



Bruxelles, le 13.2.2017  
COM(2017) 59 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Rapport d'évaluation ex post relatif au programme «Justice civile» (2007-2013)**

## SOMMAIRE

1	INTRODUCTION	3
1.1	OBJET DU RAPPORT .....	3
1.2	MÉTHODOLOGIE ET SOURCE D'INFORMATION .....	3
1.3	APERÇU DU PROGRAMME.....	3
2	RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION	9
2.1	PERTINENCE DU PROGRAMME .....	9
2.2	COHÉRENCE ET COMPLÉMENTARITÉ .....	11
2.3	EFFICACITÉ.....	13
2.4	DURABILITÉ, TRANSFÉRABILITÉ ET INNOVATION .....	15
2.5	EFFICACITÉ ET POSSIBILITÉS DE SIMPLIFICATION.....	19
2.6	VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE .....	20
3	CONCLUSIONS	26

# 1 INTRODUCTION

## 1.1 OBJET DU RAPPORT

Conformément à la décision établissant le programme «Justice civile» (JCIV), la Commission est tenue de présenter un rapport d'évaluation ex post pour la période 2007-2013<sup>1</sup>. L'évaluation<sup>2</sup> ex post a été réalisée par un évaluateur externe indépendant assisté par les services compétents de la Commission.

Le présent rapport se fonde sur cette évaluation. Il est structuré autour des principaux critères d'évaluation et des questions correspondantes. Ces critères comprennent la pertinence, la cohérence et la complémentarité, l'efficacité, l'impact et la durabilité, l'efficience et les possibilités de simplification, et la valeur ajoutée européenne.

## 1.2 MÉTHODOLOGIE ET SOURCE D'INFORMATION

Cette évaluation finale se fonde sur les aspects suivants:

- un examen approfondi de la documentation disponible de 130 subventions à l'action et de 16 subventions de fonctionnement attribuées dans le cadre du programme 2007-2013;
- un examen de la documentation, telle que la décision de base, les programmes de travail annuels et les appels à propositions tant pour les subventions que pour les marchés publics;
- un examen de documents stratégiques de l'Union, et les décisions de base de programmes communautaires connexes;
- une analyse quantitative d'un échantillon des 146 subventions à l'action et subventions de fonctionnement attribuées;
- une analyse de 52 réponses à l'enquête en ligne de bénéficiaires de subventions du JCIV;
- 15 entretiens de suivi avec des coordinateurs de projets/organisations bénéficiant de subventions du JCIV pour la période 2007-2013<sup>3</sup>;
- quatre entretiens de cadrage avec des fonctionnaires de la Commission.

## 1.3 APERÇU DU PROGRAMME

Le JCIV a été institué par la décision 1149/2007/CE du 25 septembre 2007 pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme «Droits fondamentaux et justice».

L'article 2 de la décision de base définit les objectifs généraux. Il s'agit de:

- promouvoir la coopération judiciaire afin de contribuer à la création d'un véritable espace européen de justice en matière civile fondé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles;
- promouvoir l'élimination des obstacles au bon déroulement des procédures civiles transfrontalières dans les États membres;
- améliorer la vie quotidienne des particuliers et des entreprises en leur permettant de faire valoir leurs droits dans toute l'Union européenne, notamment en facilitant l'accès à la justice;
- renforcer les contacts, l'échange d'informations et le travail en réseau entre les autorités judiciaires et administratives et les professions juridiques, notamment en encourageant les

<sup>1</sup> Article 16, paragraphe 3, point d), de la décision n° 1149/2007/CE du 25 septembre 2007 établissant pour 2007-2013 le programme spécifique «Justice civile» dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice».

<sup>2</sup> Le rapport d'évaluation ex post de l'évaluateur externe peut être consulté aux adresses suivantes: Rapport principal: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf), Annexes: [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_annex\\_4\\_quantitative\\_analysis.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_annex_4_quantitative_analysis.pdf)

Le rapport d'évaluation à mi-parcours de l'évaluateur externe peut être consulté à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0351:FIN:FR:PDF>

<sup>3</sup> Ces deux sources sont des sources de données plutôt subjectives et ne peuvent pas être considérées comme des preuves indépendantes de performance.

actions de formation judiciaire, afin d'améliorer la compréhension mutuelle entre ces autorités et ces professions.

L'article 3 définit les objectifs spécifiques du programme. Il s'agit de favoriser la coopération judiciaire en matière civile, dans le but notamment:

- d'assurer la sécurité juridique et d'améliorer l'accès à la justice;
- de promouvoir la reconnaissance mutuelle des décisions en matière civile et commerciale;
- d'éliminer les obstacles au règlement des litiges transfrontaliers que créent les disparités en matière de droit civil et de procédure civile et de favoriser, à cet effet, la nécessaire compatibilité entre les législations;
- de garantir une bonne administration de la justice en évitant les conflits de compétence;
- d'améliorer la connaissance réciproque du droit et des systèmes judiciaires des États membres en matière civile et d'encourager et renforcer la mise en réseau, la coopération réciproque, l'échange et la diffusion d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques;
- de veiller à une bonne mise en œuvre, à une application correcte et concrète et à une évaluation des instruments communautaires dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile et commerciale;
- d'améliorer l'information sur les systèmes juridiques des États membres et l'accès à la justice;
- de promouvoir la formation des praticiens du droit en matière de droit de l'Union et de droit communautaire;
- d'évaluer les conditions générales nécessaires pour renforcer la confiance mutuelle, tout en respectant pleinement l'indépendance du pouvoir judiciaire;
- de faciliter le fonctionnement du réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale institué par la décision 2001/470/CE du Conseil.

Les objectifs spécifiques du JCIV limitent les objectifs généraux aux résultats escomptés du programme. Le JCIV, à l'instar d'autres programmes faisant partie du programme général «Droits fondamentaux et justice» 2007-2013 de la DG Justice, prévoit différents types d'actions, notamment:

des subventions à l'action pour<sup>4</sup>:

- des projets transnationaux spécifiques d'intérêt communautaire. Ces projets peuvent être présentés par une autorité ou tout autre organisme d'un État membre, une organisation internationale ou non gouvernementale, dans les conditions prévues dans le programme de travail annuel. Ces projets sont cofinancés jusqu'à 80 % des frais totaux et constituent le cœur du programme;
- des projets spécifiques sur la mise en œuvre des règles de concurrence européennes. Il s'agit de projets destinés à promouvoir la formation des juges nationaux et la coopération judiciaire entre ces juges chargés d'appliquer les règles de concurrence européennes, notamment des articles 101 et 102 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et les règles relatives aux aides d'État, en vue de contribuer au développement et à la mise en œuvre de la politique européenne de concurrence, ainsi que des mesures de coopération prises par l'Union dans le domaine de la concurrence qui permettent de garantir la cohérence de sa politique de concurrence;

des subventions de fonctionnement visant<sup>5</sup>:

- à cofinancer (jusqu'à 80 %) le programme de travail annuel des organisations non gouvernementales ou d'autres entités poursuivant des objectifs d'intérêt général européen (appels à propositions);
- à cofinancer les dépenses associées au programme de travail permanent d'organisations spécifiques mentionnées dans la base juridique (le Réseau européen des conseils de la Justice et le Réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires des États membres de l'Union

<sup>4</sup> Article 8, de la décision n° 1149/2007/CE du 25 septembre 2007 établissant pour 2007-2013 le programme spécifique «Justice civile» dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice».

<sup>5</sup> Ibid.

européenne), pour autant que les subventions soient utilisées au service d'un objectif d'intérêt général européen;

- à financer le fonctionnement du réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale institué par la décision 2001/470/CE du Conseil.

La Commission a engagé des projets consistant à réaliser des études et de la recherche, des sondages et des enquêtes d'opinion; formuler des indicateurs et des méthodologies communs; collecter, développer et diffuser des données et des statistiques; organiser des séminaires, conférences et réunions d'experts; mener des campagnes et manifestations publiques; créer et tenir à jour des sites web; rédiger et publier des informations; soutenir et gérer des réseaux d'experts nationaux; et analyser, contrôler et évaluer le travail réalisé. La Commission procède au moyen de marchés publics<sup>6</sup> pour ces activités.

Le Tableau 1-1 indique le nombre d'actions différentes financées chaque année. Les appels à propositions pour les subventions à l'action et les subventions de fonctionnement ont été répartis entre les années 2011 et 2012. Le budget total prévu pour le JCIV de janvier 2007 à décembre 2013 s'élevait à 109,3 millions d'EUR<sup>7</sup> (voir Tableau 1-2). Au cours de l'exercice, la Commission a publié 6 appels à propositions pour subventions à l'action et 6 appels à propositions pour subventions de fonctionnement et 247 initiatives de la Commission ont été lancées.

**Tableau 1-1 Nombre d'actions financées par an**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
<b>Subventions à l'action</b>	24	19	18	16	25		28	130
<b>Subventions de fonctionnement</b>	2	3	3	3	2		3	16
<b>Marchés publics</b>	2	22	22	52	36	63	50	247

Le Tableau 1-2 présente une ventilation détaillée du budget par année d'exécution et outil de financement, sur la base des programmes de travail annuels. Comme le tableau l'indique, le programme comprend des projets spécifiques sur la concurrence (800 000 EUR par an, gérés par la direction générale de la concurrence); la gestion des membres de la communauté de la conférence de La Haye de droit international privé; et les dépenses opérationnelles du réseau judiciaire européen. Le financement du réseau représente environ six réunions générales par an pour discuter de problèmes liés à l'application des instruments de justice civile, de la publication de guides pratiques destinés aux praticiens et aux citoyens (y compris la traduction, l'impression et les frais d'expédition) et de la mise à jour du site web (ce pour quoi des groupes de travail sont habituellement constitués). L'ensemble des actions sont décidées l'année précédente lorsque le budget est établi.

Le budget alloué aux subventions à l'action et subventions de fonctionnement entre 2007 et 2013 s'élevait à 49,2 millions d'EUR, dont 34,9 millions d'EUR avaient été engagés et 14,6 millions d'EUR dépensés en janvier 2015<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Article 13, de la décision n° 1149/2007/CE du 25 septembre 2007 établissant pour 2007-2013 le programme spécifique «Justice civile» dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice».

<sup>8</sup> Évaluation ex post de cinq programmes mis en œuvre au cours de la perspective financière 2007-2013. Évaluation spécifique de programme: Justice civile (JCIV), ICF, 28 juillet 2015, p. 38  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

Tableau 1-2 Ventilation budgétaire prévue pour le JCIV (2007-2013)

Année	Budget disponible pour subventions et marchés publics						
	SUBVENTIONS				MARCHÉS PUBLICS		
	SA <sup>9</sup>	SA conc <sup>10</sup>	SF ONG <sup>11</sup>	SF autres <sup>12</sup>	HCCCH <sup>13</sup>	RJE <sup>14</sup>	Initiatives COM <sup>15</sup>
2007	4 300 000	0	1 500 000	500 000	0	3 250 000	4 550 000
2008	4 500 000	0	1 500 000	500 000	0	3 150 000	4 650 000
2009	4 800 000	0	1 500 000	500 000	20 000	2 700 000	4 650 000
2010	5 050 000	0	1 500 000	500 000	20 000	3 050 000	5 380 000
2011	3 980 000	800 000	500 000	500 000	20 000	2 205 000	7 695 000
2012	4 350 000	800 000	500 000	500 000	34 000	2 700 000	7 216 000
2013	8 776 000	800 000	500 000	500 000	30 000	800 000	5 150 000
<b>Total</b>	<b>35 756 000</b>	<b>2 400 000</b>	<b>7 500 000</b>	<b>3 500 000</b>	<b>124 000</b>	<b>15 155 000</b>	<b>39 291 000</b>

Source: JCIV — Programmes de travail annuels (2007-2013)

La plupart des actions dans le cadre du JCIV ont été menées par une autorité nationale (22 % des organisations pilotes), une université (21 %), ou un réseau, une plateforme ou un forum européens (20 %). Par rapport à d'autres programmes tels que Daphné et le programme Droits fondamentaux et citoyenneté (DFC), les organisations non-gouvernementales (ONG) nationales ont représenté une minorité, ne pilotant que 8 % des actions dans le cadre du JCIV. Les universités (22 %) et les autorités nationales (20 %) représentaient la majeure partie des organisations partenaires, suivies par d'autres instituts d'enseignement et de formation (15 %), des ONG et plateformes nationales (13 %) et des praticiens du droit (10 %)<sup>16</sup>.

