82</sup> financé par PHARE et géré par l'OCDE depuis 1992. La pratique de jumelage se distingue aussi des services dispensés par TAIEX<sup>83</sup> à la demande des administrations des pays candidats. TAIEX a été institué par la Commission en Janvier 1996, conformément à la proposition du *Livre Blanc* sur la préparation des PECO à l'intégration dans le marché intérieur de l'Union. TAIEX offre une assistance technique de très courte durée, sous la forme des séminaires, traductions ou visites d'experts dans le domaine de la transposition de la législation européenne. L'administration turque bénéficie de cette forme d'assistance depuis 2002.

Les projets de jumelages s'articulent autour d'objectifs politiques communautaires convenus d'un commun accord, tels que la préparation à l'élargissement de l'UE (PHARE ou l'instrument spécial de financement de stratégie de préadhésion pour la Turquie) et le renforcement de la capacité administrative des nouveaux Etats membres (facilité de transition insérée dans les Actes d'Adhésion). Les principes fondamentaux sur lesquels reposent les jumelages institutionnels peuvent être

<sup>79</sup> Projet de Constitution de la Convention, Article III-185

<sup>80</sup> Voir note 24

<sup>81</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport Spécial No : 6/2003 (2003/C 167/02) p.22

<sup>82</sup> SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management – Soutien pour l'Amélioration de la Gouvernance et de la Gestion [www.sigmaxweb.org](http://www.sigmaxweb.org)

<sup>83</sup> TAIEX: Technical Assistance Information Exchange Office – Bureau d'Echange d'Information en matière d'Assistance Technique [www.taix.be](http://www.taix.be)

définis comme suit : En règle générale, ce sont les pays bénéficiaires qui choisissent leurs partenaires dans les Etats membres ; les projets de jumelages doivent générer un résultat concret opérationnel en termes de réalisation par le pays bénéficiaire d'un objectif lié à l'acquis communautaire; Le jumelage ne consiste pas dans la fourniture d'une assistance technique à sens unique, d'un Etat membre à un pays bénéficiaire. Il s'agit d'un projet conjoint qui encadre un processus dans lequel chaque partenaire assume des responsabilités : le pays bénéficiaire s'engage à entreprendre des réformes et à les financer, tandis que l'Etat membre accompagne le processus pendant la durée du projet.<sup>84</sup> Dernièrement, le jumelage institutionnel met à la disposition des pays bénéficiaires une « expertise publique » à la différence d'un conseil privé sur l'application de l'acquis communautaire. Cependant puisque dans bien d'Etats membres le service public est « privatisé », la Commission a introduit la catégorie des « organismes mandatés »<sup>85</sup> Cette évolution démontre les difficultés rencontrées par les Etats membres pour trouver les candidats aptes à être affectés à des jumelages.<sup>86</sup>

## Section II-Acteurs et gestion

Le jumelage institutionnel est une activité complexe faisant intervenir un large éventail de fonctions et de participants : les conseiller préadhésion (CPA), différentes administrations des Etats membres et des pays candidats, la Commission (Bruxelles et ses délégations). (Annexe 2) Dans sa gestion, la Commission est responsable de la gestion globale et du financement du jumelage et ses délégations ont également un rôle à jouer dans l'établissement et le suivi des différentes « conventions de jumelage ». Cependant la principale responsabilité en matière de mise en œuvre des différentes conventions a été déléguée aux Etats membres et aux pays candidats.<sup>87</sup> Ces « conventions de jumelage » signées par les pays candidats et les Etats membres et approuvées par la Commission pour les rendre éligibles au financement constituent l'élément clé du système. Elles sont les documents juridiques qui

<sup>84</sup> Commission européenne, DG Elargissement, "Renforcement de la Capacité Institutionnelle dans le Cadre des Politiques de l'UE: Un Manuel de Référence pour les Projets de jumelages", Révision 2004

<sup>85</sup> Liste des organismes mandatés disponible sur :

[www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/index.htm](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/index.htm)

<sup>86</sup> Michael J. STEFFENS, « La Réforme de la Stratégie d'Elargissement de l'UE de 1997 :Instrument des Jumelages, Apprentissages et Transferts Politiques », Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2003, vol.34 no : 3, p. 53

<sup>87</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport Spécial No : 6/2003 (2003/C 167/02) p.24

engagent les deux parties à obtenir les résultats escomptés suite au détachement d'experts des Etats membres auprès des administrations des pays candidats.<sup>88</sup>

Il est loisible de définir l'activité de jumelage institutionnel comme étant le résultat d'un partenariat triangulaire entre la Commission (Bruxelles et la délégation correspondante) les Etats membres et les pays candidats.

#### Sous-Section I-Commission : facilitatrice et gardienne du jumelage

La Commission joue un rôle capital dans la conception des projets de jumelages. Bruxelles définit le cadre juridique, financier et de procédure: la mise en place d'une coordination centrale des jumelages, l'établissement de liens avec le réseau des PCN<sup>89</sup> et la coordination des contributions de toutes les parties prenantes. Les priorités et les objectifs spécifiques, en outre, sont fixés en concertation avec la délégation.<sup>90</sup> En 1998, quatre secteurs prioritaires communs à tous les pays candidats éligibles ont été délimités : l'agriculture, l'environnement, les finances ainsi que la justice et les affaires intérieures. Un cinquième secteur prioritaire était ajouté en fonction des besoins spécifiques de chacun des pays candidats.<sup>91</sup> Cependant le contenu exact du rôle de la Commission dans la mise en œuvre de projets concrets de jumelage dépend du système de gestion applicable. Pour les projets de jumelages gérés selon EDIS (système étendu de mise en œuvre décentralisée), cela signifie que la Commission ne participe plus au contrôle *ex ante* des aspects réglementaires, contractuels et financiers des projets de jumelages.<sup>92</sup> C'est le cas pour les pays récemment devenus membres de l'Union Européen tandis que la Turquie est soumise au contrôle *ex ante*.

---

<sup>88</sup> *ibid*

<sup>89</sup> PCN : Point de Contact National pour le renforcement de la capacité institutionnelle. Un fonctionnaire est nommé dans chacun des Etats membres et des pays bénéficiaires comme point de contact institutionnel pour toutes les activités de jumelage.

<sup>90</sup> Dimitris PAPANIMITRIOU et David PHINNEMORE, "Mettre en Oeuvre les Jumelages Institutionnels : les Leçons du Cas Roumain », Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2003, vol.34 no : 3, pp. 65-83

<sup>91</sup> *ibid*

<sup>92</sup> Commission européenne, DG Elargissement, "Renforcement de la Capacité Institutionnelle dans le Cadre des Politiques de l'UE: Un Manuel de Référence pour les Projets de jumelages", Révision 2004, p. 14

Dans la sélection des pays partenaires du jumelage, la Commission se limite à des fonctions de coordination et de conseil. Elle lance un appel à propositions et organise les discussions bilatérales entre le pays candidat et les Etats membres intéressés par un projet de jumelage donné, le choix définitif du ou des partenaires du jumelage revenant au pays candidat. (Ce dernier point différencie la situation des pays candidats à l'Union européenne de celle des pays bénéficiant du jumelage institutionnel par le biais d'autres programmes d'assistance. Dans le programme CARDS, la sélection s'effectue conjointement par la Commission à Bruxelles, les pays receveurs et la délégation de la Commission.) Cette nouvelle méthode est aussi destinée à encourager la participation des Etats membres aux projets de jumelages afin de promouvoir les meilleures pratiques (best practices) de reprise et de mise en œuvre de l'acquis communautaire. L'activité de jumelage ne vise point à reproduire le système administratif d'un Etat membre particulier, mais s'efforce plutôt d'aider à introduire des pratiques qui se sont avérées les meilleures dans toute l'UE en connexion avec la législation communautaire.<sup>93</sup> L'idée de créer un "marché" des projets de jumelages où les pays candidats seraient libres de choisir leurs partenaires constitue l'un des axes centraux de la démarche de la Commission.

Sous-Section II-Pays Candidat et le(s) pays partenaire(s) : parties de la convention de jumelage

Dès que le partenaire du jumelage est identifié parmi les candidatures des Etats membres (il se peut aussi que le partenaire soit présenté sous la forme d'un consortium d'Etats membres) le pays candidat et le partenaire sélectionné précisent les moyens qui leur serviront à atteindre les buts recherchés dans le cadre du projet de jumelage sous la forme d'une « convention » signée et ils la soumettent à la Commission. Plus particulièrement, ces conventions contiennent les objectifs spécifiques des projets de jumelages correspondants, lesquels, dans les domaines sélectionnés, couvrent un large éventail de questions comme l'organisation du jumelage, la formation, la législation, l'information, la technologie etc.<sup>94</sup> Il est important de noter le rôle crucial que joue « l'objectif » de la convention de jumelage. A cette fin, la Commission a créé la notion de « résultats garantis » pour souligner

---

<sup>93</sup> *ibid*

<sup>94</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport Spécial No : 6/2003 (2003/C 167/02) p.24

que l'objectif visé est un résultat concret et pleinement opérationnel dans un domaine particulier. Cette notion est considérée comme un élément fondamental de jumelage sur le plan de la capacité institutionnelle et administrative des pays candidats à adopter, à appliquer et à faire respecter l'acquis communautaire. Conformément aux dispositions du manuel pour les projets de jumelages<sup>95</sup>, les organisations des pays candidats doivent être pleinement opérationnelles, efficaces et viables une fois les projets de jumelages mis en œuvre. Cependant, dans un récent rapport, la Cour des Comptes des Communautés Européennes critiquait la fixation d'objectifs irréalistes et précisait qu'aucun critère n'avait été défini pour pouvoir déterminer en quoi consistait « une forte capacité administrative ». <sup>96</sup> La Cour des Comptes souligne aussi le fait que la Commission ne dispose pas de moyen particulier pour faire en sorte que les « résultats garantis » soient effectivement obtenus. <sup>97</sup>

