



Bruxelles, le 7.3.2017
COM(2017) 115 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Rapport d'évaluation ex post du programme «Justice pénale» (2007-2013)

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION	3
1.1	OBJET DU RAPPORT	3
1.2	MÉTHODOLOGIE ET SOURCES D'INFORMATIONS.....	3
1.3	APERÇU DU PROGRAMME.....	3
2	RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION	8
2.1	PERTINENCE DU PROGRAMME	8
2.2	COHÉRENCE ET COMPLÉMENTARITÉ.....	11
2.3	EFFICACITÉ.....	13
2.4	DURABILITÉ ET POTENTIEL DE TRANSFERT.....	17
2.5	EFFICIENCE ET SIMPLIFICATIONS POTENTIELLES	19
2.6	VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE	24
3	CONCLUSIONS	28

1 INTRODUCTION

1.1 OBJET DU RAPPORT

La décision établissant le programme «Justice pénale» (JPEN) prévoit que la Commission présente un rapport d'évaluation ex post pour la période 2007-2013¹. Cette évaluation² a été réalisée par un évaluateur externe indépendant avec l'aide de collaborateurs de la Commission.

Le présent rapport est fondé sur cette évaluation. Il s'articule autour des principaux critères d'évaluation et de questions correspondantes. Sont ainsi abordés la pertinence, la cohérence et la complémentarité, l'efficacité, l'impact et la durabilité, l'efficience et les simplifications potentielles, ainsi que la valeur ajoutée européenne.

1.2 MÉTHODOLOGIE ET SOURCES D'INFORMATIONS

La présente évaluation finale du programme JPEN s'appuie sur les éléments suivants:

- un examen approfondi de la documentation disponible pour 284 subventions à l'action et 50 subventions de fonctionnement financées par le programme «Justice pénale» au cours de la période 2007-2013;
- un examen de la documentation inhérente au programme, comprenant notamment la décision d'établissement, les programmes de travail annuels et les appels à propositions à la fois pour les subventions et pour les marchés publics;
- un examen de documents de politique de l'Union européenne, de décisions établissant des programmes connexes de l'Union, etc.;
- une analyse quantitative de 334 projets JPEN (subventions à l'action et subventions de fonctionnement);
- une analyse de 97 réponses de bénéficiaires de subventions à l'enquête menée en ligne;
- les transcriptions de 33 entretiens de suivi avec des coordinateurs de projets/d'organisations ayant reçu des subventions au titre du programme JPEN 2007-2013 qui avaient répondu à l'enquête en ligne;
- des entretiens avec des fonctionnaires de la Commission impliqués dans le programme.

1.3 APERÇU DU PROGRAMME

Établi par la décision 2007/126/JAI du Conseil du 12 février 2007 dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice», le programme JPEN s'inscrivait dans le prolongement du programme-cadre concernant la coopération policière et judiciaire en matière pénale (AGIS) et il a été mis en œuvre pendant sept ans, de 2007 à 2013.

Le programme JPEN était consacré à l'un des quatre objectifs du programme «Droits fondamentaux et justice», qui portait sur la nécessité de promouvoir la coopération judiciaire et de créer un réel espace de justice en matière pénale dans le droit fil des principes de reconnaissance mutuelle. Il a également été conçu dans le but de mettre en place un système informatisé d'échange d'informations en matière pénale.

Les cinq objectifs généraux du programme JPEN, tels qu'ils sont énoncés à l'article 2 de la décision, sont les suivants:

¹ Article 16, paragraphe 3, point d), de la décision 2007/126/JAI du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice», le programme spécifique «Justice pénale». <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=FR>

² Le rapport d'évaluation ex post rédigé par l'évaluateur externe est accessibles aux adresses suivantes: Corps du rapport: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf; et annexes: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_1_quantitative_analysis.pdf, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_2.pdf

Le rapport d'évaluation intermédiaire rédigé par l'évaluateur externe est publié ici: http://ec.europa.eu/justice/funding/jpen/interim_evaluation_report_2011_fr.pdf