Les projets ayant bénéficié de subventions à l'action dans le cadre du JCIV se concentraient principalement sur des activités d'analyse, de la formation, de la sensibilisation, de l'information et de la diffusion (voir Figure 1-1, gauche).

<sup>9</sup> Budget attribué à des subventions à l'action pour des «projets transnationaux spécifiques d'intérêt communautaire présentés par une autorité ou tout autre organisme d'un État membre, une organisation internationale ou non gouvernementale et auxquels participent en tout état de cause au moins deux États membres ou au moins un État membre et un autre État qui peut être soit un pays en voie d'adhésion soit un pays candidat» (article 4, point b), de la décision de base.

<sup>10</sup> Budget alloué, selon le programme de travail annuel, à des subventions à l'action pour des projets spécifiques pour contribuer à la mise en œuvre des règles de concurrence européennes. Il s'agit de projets destinés à promouvoir la formation des juges nationaux et la coopération judiciaire entre ces juges dans le cadre de l'application des règles de concurrence européennes, notamment des articles 101 et 102 du TFUE et des règles relatives aux aides d'État, en vue de contribuer au développement et à la mise en œuvre de la politique européenne de concurrence, ainsi que des mesures de coopération prises par l'Union dans le domaine de la concurrence qui permettent de garantir la cohérence de sa politique de concurrence.

<sup>11</sup> Budget attribué à des subventions de fonctionnement pour les «activités des organisations non gouvernementales ou d'autres entités poursuivant des objectifs d'intérêt général européen conformément aux objectifs généraux du programme, dans les conditions prévues dans les programmes de travail annuels» (article 4, point c), de la décision de base.

<sup>12</sup> Budget attribué aux «subventions de fonctionnement en vue de cofinancer des dépenses liées aux programmes de travail permanent du réseau européen des Conseils supérieurs de la magistrature et du réseau des présidents des Cours suprêmes judiciaires de l'Union européenne, dans la mesure où elles sont engagées au service d'un objectif d'intérêt général européen, du fait que sont ainsi favorisés les échanges de vues et d'expériences sur les questions de jurisprudence, d'organisation et de fonctionnement des membres de ces réseaux dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires et/ou consultatives concernant le droit communautaire».

<sup>13</sup> Budget attribué à la gestion des membres de la communauté de la conférence de la Haye de droit international privé.

<sup>14</sup> Budget attribué, selon le programme de travail annuel, au fonctionnement du réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale institué par la décision 2001/470/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale.

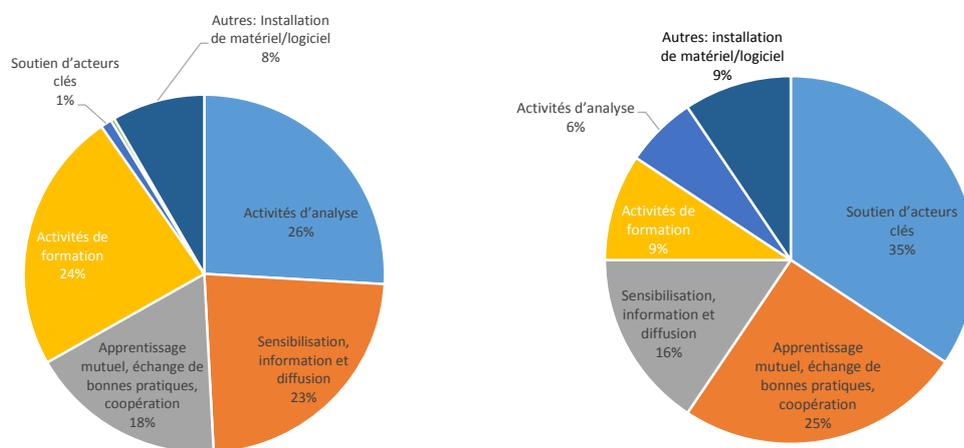
<sup>15</sup> Budget attribué aux «actions spécifiques lancées par la Commission, notamment études et travaux de recherche, sondages et enquêtes, formulation d'indicateurs et de méthodologies communs, collecte, élaboration et diffusion de données et de statistiques, séminaires, conférences et réunions d'experts, organisation de campagnes et de manifestations publiques, développement et maintenance de sites internet, préparation et diffusion de contenus d'information, soutien et administration de réseaux d'experts nationaux, activités d'analyse, de suivi et d'évaluation» (article 4, point a) de la décision de base.

<sup>16</sup> Évaluation ex post de cinq programmes mis en œuvre au titre de la perspective financière 2007-2013. Évaluation spécifique de programme: Justice civile (JCIV), ICF, 28 juillet 2015, p. 3

[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

Les subventions de fonctionnement ont principalement été allouées au soutien d'acteurs clés; apprentissage mutuel; échange de bonnes pratiques et coopération; et sensibilisation, information et diffusion (voir Figure 1-1, droite).

Les marchés publics ont été axés sur des études, des guides pratiques, des conférences, des ateliers, de la gestion de sites web et d'autres moyens informatiques.



**Figure 1-1 Projets dans le cadre de subventions à l'action du JCIV par activité principale (gauche) et de subventions de fonctionnement du JCIV par activité principale (droite)**

La Figure 1-2 ci-dessous donne un aperçu du nombre de fois qu'une réalisation a été identifiée dans les 146 projets cartographiés du JCIV<sup>17</sup>. Par exemple, la réalisation intitulée «ateliers et groupes cibles» en lien avec l'apprentissage mutuel et le travail en réseau, qui a été identifiée 66 fois et pour laquelle 59 indicateurs ont été trouvés, a comptabilisé un total de 4 345 participants (le total de 33 indicateurs). Les groupes cibles étaient dans la plupart des cas des magistrats, praticiens et personnels de justice.

La deuxième réalisation la plus récurrente concernait les activités de formation (42), dans le cadre de la sensibilisation, de l'information et de la diffusion. Cela a représenté 4 371 participants (sur la base de 28 indicateurs différents). Les groupes cibles étaient dans la plupart des cas des magistrats, des médiateurs et des praticiens.

La troisième réalisation la plus récurrente (41) concernait les événements, et a comptabilisé un nombre total de 3 646 participants (identifiés 23 fois), et 8 000 bénéficiaires (les réalisations d'un indicateur). Les groupes cibles étaient dans la plupart des cas des praticiens, le grand public et des personnels de justice.

**Figure 1-2 Comptabilisation des réalisations du JCIV**

<sup>17</sup> Évaluation ex post de cinq programmes mis en œuvre au titre de la perspective financière 2007-2013. Évaluation spécifique de programme: Justice civile (JCIV) analyse quantitative, 28 juillet 2015, p. 10. [http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)



## 2 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

### 2.1 PERTINENCE DU PROGRAMME

La pertinence d'un programme est évaluée selon la mesure dans laquelle ses actions apportent une réponse logique à ses objectifs, aux besoins stratégiques plus larges de l'UE et aux besoins des publics cibles.

#### 2.1.1 La pertinence des actions du programme par rapport à ses objectifs

L'ensemble des objectifs généraux et spécifiques tendent à promouvoir la coopération judiciaire afin de contribuer à la création d'un véritable espace européen de justice en matière civile et commerciale. Lorsqu'il s'agit de déterminer si les objectifs sont SMART<sup>18</sup>, on peut conclure qu'ils sont spécifiques (dans la mesure où ils ciblent un domaine spécifique d'amélioration), acceptables et réalistes (étant donné qu'ils peuvent être réalisés à travers les actions financées et dans le cadre des ressources du programme). Ils ne sont néanmoins pas mesurables, étant donné qu'ils ne quantifient ou même n'avancent pas le moindre indicateur de progrès. Ils ne sont pas non plus temporellement définis, étant donné que les objectifs ne sont pas liés à un calendrier et que le moment auquel les résultats sont supposés être atteints n'est pas spécifié<sup>19</sup>.

Encourager la formation judiciaire européenne est un vaste objectif de la Commission, qui met la priorité sur la formation à des sujets spécifiques en fonction des besoins stratégiques et conformément au travail du Réseau européen de formation judiciaire (REFJ). En 2011, la Commission européenne a fixé comme objectif de former la moitié des praticiens du droit au sein de l'UE (environ 700 000) au droit de l'Union et au droit d'un État membre d'ici à 2020<sup>20</sup>. Dans le cadre du programme JCIV, la formation judiciaire européenne a été principalement soutenue par des subventions à l'action et quelques actions spécifiques, bien que des subventions de fonctionnement aient également été attribuées à travers d'autres programmes<sup>21</sup>.

Étant donné la responsabilité de la Commission de gérer le secrétariat du réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale (REJECIV), des fonds ont également été alloués par l'intermédiaire de marchés publics ou d'arrangements administratifs en vue de soutenir son fonctionnement. Cela se rattache à un objectif général, même si l'on pourrait faire valoir qu'il s'agit d'un objectif transversal. Le réseau se réunit habituellement pour discuter des problèmes liés à l'application d'instruments existants de justice civile, de la publication de guides pratiques destinés à des praticiens ou au public et de la mise à jour du site web<sup>22</sup>.

#### 2.1.2 Priorités définies dans les appels à propositions et actions sélectionnées, et pertinence de celles-ci par rapport aux objectifs stratégiques

Depuis le début, le programme JCIV est étroitement lié aux principales évolutions politiques et aux instruments juridiques dans le domaine de la justice civile et des efforts ont été régulièrement fournis pour aligner le programme JCIV sur les nouvelles évolutions politiques et législatives en fixant des priorités dans les appels à propositions.

Les priorités et les actions financées peuvent globalement être considérées comme pertinentes par rapport aux objectifs du programme. Néanmoins, le processus mis en place pour déterminer les priorités du programme laissait peu de marge de manœuvre une fois les priorités fixées (même si en

<sup>18</sup> Les objectifs SMART se définissent comme étant spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et temporellement définis.

<sup>19</sup> Évaluation ex post de cinq programmes mis en œuvre au cours de la perspective financière 2007-2013. Évaluation spécifique de programme: Justice civile (JCIV), ICF, 28 juillet 2015, p. 7  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

<sup>20</sup> Commission européenne, communication «Susciter la confiance dans une justice européenne — donner une dimension nouvelle à la formation judiciaire européenne», COM/2011/0551 final, du 13.9.2011.

<sup>21</sup> P.ex. au REFJ via le programme «Justice pénale» (JPEN) et à d'autres organisations, telles que l'Académie de droit européen (ERA) et l'Institut européen d'administration publique (IEAP), à travers des subventions de fonctionnement de la DG EAC.

<sup>22</sup> Évaluation ex post de cinq programmes mis en œuvre au cours de la perspective financière 2007-2013. Évaluation spécifique de programme: Justice civile (JCIV), ICF, 28 juillet 2015, p. 7  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

principe un projet ne reflétant aucune priorité pouvait obtenir une subvention sur la base d'autres critères d'attribution). Par conséquent, dans certains cas, si une priorité venait à changer au cours de la mise en œuvre d'un projet, ses résultats étaient moins utiles. À l'inverse, s'agissant de la formation, il est possible par exemple que soient apparus des besoins qui n'entraient pas dans le cadre des priorités fixées. Ces besoins ne pouvaient alors pas être financés dans le cadre du programme puisqu'ils n'avaient pas été pris en considération dans un appel spécifique.