#### Sous-Section III-Conseillers Préadhésion et Directeurs de projets, animateurs de la gestion du jumelage

Le conseiller préadhésion (CPA), nommé à plein temps par l'Etat membre et sélectionné pour au moins 12 mois consécutifs est la clé de voûte du projet de jumelage. Immergé dans l'administration jumelée du pays candidat, il est chargé d'assurer un véritable transfert de savoir faire en effectuant un travail quotidien avec les partenaires. Le CPA travaille sous l'autorité du directeur de projet qui pilote l'opération et coordonne toutes les contributions de l'Etat membre. <sup>98</sup> De plus, chaque projet de jumelage doit avoir un chef de projet du pays bénéficiaire, qui agit en tant qu'homologue du chef de projet de l'Etat membre et assure, en coopération étroite avec celui-ci, la direction et la coordination générales du projet. Il doit être lui aussi un fonctionnaire de haut rang, occupant une position qui lui permette d'opérer au niveau politique approprié. <sup>99</sup> Lors de la gestion du jumelage, le CPA peut faire appel à des experts spécialisés pour des missions à court ou moyen terme, organiser des conférences, des ateliers, des formations et des détachements, de manière à

<sup>95</sup> Commission européenne, DG Elargissement, "Renforcement de la Capacité Institutionnelle dans le Cadre des Politiques de l'UE: Un Manuel de Référence pour les Projets de jumelages", Révision 2004

<sup>96</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport Spécial No : 6/2003 (2003/C 167/02)

<sup>97</sup> *ibid*

<sup>98</sup> Commission européenne, DG Elargissement, "Renforcement de la Capacité Institutionnelle dans le Cadre des Politiques de l'UE: Un Manuel de Référence pour les Projets de jumelages", Révision 2004 p.7

<sup>99</sup> *ibid*

garantir la réalisation des objectifs du projet de jumelage. Un service de planification et de mise en œuvre est généralement créé au sein du ministère ou de la direction d'accueil ; il réunit le CPA, le directeur de projet local, les principaux fonctionnaires participant au projet, des experts invités, le coordinateur de projet (task manager) de la délégation de la Commission et les membres de l'unité centrale de financement et de passation de contrats.<sup>100</sup> La dernière assure la gestion générale des aspects réglementaires, financier et contractuels des projets de jumelages. (UCFPC, connue sous l'abréviation de CFCU en anglais<sup>101</sup>)

Comme on pourrait constater de l'exposé des mécanismes nombreux et enchevêtrés du jumelage, les CPA expriment leur frustration devant l'ampleur de la bureaucratisation à tous les niveaux, depuis la programmation du projet jusqu'à sa mise œuvre.<sup>102</sup> La complexité administrative du jumelage institutionnel a pour conséquence que les CPA consacrent trop de temps à des tâches purement administratives au détriment de leur fonction principale, à savoir conseiller les pays candidats en matière de renforcement de leur capacité institutionnelle. L'interaction des nombreuses administrations publiques associées au jumelage, qui ont chacune leur propre culture administrative, a eu pour effet de rendre cet instrument très complexe. La longueur exagérée des délais s'écoulant entre l'évaluation des besoins et la réalisation des projets, ainsi que l'extrême complexité des systèmes de paiements en constituent deux exemples significatifs.<sup>103</sup>

---

<sup>100</sup> Dimitris PAPANIMITRIOU et David PHINNEMORE, "Mettre en Oeuvre les Jumelages Institutionnels : les Leçons du Cas Roumain », Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2003, vol.34 no : 3, pp. 65-83 et les entretiens de l'auteur avec les fonctionnaires turcs participant au jumelage en Turquie.

<sup>101</sup> CFCU : Central Finance and Contracts Unit

<sup>102</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport Spécial No : 6/2003 (2003/C 167/02) p. 30

<sup>103</sup> *ibid*

### Section III-Introduction récente de l'instrument de jumelage en Turquie

Le jumelage institutionnel fait son entrée dans le paysage administratif turc avec la signature de la première convention de financement (financing memorandum) entre la Commission et le gouvernement turc au mois de Décembre 2002 inaugurant ainsi la programmation d'aide de préadhésion pour l'année 2002. Cependant la première convention de jumelage n'a pu être signée qu'au mois de Novembre 2003 pour le projet « Assistance à la Turquie pour l'Harmonisation dans l'Acquis Vétérinaire ». Ce retard peut être attribué au fait que la gestion décentralisée de l'assistance de préadhésion (DIS) établie au sein de l'administration turque ait attendu l'approbation de la Commission pour son fonctionnement. La sélection des partenaires pour les 12 projets de jumelages de la programmation 2002 (par la suite un projet de jumelage a été transformé en un contrat d'assistance technique de nature privée faute de proposition qui soit en conformité avec les attentes de l'administration concernée) a eu lieu entre les 13 et 22 Janvier 2003,<sup>104</sup> à la délégation de la Commission à Ankara. Les Etats membres y ont présenté leur proposition de projet de jumelage. La phase de sélection a été caractérisée par une concurrence ardue entre les Etats membres avec souvent plus de deux propositions pour chaque projet de jumelage.<sup>105</sup> La matrice de sélection des partenaires ainsi que la procédure de sélection sont identiques à celles utilisées par les autres pays candidats.

Il est impossible, à l'heure qu'il est, de se prononcer sur l'efficacité de ces projets de jumelages (pour une liste complète des jumelages pour 2002 et 2003 voir Tableau 2.1) qui n'ont débuté que très récemment. Il est cependant loisible de souligner quelques caractéristiques quant à leur contenu et le choix des partenaires.

---

<sup>104</sup> Entretiens

<sup>105</sup> Entretiens

TABLEAU 2.1

LISTE DES PROJETS DE JUMELAGE EN TURQUIE (ANNEE 2002)<sup>?</sup>

PROJET NO	TITRE DU PROJET	ORGANISME BENEFICIAIRE	ETAT MEMBRE SELECTIONNE
TR02-AG-01	Assistance à la Turquie pour l'Harmonisation dans l'Acquis Vétérinaire	Ministère de l'Agriculture et Affaires Rurales	Allemagne
TR02-AG-02	Assistance à la Turquie pour l'Harmonisation dans l'Acquis du Secteur Phytosanitaire	Ministère de l'Agriculture et Affaires Rurales	Hollande et Grèce
TR02-EY-01	Le Renforcement institutionnel de l'Autorité de Régulation du Marché de l'Energie	Autorité de Régulation du Marché de l'Energie	Italie
TR02-EN-01	Renforcement de la Capacité Institutionnelle de la Turquie en matière de l'Environnement	Ministère de l'Environnement	Allemagne
TR02-JH-01	Amélioration des Conditions de la Mise en Examen en Turquie	Ministère des Affaires Intérieures	Autriche et Allemagne
TR02-JH-02	Assistance afin de développer un Plan d'Action pour la Mise en Oeuvre d'une Stratégie de Gestion intégrée des Frontières en Turquie	Ministère des Affaires Intérieures	France et Royaume-Uni
TR02-JH-03	Assistance afin de développer un Plan d'Action pour la Mise en Oeuvre d'une Stratégie de Migration et d'Asile en Turquie	Ministère des Affaires Intérieures	Danemark et Royaume-Uni
TR02-JH-04	La Mise en Place d'un Centre National pour la Surveillance des Stupéfiants Ainsi que la Préparation et la Mise en Oeuvre d'une Stratégie Nationale contre les stupéfiants	Ministère des Affaires Intérieures	Espagne et Grèce
TR02-JH-05	Le Renforcement de la Lutte Contre le Blanchiment d'Argent	Ministère des Finances	Italie

<sup>?</sup> Le Tableau préparé par l'auteur, avec aimable assistance des experts du Secrétariat Général pour l'Union Européenne.

TR02-JH-06	Le Renforcement de la Lutte Contre le Crime Organisé	Ministère des Affaires Intérieures	Allemagne
TR02-TR-01	Assistance au Renforcement de la Sécurité des Transports Maritimes	Sous-secrétariat aux Affaires Maritimes	Espagne

### LISTE DES PROJETS DE JUMELAGE EN TURQUIE (ANNEE 2003)

PROJET NO	TITRE DU PROJET	ORGANISME BENEFICIAIRE	ETAT MEMBRE SELECTIONNE
TR03-AG-01	Politique de la Pêche : Harmonisation Législative et Institutionnelle avec l'Acquis Communautaire	Ministère de l'Agriculture et Affaires Rurales	Hollande, Allemagne et Suède
TR03-EC-01	Assistance aux Organismes Turcs d'Evaluation de la Conformité et au Ministère de l'Industrie et du Commerce dans l'Application des Directives "Nouvelle Approche"	Ministère de l'Industrie et du Commerce	Royaume-Uni, Autriche et Allemagne
TR03-EN-01	Qualité de l'Air, Substances Chimiques, Déchets	Ministère de l'Environnement	Allemagne
TR03-EY-01	Amélioration de l'Efficiency de l'Energie en Turquie	Ministère de l'Energie et des Ressources Naturelles (Centre de Conservation de l'Energie Nationale)	France et Allemagne
TR03-FI-01	Harmonisation du Système de Contrôle Financier dans le Secteur Public Turc avec les Normes Internationales et la Pratique de l'Union	Ministère des Finances	France
TR03-FI-02	Le Renforcement de la Capacité de Vérification Comptable de la Cour des Comptes Turque	Cour des Comptes	Royaume-Uni
TR03-FI-03	Le Renforcement de la Capacité Institutionnelle de la Direction Générale des Assurances et du Conseil de Surveillance des Assurances	Sous-secrétariat au Trésor	Allemagne
TR03-FI-04	Le Renforcement des Marchés Publics en Turquie	Autorité des Marchés Publics	Italie

TR03-FI-05	Le Projet de Modernisation des Douanes	Sous-secrétariat aux Douanes	Allemagne
TR03-FI-06	Etablissement d'une Agence pour la Promotion des Investissements Directs	Sous-Secrétariat au Trésor	Allemagne
TR03-JH-01	Le Renforcement de la Responsabilisation et de l'Efficacité de la Police Nationale Turque	Ministère des Affaires Intérieures	Espagne
TR03-JH-02	Le renforcement de la Capacité Médico-légale de la Police	Ministère des Affaires Intérieures	Allemagne
TR03-JH-03	Le renforcement de la Capacité Institutionnelle Contre la Traite des Etres Humains	Ministère des Affaires Intérieures	Allemagne
TR03-JH-04	Le Renforcement de la Lutte Contre le Blanchiment d'Argent, Criminalité Financière et le Financement du Terrorisme	Ministère des Affaires Intérieures	Allemagne
TR03-JH-05	La Politique de Visa	Ministère des Affaires Etrangères	Danemark et Hollande
TR03-SPP-01	Assistance a l'Institut de Planification d'Etat, la Direction Générale pour le Développement Régional et l'Ajustement Structurel afin de renforcer sa Capacité Institutionnelle et Administrative	Institut de Planification d'Etat	Italie
TR03-TR -01	Le Renforcement et la Restructuration de l'infrastructure des Chemins de Fer en Turque	Ministère des Transports	Allemagne