- promouvoir la coopération judiciaire afin de contribuer à la création d'un véritable espace européen de justice en matière pénale fondé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles;
- favoriser, dans la mesure nécessaire à l'amélioration de cette coopération, la compatibilité des règles applicables dans les États membres;
- favoriser l'élimination des obstacles juridiques existants au bon fonctionnement de la coopération judiciaire en vue de renforcer la coordination des enquêtes, et améliorer la compatibilité entre les systèmes judiciaires existants des États membres et l'Union européenne, en vue de donner la suite appropriée aux enquêtes menées par les autorités répressives des États membres;
- améliorer les contacts et l'échange d'informations et des meilleures pratiques entre les autorités judiciaires et administratives et les professions juridiques (avocats et autres intervenants du secteur judiciaire) et promouvoir la formation des membres du pouvoir judiciaire, de façon à accroître la confiance mutuelle;
- accroître encore la confiance mutuelle en vue d'assurer le respect des droits des victimes et des défendeurs.

Les objectifs spécifiques du programme JPEN, tels qu'ils sont énumérés à l'article 3 de la décision, sont les suivants:

- favoriser la coopération judiciaire;
- améliorer la connaissance réciproque du droit et des systèmes judiciaires des États membres en matière pénale et promouvoir et renforcer la constitution de réseaux, la coopération mutuelle, l'échange et la diffusion de l'information, de l'expérience et des meilleures pratiques;
- veiller à la bonne mise en œuvre, à l'application adéquate et concrète et à l'évaluation des instruments de l'Union dans les domaines de la coopération judiciaire en matière pénale;
- améliorer l'information sur le droit des États membres et l'accès à la justice;
- promouvoir la formation en droit de l'Union et en droit communautaire des acteurs judiciaires, des avocats et des autres intervenants du secteur judiciaire;
- évaluer les conditions générales nécessaires pour renforcer la confiance mutuelle;
- créer et mettre en place un système informatisé d'échange d'informations sur les casiers judiciaires et soutenir les études visant à instaurer d'autres types d'échange d'informations.

Afin de réaliser ces objectifs, le programme a financé des activités au moyen de trois formes distinctes de soutien financier, à savoir les subventions à l'action, les subventions de fonctionnement et les marchés publics³.

Des subventions à l'action ont été allouées en faveur de projets transnationaux spécifiques présentant un intérêt pour l'ensemble de l'Union, de projets nationaux préparant ou complétant des projets transnationaux ou des actions de l'Union et de projets nationaux contribuant à mettre au point des méthodes et/ou des techniques novatrices susceptibles d'être transférées.

Des subventions de fonctionnement ont été octroyées à des ONG ou autres entités poursuivant des objectifs d'intérêt général européen dans le domaine de la justice pénale, ainsi qu'au réseau européen

³ Article 7 de la décision 2007/126/JAI du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice», le programme spécifique «Justice pénale», <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=FR>

de formation judiciaire (REFJ), en particulier, pour cofinancer les dépenses liées à son programme de travail permanent pour la formation des magistrats⁴.

La Commission a également utilisé le financement du programme JPEN pour faire exécuter des actions spécifiques revêtant une importance particulière à ses yeux, parmi lesquelles des études et des travaux de recherche et la création et la mise en œuvre de projets informatiques spécifiques destinés à faciliter l'échange et la diffusion d'informations.

En 2010, le programme de travail annuel a prévu des subventions à l'action spécifiques pour le cofinancement de projets européens d'e-justice et, en 2013, un appel à propositions spécifique a été lancé pour le financement de projets de formation judiciaire.

Le programme entendait soutenir les groupes cibles suivants: praticiens du droit, représentants des services d'assistance aux victimes, autres intervenants du secteur judiciaire, autorités nationales et citoyens de l'Union en général.

Le budget total planifié pour le programme JPEN de janvier 2007 à décembre 2013 s'élevait à 196 millions d'euros (cf. Tableau 1-1 Ventilation budgétaire prévue du programme JPEN 2007-2013)⁵.