Le programme a été mis en œuvre:

- pour contribuer aux évolutions politiques et législatives, à travers des actions recherche, d'analyse et d'autres activités de soutien, afin de fournir au législateur des informations claires et détaillées sur les problèmes et la situation sur le terrain, ainsi que d'aider, à travers le renforcement des réseaux, à la préparation de futures initiatives dans le domaine. Au rang de ses performances les plus notables, la subvention à l'action du projet de 2009 intitulé «Interconnecter les registres testamentaires européens» avait pour objectif de développer un large réseau de registres testamentaires interconnectés, conformément à l'évolution politique qui a finalement donné lieu à l'adoption du règlement sur les successions<sup>23</sup> en 2012. Des marchés publics ont également été largement utilisés à cette fin, notamment dans le cadre de l'atlas judiciaire européen en matière civile, de la base de données de jurisprudence JURE, ainsi que de différentes études d'évaluation et de mise en œuvre;
- pour soutenir l'application et la mise en œuvre concrètes des politiques et législations existantes de l'UE, à travers la promotion des réseaux, pour aider à la mise en œuvre cohérente des instruments de l'UE en Europe, à travers la formation et le renforcement des capacités des praticiens du droit et autres professionnels, afin de les doter des outils pour mettre réellement en pratique les droits et les politiques de l'UE. Au rang de ses performances les plus notables, deux subventions à l'action de 2009 avaient pour objectif de créer des outils conviviaux — disponibles sur le portail européen e-Justice — afin de trouver respectivement des avocats civilistes et des notaires au sein de l'UE. Un autre exemple est la subvention à l'action «i-Support», visant à analyser les systèmes d'information et de communication afin de mettre en œuvre le règlement UE de 2009 sur les obligations alimentaires et la convention de la Haye de 2007 sur les obligations alimentaires, dont l'adhésion était en discussion lors de l'attribution du projet. Les marchés publics ont ici aussi joué un rôle important, notamment à travers la consultation des parties prenantes, des analyses d'impact et des études de faisabilité<sup>24</sup>.

### **2.1.3 Pertinence du programme par rapport aux besoins des groupes cibles**

Globalement, les bénéficiaires de subventions ont estimé que les appels et les actions sélectionnées identifiaient les besoins des groupes cibles et y apportaient une réponse, même si la mesure dans laquelle ils avaient correctement identifié ces besoins variait, de minutieuses évaluations des besoins ayant été entreprises dans le cas de certains et une approche moins stricte ayant été adoptée pour d'autres. La plupart des bénéficiaires de subventions consultés dans le cadre de la présente évaluation ont déclaré avoir réalisé des évaluations des besoins pour soutenir la conception et le développement de leurs projets. Néanmoins, l'analyse de la documentation des projets a démontré qu'un nombre significatif de demandeurs de subventions soit n'ont pas conçu leurs projets sur la base d'une évaluation des besoins, soit n'ont pas suffisamment documenté cette évaluation dans le formulaire de demande de subvention. Bien que réaliser et détailler une évaluation des besoins ne constitue pas une exigence spécifique de la Commission, les demandeurs de subventions auraient, en procédant de la sorte, donné des indications bien plus claires quant à la pertinence de leur projet, renforcé la qualité de

<sup>23</sup> Règlement (UE) n° 650/2012 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions, et l'acceptation et l'exécution des actes authentiques en matière de successions et à la création d'un certificat successoral européen.

<sup>24</sup> Évaluation ex post de cinq programmes mis en œuvre au titre de la perspective financière 2007-2013. Évaluation spécifique de programme: Justice civile (JCIV), ICF, 28 juillet 2015, p. 7.  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

leur étude et fourni les bases d'une évaluation ultérieure de la réussite du projet. Les projets qui ne reposent pas sur des évaluations des besoins peuvent tout de même s'avérer pertinents par rapport aux besoins des groupes cibles. Néanmoins, en procédant à une évaluation des besoins, les demandeurs choisiront plus probablement les méthodes ou les moyens les plus adaptés pour soutenir les groupes cibles<sup>25</sup>.

Les bénéficiaires de subventions ont expliqué que le cadre conceptuel du programme JCIV leur avait permis de développer leurs projets selon les modalités prévues. Sur 61 participants à l'enquête en ligne, 59 ont déclaré être parvenus à atteindre les groupes cibles. En outre, 86,8 % des participants à l'enquête en ligne (53) ont déclaré avoir reçu des commentaires de leur(s) groupe(s) cible(s) confirmant la pertinence du projet / des activités mis en œuvre par rapport aux problèmes ou questions auxquels ils étaient confrontés. Au cours des entretiens de suivi, la plupart des parties prenantes ont indiqué qu'elles ne se souvenaient pas des messages spécifiques des groupes cibles mais que leurs projets avaient été, en général, accueillis de manière positive<sup>26</sup>.

La conclusion générale selon laquelle le programme JCIV et ses priorités ont répondu aux attentes des bénéficiaires de subventions a été confirmée au cours des entretiens avec les parties prenantes. 10 des 15 personnes interrogées ont indiqué que le cadre conceptuel du programme (c.-à-d. ses objectifs et les priorités fixées) leur avait permis de développer leurs projets tels qu'ils les avaient initialement envisagés<sup>27</sup>.

## **2.2 COHÉRENCE ET COMPLÉMENTARITÉ**

Par cohérence, on entend la mesure dans laquelle la logique d'intervention du programme est cohérente sur le plan interne, c.-à-d. entre les objectifs, les contributions, les activités et les résultats escomptés, et également la mesure dans laquelle l'intervention s'inscrit dans la logique d'interventions aux objectifs similaires. Par complémentarité, on entend la mesure dans laquelle il existe une convergence avec d'autres politiques et interventions ou un chevauchement. La complémentarité et la cohérence peuvent être atteintes en créant des synergies, c.-à-d. des actions concertées, une collaboration ou interaction impliquant différent(e)s acteurs/parties prenantes renforçant mutuellement des objectifs communs. Néanmoins, des chevauchements peuvent être identifiés parmi les différents programmes. La cohérence et la complémentarité ont été analysées en examinant si le programme était optimisé par rapport à d'autres programmes de l'UE et dans quelle mesure les résultats des actions mises en œuvre complétaient des initiatives/programmes de politique nationale et d'autres initiatives/programmes européens ou internationaux. Il peut être multidimensionnel au niveau (i) des objectifs et domaines thématiques; (ii) des priorités arrêtées dans les appels à propositions et (iii) des actions financées.

L'article 12 de la décision de base souligne les possibilités de complémentarité avec d'autres programmes de financement de l'Union: le programme «Justice pénale» (JPEN) dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice»; le programme «Sécurité et protection des libertés», composé des deux programmes de financement, à savoir «Prévenir et combattre la criminalité» et «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité»; le programme «Solidarité et gestion des flux migratoires», composé de quatre fonds, à savoir le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds européen pour le retour, le Fonds européen pour les réfugiés (FER) et le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers (c.-à-d. ressortissants de pays non membres de l'UE). En plus des programmes cités dans la décision de base, une complémentarité accrue est possible avec un ensemble d'autres instruments de l'UE, à savoir le programme DFC (au niveau de certains objectifs et domaines thématiques, de la nature du programme et en partie en ce qui concerne les groupes cibles), et le programme Daphné (au niveau de la nature du programme et des groupes cibles)<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Ibid., p. 12.

<sup>26</sup> Ibid., p. 13.

<sup>27</sup> Ibid., p. 12.

<sup>28</sup> Ibid., p. 14.

### 2.2.1 Objectifs et domaines thématiques

La cohérence et la complémentarité avec des programmes aux objectifs et aux thèmes similaires ont été rendues possibles à travers le programme via la prise de décisions dans le cadre du champ d'application des programmes concernés aux stades de la conception des programmes et du développement des appels. Néanmoins, l'analyse a mis en lumière des complémentarités ainsi que des chevauchements entre les programmes JCIV et JPEN, DFC et (potentiellement) ISEC, au niveau des objectifs et des thématiques.

Les programmes JCIV et JPEN ont chacun pour objectif de mettre en place un espace européen de justice, fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice, la coopération entre les autorités judiciaires, dans le domaine civil ou pénal, et l'instauration d'un climat de confiance. Ils visent également à faciliter l'accès à la justice et, partant, à faciliter la vie des Européens, en associant les parties prenantes et la société civile à la réflexion en matière de justice. Des possibilités de complémentarité existent car ils poursuivent des objectifs similaires. Alors que le JCIV porte sur les matières civiles et commerciales, le JPEN concerne les matières pénales. Un risque de chevauchement persiste néanmoins, notamment sur des questions générales telles que la justice en ligne ou la formation. En outre, certains sujets spécifiques relèvent de la justice civile dans certains États membres, et de la justice pénale dans d'autres. Les mesures de protection en constituent un exemple: elles sont réglementées par deux instruments distincts au niveau de l'UE, l'un civil<sup>29</sup> et l'autre pénal<sup>30</sup>. Les programmes ont été tenus séparés en 2007 compte tenu de leurs bases juridiques différentes, qui nécessitaient des procédures d'adoption différentes. Cependant, ce n'est plus le cas depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Les programmes sont très similaires au niveau des objectifs, des méthodes de gestion et des bénéficiaires finaux, et ont en réalité été combinés en un seul instrument de financement pour la période 2014-2020.

Des possibilités de complémentarité existent avec l'objectif du programme DFC de «former les professions juridiques et les praticiens du droit»<sup>31</sup> qui pourrait être considéré comme similaire à l'objectif du JCIV d'«améliorer la connaissance réciproque du droit et des systèmes judiciaires des États membres en matière civile pour les professions et les praticiens du droit».

Le programme JCIV a pour objectif de «favoriser la coopération judiciaire en matière civile». Conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la décision de base de l'ISEC, le programme ne porte pas sur la coopération judiciaire. Il peut néanmoins couvrir des actions visant à encourager la coopération entre les autorités judiciaires et les services répressifs et il existe donc une possibilité de complémentarité ou de chevauchement avec le JCIV.

Il existe de fortes possibilités de complémentarité entre le programme JCIV et d'autres programmes de financement de l'Union et peu d'éléments de preuve de chevauchements. Le champ d'application défini de manière relativement précise du programme JCIV (axé sur un domaine thématique spécifique, à savoir promouvoir l'accès à la justice et favoriser la coopération judiciaire en matière civile, pour certains types de bénéficiaires en particulier, à savoir les praticiens du droit et les autorités nationales) a contribué à minimiser les risques de chevauchement et de double emploi avec d'autres programmes de l'UE. Il existe tout particulièrement un besoin de complémentarité sur des questions transversales telles que la justice en ligne et la formation (également pour éviter les chevauchements)<sup>32</sup>.

### 2.2.2 Priorités fixées dans les appels à propositions

Lors de la préparation des programmes de travail annuels, la DG Justice a également cherché à renforcer la complémentarité et la cohérence entre les programmes de la DG Justice en organisant des réunions entre les gestionnaires de programmes et les unités politiques. En parallèle, elle a participé à

<sup>29</sup> Règlement (UE) n° 606/2013 relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures de protection en matière civile.

<sup>30</sup> Directive 2011/99/UE relative à la décision de protection européenne.

<sup>31</sup> Site internet de la Commission européenne, programme de financement «Droits fondamentaux et citoyenneté», pouvant être consulté sur [http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2007-2013/fundamental-citizenship/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2007-2013/fundamental-citizenship/index_en.htm).