## Sous-Section I-Soucis Sécuritaires de l'Union : Facteur Déterminant dans les choix

Si l'on compare la typologie des projets de jumelages introduits en Turquie<sup>106</sup> avec celle des PECO, catégorisée en fonction des chapitres contenus dans les documents de partenariats d'adhésion<sup>107</sup>, on constate une prédominance des projets de jumelages en matière de justice et affaires intérieures. (Voir Tableau 2.2) Près d'un tiers des projets (9 jumelages sur un total de 28) est ainsi consacré à l'acquis relatif au « troisième pilier » des institutions de l'Union européenne dont le contenu est composé de droit mou (soft law).<sup>108</sup> Trois projets de jumelages au sein de cette catégorie ont trait à la sécurisation des frontières : Assistance afin de développer des plans d'action tant pour la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des frontières (TR02-JH-02) que pour la mise en oeuvre d'une stratégie de migration et d'asile en Turquie (TR02-JH-03) et la politique de visa (TR03-JH-05). Accouplée aux deux autres projets relatifs aux contrôles phytosanitaires (TR02-AG-02) et vétérinaires aux frontières (TR02-AG-01), cette « sous-catégorie » s'affirme davantage. Le renforcement de la capacité institutionnelle turque dans les domaines de blanchiment d'argent (TR02-JH-05 et TR03-JH-04), le narcotrafic (TR02-JH-04), la traite des êtres humains (TR03-JH-03) et le crime organisé (TR02-JH-06) s'effectuera par la pratique du jumelage institutionnel. Bien que les projets de jumelages intitulés « Amélioration des Conditions de la Mise en Examen en Turquie » (TR02-JH-01) et « Le Renforcement de la Responsabilisation et de l'Efficacité de la Police Nationale Turque » (TR03-JH-01) soient rangés dans la catégorie des critères politiques de Copenhague par les services de la Commission, avec le projet de jumelage relatif au renforcement de la capacité médico-légale de la police (TR03-JH-02), ils complètent les initiatives à l'égard de la police. La sélection des projets reflète nettement un souci de sécurité de l'Union. Si on compare la place qu'occupe le chapitre « Justice et Affaires Intérieures » dans l'ensemble des

<sup>106</sup> Cette comparaison ne prend en compte que les jumelages des années 2002 et 2003 pour lesquels la procédure de sélection des partenaires a été terminée.

<sup>107</sup> Méthode élaborée par l'auteur en s'appuyant sur les données du Rapport Thématique de la Commission sur la Seconde Génération des Jumelages (Thematic Report ZZ/TWI/03057, 31 March 2004, EMS Central Office) ainsi que les informations provenant du Secrétariat Général pour l'Union européenne, Ankara.

<sup>108</sup> Pour une analyse de la nature "molle" de l'acquis communautaire relatif à la coopération dans les domaines de la justice et affaires intérieures: Helen WALLACE et William WALLACE, Policy-Making in the European Union, fourth edition, Oxford University Press, pp.508-512

principes, priorités et objectifs le partenariat d'adhésion avec celle des projets de jumelages, on observe une surreprésentation des projets mettant en avant ce « souci de sécurité ». Il est de même aisé de constater que les projets relatifs à la justice sont inexistant dans les programmes de jumelages pour 2002 et 2003<sup>109</sup> alors que l'amélioration du fonctionnement et de l'efficacité de l'appareil judiciaire et notamment la formation des membres du corps judiciaire à la législation communautaire et à son application figurent comme deux chantiers importants parmi les priorités du partenariat d'adhésion. Le cas turc n'est pas une exception ; dans les PECO les projets de jumelage sont fortement biaisés en faveur des secteurs « Finances Publiques » et « Justice et Affaires Intérieures », qui comptent pour plus de 40% des projets<sup>110</sup>.

Outre la justice et les affaires intérieures, la libre circulation des marchandises (3 projets de jumelages), les transports (2 projets de jumelages), l'énergie (2 projets de jumelages), l'environnement (2 projets de jumelages), le contrôle financier (2 projets de jumelages) sont les autres domaines d'intervention de la pratique du jumelage. Suivent, avec un jumelage pour chacun, les domaines tels que la politique régionale, la pêche, les assurances et la promotion des investissements directs. Cependant, une autre lecture des domaines d'intervention de l'instrument du jumelage en Turquie fait ressortir un domaine privilégié : la promotion du marché intérieur.

#### Sous-Section II-Renforcement des Institutions : D'abord le Marché

La réalisation d'un marché intérieur par l'accomplissement de l'union douanière sur le plan institutionnel suggère que la grande priorité pour l'Union est la libre circulation des marchandises. Outre les projets relatifs à l'assistance dans les domaines de l'évaluation de la conformité et l'application des directives « nouvelle approche » (TR03-EC-01), au renforcement des marchés publics (TR03-FI-04) et au projet de modernisation des douanes (TR03-FI-05) qui sont directement liés au marché intérieur, les jumelages dans les matières de contrôle phytosanitaire (TR02-AG-02) et de contrôle vétérinaire aux frontières (TR02-AG-01) ne sont pas étrangers aux

<sup>109</sup> Le mémoire ne prend pas en compte le partenariat d'adhésion révisé (mai 2003) dont les conséquences sur la programmation sont imperceptibles pour la période étudiée.

<sup>110</sup> Christian VÖLKEL, "Le Grand Elargissement et le Respect du Droit Communautaire", Notre Europe, Octobre 2004, p.15

objectifs du marché intérieur. Si on ajoute à cette liste les projets concernant la politique de l'environnement (TR02-EN-01 et TR03-EN-01) dont les conséquences influent sur le fonctionnement du marché, une prédominance accordée à la réalisation de l'union douanière se montre d'une façon indéniable dans l'approche du renforcement de la capacité institutionnelle au détriment des politiques de développement régional, d'environnement et de la politique sociale. Il est très significatif de constater qu'aucun projet de développement socio-économique n'ait fait l'objet d'un jumelage institutionnel pour les programmes de 2002 et 2003 alors que le partenariat d'adhésion contenait plusieurs renvois à la politique d'emploi et affaires sociales et citait parmi les objectifs à moyen terme la mise en œuvre et l'application effectives de l'acquis communautaire en matière de politique sociale et de politique de l'emploi. La politique de l'agriculture, elle, figure parmi les grands absents quant aux domaines d'intervention du jumelage en Turquie.

### Sous-Section III-Le Grand Absent : L'agriculture

La réforme agricole est de loin le plus grand domaine pour lequel le renforcement de la capacité institutionnelle est vital. La nature fortement « rurale » du marché de l'emploi en Turquie s'avère comme un obstacle majeure devant le pays dans son perspective de pleine intégration avec l'Union. Il est à noter que « l'obstacle agriculture » occupe un large part du discours officiel des représentants de l'Union sur le plan des relations politiques. Or, aucun projet de jumelage relatif au secteur agricole n'a été choisi pour les programmes d'assistance 2002-2003. Etant donné qu'un projet de jumelage concernant l'harmonisation dans la politique de la pêche (TR03-AG-01) et deux autres relatifs aux contrôles vétérinaires et phytosanitaires ne concernent que très indirectement la réforme de l'agriculture, il faut en conclure que les nécessités de réformes structurelles et institutionnelles soulignées dans les discours politiques et dans un moindre mesure dans le partenariat d'adhésion ne se sont pas reflétées dans la réalité. Un autre problème, comme on venait de voir dans la première partie, est que la Turquie, à la différence des PECO n'est pas éligible pour les fonds SAPARD. Le document de plan de développement national

préliminaire (2004-2006)<sup>111</sup> préparé par les autorités turques fait état de ce manque important ressenti dans les efforts de planification.

Ces observations font ressortir un besoin de focalisation dans la sélection des projets de jumelages en Turquie. L'état actuel semble être loin de créer un climat de confiance dans un pays « eurosceptique » vis-à-vis des projets dont les conséquences ne seront que très partiellement ressenties par les masses. Dominés par les besoins sécuritaires de l'Union, axés sur le marché intérieur et silencieux dans les domaines de développement socio-économique et surtout de l'agriculture, les projets de jumelage institutionnel nécessiteraient une réorientation afin d'acquérir une légitimité qui renforcerait l'action de l'Union en faveur des projets de renforcement de la capacité institutionnelle en Turquie. Significatif est l'exemple de l'état de l'infrastructure ferroviaire pour lequel un projet de jumelage a été programmé (TR03-TR-01), bien après les catastrophes que le pays a traversées en 2004. On avait vu plus haut que la sélection des pays partenaires du jumelage est laissée aux pays bénéficiaires ; or une plus grande initiative quant au choix des projets de jumelage semble être nécessaire pour le bon fonctionnement des mécanismes de ce dernier. Les structures de coopération et de décision internes au sein de l'administration turque dans ses relations avec l'Union européenne (le Ministère des Affaires Etrangères, le Secrétariat Général pour l'Union européenne, le Comité Mixte de Suivi, le Comité de Coopération Financière, etc.) nécessiteraient d'être plus attentives à la corrélation entre les objectifs de l'assistance financière et ses concrétisations sous la forme des projets durant la phase de programmation.