Tableau 1-1 Ventilation budgétaire prévue du programme JPEN 2007-2013

	Subventions à l'action	à Subventions de fonctionnement ⁶	de Marchés	Total
	Valeur (EUR)	Valeur (EUR)	Valeur (EUR)	Valeur (EUR)
2007	22 000 000	5 900 000	1 300 000	29 200 000
2008	18 800 000	6 000 000	5 000 000	29 800 000
2009	14 900 000	8 500 000	7 000 000	30 400 000
2010	17 000 000	5 000 000	4 000 000	26 000 000
2011	14 500 000	6 500 000	6 000 000	26 500 000
2012	13 450 000	7 500 000	6 000 000	26 950 000
2013	15 210 000	7 660 000	4 640 000	27 510 000
Total	114 860 000	49 560 000	31 940 000	196 360 000

Sources: programme JPEN – programmes de travail annuels (2007-2013)

Les subventions à l'action ont accaparé la majeure partie du soutien financier accordé au titre du budget du programme JPEN (64 %). Les subventions de fonctionnement destinées à cofinancer le programme de travail annuel d'ONG et les dépenses liées au programme de travail permanent du REFJ ont représenté 20 % du budget total du programme. Enfin, le solde du budget a été affecté aux marchés publics⁷.

Ainsi que cela a été expliqué plus haut, le financement du programme JPEN a été alloué par le biais de subventions à l'action, de subventions de fonctionnement, de conventions-cadres de partenariat et de

⁴ Article 6 de la décision 2007/126/JAI du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice», le programme spécifique «Justice pénale», <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=FR>

⁵ Aux termes de l'article 13 de la décision 2007/126/JAI du Conseil du 12 février 2007 établissant, pour la période 2007-2013, dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice», le programme spécifique «Justice pénale», «[I]es ressources budgétaires affectées aux actions prévues dans le programme font l'objet d'une inscription de crédits annuels au budget général de l'Union européenne. Les crédits annuels disponibles sont autorisés par l'autorité budgétaire dans la limite du cadre financier.»

⁶ Les sommes affectées aux subventions de fonctionnement incluent également les ressources destinées aux monopoles et aux conventions-cadres de partenariat.

⁷ Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN) [Évaluation ex post de cinq programmes mis en œuvre dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. Évaluation spécifique par programme: programme «Justice pénale» (JPEN)], ICF, 28 juillet 2015, p. 2 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

marchés publics. Le Tableau 1-2 résume le nombre d'actions différentes financées durant chaque année de la période de mise en œuvre. Les appels à propositions pour les subventions à l'action et les subventions de fonctionnement ont été répartis sur deux années en 2011 et 2012.

Tableau 1-2 Nombre d'actions financées par an

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2013	TOTAL
Subventions à l'action	56	41	32	49	53	-	-	49	280
Subventions à l'action spécifiques	-	-	2	-	2	-	-	-	4
Subventions de fonctionnement	5	7	13	8	-	10	7	7	50
TOTAL	61	48	47	57	55	10	7	56	334

Remarque: le tableau est différent du nombre de projets analysés pour la présente évaluation, car une documentation n'était pas disponible pour tous les projets.

Les autorités nationales, comme les ministères de la justice ou de l'intérieur, formaient la majorité des organisations chefs de file de projets JPEN (22 % du total), suivies par les ONG, les plates-formes ou les réseaux de niveau national (18 %), puis les réseaux, les plates-formes et les forums européens (17 %), et enfin les autres établissements d'enseignement ou de formation (10 %).

Ces proportions correspondent à la teneur de la décision d'établissement, qui régissait les types d'organisations qui avaient accès au programme.

Des subventions à l'action ont été allouées à des organisations coopérant dans le cadre de partenariats. L'analyse de ces partenariats révèle que les partenaires les plus fréquents étaient des ONG nationales, y compris des plates-formes et des réseaux de niveau national, des universités et des autorités nationales, qui représentaient respectivement 19 %, 16 % et 15 % du total des partenaires. La décision établissant le programme n'abordait pas expressément la composition des partenariats⁸.

La Figure 1-1 ci-après illustre les principaux types d'activités entreprises grâce aux subventions à l'action (à gauche) et aux subventions de fonctionnement (à droite) du programme JPEN. La plupart des projets financés par une subvention à l'action ont mis l'accent sur les activités de sensibilisation, d'information et de diffusion (22 %), puis sur les activités analytiques (22 %), sur l'apprentissage mutuel, l'échange de bonnes pratiques et la coopération (21 %) et sur les activités de formation (19 %).

Les activités les plus nombreuses mises en œuvre à l'aide de subventions de fonctionnement ont été des activités de sensibilisation, d'information et de diffusion (18 %), puis le soutien à des acteurs-clés (17 %), l'apprentissage mutuel, l'échange de bonnes pratiques et la coopération (15 %) et, enfin, les activités de formation (15 %).