<sup>32</sup> Évaluation ex post de cinq programmes mis en œuvre au cours de la perspective financière 2007-2013. Évaluation spécifique de programme: Justice civile (JCIV), ICF, 28 juillet 2015, p. 14-15  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

des consultations interservices et à des groupes interservices pour examiner la complémentarité et les chevauchements possibles dans la programmation avec d'autres DG. La Commission a présenté le programme de travail annuel et ses priorités au comité du programme afin que les États membres puissent identifier tout problème de complémentarité ou de cohérence avec d'autres initiatives européennes ou nationales<sup>33</sup>.

### **2.2.3 Actions financées**

Certaines possibilités de complémentarité ont également été identifiées dans un nombre restreint de projets mis en œuvre dans le cadre du JCIV. Celles-ci comprenaient quelques cas de chevauchement potentiel avec d'autres programmes de l'Union. Parmi les plus importantes<sup>34</sup>:

- Le projet JCIV: La «compréhension de la justice» s'assimile au JPEN dans la mesure où elle a pour objectif d'adapter le corpus existant de connaissances et de recommandations pratiques pour l'interprétation et la traduction juridiques dans le domaine de la justice pénale à l'interprétation et la traduction juridiques dans le domaine de la justice civile, et de créer et diffuser les connaissances aux personnels de justice et aux praticiens du droit, aux interprètes exerçant dans le domaine de la justice pénale et au public au sujet des meilleures pratiques en matière d'interprétation et de traduction dans les procédures de justice civile.
- Le projet JPEN: La «plateforme européenne de formation pour les avocats», créée dans le cadre de la priorité en matière de justice en ligne, visait à constituer une plateforme européenne de formation pour les praticiens à la fois du droit pénal et du droit civil, bien qu'elle soit financée dans le cadre du programme JPEN.
- Le projet JCIV: «Conference on Justice in the EU — from the Citizen's Perspective» a organisé une conférence qui a contribué à une compréhension approfondie de la question de l'accès des particuliers à la justice civile et pénale au sein de l'UE et a amélioré la mise en réseau des praticiens du droit. Les objectifs spécifiques du programme JPEN sont notamment d'améliorer la connaissance réciproque des systèmes juridique et judiciaire des États membres en matière pénale, de promouvoir et de renforcer la mise en réseau et d'améliorer l'information sur les systèmes juridiques des États membres et l'accès à la justice.
- Le projet JCIV: «Litigious Love: Same-sex couples and mediation in the European Union» soutient la lutte contre l'homophobie et cible les couples homosexuels au sein de l'UE. Ces objectifs et groupes cibles sont similaires au programme DFC.

L'enquête en ligne a révélé que plusieurs synergies avaient été créées avec d'autres subventions financées par d'autres programmes de l'Union ou nationaux/régionaux, et dans le cadre du programme JCIV. En résumé, neuf participants à l'enquête en ligne ont fait état de synergies avec d'autres projets du JCIV, sept ont fait état de synergies avec d'autres programmes de l'Union, et six ont fait état de synergies avec d'autres programmes nationaux ou régionaux aux objectifs similaires<sup>35</sup>.

## **2.3 EFFICACITÉ**

L'efficacité d'un programme fait référence à la mesure dans laquelle le programme est parvenu à atteindre ses objectifs, et la mesure dans laquelle les projets du JCIV sont parvenus à atteindre leurs propres objectifs.

### **2.3.1 Réussites du programme**

Étant donné les informations limitées disponibles quant aux résultats et impacts, il est difficile d'évaluer l'efficacité du programme<sup>36</sup>. Le système de suivi et d'évaluation de la Commission était plus axé sur les réalisations que sur les résultats, ce qui explique certaines des insuffisances du présent rapport d'évaluation.

<sup>33</sup> Ibid., p. 8.

<sup>34</sup> Ibid., p. 17.

<sup>35</sup> Ibid., p. 18.

<sup>36</sup> Ibid.

Ni le modèle de rapport final des subventions à l'action, ni celui des subventions de fonctionnement ne disposent d'une section exigeant explicitement une description des résultats. En outre, les rapports finaux examinés tendaient à ne pas établir de distinction entre les réalisations des projets et leurs résultats ou leur impact. Cela pourrait être dû au fait que ni le modèle de rapport final, ni les lignes directrices fournissant des instructions pour compléter le rapport n'expliquaient clairement la différence entre les réalisations et les résultats ou impacts<sup>37</sup>.

Sur 146 subventions à l'action et subventions de fonctionnement mises en œuvre au cours de la période du programme, 107 étaient finalisées au moment où l'information a été mise à disposition pour la présente évaluation. Néanmoins, seules 94 disposaient d'un rapport final prêt à l'emploi. Un examen des rapports finaux de ces projets a fait ressortir des éléments démontrant des résultats utiles pour 54 subventions à l'action et 6 subventions de fonctionnement<sup>38</sup>.

### **2.3.2 Réussites des projets**

Les actions financées ont globalement contribué aux objectifs du programme. La majorité des projets sont parvenus aux résultats escomptés dans les délais prévus ou ont atteint les groupes cibles attendus. Aucun obstacle entravant sérieusement la mise en œuvre des résultats ou des objectifs des projets n'a été identifié, à l'exception de ceux en lien avec la crise économique. S'agissant des effets inattendus des projets, les éléments recueillis ont indiqué que la majorité des projets avaient obtenu des résultats positifs inattendus et presque aucun effet négatif inattendu.

Plus de la moitié de l'ensemble des subventions à l'action et des subventions de fonctionnement finalisées (soit 69 sur les 94 subventions pour lesquelles un rapport final a été fourni) ont permis de mettre en œuvre la totalité des activités prévues. Dans certains cas, la réalisation des activités prévues a nécessité des changements au sein du personnel ou la recherche de financements supplémentaires. Sur les 37 participants à l'enquête en ligne, 16 ont dû remplacer un membre du personnel au cours du projet/des activités, tandis que 10 participants ont remplacé plus d'un membre du personnel au cours du projet/des activités et 7 participants ont dû chercher des financements supplémentaires pour mettre en œuvre les activités prévues. Ces fluctuations ont néanmoins eu un impact limité sur le développement des actions financées. En réalité, 85 % des 33 participants à l'enquête en ligne ont indiqué que ces changements n'avaient pas eu d'impact sur les résultats du projet/des activités. Par exemple, dans le projet de 2013 ayant bénéficié d'une subvention à l'action intitulé «Business & Human Rights challenges for cross border litigation in the European Union», bien que plus d'un membre du personnel ait dû être remplacé, l'ensemble des objectifs du projet ont été atteints.

Sur un total de 61 participants, la majorité d'entre eux ont déclaré être parvenus à atteindre la totalité (56 %), ou la plupart (26 %), des résultats prévus dans les délais, et sur 52 participants, 94 % sont parvenus à atteindre les groupes cibles attendus. En outre, sur 52 participants, 58 % ont indiqué que leurs projets avaient eu un impact significatif sur le domaine thématique dans lequel ils travaillaient.

Selon les éléments réunis via l'enquête en ligne et les entretiens de suivi, il apparaît que les principaux facteurs internes ayant une influence positive sur la mise en œuvre du projet étaient de bonnes relations entre partenaires et une bonne coopération avec la Commission. Aucun obstacle entravant sérieusement la mise en œuvre des résultats ou des objectifs des projets n'a été identifié. Certaines modifications ont néanmoins été apportées à la conception initiale de certains projets afin de mieux atteindre les résultats prévus ou de s'adapter à des circonstances changeantes.

S'agissant des modifications au cours du projet/des activités, sur 33 participants, 55 % ont indiqué que ce(s) changement(s) n'avai(en)t pas eu d'impact sur la mise en œuvre du projet/des activités, et 42 % ont indiqué que la/les modification(s) citée(s) plus haut avai(en)t eu un impact limité. Seuls 3 % ont

<sup>37</sup> Ibid., p. 19.

<sup>38</sup> Ibid., p. 19.

indiqué que la/les modification(s) avai(en)t eu un impact considérable. S'agissant de l'effet de ces modifications sur les résultats, sur 33 participants, 85 % ont indiqué que la/les modification(s) n'avai(en)t pas eu d'impact sur les résultats du projet / des activités; 12 % estimaient qu'il y avait eu un impact limité et seulement 3 % ont indiqué que la/les modification(s) avai(en)t eu un impact considérable sur les résultats du projet/des activités. Au cours des entretiens de suivi, des partenaires de projets ont également cité comme facteur positif ayant contribué à la mise en œuvre effective des projets et activités le développement de bonnes relations entre partenaires et la coopération avec la Commission.

L'ensemble des 16 subventions de fonctionnement ont été finalisées entre 2007 et 2013. Les activités menées ont été principalement consacrées à la sensibilisation, à l'apprentissage mutuel et au soutien à des acteurs clés. Par exemple, la subvention de fonctionnement de 2009 octroyée à Save the Children Italie a aidé son unité juridique à mener des activités afin de favoriser la coopération judiciaire en matière civile et d'améliorer l'information sur les systèmes juridiques et l'accès à la justice dans les États membres. Ces activités comprenaient l'élaboration d'un bulletin d'information en ligne et son envoi à 1000 destinataires dans 13 États membres, l'organisation de deux réunions pour des magistrats et des autorités centrales, et quatre réunions de formation interne destinées aux experts juridiques de Save the Children. Cette subvention a également contribué à la création de la section UE de l'Association internationale des magistrats de la jeunesse et de la famille (AIMJF).<sup>39</sup>

Dans le cadre du volet marchés publics du programme JCIV, 247 contrats ont été attribués. Les informations fournies pour l'évaluation comprennent le montant total du contrat et le nom du contractant chef de file et précisent si le contrat avait pour vocation de réaliser des études, des événements ou des tâches dans le domaine informatique. Selon les informations disponibles<sup>40</sup>, des marchés publics ont été utilisés pour développer, mettre en œuvre et diffuser des politiques et législations de l'UE et pour garantir la durabilité des résultats des projets.

Il est fait appel à des marchés publics pour financer la Journée européenne de la justice civile, qui est célébrée chaque année le 25 octobre. Ces événements centraux, organisés conjointement par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne, visent à rapprocher la justice des citoyens, à informer ceux-ci de leurs droits à en se servant de cas simulés et en organisant des sessions d'information ouvertes aux étudiants, aux professionnels de la justice et au grand public, ainsi que des journées ouvertes dans des tribunaux. Des activités de sensibilisation (p.ex. une campagne sur les droits des consommateurs en 2012) et des activités de diffusion (p. ex. l'élaboration de guides dans différentes versions linguistiques, p. ex. en 2010 le Guide du citoyen, en 2011 le Practice Guide for the Application of the Regulation on the European Order for Payment et en 2012 la «Procédure européenne d'injonction de payer») sont également financées par l'intermédiaire de marchés publics. L'atlas judiciaire européen en matière civile doit également être cité, tout comme les contrats financés pour la maintenance du portail e-Justice.

## **2.4 DURABILITÉ, TRANSFÉRABILITÉ ET INNOVATION**

En termes de durabilité, l'analyse a été effectuée dans l'optique de déterminer si les résultats et impacts obtenus par les projets étaient durables au-delà de la période couverte par leur financement.

Trois niveaux de durabilité ont été identifiés lors de l'évaluation:

- la durabilité à court terme, qui est principalement atteinte à travers la diffusion des résultats des projets;
- la durabilité à moyen terme, qui comprend le maintien des résultats des projets et/ou des partenariats; et

<sup>39</sup> Ibid., p. 23.

<sup>40</sup> Ibid.

- la durabilité à long terme, qui est principalement atteinte en transférant les résultats des projets à d'autres contextes, organisations ou États membres, avec peu ou pas de financements supplémentaires.