Quant aux préférences de l'administration turque dans ses choix de partenaires, l'Allemagne, bien que son organisation administrative (Etat Fédéral) soit différente de celle de la Turquie, se hérissent au premier rang. Dans 11 projets sur 28, ce pays a été sélectionné seul par les fonctionnaires turcs, sans avoir besoin de consortium. Si l'on ajoute sa présence dans 4 autres projets sélectionnés comme partenaire de consortium, on peut conclure que l'Allemagne est fortement engagé dans le processus de renforcement de la capacité institutionnelle en Turquie. Contrairement, le modèle administratif français, connu et reconnu largement dans les autres PECO

---

<sup>111</sup> Republic of Turkey, Preliminary National Development Plan, Ankara, December 2003

par le biais de l'instrument de jumelage,<sup>112</sup> est quasiment absent (1 jumelage) dans un pays dont l'organisation administrative est largement calquée sur les institutions publiques de la France. Une dernière remarque pourrait être faite concernant la présence de la Grèce dans 2 projets de jumelages institutionnels. Parallèlement aux observations faites plus haut, l'absence de plusieurs domaines d'intervention publics « classiques » comme la santé, l'éducation ou la justice et la prédominance des projets de haute technicité doivent avoir pour conséquence de nuancer les constats sur les choix de partenaires.



---

<sup>112</sup> Michael J. STEFFENS, « La Réforme de la Stratégie d'Elargissement de l'UE de 1997 : Instrument des Jumelages, Apprentissages et Transferts Politiques », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003, vol.34 no : 3, p. 52

TABLEAU 2.2

## TABLEAU COMPARATIF DES JUMELAGES CATEGORISES EN FONCTION DE DOMAINES DES PARTENARIATS D'ADHESION\*

Partenariats d'Adhésion	Typologie des Projets de Jumelages correspondants (PECO)	Jumelages en Turquie (2002 et 2003) (Pour les titres des jumelages donnés ci-dessous voir Tableau 2.1)
Critères Politiques	Référence aux critères politiques de Copenhague dans le titre du projet	1 jumelage en 2003 (TR02-FI-01)
	Aide aux minorités	1 jumelage en 2003 (TR03-FI-01)
Critères Economiques	Référence aux critères économiques dans le titre du projet	1 jumelage en 2003 (TR03-FI-06)
	Réajustement économique et structurel	
	Mesures ayant pour objectif la stabilité macro-économique	
Marché Intérieur	Services financiers	
	Secteur bancaire	
	Comptabilité	
	Assurances	1 jumelage en 2003 (TR03-FI-05)
	Bourse et valeurs mobilières	
	Systèmes de paiement	
	Droit des sociétés	
	Libre circulation des marchandises	3 jumelages en 2003 (TR03-EC-01), (TR03-FI-04), (TR03-FI-05)
	Libre circulation des services	
	Marchés publics	
Droit de propriété intellectuelle		
Développement socio-économique	Inclusion sociale	
	Projets relatifs au développement de la société civile	
	Projets relatifs à la cohésion économique et sociale	
Production des denrées alimentaires, santé	Agriculture et la pêche	1 jumelage en 2003 (TR03-AG-01) (pêche)

\* Tableau préparé par l'auteur avec les données du Rapport Thématique de la Commission sur la Seconde Génération des Jumelages (Thematic Report ZZ/TWI/03057, 31 March 2004, EMS Central Office) ainsi que les informations provenant du Secrétariat Général pour l'Union européenne, Ankara.

et la protection des consommateurs	Sécurité alimentaire	
	Contrôle phyto-sanitaire	1 jumelage en 2002 (FR02-AG-02)
	Contrôle vétérinaire aux frontières	1 jumelage en 2002 (FR02-AG-01)
	Santé	
Transports	Tous les projets relatifs aux transports	1 jumelage en 2002 (FR02-TR-01)
Energie	Tous les projets relatifs à l'énergie	1 jumelage en 2005 (FR03-TR-01)
Environnement	Tous les projets relatifs à l'environnement	1 jumelage en 2002 (FR02-EY-01)
	Tous les projets relatifs à l'environnement	1 jumelage en 2002 (FR02-EN-01)
	Tous les projets relatifs à l'environnement	1 jumelage en 2003 (FR03-EN-01)
Politiques régionales et coordination des instruments structurels	Renforcement des capacités institutionnelles pour les fonds structurels et de cohésion	
	Politique régionale	1 jumelage en 2003 (FR03-SPP-01)
Secteur public	Justice et affaires intérieures	5 jumelages en 2002 (FR02-JH-02), (FR02-JH-03), (FR02-JH-04), (FR02-JH-05), (FR02-JH-06)
		4 jumelages en 2002 (FR03-JH-02), (FR03-JH-03), (FR03-JH-04), (FR03-JH-05)
	Droit pénal et répression	
	Contrôle des frontières	
	Statistiques	
	Fiscalité	
	Contrôle financier	2 jumelages en 2003 (FR03-FI-01), (FR03-FI-02)
	Renforcement de l'administration publique	
Coopération transfrontalière	Entre pays candidats et Etats membres (INTERREG)	
	Entre pays candidats	
Autres programmes	Tempus, etc.	

## Chapitre II. Une Tentative d'Evaluation de l'Instrument de Jumelage :

L'évaluation de cet instrument récemment adopté par l'Union européenne, ayant pour objectif ambitieux non seulement le transfert de l'acquis communautaire dans toute sa complexité quant à son contenu mais aussi la mise en œuvre de celui-ci par les administrations des pays candidats, s'avère difficile. En l'absence d'une évaluation exhaustive de la pratique du jumelage, que ce soit dans son ensemble ou dans chacun des pays candidats individuellement, il serait néanmoins possible de donner les éléments qui permettraient d'évaluer le jumelage quant à son efficacité vis-à-vis des pays candidats à l'aide des rapports provenant tant de la Commission que de la Cour des Comptes et des experts indépendants d'un côté, et d'analyser l'impact institutionnel de cet instrument sur les administrations des Etats.

Section I-Evaluer le jumelage institutionnel quant à son efficacité vis-à-vis des pays candidats

Sous-Section I-Un succès mitigé

Bien que le jumelage soit considéré comme une initiative positive de la Commission destinée à aider les pays candidats à se doter de la faculté d'adopter, d'appliquer et de faire respecter l'acquis communautaire,<sup>113</sup> les progrès ont cependant été limités en ce qui concerne l'application et le respect de l'acquis. Le succès limité peut être attribué à la complexité inhérente au fonctionnement de jumelage ainsi qu'à un niveau moyen d'appropriation des projets par les pays candidats.

Les deux premières années du jumelage institutionnel (« première vague » 1998-2000) ont été marquées par un caractère « quasi improvisé »<sup>114</sup> de la mise en œuvre des projets de jumelages. Significatif de ce caractère, un projet de jumelage en Pologne réunissait, outre le pays partenaire chef de projet, 5 autres pays comme partenaires juniors. Une grande partie du budget du jumelage a été engloutie par la

<sup>113</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport Spécial No : 6/2003 (2003/C 167/02) p. 22

<sup>114</sup> Michael J. STEFFENS, « La Réforme de la Stratégie d'Elargissement de l'UE de 1997 : Instrument des Jumelages, Apprentissages et Transferts Politiques », Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2003, vol.34 no : 3, p. 54

coordination entre les différents partenaires. Un fonctionnaire de la Commission admettait, en ce qui concerne le projet, qu'une sorte de « monstre » avait été créée.<sup>115</sup> La Commission et les évaluations commandées à des entreprises de conseil extérieures font état des différences entre la première vague de projets de jumelages et les suivantes.<sup>116</sup>

La Cour des Comptes a préparé un rapport spécial sur le jumelage, avec pour principal objectif de déterminer si la Commission, les États membres et les pays candidats avaient mis en œuvre l'instrument de jumelage de manière efficace et efficiente.<sup>117</sup> La Cour a examiné, à cet effet, un échantillon de 45 projets sélectionnés parmi l'ensemble des projets clôturés avant mars 2002 et couvrant un large éventail de secteurs de l'acquis communautaire. Elle a conclu que la complexité administrative inhérente au fonctionnement du jumelage réduisait l'efficacité de celui-ci. Selon la Cour, premièrement, des procédures du jumelage, depuis l'évaluation des besoins jusqu'à la réalisation des projets se révélaient inefficaces : des délais importants s'écoulaient, une moyenne de 2 ans, rendant ainsi obsolètes certains éléments dans la conception du projet.<sup>118</sup> L'excès de précision requise au cours de la procédure de planification (nécessité de préciser à l'avance, le lieu de formation, le nombre de participants, jusqu'aux frais de location de la salle, des déplacements, des indemnités journalières) entraînait un gaspillage de ressources et de temps. En cas d'écart par rapport au plan initial, des procédures longues devaient être appliquées pour amender la convention de jumelage. Deuxièmement, dans le cadre de la politique de décentralisation menée par la Commission, le transfert de la responsabilité des paiements de Bruxelles vers les pays candidats avait entraîné un système de paiement compliqué qui contribuait à la lourdeur du fonctionnement. Une évaluation des résultats par des experts indépendants ordonnée par la Commission en 1999-2000,<sup>119</sup> tout en soulignant le rôle important du jumelage dans l'accélération de la convergence entre les pays candidats et l'Union européenne, avait critiqué la

---

<sup>115</sup> *ibid*

<sup>116</sup> OMAS CONSORTIUM, "Ad Hoc Report on the Twinning Instrument", 2001 p.6

<sup>117</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport Spécial No : 6/2003 (2003/C 167/02)

<sup>118</sup> *ibid* p.30

<sup>119</sup> Ernst BIRKER *et al.* "Report on an Assessment of the Twinning Instrument under PHARE", Juillet, 2000, disponible sur: [www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/pdf/assesm\\_july.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/pdf/assesm_july.pdf)

bureaucratism excessive.<sup>120</sup> Quant à la pratique du jumelage léger (twinning light) introduite à la fin de l'année 2001, un rapport d'évaluation récemment publié<sup>121</sup> fait état de l'efficacité limitée de cet instrument en raison des procédures complexes qui ne conviennent pas à sa nature « souple ».

#### Sous-Section II-L'appropriation des projets

L'appropriation des projets de jumelages par le pays candidat est essentielle pour la viabilité et durabilité des normes transposées et appliquées. Cependant l'expérience sur le terrain montre que le transfert de modèles institutionnels par le canal des jumelages se heurte parfois à des résistances politiques des acteurs locaux.<sup>122</sup> C'est pourquoi l'ensemble des parties prenantes s'inquiète de savoir si les jumelages permettent un usage efficace de l'argent alloué dans la mesure où tout programme d'aide dépend de la collaboration du pays receveur. Même le Conseiller préadhésion (CPA) le plus zélé ne peut provoquer de changement si l'institution d'accueil ne se prête pas aux réformes. De ce point de vue, la liberté de choix de son partenaire reconnue aux pays candidats est un facteur positif qui contribue à l'appropriation du projet de jumelage par l'organisme receveur. Absence de celle-ci dans les projets de jumelages CARDS pourrait entraîner un risque selon lequel les administrations des pays receveurs ne tiendraient aucun des conseils dispensés.