⁸ Ibid., p. 4.

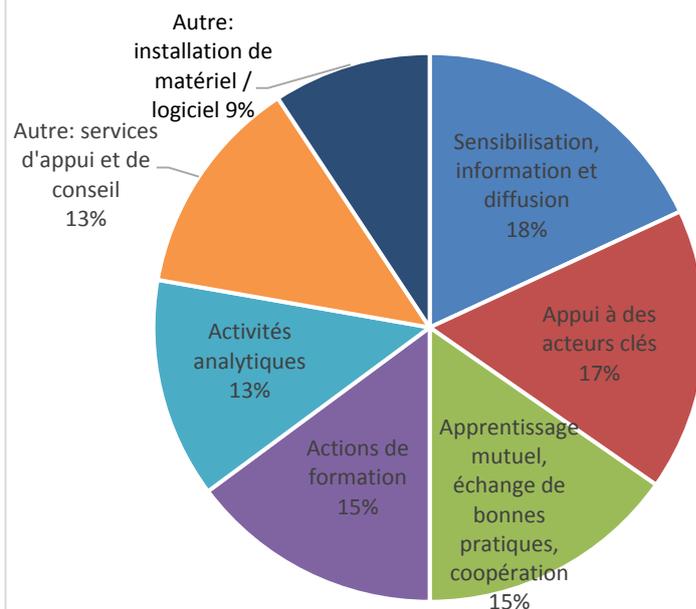
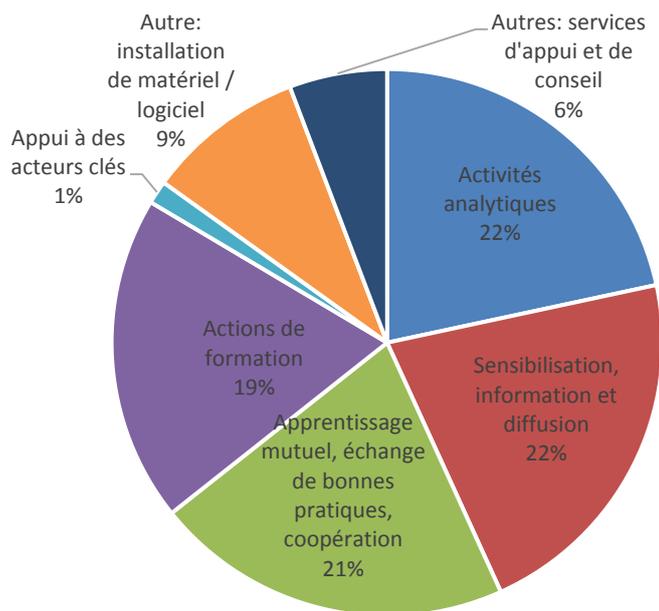


Figure 1-1 Subventions à l'action du programme JPEN par activité principale (à gauche) et subventions de fonctionnement du programme JPEN par activité principale (à droite)

Les marchés publics se sont concentrés sur les trois domaines d'activité essentiels que sont les études, l'organisation d'événements et de réunions et la fourniture de services informatiques.

La procédure des marchés publics a également été employée pour la maintenance du site web e-Justice. Elle a également servi à l'acquisition de services spécialisés au titre du mécanisme de coopération et de vérification pour la Roumanie et la Bulgarie⁹.

⁹ Ibid., p. 4.

2 RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

2.1 PERTINENCE DU PROGRAMME

La pertinence d'un programme est évaluée à l'aune de la mesure dans laquelle ses actions répondent logiquement à ses objectifs, aux exigences de politique plus larges de l'Union européenne et aux besoins des publics cibles.

À l'analyse, il s'avère que les objectifs et les priorités du programme, s'ils étaient dans une large mesure spécifiques, atteignables et réalistes, n'étaient pas mesurables ou (dans leur majorité) situés dans le temps. De plus en plus, les appels à propositions ont intégré davantage de précisions quant aux attentes placées dans les projets susceptibles d'être financés (par rapport aux différentes priorités). Les objectifs de la plupart des domaines prioritaires coïncidaient avec les ambitions et les politiques de l'Union, en particulier pendant la seconde moitié du programme¹⁰.