#### **2.4.1 Poursuite des activités et des réalisations des projets et diffusion**

Le développement d'outils électroniques est une priorité des projets financés dans le cadre du JCIV depuis la communication de 2008 et le plan d'action relatif à la justice en ligne. Cela pourrait expliquer pourquoi les participants à l'enquête ont indiqué qu'ils avaient continué ou continueraient d'assurer la maintenance du matériel et/ou des logiciels.

Lors des entretiens de suivi, 7 personnes interrogées sur 15 ont indiqué que les dispositifs électroniques et les portails en ligne résultant des projets constituaient des réalisations durables, bien que 2 sur 7 aient également souligné les difficultés liées à leur maintenance et à leur mise à jour. Les fonctionnaires de la Commission ont confirmé que les mises à jour (et la maintenance) des réalisations (p.ex. un site web, une étude) étaient une préoccupation majeure qui pourrait avoir une influence sur la sélection des projets. La question est de savoir s'il faut continuer de financer des projets utiles avec des réalisations de bonne qualité qui pourraient ne pas s'avérer durables sur le long terme, si les informations ne sont pas régulièrement mises à jour<sup>41</sup>.

Les éléments réunis<sup>42</sup> dans le cadre de la consultation des bénéficiaires de subventions menée pour la présente évaluation indiquent également que les projets dépendaient beaucoup des fonds de l'Union pour garantir leurs réalisations. Les financements de l'Union ont également fortement contribué à la capacité des organisations à poursuivre des activités qui avaient été mises en œuvre précédemment.

En réalité, plus de la moitié des participants à l'enquête, soit 27 participants sur 52, ont indiqué que des financements supplémentaires étaient nécessaires pour garantir la durabilité financière du projet/des activités.

Dans certains cas, les bénéficiaires de subventions ont déclaré lors des entretiens de suivi que certains éléments de leurs projets nécessitaient des financements supplémentaires pour garantir des résultats durables — principalement pour continuer la diffusion des réalisations du projet et pour transférer des parties du projet. Il s'agit des éléments suivants:

- la maintenance de sites web ou d'outils électroniques, c.-à-d. des registres électroniques ou «centres d'échange» tels qu'un portail de médiation en ligne;
- des activités de suivi visant à garantir la continuité des résultats du projet et à élargir ces résultats à un groupe plus large de bénéficiaires, p. ex. des conférences, des événements, et l'offre de réponses à des demandes ou à des questions concernant les résultats du projet;
- la production de matériel de suivi tel que des manuels;
- la transférabilité des résultats obtenus au sein d'un État membre à d'autres États membres, p. ex. une analyse comparative et l'échange de bonnes pratiques;
- des activités de formation — notamment l'adaptation d'activités à d'autres contextes.

Sur les 52 participants à l'enquête, seuls 13 ont déclaré avoir obtenu des financements supplémentaires dans le cadre d'autres fonds de l'Union. Néanmoins, des informations plus précises quant au type de financements supplémentaires n'ont pas été communiquées. Dans certains cas, l'organisation a elle-même financé des activités de suivi, comme l'institut Max Planck, au Luxembourg<sup>43</sup>.

#### **2.4.2 Poursuite des partenariats après l'achèvement du projet**

Les rapports finals des actions financées dans le cadre du JCIV indiquent que le taux de poursuite des partenariats était remarquablement bas. Sur les 146 projets recensés sur la base des informations disponibles dans la documentation relative aux projets, seuls 10 ont fait état d'une poursuite de leurs

<sup>41</sup> Ibid., p. 32.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid., p. 33.

partenariats établis - entièrement dans 6 cas et en partie dans 4 cas. Le taux de continuation pourrait être faible du fait que, comme indiqué dans le rapport d'évaluation à mi-parcours, les appels étaient de nature très technique (axés sur des matières juridiques très techniques). Cela pourrait avoir eu un impact sur les possibilités de partenariats à la fin des projets<sup>44</sup>.

L'enquête en ligne a néanmoins indiqué des résultats différents pour ce qui concerne la continuation des partenariats après l'achèvement des projets. Sur les 52 participants, 69 % ont indiqué que le partenariat s'était poursuivi et seulement 6 % ont indiqué que le partenariat ne s'était pas poursuivi. Cette contradiction dans les données pourrait être due au fait que le recensement a été réalisé sur la base des rapports finals (qui pourraient avoir fourni des informations incomplètes sur le sujet), tandis que les enquêtes ont directement recueilli les opinions des gestionnaires de projet. Les données de l'enquête sont probablement plus représentatives de la situation réelle pour ce qui est de la poursuite des partenariats noués à l'occasion d'un projet financé dans le cadre du JCIV<sup>45</sup>.

### **2.4.3 Durabilité et transférabilité potentielles des réalisations**

Les rapports finals fournissaient peu d'informations quant à la durabilité des réalisations des projets. La diffusion des réalisations et des résultats à un large public peut améliorer leur durabilité. De nombreuses réalisations étaient déjà conçues pour être utilisées au niveau de l'Union (p.ex. la formation judiciaire du REFJ était conçue pour des participants issus de plusieurs États membres et le portail e-Justice pour être utilisé par des publics de tous les États membres). Certaines réalisations n'ayant pas été conçues pour une utilisation transeuropéenne étaient sinon conçues pour être transférables à d'autres États membres. De nombreux partenaires de projet interrogés lors de l'évaluation ont indiqué avoir conçu leurs projets autour de produits clairs, ou réalisations, dont beaucoup seraient ou pourraient être transférés à d'autres États membres. Sur les 89 participants à l'enquête en ligne, au total, 70 ont également déclaré que toutes les réalisations, ou certaines d'entre elles, pourraient être utilisées sans aucun changement dans plus d'un pays et 22 autres ont indiqué que ce transfert serait possible avec quelques changements mineurs dans plus d'un pays. Plus des deux tiers (61 participants) ont également indiqué que les résultats du projet/des activités pourraient inspirer les activités politiques dans un ou plusieurs autre(s) pays<sup>46</sup>.

Certains éléments indiquaient qu'au moins une partie des actions mises en œuvre dans le cadre du JCIV se sont poursuivies après que le financement de l'UE est arrivé à terme. Sur 94 projets (subventions à l'action et subventions de fonctionnement) pour lesquels des rapports finals étaient disponibles, 45 comportaient certains éléments indiquant une continuation des résultats du projet. Les rapports des 49 actions financées restantes ne comportaient pas d'informations à ce sujet. La disponibilité des informations a par conséquent un impact sur la possibilité d'évaluer la durabilité des projets du JCIV<sup>47</sup>.

Les bénéficiaires de subventions ont estimé que de nombreux projets avaient atteint des résultats durables. Sur 52 participants, 30 (58 %) ont indiqué que leurs projets avaient eu un impact significatif sur le domaine thématique dans lequel ils travaillent, 18 participants (35 %) ne savaient pas, et 4 (8 %) ont estimé que leur projet n'avait pas eu d'impact significatif.<sup>48</sup>

Dans certains cas, des problèmes liés à la transférabilité des résultats ont été identifiés — en rapport avec les cibles spécifiques de certaines des actions mises en œuvre. C'était le cas du projet «European Experience in Mediation and its Implementation in the Czech legal environment» visant à former les avocats et le personnel de justice tchèques en matière de médiation. Le projet «The application of Rome I and II Regulations and EC 4/2009 by legal practitioners in Southern Europe – EUROME», concernait des règlements axés sur le droit de la mer et ne pouvait par conséquent pas s'appliquer dans des pays non concernés par ce domaine. Néanmoins, dans les deux cas, les modèles mis au point pouvaient être appliqués à d'autres usages.

<sup>44</sup> Ibid., p. 32.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid., p. 27.

<sup>47</sup> Ibid., p. 31.

<sup>48</sup> Ibid., p. 27.

Les éléments des projets qui ont été transférés comprenaient:

- des outils méthodologiques créés pour les projets, p. ex. des évaluations méthodologiques, et les modèles d'activité, p. ex. pour organiser des campagnes, des événements et des activités avec d'autres groupes cibles;
- des sites web — si le contenu est traduit, à utiliser dans d'autres pays;
- des boîtes à outils et des outils de projet, p. ex. des rapports, des guides et des manuels; et
- des cours et du matériel de formation<sup>49</sup>.

#### 2.4.4 Innovation

L'innovation correspond au développement et à la mise en œuvre d'idées nouvelles (produits, services et modèles) pour répondre à des besoins et créer de nouvelles relations ou collaborations. L'innovation consiste à concevoir de nouvelles réponses à des demandes (sociales) pressantes.

Les éléments réunis ont démontré que la plupart des projets étaient innovants au niveau des activités ou pratiques et des méthodes employées. Ils ont également confirmé que les projets pouvaient être considérés comme précurseurs dans leur domaine. Les demandeurs de subventions devaient fournir des informations concernant les aspects innovants de leur projet. 140 projets ont présenté dans une certaine mesure des éléments d'innovation. Cela se confirme dans les réponses à l'enquête en ligne. En réalité, 90 % des 52 participants à l'enquête en ligne ont considéré leurs projets/activités comme innovants.

Les pratiques et les activités innovantes comprenaient de la formation, des travaux de recherche débouchant sur des percées dans un domaine jamais étudié auparavant, la création d'une plateforme en ligne et des pratiques impliquant activement des groupes cibles, p.ex. des discussions en communauté, l'utilisation de modèles et la cartographie des ressources communautaires. S'agissant des méthodes innovantes, l'étude a souligné le recours à des méthodes de formation sur mesure, des méthodes sur la manière d'impliquer des groupes cibles, p. ex. des entreprises, du personnel de justice et des médiateurs, des modèles de coopération interinstitutionnelle et une méthodologie d'éducation par les pairs<sup>50</sup>.

La plupart des participants à l'enquête en ligne (62 % sur 52) ont également affirmé que le projet pouvait être considéré comme précurseur dans leur domaine d'action<sup>51</sup>.

Plusieurs personnes interrogées ont déclaré que des parties prenantes aux niveaux local et européen, p. ex. des professionnels, des institutions et des groupes sociaux, étaient intéressées par les réalisations de leurs projets – notamment en ce qui concerne les aspects innovants des actions mises en œuvre<sup>52</sup>, tels que:

- des instruments et des méthodologies qui pourraient être directement utilisés par des groupes cibles pour les sensibiliser davantage et améliorer leur niveau de protection (par exemple, la University of Technology de Lappeenranta crée actuellement une plateforme en ligne de «gestion du flux des dossiers judiciaires» mettant à la disposition des praticiens des informations et meilleures pratiques pour éviter les retards et les pertes d'efficacité dans la gestion des affaires judiciaires qui pourraient potentiellement nuire au bon fonctionnement des tribunaux);
- des travaux dans un domaine nouveau, p. ex. l'université de Pécs avec son projet «Improving the Effectiveness of Cross-border Enforcement in the EU», ou le projet du ministère roumain de la justice de renforcer la coopération judiciaire dans le domaine de la responsabilité parentale.

<sup>49</sup> Ibid., p. 34.

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

## **2.5 EFFICACITÉ ET POSSIBILITÉS DE SIMPLIFICATION**

### **2.5.1 Ampleur des dépenses par rapport aux impacts réalisés**

L'essentiel du soutien financier dans le cadre du budget du programme JCIV a été prévu pour des marchés publics et des subventions à l'action [voir Tableau 1-2 Ventilation budgétaire prévue pour le JCIV (2007-2013)]. Le solde du budget a été alloué à des subventions de fonctionnement. Des taux élevés ont été alloués aux marchés publics qui ont été largement utilisés dans le cadre du programme JCIV pour soutenir le développement et la mise en œuvre des politiques et législations de l'UE et leur diffusion et pour garantir la durabilité des résultats des projets. Pour y parvenir, d'importantes dépenses ont été réalisées dans des outils et de la maintenance informatiques, notamment pour le portail e-Justice, en plus d'autres outils, tels que l'atlas judiciaire européen en matière civile et la base de données JURE<sup>53</sup>.