Le risque d'un taux élevé de rotation du personnel dans les administrations des pays candidats peut avoir comme conséquence l'amointrissement du niveau d'appropriation des organismes bénéficiant de l'instrument de jumelage. Ce point a été relevé par la Cour des Comptes<sup>123</sup> et analysé sous l'angle de la durabilité. La formation du personnel des administrations des pays candidats aux fins d'une application effective et durable de l'acquis communautaire constitue l'élément clé de

<sup>120</sup> *"We have heard many complaints about the overly bureaucratic nature of the administrative procedures, the lengthy approval process, the inflexibility of the covenants and the ever changing rules and guidance emanating from the Commission"* op.cit p.5

<sup>121</sup> Thematic Report ZZ/TWI/03057, 31 March 2004, EMS Central Office, p.22

<sup>122</sup> Michael J. STEFFENS, « La Réforme de la Stratégie d'Elargissement de l'UE de 1997 : Instrument des Jumelages, Apprentissages et Transferts Politiques », Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2003, vol.34 no : 3, p. 54

<sup>123</sup> Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport Spécial No : 6/2003 (2003/C 167/02) p.28

beaucoup de projets de jumelages. Les CPA ont fait remarquer que parmi les plus jeunes membres du personnel notamment, nombreux seraient ceux qui quitteraient le service public, faute de plans de carrière bien défini, pour le secteur privé après la formation.<sup>124</sup> Cette rotation du personnel pourrait rendre néant l'incidence à long terme sur le renforcement de la capacité administrative. Une autre variante de la rotation du personnel s'observe dans les administrations « politisées ». Comme le montre le cas roumain, les projets de jumelages peuvent subir des retards du fait des remaniements de personnel entraînant le départ de fonctionnaires clés dans la période des élections législatives et présidentielles de l'année 2000. Selon un responsable de la Commission près de 5 mois auraient été perdus pour certains projets.<sup>125</sup>

L'ouverture des négociations d'adhésion joue un rôle indubitable dans le processus d'appropriation des administrations : Dans le cas roumain, les négociations ont provoqué un afflux de propositions de la part de l'administration roumaine au fur et à mesure que les déficiences des capacités administratives devenaient plus visibles.<sup>126</sup>

Les relations entre le directeur de projet local et son supérieur hiérarchique (ministre) pourraient aussi influencer le niveau d'appropriation : Lorsque les priorités du supérieur hiérarchique entrent en conflit avec celles d'un projet de jumelage, les directeurs de projets (souvent les secrétaires d'Etat) privilégient leur rapport avec le ministre au lieu de soutenir fermement le projet de jumelage.<sup>127</sup>

Les CPA regrettent dans plusieurs pays candidats l'absence de plans cadre à moyen terme pour étayer la politique de réforme entreprise par le jumelage<sup>128</sup> ce qui entrave un niveau élevé d'appropriation par le biais de création d'une « mémoire institutionnelle ».

---

<sup>124</sup> *ibid*

<sup>125</sup> Dimitris PAPADIMITRIOU et David PHINNEMORE, "Mettre en Oeuvre les Jumelages Institutionnels : les Leçons du Cas Roumain », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003, vol.34 no : 3, pp. 65-83

<sup>126</sup> *ibid*

<sup>127</sup> *ibid*

<sup>128</sup> *ibid*

Le jumelage ne déploie pas uniquement ses effets en tant qu'instrument d'une politique de renforcement de la capacité institutionnelle. Cette pratique originale a eu aussi des conséquences institutionnelles sur les administrations des Etats membres

## Section II-Analyser l'impact institutionnel du jumelage sur les administrations des Etats membres

L'impact du jumelage institutionnel peut s'observer à deux niveaux : au niveau normatif et au niveau organisationnel. Tous les deux nécessitent d'être explorés afin de mieux cerner et compléter les efforts d'évaluation de la pratique du jumelage.

### Sous-Section I-Impact au niveau normatif

Le double objectif du jumelage étant le transfert et l'application de l'acquis, cet instrument a eu comme conséquence de transformer l'approche de la promotion des normes nationales des Etats membres qui s'exerçait dans le cadre bilatéral d'assistance, en une approche de la promotion de l'acquis dans le cadre des nouvelles méthodes élaborées par l'instrument du jumelage.

Parallèlement au programme PHARE, la plupart des Etats membres avaient développé leurs propres stratégies d'assistance à l'égard des PECO<sup>129</sup> dans lesquelles ils visaient à l'exportation de leurs normes nationales. L'Allemagne faisait la promotion de son « modèle » d'économie sociale de marché, son expérience dans les domaines de fédéralisme et de réunification à travers le programme *Transform* qui avait été lancé en 1992 et doté d'un budget de 300 millions DM. La France disposait de ses propres politiques d'assistance et diffusait le « modèle » de l'administration à la française (Etat centralisé, la formation des élites administratives et judiciaires dans des « Ecoles<sup>130</sup> ») ; dans un premier temps, dans le cadre de la « Mission Interministérielle pour la Coopération avec l'Europe Centrale et Orientale » (MICECO) ayant un budget de 550 millions de Francs en 1991 et ensuite à travers

<sup>129</sup> Elsa TULMETS, "The EU PHARE/Twinning Programme as a Socialisation Instrument in the Enlarging Europe: Between Organisational Impact and Transfert of Rules", UACES - 33rd Annual Conference (L'auteur voudrait remercier Elsa Tulmets de lui avoir envoyé l'article en question)

<sup>130</sup> Ecole Nationale d'Administration (ENA) et Ecole Nationale de la Magistrature (ENM). Cette dernière poursuit une coopération bilatérale déjà ancienne avec le Ministère de la Justice turc.

le « Comité d'Orientation, de Coordination et de Projets » au sein du Ministère aux Affaires Européennes. Les priorités nationales ont commencé à changer à partir du Conseil européen de Copenhague en 1993, avant de s'aligner définitivement sur l'acquis communautaire lors de la décision d'ouverture des négociations avec les PECO.<sup>131</sup>

Comme on l'a observé plus haut, les procédures nées des jumelages institutionnels et les techniques de transfert des normes reposent sur le principe de la concurrence à travers la sélection du projet de jumelage entre les Etats membres souhaitant devenir partenaires des administrations des pays candidats. La France a, de manière générale, misé sur les éléments de formation et de conseil caractéristiques du modèle administratif à la française, qu'il s'agisse du fonctionnement d'un État centralisé et des politiques de décentralisation ou de la formation de hauts fonctionnaires et de magistrats dans de grandes Écoles comme l'ENA et l'ENM.<sup>132</sup> Les institutions des pays candidats sont encore plus ou moins imprégnées des traditions centralisées et hiérarchiques de la période soviétique. L'expérience de décentralisation de la France est donc fort appréciée lorsque vient l'heure de créer des structures gouvernementales locales. De son côté, l'Allemagne a rencontré plus de difficultés à prôner le système fédéral et misé plus volontiers sur l'économie sociale de marché développée pendant les années de crise économique.<sup>133</sup> Il est loisible de dire, à la lumière de ce qui précède, que chaque Etat membre a développé « un avantage comparatif » dans le « marché » des projets de jumelages.

Les débuts de la pratique du jumelage en Turquie ont été marqués par la prédominance du modèle allemand alors que le système administratif turc soit plus proche du modèle français.

Si on regarde de plus près l'acquis communautaire composé de traités, du droit dérivé, des politiques communes européennes, de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, on observe que celui-ci contient des règles

<sup>131</sup> Elsa TULMETS, "The EU PHARE/Twinning Programme as a Socialisation Instrument in the Enlarging Europe: Between Organisational Impact and Transfert of Rules", UACES - 33rd Annual Conference

<sup>132</sup> Elsa TULMETS, "L'Impact de l'Elargissement de l'UE sur la Coopération Française et Allemande à l'Est: Quelle Gouvernance?", Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2003, vol.34 no : 3, pp. 111-156

<sup>133</sup> *ibid*

à la fois formelles et informelles. La forme de directive nécessitant une transposition en droit interne constitue la majeure partie de ce *corpus*. La phase de la mise en œuvre, souci majeur de l'instrument du jumelage, requiert une application efficace de ces règles formelles et informelles. Cependant « le respect de règles formelles généralement écrites (hard law, règlements, mais surtout directives communautaires formalisées par l'adoption d'une loi) entraîne donc l'adoption de règles informelles souvent non écrites (soft law, savoir-faire, traditions, techniques) propres à un secteur d'activité. C'est donc surtout à ce niveau qu'intervient l'expertise nationale »<sup>134</sup>. Au début, les jumelages faisant participer plusieurs partenaires risquaient de rencontrer des difficultés de coordination dues à des divergences entre les « modèles » proposés. Avec le temps, une compréhension mutuelle des modèles dans le cadre des méthodes du jumelage a permis d'engager un dialogue entre les Etats membres et fourni aux pays candidats une pluralité des règles informelles quant à l'application d'un domaine de l'acquis communautaire. A ce propos, un exemple de jumelage provenant de la Hongrie semble être significatif<sup>135</sup> : Le projet de jumelage entre la Hongrie et la France concernant l'harmonisation législative dans le domaine de l'acquis environnemental regroupait un Etat partenaire chef du projet (la France) et trois autres partenaires juniors (l'Autriche, la Finlande, et l'Allemagne). Il était question d'harmoniser avec le droit hongrois deux directives et un règlement du Conseil en matière de déchets ; deux directives et un règlement sur les substances chimiques ; deux directives et une décision de la Commission sur la qualité de l'air ; deux directives sur l'eau et une directive sur les risques industriels. Chaque expert des Etats membres a proposé sa propre solution et règles informelles employées quant à la transposition des directives en question. Finalement la Hongrie a développé sa propre stratégie de transposition à la lumière de quatre expertises nationales venant de différentes traditions.