Dans chaque appel pour l'octroi de subventions à l'action et de subventions de fonctionnement, un critère de sélection fondamental était la pertinence au regard des ambitions et des priorités de politique plus larges de l'Union. L'examen des objectifs opérationnels poursuivis par les bénéficiaires des deux types de subventions fait apparaître un parallèle entre les objectifs opérationnels des projets et les objectifs du programme. L'analyse des subventions atteste en outre que toutes les actions financées par des subventions à l'action et la plupart des actions financées par des subventions de fonctionnement ont sans ambiguïté respecté les priorités du programme¹¹.

Les types d'activités couverts étaient eux aussi éminemment pertinents pour les objectifs du programme et conformes à l'article 4 («Actions admissibles») de la décision 2007/126/JAI du Conseil établissant le programme JPEN. Un grand nombre d'actions retenues pour des subventions ou des marchés publics de 2007 à 2013 appartenaient aux catégories suivantes:

- *activités de formation*, principalement à destination de magistrats ou de praticiens du droit;
- *apprentissage mutuel/échanges* entre autorités ou organisations actives dans les États membres (p. ex. par le biais de symposiums, de séminaires et d'actions de diffusion des bonnes pratiques);
- *conception et/ou installation de matériel informatique ou de logiciels* destinés à faciliter les procédures judiciaires et l'accès aux informations sur la justice au niveau de l'Union et des différents États membres (e-justice);
- *services de soutien et de conseil* (y compris sites web d'information et de conseil);
- *activités de recherche et d'analyse* visant à examiner l'application du droit de l'Union dans les États membres ou à cartographier les cadres législatifs nationaux afin de contrôler leur compatibilité avec la législation européenne. Ces activités ont également permis d'étudier des méthodes permettant de mettre en œuvre différentes formes de justice (p. ex., justice réparatrice ou solutions remplaçant la détention) et les obstacles à la justice existant dans l'Union européenne. Certaines ont également analysé les obstacles entravant la mise en œuvre du droit de l'Union et la confiance mutuelle¹².

De plus, des subventions ont été allouées à bon nombre des principales organisations actives dans la promotion d'un espace européen de justice commun, parmi lesquelles, à titre d'exemples, des réseaux européens et des ONG de premier plan impliqués dans la formation (p. ex., REFJ), la probation (Organisation européenne de la probation, CEP), les droits reconnus par la loi (Advice on Individual Rights in Europe, AIRE), l'aide aux victimes (Victim Support Europe, VSE), la protection des

¹⁰ Ibid., p. 5.

¹¹ Ibid., p. 7.

¹² Par exemple, le «Groupe consultatif d'experts juridiques» s'est penché sur les obstacles à la coopération judiciaire et à la confiance mutuelle au sein de l'Union et a recommandé des pistes d'amélioration.

suspects et des défendeurs (Fair Trials) et la justice réparatrice (Forum européen pour la justice réparatrice, FEJR)¹³.

Étant donné que le programme JPEN avait pour finalité d'améliorer la coopération judiciaire et la confiance mutuelle (et de soutenir la création d'un espace judiciaire à l'échelle de l'Union), il était également primordial qu'il implique des partenaires et des bénéficiaires finaux situés dans les différents États membres de l'Union. Il a aussi accueilli des actions nationales (40 subventions à l'action sur 284, cf. ci-après, 2.6.2 Valeur ajoutée pour l'Union européenne et les bénéficiaires de subventions) qui étaient pertinentes pour le programme.

2.1.1 Priorités fixées dans les appels à propositions et les actions sélectionnées et pertinence de ces priorités pour la politique

Les principaux actes législatifs applicables et adoptés pendant la période couverte par le programme ont compris des instruments sur la *reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires entre les États membres*, sur les *solutions pouvant remplacer la détention* ou sur la *coopération judiciaire dans la communication de preuves* à un autre État membre. D'autres encore ont établi des dispositions sur les *droits procéduraux* ou étaient destinés à *aider les victimes et à garantir le respect de leurs droits*.

Les priorités annuelles du programme JPEN reflètent l'évolution de la politique de l'Union en matière de justice pénale¹⁴.