### **2.5.2 Demande de subventions à l'action**

La demande de financement de projets était élevée, si l'on compare le nombre de demandes au nombre de projets sélectionnés. Au total, 385 demandes de subventions à l'action ont été soumises dans le cadre du JCIV entre 2007 et 2013 et le taux d'aboutissement des demandes pour les premiers appels a été plus élevé que pour celles soumises lors des appels ultérieurs. Les appels de 2007 et de 2008 ont enregistré un taux d'aboutissement de 61 % pour respectivement 44 et 31 demandes, mais cette proportion a chuté à 20 % pour l'appel 2011-2012 (qui couvrait deux exercices budgétaires), lorsque les demandes ont atteint un pic à 127, et à 29 % pour l'appel de 2013 (avec 96 demandes). Au début du programme, la Commission n'a pas reçu le nombre attendu de demandes. Les chiffres ont néanmoins considérablement augmenté au fur et à mesure que le programme gagnait en visibilité. En effet, le nombre de demandes de subventions à l'action a augmenté, passant d'une moyenne de 40,5 pour la période 2007-2010 à 127 en 2011-2012 et 96 en 2013<sup>54</sup>.

### **2.5.3 Demande de subventions de fonctionnement**

Avec un total de 50 demandes de subventions de fonctionnement (une moyenne de 7 par an sur la période, à l'exception de l'appel de 2010 pour lequel un pic de 15 demandes a été atteint), les taux d'aboutissement ont été plus élevés en 2008 et 2009 (respectivement 50 % et 43 %) pour chuter à 20 % en 2010 et ensuite remonter à 29 % et 38 % en 2012 et 2013<sup>55</sup>.

### **2.5.4 Utilisation des marchés publics**

Environ 36,2 % des dépenses en passations de marchés ont été allouées à des études; plus de 33,4 % à des services informatiques, et 26,8 % à des événements<sup>56</sup>. En plus des initiatives de la Commission, les passations de marchés dans le cadre du JCIV couvrent un budget alloué à la gestion des membres de la communauté de la conférence de La Haye de droit international privé et, selon le programme de travail annuel, un autre alloué au fonctionnement du réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale institué par la décision n° 2001/470/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale. L'impact du premier sur le budget s'est avéré minime, tandis que celui du second a correspondu à un engagement de 17,8 millions d'EUR. Ce budget était prévu pour des activités spécifiques au cours de l'année précédente et il a été, globalement, entièrement engagé et payé<sup>57</sup>.

### **2.5.5 Mise en œuvre globale**

Comme indiqué ci-dessus, le budget initial total prévu pour la mise en œuvre du JCIV au cours de la période de programmation s'élevait à 103,7 millions d'EUR. Étant donné que toutes les actions n'ont

<sup>53</sup> Ibid., p. 37.

<sup>54</sup> Ibid., p. 39.

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

pas été entièrement menées à terme, le montant total payé n'est pas encore connu. Le taux moyen de sous-utilisation s'élève à ce jour à 25 %.

Avec ces montants, le JCIV a financé 130 subventions à l'action, 16 subventions de fonctionnement et 247 passations de marchés. En ce qui concerne les passations de marchés, il semble que toutes les activités menées à terme à ce jour aient été payées dans leur totalité, ce qui suggère également une utilisation efficace des ressources financières<sup>58</sup>.

### **2.5.6 Possibilités de simplification**

L'évaluation de l'efficacité de la gestion et des possibilités de simplification est étroitement liée à d'autres conclusions relatives à l'efficacité dans la présente section et se base sur l'évaluation du processus de mise en œuvre, p. ex. s'il s'avère trop complexe (y compris des règles administratives inutilement compliquées) ou si les exigences en matière de déclarations sont trop strictes.

Sur la base des données collectées à ce jour, la gestion du JCIV par la Commission a été globalement considérée comme efficace pour ce qui est des exigences imposées aux demandeurs et aux bénéficiaires de subventions et eu égard au soutien reçu. Cependant, certaines organisations ont connu des difficultés avec le processus de demande et de mise en œuvre. Par exemple, les parties prenantes ont fait état de procédures complexes pour répondre aux appels à propositions et de difficultés rencontrées avec le système technique et informatique, ce qui a conduit certaines organisations à s'abstenir de répondre aux appels à propositions. Il existe des possibilités de simplification des procédures pour les demandeurs et les bénéficiaires, notamment: l'amélioration des systèmes techniques/informatiques; la simplification des procédures comptables et des rapports financiers; l'amélioration et l'accélération du processus de retour d'informations; la rémunération des institutions pour leur travail. Les modalités d'établissement des rapports ont été globalement considérées comme appropriées mais parfois lourdes, notamment en ce qui concerne les rapports financiers. Les modalités de suivi de la Commission ont été globalement perçues comme utiles, certains participants ayant néanmoins rencontré des difficultés.

Le système de suivi et d'évaluation de la Commission était plus axé sur les réalisations que sur les résultats, ce qui explique certaines des insuffisances du présent rapport d'évaluation.

## **2.6 VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE**

La valeur ajoutée européenne fait référence à la mesure dans laquelle la nature européenne du programme apporte de la valeur à ses parties prenantes et la mesure dans laquelle l'UE dispose d'un avantage comparatif sur les acteurs nationaux ou internationaux travaillant dans ce domaine. Dans un premier temps, la nature européenne du programme et sa couverture géographique sont examinées. La valeur ajoutée européenne est ensuite analysée en termes de valeur pour l'UE et les bénéficiaires. Cependant, il n'a pas été possible d'identifier et de mesurer la valeur ajoutée européenne au niveau de l'impact des projets.

De façon générale, les financements au titre des programmes gérés par la DG Justice et couverts par la présente évaluation n'étaient attribués qu'à des activités dont la «valeur ajoutée européenne» apparaît clairement. Cela signifie que les activités doivent transcender les intérêts nationaux et locaux pour devenir véritablement «européennes» avec une pertinence, une couverture et un impact au niveau de l'UE.

La valeur ajoutée du programme JCIV réside principalement dans sa dimension transnationale au sein de l'UE. Le programme a été créé en vue de développer un espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel la libre circulation des personnes est garantie. Seuls, les États membres ne peuvent pas agir efficacement à cette fin. Le programme a par conséquent été mis en œuvre dans l'optique d'une

<sup>58</sup> Ibid.

réponse européenne, comprenant l'échange d'informations au niveau de l'UE et garantissant la diffusion de bonnes pratiques au sein de l'UE. La coopération entre les États membres de l'Union est donc essentielle à la mise en œuvre du programme.

En ce qui concerne les subventions à l'action, l'article 4 de la décision de base stipule que le JCIV finance des projets transnationaux spécifiques auxquels participent au moins deux États membres ou au moins un État membre et un autre État qui peut être soit un pays en voie d'adhésion, soit un pays candidat. Les programmes de travail annuels et appels à propositions exigent des demandeurs qu'ils nouent des partenariats transnationaux «d'organisations éligibles, c.-à-d. un demandeur plus au minimum un partenaire, composés d'organisations d'au moins deux pays éligibles différents, c.-à-d. d'au moins deux États membres différents de l'UE».

En ce qui concerne les subventions de fonctionnement, les organisations devaient mener des activités de dimension européenne impliquant au moins 10 États membres de l'UE. Conformément à l'article 9, paragraphe 5, de la décision de base, l'un des critères d'évaluation dans la sélection des demandes de subventions de fonctionnement est le «rayonnement géographique des actions réalisées».

Conformément à l'article 5 de la décision de base, les actions du programme sont ouvertes aux pays suivants: les pays en voie d'adhésion, les pays candidats et les pays des Balkans occidentaux participant au processus de stabilisation et d'association. En outre, des praticiens du droit du Danemark, de pays candidats à l'adhésion ne participant pas au programme lorsque cela contribuerait à préparer leur adhésion, ou d'autres pays non membres de l'UE ne participant pas au programme, lorsque cela s'avère utile aux finalités des projets, peuvent participer en qualité de partenaires associés, mais ne sont pas autorisés à soumettre des projets ou à être codemandeurs (cobénéficiaires). Comme mentionné dans les programmes de travail annuels et dans les appels à propositions, les thèmes couverts par le JCIV ont essentiellement porté sur des matières liées à l'UE et sur la coopération transnationale. Au premier rang, le programme de travail annuel 2010 fixe comme priorité générale l'espace européen de justice en ligne, et notamment le soutien du développement de meilleures pratiques à travers des projets pilotes transnationaux, qui devaient démontrer dans quelle mesure ils ont contribué à améliorer l'interopérabilité au niveau de l'UE.

### **2.6.1 Couverture géographique des projets financés**

Il ressort de l'évaluation que la plupart des subventions du JCIV ont été attribuées à un groupe restreint d'États membres (Belgique, Allemagne, France et Italie). L'implication des autres États membres était soit limitée soit complètement inexistante.

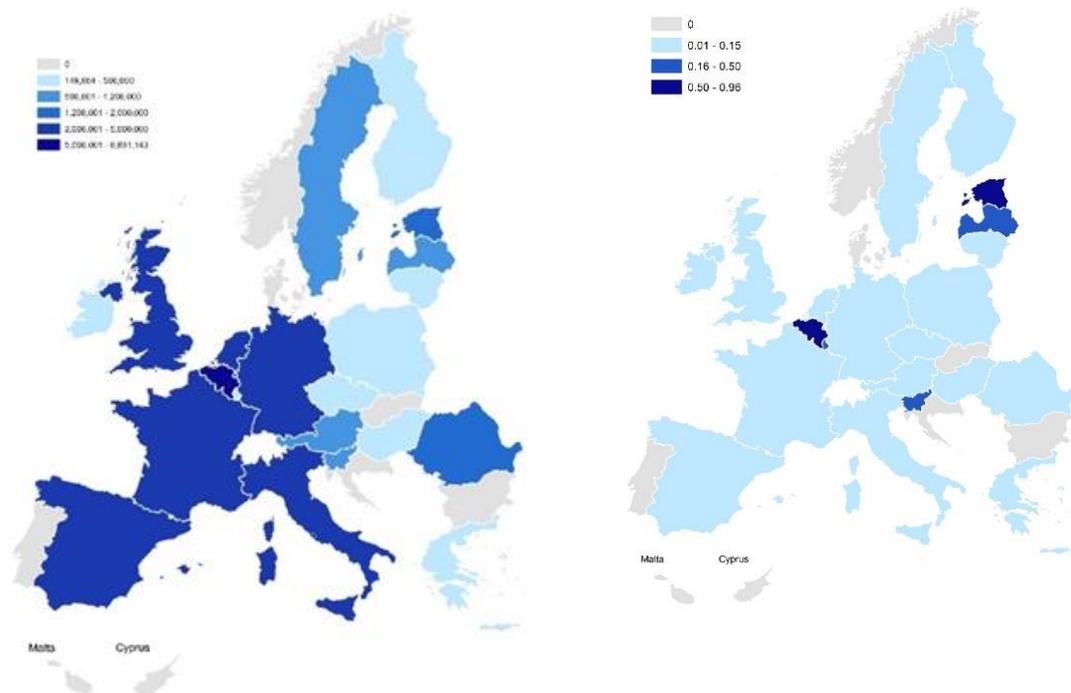
Alors que le programme JCIV était axé sur l'amélioration de la coopération judiciaire et de la confiance mutuelle, il était essentiel que le programme implique des partenaires et des bénéficiaires finals de différents États membres de l'UE. La plupart des organisations participantes étaient établies en Belgique, en Allemagne et en Espagne, et la plupart de ces organisations étaient des organisations partenaires. Le Danemark n'a pas participé au programme JCIV.