Pourrait-on parler d'un système administratif européen favorisé par les procédures de jumelage ? Selon une enquête réalisée parmi les acteurs participant à l'exercice du jumelage,<sup>136</sup> on pourrait plutôt conclure que le jumelage contribue davantage à la

---

<sup>134</sup> *ibid*

<sup>135</sup> Elsa TULMETS, "The EU PHARE/Twinning Programme as a Socialisation Instrument in the Enlarging Europe: Between Organisational Impact and Transfert of Rules", UACES - 33rd Annual Conference

<sup>136</sup> Elsa TULMETS, "L'Impact de l'Elargissement de l'UE sur la Coopération Française et Allemande à l'Est: Quelle Gouvernance?", Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2003, vol.34 no : 3, pp. 111-156

mise en concurrence des modèles institutionnels nationaux. Dans le domaine du droit, le projet de jumelage se transforme en un champ de combat entre le système anglo-saxon et le droit continental.

### Sous-Section II-Impact au niveau organisationnel

Quant à l'impact du jumelage sur les structures internes des administrations d'Etats membres, une étude comparative entre la France et l'Allemagne<sup>137</sup> en fournit une analyse détaillée.

Les deux pôles de la coopération française que sont le Ministère des Affaires étrangères et le Ministère des Finances constitués après la réforme de 1998 ont créé de nouveaux organes de coordination : le GIP FCI (Le Groupement d'Intérêt Général France Coopération Internationale) et le GIP ADETEF (Le Groupement d'Intérêt Général Assistance au Développement des Technologies Economiques et Financières). Les deux GIP prennent pour modèle la GTZ allemande (Gesellschaft für technische Zusammenarbeit) afin d'augmenter la capacité de représentation de la France auprès des institutions internationales telles que l'Union européenne, la Banque Mondiale et les Nations Unies. Les documents officiels mentionnent explicitement le rôle des jumelages institutionnels dans le développement d'une expertise publique française.<sup>138</sup> D'autres structures administratives ont été récemment formées pour répondre aux appels d'offres des organisations internationales et notamment aux projets de jumelages institutionnels, telle que ACOJURIS (Association pour la Coopération Juridique et Judiciaire Internationale). Le Point de contact national (PCN) requis des Etats membres par les mécanismes de jumelage, a été localisé dans le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne dont la fonction consistait déjà à faire le lien entre Paris et Bruxelles depuis les années 50.

L'étude comparative<sup>139</sup> conclut qu'en France les jumelages ont apparemment joué un rôle prépondérant dans la justification des réformes et dans l'installation de

---

<sup>137</sup> Elsa TULMETS, "L'Impact de l'Elargissement de l'UE sur la Coopération Française et Allemande à l'Est: Quelle Gouvernance?", *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003, vol.34 no : 3, pp. 111-156

<sup>138</sup> *ibid*

<sup>139</sup> *ibid*

structures de médiation tant entre acteurs publics (ministères) et privés (groupes d'intérêt, experts...) qu'entre ces divers acteurs et les organisations internationales (en premier lieu, l'UE).

En Allemagne, le Ministère de l'Economie est l'institution qui possède les compétences les plus anciennes en politique européenne. Avec l'arrivée au pouvoir de Gerhard Schröder, les compétences de ce dernier en la matière de politique européenne ont été transférées au Ministère des Finances. Le Point de contact national est situé au sein du Ministère des Finances à la suite de la mise en place des nouvelles procédures de jumelages. La GTZ, de statut privé, constituant le point nodal de la coopération allemande et ayant le quasi monopole de la gestion des ressources consacrées à l'aide dispose d'une cellule de représentation. A la différence de la France, la politique de la coopération de l'Allemagne est largement présente « sur le terrain » par le biais des bureaux de représentation rattachés aux ambassades allemandes. La nature de ces représentations est originale, elle se situe à l'intersection des milieux diplomatique (dont ils ont le statut), politique et économique. Une autre caractéristique qui se rattache à l'organisation interne de l'Allemagne en tant qu'Etat fédéral est le rôle très actif que jouent les entités fédérées. Environ 40% des projets de jumelages remportés par l'Allemagne ont été l'œuvre des entités fédérées.

## CONCLUSION

La réception des lois en provenance de l'Europe date des années de Tanzimat en Turquie. Le motif principal de cette première vague d'adoption résidait en grande partie dans les nécessités économiques ; ainsi on peut citer l'adoption d'un code de commerce (1850) ou d'un code de commerce maritime (1864) par l'Empire Ottoman. La réforme de droit avec l'avènement de la République prend toute une autre forme. Il ne s'agissait plus d'une simple réception des lois mais d'un grand changement de mentalité, d'un grand bond en avant vers l'esprit de l'Europe. Il était tout simplement en question d'une transformation culturelle et le droit en était le fil conducteur. A la différence de la première vague de réception, nul motif à dominance économique n'a guidé cette révolution de droit. Les relations turco-européennes sous le régime d'association et la toute nouvelle période de « préadhésion » qui débute avec le Sommet de Helsinki entraînent une troisième vague de réception des normes occidentales en Turquie. Cependant la résurgence du motif économique comme dans les années de Tanzimat ouvre un débat de légitimité quant aux processus de transfert de ces normes découlant des relations turco-européennes. Un manque de criticisme et d'analyse des juristes turcs quant aux conséquences juridiques des relations de plus en plus complexes entre la Turquie et l'Union risquerait d'avoir comme conséquence de les transformer en simples praticiens de droit alors que, comme le présent mémoire tentait de donner ses grandes lignes, les effets tant au niveau organisationnel qu'au niveau normatif de la période de préadhésion en sa composante de renforcement de la capacité institutionnelle posent plusieurs défis. Ce premier constat est dirigé vers les instances pensantes de la Turquie. Un deuxième constat -en deux branches- est réservé aux instances de l'Union : premièrement, la politique de renforcement de la capacité institutionnelle en direction des pays candidats de l'Union européenne ne pourrait être forgée en tenant seulement en compte des paramètres économiques et les soucis sécuritaires ; deuxièmement, le traitement des pays candidats sur un pied d'égalité ne devrait pas signifier de simples automatismes eurocratiques réduisant la réceptivité des instances de l'Union aux sensibilités de chaque pays candidats.

Le renforcement de la capacité institutionnelle dans la perspective de l'adhésion repose sur un transfert non seulement des règles bien définies mais aussi des normes formelles et informelles qu'englobe l'acquis communautaire. Ceci est une nouveauté qui mériterait une analyse plus détaillée. La question de mesurer l'efficacité de ce transfert reste ouverte. Jeffrey Legro<sup>140</sup> propose trois critères à cet effet : à quel point les normes sont précises vis-à-vis de l'administration réceptrice (spécificité), pendant combien de temps celles-ci conservent leur applicabilité (durabilité) et quelle est l'intensité des efforts pour les incorporer (concordance). L'existence en pleine évolution d'un droit administratif européen reposant largement sur *soft law* risque de rendre les normes qu'il contient contingentes, annihilant ainsi l'efficacité d'un transfert.

Si on envisage plus restrictivement la question d'une réceptivité des normes européennes en Turquie, avant d'analyser ces trois critères, il faudrait préalablement éliminer l'obstacle que constituerait le défaut de sincérité décelable dans les discours politiques. Ceci n'est possible qu'avec le dialogue. Les nouveaux instruments de renforcement de la capacité dans le cadre de stratégie de préadhésion ont l'avantage de mettre en place de nouvelles structures organisationnelles dans lesquelles les réservoirs de dialogue ont la vocation de se forger. C'est la raison pour laquelle l'étude attentive de ces structures paraît d'importance.

---

<sup>140</sup> Jeffrey LEGRO, "Which norms matter? Revisiting the "failure" of internationalism", *International Organization*, Vol. 51, no: 1, Winter 1997

## ANNEXE 1

**Memorandum of Understanding on the establishment of  
A Central Finance and Contracts Unit (CFCU)  
Between the Government of Turkey and the European Commission**

Whereas the establishment of the Central Finance and Contracts Unit is to be seen against the background of the following developments:

- ? the size and complexity of the EU support for Turkey and the concomitant increase in the number of programmes and projects under implementation, its changing role as an instrument for supporting the Turkish pre-accession strategy, and the need to establish sustainable financial procedures and management structures as required by EU regulations;
- ? the fact that the size of the EU support in Turkey, is such that supporting an overly diffused Programme Management Units (PMU) structure, is not cost effective, and the necessity to limit the number of PMUs for individual sector programmes, thereby avoiding complexity in the transfer and monitoring of funds, and divergence in the methods of financial reporting and accounting, vis-à-vis the European Commission;
- ? the need to establish a financial management system compatible with EU regulations and budgetary procedures and ensuring effective financial control; and
- ? the benefit in terms of sound financial management and effectiveness of a single adequately staffed unit to handle the financial administration, accounting and payments for EU funds on behalf of the Turkish Government.
- ? the fact that new Regulation aligns Turkey to the other candidates countries also implying that as far as possible the DIS-Turkey will follow the DIS-Phare

Therefore

The European Community, represented by the European Commission, hereinafter referred to as "The Commission", of the one part, and

The Government of Turkey, acting on behalf of the Republic of Turkey, hereinafter referred to as "The Recipient", of the other part,

have agreed as follows:

**Article 1**  
**Definitions**

**Decentralised Implementation System (DIS)**

Implementation System of the EU's external aid programme where part of the management and responsibilities have been transferred to the Partner Country whilst the Commission retains the final responsibility under the EC Treaties.

**Central Finance and Contracts Unit (CFCU)**

An implementing body of the DIS within the national administration in charge of tendering, contracting and payments for institution building projects and other projects if so specifically provided. For these projects the technical implementation is carried out by a SPO.

**National Aid Co-ordinator (NAC)**

The State Minister responsible for EU Affairs in charge of the programming within the Recipient. The NAC also ensures a close link between the general accession process and the use of Community financial assistance, and is responsible for the monitoring and assessment of EU programmes.

**National Authorising Officer (NAO)**

The State Minister responsible for the Treasury heading the NF. The NAO has the overall responsibility for the financial management of EU funds.

**National Fund (NF)**

The Central treasury entity within the Undersecretariat of Treasury through which the Community funds are channelled towards the Recipient.

**Perseus**

The current financial reporting system of the European Commission.

**Programme Authorising Officer (PAO)**

An official of the national administration heading the CFCU or an IA. The PAO is responsible for the operations of the IA/CFCU and for the sound financial management of the projects to be implemented.

**Senior Programme Officer (SPO)**

An official of the national administration (line ministry/agency) in charge of the technical implementation of the projects in case where the CFCU is responsible for the administrative and financial implementation of the projects.

**Article 2 - PAO and CFCU**

1. A CFCU will be established as an integral part of the Turkish administration and will take all decisions autonomously under the responsibility of a Programme Authorising Officer (PAO). The management of EU funds by the CFCU shall be subject to the provisions of this Memorandum and EU rules governing the use of external aid. The CFCU will administratively be linked (eg for logistic support) to the EU Secretariat General
2. The Programme Authorising Officer (PAO), described in Article 6 hereafter, will be an official appointed by the National Authorising Officer (NAO) after consulting the National Aid Co-ordinator.
3. The PAO will be responsible in accordance with Article 3 for the financial and administrative side of the procurement of services, supplies and works for all projects unless otherwise agreed in Turkey. The technical side of programme implementation will be covered by the responsible Senior Programme Officers (SPO). The responsibility of the Senior Programme Officer is described in Article 7 hereafter.

### **Article 3 - Tasks of the CFCU**

1. The CFCU will have the sole responsibility over the overall budgeting, tendering, contracting, payments, accounting and financial reporting aspects of the procurement of services, supplies, works and grants in the context of the EU funded programmes in Turkey. The CFCU shall ensure that the EU rules, regulations and procedures pertaining to the procurement of services, supplies, works and grants are adhered to, and that a proper reporting system is functioning.
2. The technical issues of programme implementation will be the full responsibility of the authority responsible for implementing each individual programme (SPO).
3. The CFCU will advise the SPO, on his/her request, on EU external aid implementation procedures (e.g. procurement and contracting procedures) , it being clear however that full responsibility, for technical implementation, remains with the SPO. The CFCU will develop a specialised advisory capacity and maintain the necessary documentation for this purpose.
4. Specifically, the CFCU will have the following tasks:

a) **Tendering:**

Receiving Terms of Reference, Tender Requests and tender summary sheets in standard format from the SPO; providing information for tenderers in line with EU procedures and request to the European Commission for publishing of notices of tender opportunities under Internet (Europaid WWW site), and in the Official Journal of the European Communities as foreseen under amended Article 118 of the financial regulation; checking the preparation of a proper quarterly update of status of programmes implementation, prepared by the SPO; administrative verification of short lists and tender documentation prepared by the SPO which also receive all the letters of interest; checking and requesting changes, as appropriate, for conformity with EU rules; ensuring the good preparation of tender dossiers; dispatching of tender dossiers to bidders; checking the composition of the Evaluation Committee; acting as the non-voting chairperson and as the non-voting secretary of the Evaluation Committee at Tender Evaluations, securing the respect of the procedures; providing advice and administrative support to the carrying out of tender evaluations; ensuring the proper preparation of the tender evaluation report to be drafted by the relevant Evaluation Committee.

b) **Contracting:**

Supervising evaluation and contract awarding to ensure that proper EU administrative procedures are followed (but not involving itself, apart from advice on procedures, in the evaluation process, technical or financial, selection, which remain the responsibility of the SPO); contract negotiations, where appropriate (the SPO shall provide technical assistance), drafting, preparation and signature of contracts on the basis of the request and technical recommendations of the SPO; ensuring conformity with the EU administrative and legal requirements (in case of non-conformity, the PAO has to inform the concerned SPO in writing); the PAO shall sign the contract (endorsed by the European Commission); recording contract awarded by programme and project.

c) Accounting:

Establishing and maintaining an accounting system; keeping separate records for each sector programme and adequate accounting recording all payments registered by programme, project, contract, etc; operating financial accounts with all the standard checks and reconciliations;

d) Payments:

Carrying out payments in accordance with standard EU procedures, in force at the time; receiving requests for payment from contractors, checking these are legitimate, request the authorization from the SPO (“conforme aux faits”/“read & approved”), or returning for amendment to contractor, as appropriate.

e) Reporting:

Providing to the National Fund for distribution to the NAC and EC Representation in Ankara monthly reports covering the financial status of each programme; schedules for upcoming tenders; effected tender evaluations and contracts awarded; details on how the projects are implemented, problems encountered (if any), perspectives for the future, and any other necessary information which may be requested by the Commission and/or NAO and NAC. The reporting will also cover the co-financed parts of any programme.

f) Fund requests and management of account:

Preparation of requests for advance payments as set out in the financing agreement with the National Fund. Such requests are to be approved and certified by the PAO and sent to the National Authorising Officer for approval and certification prior to transmission to the European Commission.

Operation of an account for each Programme to be managed by the CFCU in accordance with the relevant Financing Agreement. The CFCU will be accountable for the operation of the account to the National Fund.

Maintaining, monitoring and arranging for replenishment of the bank accounts, based on the disbursement performances, reporting on a monthly basis on the status of the bank account; preparation of requests to the National Fund for advance payments.

g) Training and Advice:

Arranging and providing, where appropriate, training in EU payments and procurement procedures for any implementing bodies of the Decentralised Implementation System; advising SPOs on EU procurement and financial implementation procedures, it being clear however that full responsibility, for technical implementation, remains with the recipient SPO. The CFCU will develop a specialised advisory training capacity and maintain the necessary documentation for this purpose.

## h) Audit

The CFCU can undertake on its own initiative audits of projects implemented by implementing authorities and will provide full assistance and co-operation to national and EC auditors. All audit findings and any irregularity detected in the management of the funds will be reported to the European Commission through the NAO.

### **Article 4 – CFCU Staff**

The organigramme of the CFCU will be subject to the endorsement of the NAO, NAC and the Delegation.

The PAO will ensure appropriate staffing of the CFCU with the approval of the NAC and the NAO. The Government of Turkey shall cover all staff costs without prejudice to Article 5.2 of this Memorandum of Understanding. The principles and procedures regarding the staff of the CFCU will be regulated within the framework of Turkish legislation.

### **Article 5 – CFCU Location, Facilities and Operational Cost**

1. The CFCU shall be located at premises identified by the NAC and provided by the Turkish authorities. The premises shall comprise ample and adequate office space for the staff of the CFCU, including space for meetings, advisory support, training and visiting audit staff.
2. The administrative, salary and all other operating costs of the CFCU shall in principle be covered by the national budget of the Turkish Government. In the initial start up phase and subject to an explicit agreement of the European Commission, some of these costs may however be financed from the national allocation for Turkey on a digressive basis over three years (100% first year, 66% second year, 33% third year).
3. The cost of advisory support and appropriate training for the efficient operation of the CFCU may also be covered for a start-up period from the national allocation for Turkey if expressly agreed between the Commission and Turkey.

### **Article 6 – Programme Authorising Officer (PAO)**

1. The CFCU will operate under the authority of a Programme Authorising Officer (PAO) who will be nominated by the National Authorising Officer of Turkey after consulting the National Aid Co-ordinator. The PAO is responsible for the execution of EU funded programmes. Additional responsibilities may be defined in the financing agreement with the National Fund.
2. The PAO is responsible for the sound financial management of all projects.
3. The PAO may delegate part of his responsibilities, including the right of signature for all documents and actions listed in Article 3, paragraph 4, to other delegated signatories, up to a maximum of two officials whose signatures becomes equally valid. The responsibilities thus delegated will be clearly enumerated in a separate document and

communicated to the Commission. The PAO can, at any time, revoke the delegation of the right of signature.

4. The PAO (or his delegated representative) will sign or endorse, as required, the documents as described in Articles 8, 9, 10 and 11.

#### **Article 7 - Responsibilities of the Senior Programme Officers (SPO)**

1. A Senior Programme Officer (SPO) will be an official appointed by the line Ministry or Agency involved in the project, in order to ensure the good and timely implementation of projects at technical level.
2. The SPO formalises his or her authority by endorsing commitments and disbursement documents prior to their transmission by the CFCU.
3. The SPO may delegate part of his/her responsibility and actions, including the right of endorsement of documents (“conforme aux faits”/“read & approved”), to a maximum of two officials within the same Ministry or Agency.
4. The names and signatures of the SPOs and, if relevant, the delegated officials to whom the SPOs have delegated their responsibility will be communicated to the PAO, CFCU and the Commission.
5. More specifically the responsibilities of the SPO will include:
  - (a) Technical implementation and follow-up of EU funded projects
  - (b) Planning and reporting to the responsible authority and maintaining contact on technical issues with the Commission,
  - (c) Input into the preparation of financial and reporting documents necessary for the operation of the CFCU
  - (d) Preparation of Terms of Reference,
  - (e) Submitting requests to the CFCU to launch tenders,
  - (f) Requests to the CFCU to negotiate and conclude contracts,
  - (g) Provision of assistance to the CFCU for the contract negotiations,
  - (h) Endorsement of payments against invoices (“conforme aux faits/read and approved”)

### **Article 8 – CFCU Bank Account**

The CFCU will establish and manage a bank account for the given programme in accordance with the provisions of the relevant Financing Agreement.

The bank accounts will be denominated in Euro. The amount of interest earned on the bank accounts will be communicated to the European Commission on a regular basis and may be reinvested in the activities covered by the relevant Financing Memorandum, after the approval of the European Commission, and in accordance with DIS provisions in force at the time.

The bank accounts will be operated on the basis of a double signature system requiring at least the signature of the PAO.

The CFCU will communicate to the European Commission by means of a bank confirmation all relevant information ( name and address of the bank, account numbers, name(s) of account holders and interest rates).

### **Article 9 – Payments**

Once advance payments have been received in the bank account, the funds will be used to execute payments against invoices relating to EU funded contracts signed by the CFCU, after confirmation of the Implementing Authorities.

### **Article 10 – Contract Award Procedures**

The contract award procedures to be followed by the CFCU shall be those that are laid down in the EU's Practical Guide to contract procedures, in force at the time.

### **Article 11 – Accounting**

1. The CFCU will operate a system covering all contractual and other financial operations pertaining to the relevant EU financed programmes in Turkey.
2. This system should be in line with the requirements of any DIS reporting system provided by the EC.