Des organisations issues de tous les États membres excepté du Portugal, de Malte, de Chypre, de la Croatie, de la Bulgarie, de la Slovaquie et du Danemark ont participé en tant qu'organisations pilotes aux projets du programme JCIV. Le plus grand nombre d'organisations pilotes venait de Belgique (21 %, soit 31 organisations), d'Allemagne (12 %, soit 18 organisations) et d'Espagne (11 %, soit 16 organisations). La Belgique accueille un nombre élevé de réseaux, plateformes et forums de niveau européen, ce qui explique le taux de participation relativement élevé d'organisations enregistrées en Belgique. Le plus grand nombre d'organisations partenaires venait d'Italie (10 %, soit 57 organisations), suivie de l'Espagne (10 %, soit 55 organisations). Les organisations partenaires étaient néanmoins réparties de façon plus égale entre les différents États membres.

21 % des financements du JCIV étaient affectés à des projets dont l'organisation pilote était de Belgique. La Belgique était suivie par l'Allemagne (12 %) et par la France (11 %). Cette répartition des financements suit étroitement la répartition du nombre de projets pilotés par des États membres

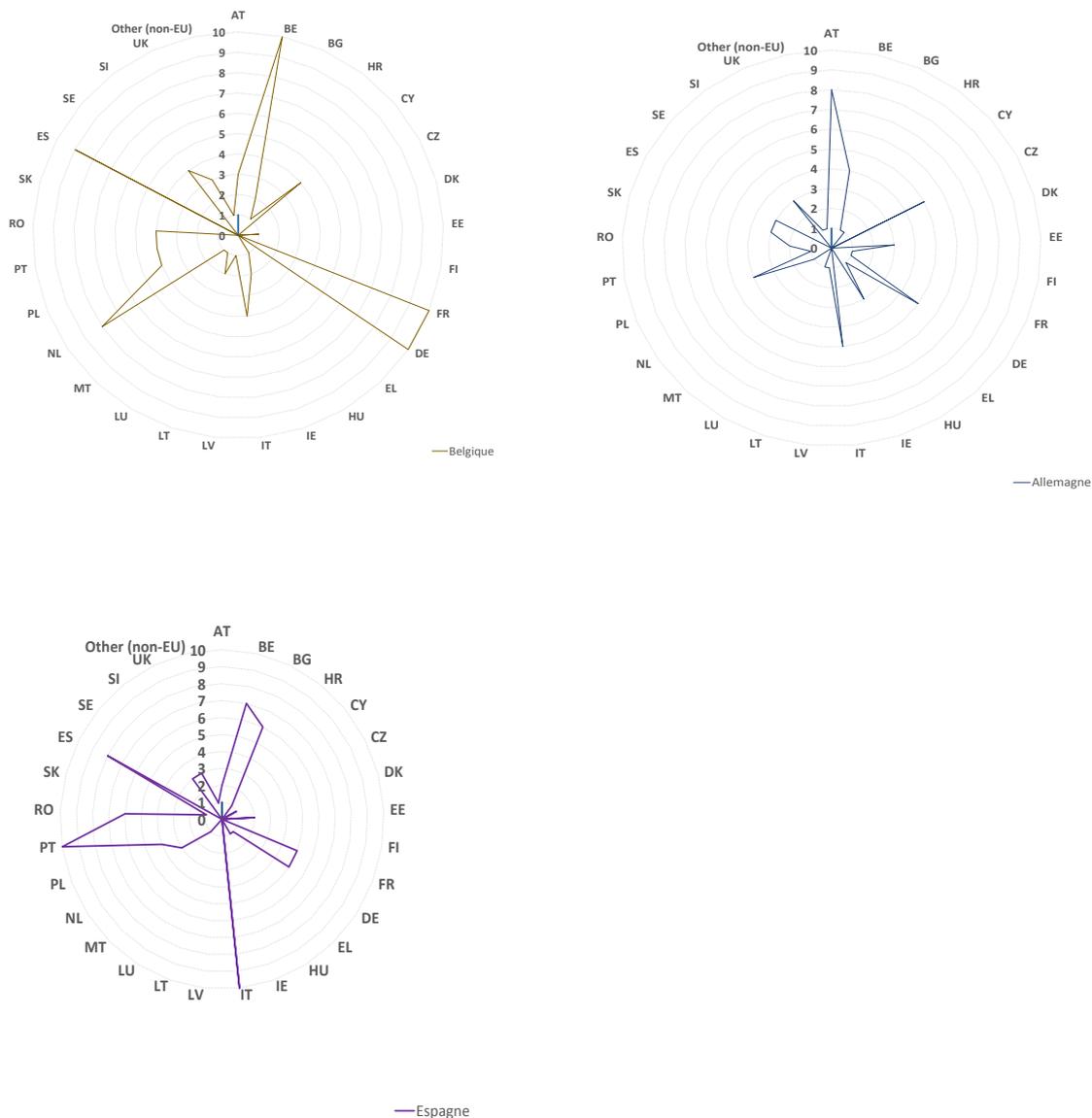
[voir Figure 2-1 (gauche)]. La carte des financements ne fait toutefois pas ressortir la répartition des financements engagés parmi les partenaires de projet. La Figure 2-1 présume que l'ensemble des financements engagés ont été attribués au pays de l'organisation pilote. Comme ce n'était pas le cas en réalité (les projets étaient transnationaux et les partenaires de projet ont également reçu une partie des financements), la Figure 2-1 est par conséquent à interpréter avec prudence.

**Figure 2-1 Allocation des financements du JCIIV engagés par organisation pilote (gauche) et par organisation pilote par habitant (droite)**



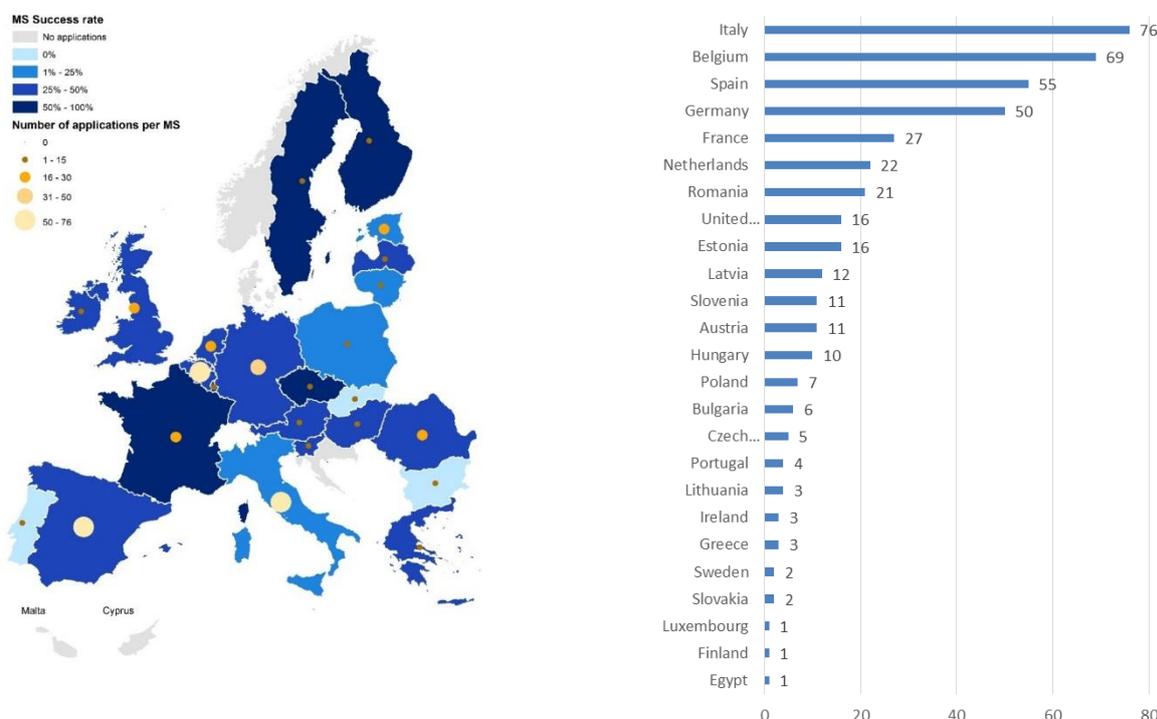
La Figure 2-2 souligne un peu plus la structure des partenariats des 3 États membres comptant le plus grand nombre d'organisations pilotes (Belgique, Allemagne, Espagne). Les chiffres indiquent que les organisations pilotes de Belgique travaillent généralement avec des partenaires belges, français et allemands ainsi qu'avec des partenaires espagnols et néerlandais. Les organisations pilotes d'Allemagne ont le plus souvent fait équipe avec des organisations autrichiennes (huit projets), suivies d'organisations tchèques, allemandes et italiennes. Les organisations pilotes d'Espagne ont principalement fait équipe avec des organisations portugaises, italiennes et espagnoles.

**Figure 2-2 Structure des partenariats des trois États membres comptant le plus grand nombre d'organisations pilotes**



Le programme JCIV n’a pas couvert tous les États membres de manière égale. Le plus grand nombre de demandes a été soumis par des organisations italiennes (76 sur 385), suivies des organisations de Belgique (69) et d’Espagne (55). Ces trois États membres en tête du nombre de demandes ont soumis 52 % de l’ensemble des demandes de financement dans le cadre du programme. La Croatie, Malte, Chypre et le Danemark n’ont pas introduit de demande de financement dans le cadre du JCIV (voir Figure 2-3).

**Figure 2-3** Nombre total de demandes dans le cadre du JCIV par État membre (droite) et taux d’aboutissement par État membre (gauche)



Le Luxembourg, la Finlande, la République tchèque, la France et la Suède ont affiché les meilleurs taux d’aboutissement des demandes soumises (plus de 50 % des demandes ont abouti). Le Portugal, la Bulgarie et la Slovaquie n’ont pas obtenu de financements dans le cadre du programme JCIV.

### 2.6.2 Valeur ajoutée pour l’UE et pour les bénéficiaires de subventions

Les entretiens de suivi et l’enquête en ligne ont indiqué que les partenariats transnationaux avaient présenté des avantages concrets pour l’organisation bénéficiaire, qu’aucune autre source de financement n’aurait permis à la même échelle<sup>59</sup>. L’approche axée sur les partenariats a eu pour résultat une base de connaissances plus large des organisations participantes. Sur 59 participants à l’enquête en ligne, 45 ont confirmé que les partenariats avaient permis d’approfondir les connaissances/l’expertise dans le domaine (la mesure dans laquelle leurs connaissances ont été approfondies n’a pas été mesurée), de créer un réseau composé de (plus de) partenaires internationaux (41 participants) et d’améliorer la connaissance des politiques et des pratiques dans d’autres pays (38 participants). Dans une moindre mesure, ils ont également contribué à une meilleure connaissance de la législation et des politiques pertinentes de l’UE<sup>60</sup>.

Les partenariats transnationaux ont également encore élargi le champ de diffusion des résultats. Les résultats de l’enquête, ainsi que les consultations des parties prenantes, indiquent que de bonnes relations de travail entre partenaires ont permis aux organisations d’atteindre l’ensemble des groupes cibles, y compris ceux difficiles à atteindre, et ont garanti l’ample diffusion des résultats. Une implication de tous les partenaires dans le projet, une répartition claire des tâches et un consensus sur la manière de mettre en œuvre les activités les ont aidés à obtenir ces résultats. Néanmoins, malgré la satisfaction globale concernant les partenariats, 26 % des participants à l’enquête en ligne étaient entièrement d’accord, et 35 % étaient partiellement d’accord sur le fait qu’il aurait été utile d’impliquer des partenaires d’autres pays. Les entretiens de suivi ont également confirmé les avantages concrets des partenariats transnationaux, à savoir l’approfondissement de la base des connaissances et l’élargissement du champ de diffusion, et de bonnes relations de travail entre partenaires à la base de ces avantages concrets.