### **Article 12 – Audit**

1. The accounts and operations of the CFCU directly related to EU programmes and projects and the related co-financing may be checked at regular intervals by Treasury controllers and/or an outside auditor contracted by the Commission without prejudice to the responsibilities of the Commission and the European Union's Court of Auditors.
2. Written records of the entire financial management, tendering and contracting shall be stored for five years after the closure of the programme (i.e. after completion of the audit to accompany closure of programme).

**Article 13 - Final Stipulations**

1. This Memorandum is drawn up in duplicate in English and shall enter into force on the date on which it has been signed by both parties.<sup>141</sup>
2. This Memorandum of Understanding will remain valid unless otherwise specified.
3. This Memorandum of Understanding may be subject to a review after each year of operation, and may then be amended by an exchange of letters and this without prejudice to the responsibilities of the European Commission, which retains the right to review the implementation provisions, as appropriate, in accordance with the DIS.

On behalf of the Turkish Government

On behalf of the European Commission

Mesut YILMAZ  
Deputy Prime Minister and  
State Minister

Günter VERHEUGEN  
Member of the European Commission  
Responsible for Enlargement

---

<sup>141</sup> This is without prejudice to the ratification of the MOU by the Turkish Grand National Assembly

## ANNEXE 2

## Graphique

## Principales phases du jumelage et responsabilités correspondantes

	Principales phases du jumelage	Principales responsabilités de gestion en matière de jumelage						
		PC Partenaire	EM Partenaire	Délégation	UCFC	SB-Equipe géographique (*)	SB-Equipe de jumelage	SB-DG compétente
1	Programmation	X		X		(*)	X	X
2	Circulation des fiches, réception des offres, envoi aux délégations					X		
3	Envoi des offres aux bénéficiaires, organisation et gestion des réunions de sélection			X				
4	Sélection des partenaires	X						
5	Communication du choix au SB			X				
6	Communication du choix aux EM					X		
7	Établissement de la convention	X	X					
8 a	Première évaluation de la convention et présentation au comité de pilotage			X				
8 b	Approbation finale du budget de la convention			X	X			
9	Gestion du comité de pilotage: réception des conventions, envoi à l'équipe géographique/DG compétente en la matière, organisation de réunions, communication des décisions et procès-verbaux					X		
10	Évaluation finale de la convention, établissement de la décision et présentation au comité						X	Avis
11	Vérification du respect des conditions fixées par le comité de pilotage, approbation de la convention et notification de la décision de financement			X	X			
12	Mise en œuvre et établissement de rapports	X	X					
13	Paievements				X			
14	Suivi			X			Pour information	Pour information
15	Attestation de l'obtention des résultats garantis			X				
16	Approbation de la facture et du paiement finals				X Sous réserve de 15			

(\*) Travaux réalisés conjointement par l'unité Phare et par l'équipe de jumelage.

Abréviations

PC: Pays candidat

EM: État membre

UCFC: Unité centrale de financement et de passation des contrats des PC

SB: Siège de la Commission à Bruxelles

Source: Commission des Communautés européennes.

**BIBLIOGRAPHIE****LES LIVRES**

Muhsin ALTUN, "Yeni Kamu İhale Düzeni", Ankara 2004

Ali ÖZEK, Osman KAYA, "Açıklamalı Kamu İhale Rehberi", 2ème édition, Ankara 2003

Necip TURGUTER, Cafer TOKMAKLI, "KİK ve Kamu İhale Sözleşmeleri", Ankara 2002

Ali ULUSOY, "Bağımsız İdari Otoriteler", Ankara 2003

Helen WALLACE et William WALLACE, "Policy Making in the European Union", 4eme Edition, Oxford

**LES ARTICLES**

Emre ALPMAN, « Türkiye İçin Yeni Mali Yardım Tüzük Önerisi (I-II) », in IBSResearch, AB Mektubu, no : 24/2001, 19 Décembre 2001 (I) et no : 01/2002, 10 Janvier 2002 (II)

Ernst BIRKER et al. "Report on an Assessment of the Twinning Instrument under PHARE", Juillet, 2000

Ned BURTON (rapporteur), « Assessing the Accession Criteria », workshop 1: Political Dimensions of the Accession Criteria, European Research Institute, 30 November 2002, pp.3-6

Antoaneta L. DIMITROVA, « Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement », West European Politics, Vol.25, no: 4

Aude HAPIOT, Assen SLIM, « Les Aides Européennes aux PECO. Vers une Meilleure Affectation des Fonds ? », Le Courrier des Pays de l'Est, no : 1034, Avril 2003

Jeffrey LEGRO, "Which norms matter? Revisiting the "failure" of internationalism", International Organization, Vol. 51, no: 1, Winter 1997

G. MARCOU, « Introduction », numéro spécial sur « L'élargissement de la Communauté européenne : Aspects Administratifs et Juridiques », Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2002, vol.33 no : 3

Klaudijus MANIOKAS, « Methodology of the EU Enlargement : A Critical Appraisal », article présenté dans la conférence intitulée « Changing Rules, Changing Institutions », Bratislava, 29 September-2 October 2000

Arne NIEMANN, « The PHARE Programme and the Concept of Spillover : Neofunctionalism in the Making », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no: 3

Dimitris PAPADIMITRIOU et David PHINNEMORE, "Mettre en Oeuvre les Jumelages Institutionnels : les Leçons du Cas Roumain », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003, vol.34 no : 3

E. RICE, "Managing the Transition. Enhancing the Efficiency of Eastern European Governments", *Policy , Research, and External Affairs Working Papers, WPS 757* (1991), Washington, The World Bank

Elsa TULMETS, « Les Programmes d'Aide de l'Union européenne à l'Est : Analyser l'Impact des Réformes », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003, vol. 34 no : 3

Elsa TULMETS, "The EU PHARE/Twinning Programme as a Socialisation Instrument in the Enlarging Europe: Between Organisational Impact and Transfert of Rules", *UACES - 33rd Annual Conference*

Elsa TULMETS, "L'Impact de l'Elargissement de l'UE sur la Coopération Française et Allemande à l'Est: Quelle Gouvernance?", *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003, vol.34 no : 3

Michael J. STEFFENS, « La Réforme de la Stratégie d'Elargissement de l'UE de 1997 : Instrument des Jumelages, Apprentissages et Transferts Politiques », *Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest*, 2003, vol.34 no : 3

Christian VÖLKEL, "Le Grand Elargissement et le Respect du Droit Communautaire", *Notre Europe*, Octobre 2004

## LES DOCUMENTS

Başbakanlık Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Genelge no : 2001/41, 18 Temmuz 2001

Commission Européenne, « Vers l'Union Elargie. Document de Stratégie et Rapport sur les Progrès Réalisés par Chacun des Pays Candidats sur la Voie de l'Adhésion », (COM(2002)700 final, SEC(2002) 1400-1412)

Commission Européenne, « Jumelage : Un Instrument d'Institution Building », fascicule d'information, Décembre

Commission Européenne, « Gouvernance Européenne : un Livre Blanc », COM(2001) 428 final

Commission Européenne, « Proposition de Règlement de Conseil concernant l'aide financière de préadhésion en faveur de la Turquie », COM(2001)230 final

Commission Européenne, "Agenda 2000, Pour une Union Plus Forte et Plus Large", *Bulletin de l'UE, Supplément 5/97*, Luxembourg:OPOCE

Commission Européenne, « rapport 2002 relatif au programme PHARE et aux instruments de préadhésion pour Chypre, Malte et la Turquie », COM(2003)497 final

Commission Européenne, « Action Plan for the Deconcentration and Decentralisation of the Implementation of EC Financial Co-operation with Turkey »

Commission Européenne, « Lignes Directrices de Mise en Œuvre du Programme PHARE dans les Pays Candidats pour la Période 2000-2006 », C(2003)4906

Commission européenne, DG Elargissement, "Renforcement de la Capacité Institutionnelle dans le Cadre des Politiques de l'UE: Un Manuel de Référence pour les Projets de jumelages", Révision 2004

Commission Européenne, « Document de Stratégie et Rapport de la Commission Européenne sur les Progrès réalisés par la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie sur la voie de l'Adhésion », COM2003(676) final

Commission européenne, DG Elargissement, "La Pratique du Jumelage", brochure, Octobre 2001

Cour des Comptes des Communautés Européennes, Rapport Spécial No : 6/2003 (2003/C 167/02)

Danıştay 1. Dairesinin Rekabet Kurumu hakkında verdiği 24.10.2002 tarihli istişari görüş (Esas No : 2002/156 ; Karar No : 2002/167)

Décret-loi No: 367 portant sur l'établissement des unités chargées des affaires européennes auprès des ministères et institutions afférentes. Publié dans le Journal Officiel le 4 Mai 1989

Le Monde, "Les Quinze et la Turquie s'accordent sur un partenariat d'adhésion", Article paru dans le journal du 5 Décembre 2000

OMAS CONSORTIUM, "Ad Hoc Report on the Twinning Instrument", 2001

Parlement Européen, « Rapport sur la proposition de règlement du Conseil concernant l'assistance à la Turquie dans le cadre de la stratégie de préadhésion, et notamment l'instauration d'un partenariat pour l'adhésion », (COM(2000) 502 - C5-0468/2000 - 2000/0205(CNS))

Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée Nationale Française pour l'Union européenne sur les partenariats pour l'adhésion, 6 Mars 1998

Republic of Turkey, Preliminary National Development Plan, Ankara, December 2003

SIGMA, « The Practical Guide, a clause-by-clause analysis in comparaison with the EC directives », December 2003

SIGMA, "Principes Européens d'Administration Publique",  
CCNM/SIGMA/PUMA(99)44

SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management – Soutien pour  
l'Amélioration de la Gouvernance et de la Gestion

Thematic Report ZZ/TWI/03057, 31 March 2004, EMS Central Office

TBMM, Plan Bütçe Komisyonu Raporu, Esas no : 1/314, Karar no: 3, 16.1.2003

**INTERNET**

[www.euparl.eu.int](http://www.euparl.eu.int)

[www.tbmm.gov.tr](http://www.tbmm.gov.tr)

[www.taieex.be](http://www.taieex.be)

[www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)