<sup>59</sup> Sur cette question, 87 % des participants à l’enquête ont répondu que les projets/activités n’auraient pas été réalisés sans les financements de l’UE.

<sup>60</sup> Évaluation ex post de cinq programmes mis en œuvre au titre de la perspective financière 2007-2013. Évaluation spécifique de programme: Justice civile (JCIV), ICF, 28 juillet 2015, p. 52  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf)

En plus de la valeur ajoutée pour les bénéficiaires de subventions, l'enquête indique que les projets ont apporté de la valeur dans la mesure où ils ont contribué à atteindre les objectifs de l'UE. La plupart des participants à l'enquête ont indiqué que le projet/les activités mis en œuvre avaient constitué une contribution significative/majeure à l'amélioration de la coopération transfrontière et à l'élaboration et la diffusion de meilleures pratiques. Par exemple, les activités d'analyse ont principalement contribué à d'autres objectifs (40 %), l'apprentissage mutuel a principalement contribué au développement de la confiance mutuelle entre pays (28 %) et la sensibilisation a principalement contribué à l'élaboration et à la diffusion de meilleures pratiques (25 %).

La plupart des participants ont néanmoins indiqué que le projet/les activités mis en œuvre n'avaient apporté qu'une contribution limitée, ou n'avaient pas contribué, à la création d'outils et de solutions concrets qui répondent aux défis transfrontaliers ou à l'échelle de l'Union, et à la sensibilisation d'un public élargi aux droits découlant du droit de l'UE.

La valeur ajoutée européenne apparaît notamment dans les réponses des bénéficiaires de subventions concernant l'importance des financements de l'UE pour la réalisation des objectifs. 87 % des participants à l'enquête ont indiqué que les projets/activités n'auraient pas été réalisés sans les financements de l'UE. On peut donc supposer que la plupart des projets/activités réalisés dans le cadre du programme JCIV n'auraient pas été mis en œuvre si le programme n'avait pas existé<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Ibid., p. 53.

### 3 CONCLUSIONS

#### *Pertinence du programme*<sup>62</sup>

- Les objectifs du programme étaient largement spécifiques, acceptables et réalistes. Néanmoins, ils n'étaient ni mesurables ni temporellement définis (bien que liés à la durée du programme et des projets).
- Les priorités et les actions financées peuvent globalement être considérées comme pertinentes par rapport aux objectifs du programme. Cependant, le processus mis en place pour déterminer les priorités du programme laissait peu de marge de manœuvre une fois les priorités fixées (bien qu'en principe une demande de projet ne reflétant aucune priorité puisse obtenir une subvention sur la base d'autres critères d'attribution). Par conséquent, dans certains cas, si une priorité venait à changer au cours de la mise en œuvre d'un projet, ses résultats étaient moins utiles. À l'inverse, s'agissant de la formation, il est possible par exemple que soient apparus des besoins qui n'entraient pas dans le cadre des priorités fixées. Ces besoins ne pouvaient alors pas être financés dans le cadre du programme puisqu'ils n'avaient pas été pris en considération dans un appel spécifique.
- Le programme JCIV a été bien conçu pour soutenir l'application et la mise en œuvre concrètes des politiques et législations de l'UE, et pour contribuer aux évolutions politiques et législatives.
- Globalement, les bénéficiaires de subventions ont estimé que les appels et les actions sélectionnées identifiaient les besoins des groupes cibles et y apportaient une réponse, même si la mesure dans laquelle ils avaient correctement identifié ces besoins variait, de minutieuses évaluations des besoins ayant été entreprises dans le cas de certains et une approche moins stricte ayant été adoptée pour d'autres. Néanmoins, la solidité de la méthode employée pour les évaluations des besoins réalisées dans le cadre des projets n'a pas pu être estimée par la présente évaluation. Les évaluations des besoins ne constituent pas une obligation pour les bénéficiaires de subventions.

#### *Cohérence et complémentarité*

- Dans l'ensemble, le JCIV a atteint un certain degré de complémentarité avec d'autres programmes de l'UE pour ce qui est de certains objectifs et domaines thématiques, de la nature du programme et des groupes cibles, notamment avec le JPEN et le DFC. Dans le même temps, toutefois, il existe un risque de chevauchement entre ces programmes.
- Des synergies ont été établies aux niveaux national et de l'UE ainsi que dans le cadre du programme lui-même.
- Le programme JCIV a été cohérent avec les évolutions politiques aux niveaux européen et national et a pu accompagner les évolutions politiques et la législation dans le domaine de la justice civile par l'intermédiaire des actions financées et des marchés publics.

#### *Efficacité*

- Les actions financées ont globalement contribué aux objectifs du programme. Néanmoins, étant donné les informations limitées fournies dans les rapports finals des projets et dans les entretiens au sujet des résultats et des impacts, il est difficile d'évaluer l'efficacité du programme. Le système de suivi et d'évaluation de la Commission était plus axé sur les réalisations que sur les résultats, ce qui explique certaines des insuffisances du présent rapport d'évaluation.
- La plupart des projets sont parvenus aux résultats escomptés dans les délais prévus et ont atteint les groupes cibles attendus. Aucun obstacle entravant sérieusement la mise en œuvre des résultats ou des objectifs des projets n'a été identifié.

<sup>62</sup> Ibid., p. 54-56.

- Le JCIV a contribué à la mise en œuvre et à l'élaboration des politiques et législations de l'UE, à travers des subventions et des marchés publics. Néanmoins, la longueur des cycles de projet a pu neutraliser l'efficacité des actions finalisées lorsque les priorités politiques ont changé.

### *Durabilité*

- S'agissant de la durabilité à court terme (c.-à-d. à travers la diffusion des résultats des projets), les efforts de la Commission pour diffuser (et suivre) les résultats des projets ont été globalement limités. La Commission a principalement compté sur les bénéficiaires pour diffuser les réalisations directement auprès de leurs groupes cibles et ses propres ressources humaines étaient principalement dédiées à la gestion financière. La diffusion vers un public élargi est identifiée comme un élément essentiel pour que le programme ait une incidence accrue. L'efficacité de la diffusion des résultats du JCIV était limitée par l'absence d'un canal spécifique pour les diffuser. La diffusion par les bénéficiaires de subventions a semblé plus efficace puisque des plans de diffusion clairs des résultats de leurs projets/activités avaient été établis par la plupart.
- Dans l'ensemble, le programme JCIV a donné des résultats durables sur le moyen terme (c.-à-d. la poursuite des résultats des projets et/ou partenariats) et le long terme (c.-à-d. dans le cadre du transfert des résultats des projets à d'autres contextes, organisations et États membres sans financements complémentaires ou avec des fonds complémentaires limités). S'agissant de la poursuite des partenariats, les éléments réunis sont quelque peu contradictoires: alors que les résultats en la matière étaient faibles selon les rapports finals du JCIV, l'enquête en ligne a présenté des résultats différents, la majorité de participants indiquant que le partenariat s'était poursuivi. Cela pourrait être dû au fait que les partenariats ont été «reconstitués» seulement après un certain temps, alors que le rapport final avait déjà été soumis.
- La plupart des projets ont été considérés comme innovants, notamment du fait qu'ils ciblaient des groupes ou abordaient des questions qui n'avaient pas fait l'objet d'études ou d'intérêt par le passé, ou à travers l'élaboration de nouvelles méthodologies, de nouvelles approches ou de nouveaux outils.
- Plus de la moitié des participants à l'enquête ont indiqué que des financements supplémentaires étaient nécessaires pour garantir la durabilité financière du projet/des activités.

### *Efficacité*

- Dans l'ensemble, les financements attribués aux subventions à l'action, subventions de fonctionnement et marchés publics semblent avoir été suffisants pour soutenir la réalisation des objectifs généraux du JCIV.
- Globalement, les ressources financières ont été utilisées de manière efficace, à en juger par la comparaison des contributions/réalisations entre les budgets des projets, ainsi que par les réalisations et résultats obtenus au total. Au cours des premières années de mise en œuvre, les taux d'absorption ont été relativement faibles, indiquant le manque de capacités financières et administratives des bénéficiaires potentiels, mais ce taux a augmenté pour atteindre un niveau acceptable après deux ans.
- La gestion du JCIV par la Commission a été considérée comme efficace pour ce qui est des exigences imposées aux demandeurs et aux bénéficiaires de subventions et du soutien reçu. Cependant, certaines organisations ont connu des difficultés avec le processus de demande et de mise en œuvre. Il existe certaines possibilités de simplification des procédures pour les demandeurs et les bénéficiaires (p. ex. l'amélioration des systèmes techniques/informatiques ou la simplification des procédures comptables et des rapports financiers). Les modalités d'établissement des rapports ont été globalement considérées comme appropriées mais parfois lourdes, notamment en ce qui concerne les rapports financiers. Les modalités de suivi de la Commission ont été jugées comme globalement utiles.

### *Valeur ajoutée européenne*

- Le programme JCIV avait une forte dimension transnationale. Les partenariats transnationaux ont présenté des avantages concrets pour les organisations impliquées dans la mise en œuvre des activités dans le cadre du JCIV, p. ex. l'approfondissement de la base des connaissances des organisations participantes, la mise en réseau avec un (plus) grand nombre de partenaires internationaux et une meilleure connaissance des politiques et des pratiques dans d'autres pays.
- La couverture géographique des subventions à l'action et des subventions de fonctionnement financées a été inégale, certains États membres étant surreprésentés (Belgique, Allemagne, France et Italie) et d'autres étant impliqués dans une mesure limitée ou ne l'étant pas du tout.

### *Recommandations clés*

- Mieux définir les priorités: la Commission doit investir plus de temps et de ressources humaines dans la fixation des priorités, afin de garantir que ces dernières peuvent être atteintes de manière adaptée dans le cadre d'un budget clairement défini.
- Des évaluations réalistes des risques liés aux projets et de meilleures stratégies d'atténuation des risques: la Commission devrait garantir un meilleur suivi des risques tout au long de la durée du projet, par exemple en demandant des rapports concis sur l'état d'avancement qui identifient tout risque potentiel se présentant durant la mise en œuvre du projet.
- La mesure des impacts, et non seulement des réalisations, doit être renforcée à tous les niveaux, en termes de suivi et d'évaluation. Cet aspect est intrinsèquement lié à la nécessité de collecter, d'analyser et d'utiliser des données objectives et indépendantes pour mener les évaluations de projet et de programme. Il faut également renforcer la réalisation des évaluations des besoins auxquels chaque projet cherche à répondre.
- Explorer les moyens d'améliorer l'appropriation des résultats, réalisations et bonnes pratiques des projets par les autres organisations, notamment celles basées dans d'autres États membres, notamment l'allocation de ressources supplémentaires à la traduction, à la communication et à la diffusion.
- Perfectionner la logique d'intervention du programme; au-delà du champ du programme, de ses objectifs et priorités généraux et spécifiques, types d'action, d'intervention et de ses mesures de mise en œuvre, la Commission devra s'efforcer de perfectionner la logique d'intervention<sup>63</sup>, et d'établir des liens structurés, précis et concrets entre les motifs, les objectifs, les contributions, les réalisations, les bénéficiaires, les impacts et effets escomptés pour la suite du programme.

<sup>63</sup> Voir par exemple, l'évaluation ex post de cinq programmes mis en œuvre au titre de la perspective financière 2007-2013. Évaluation spécifique de programme: Justice civile (JCIV), ICF, 28 juillet 2015, p. 1-2.  
[http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost\\_evaluations\\_2007\\_2013/jciv\\_programme\\_evaluation\\_final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jciv_programme_evaluation_final_report.pdf).