La Commission a adopté plusieurs outils pratiques à l'appui des principaux instruments législatifs et a fait leur promotion. Elle souhaitait ainsi améliorer la coopération judiciaire et la reconnaissance mutuelle des décisions et faciliter l'accès des citoyens à la justice. Parmi ces outils, on peut citer les suivants¹⁵:

- *le portail européen e-Justice*: un site web d'information qui s'adresse au grand public, aux entreprises, aux praticiens du droit et aux magistrats et qui rassemble des informations sur les droits, les services disponibles et les outils susceptibles de répondre à leurs besoins;
- *le système européen d'information sur les casiers judiciaires (ECRIS)*: un système informatique conçu pour assurer un échange d'informations efficace entre les États membres de l'Union sur les condamnations pénales;
- *le Réseau judiciaire européen (RJE)*: un réseau destiné à promouvoir la coopération judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union;
- *une formation judiciaire*.

À partir de 2010, les priorités exposées dans les appels à propositions et les programmes de travail sont devenues «plus SMART» en ce sens qu'elles ont défini plus précisément la teneur escomptée des projets ciblant chaque priorité. Elles ont en outre pris davantage en considération la politique et la législation. Ces améliorations sont le fruit des modifications institutionnelles apportées à la Commission après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, lorsque de plus grands pouvoirs ont été conférés à la Commission dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. De surcroît, la direction générale de la justice, de la liberté et de la sécurité (JLS) a été scindée en 2010 entre la DG Affaires intérieures et la DG Justice (le programme JPEN relevant de la nouvelle DG Justice) et les compétences de ces deux directions générales ont été élargies¹⁶.

Les actions financées au moyen de subventions à l'action et de subventions de fonctionnement ont principalement cherché à soutenir la mise en œuvre de la législation existante¹⁷. Les actions retenues ont également soutenu, de façon indirecte, l'élaboration de nouvelles politiques en ce qu'elles ont facilité l'échange d'idées et la discussion sur les obstacles à la justice et à la coopération au sein de

¹³ Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015, p. 9
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

¹⁴ Ibid., p. 11.

¹⁵ Ibid. pp. 10 et 11.

¹⁶ Ibid., p. 11.

¹⁷ Ibid.

l'Union européenne entre les ministères de la justice, les membres du pouvoir judiciaire et les professionnels du droit de l'Union. Sur les 334 subventions, 16 ont recensé et formulé des recommandations politiques¹⁸.

Dès lors que les domaines prioritaires des appels à propositions ont inclus une description de la teneur escomptée des projets, ils sont devenus plus spécifiques et les demandeurs de subventions ont pu mieux s'assurer de la pertinence de leurs projets au regard des objectifs européens. De même, étant donné que les domaines prioritaires s'inspiraient fortement des objectifs du programme et des objectifs de politique de l'Union, les actions sélectionnées pouvaient sans difficulté cibler également ces objectifs.

La quasi-totalité des organisations à l'origine de ces résultats étaient d'importantes plates-formes ou ONG européennes jouant un rôle prépondérant dans l'observation d'aspects particuliers de la justice pénale dans l'Union européenne, à savoir l'Organisation européenne de la probation (CEP); le Conseil des barreaux européens (CCBE); l'Organisation européenne des services pénitentiaires et correctionnels (EuroPris); Fair Trials International (FTI); l'Observatoire international de justice juvénile (OIJJ); VSE; et le Conseil irlandais des libertés civiles.

S'agissant de réseaux disposant d'une vision d'ensemble de l'Union européenne et de solides compétences dans les domaines concernés, les organismes précités sont bien placés pour émettre des recommandations politiques.

Les services acquis à l'aide de fonds du programme JPEN ont également contribué aux objectifs du programme et à ceux, plus larges, de l'Union européenne. La majorité a en effet servi au développement du portail e-Justice et de ses modules ou à la réalisation d'analyses d'impact et d'autres études destinées à alimenter les travaux législatifs et politiques sur le déploiement d'un espace européen commun de justice pénale¹⁹.

2.1.2 Pertinence du programme pour les besoins des groupes cibles

Sur les 97 répondants à l'enquête en ligne, 70 ont indiqué qu'ils avaient procédé à des analyses des besoins pour soutenir la conception et la mise en place de leurs projets. Un examen approfondi de la documentation accompagnant seize formulaires de candidature a toutefois révélé que six projets seulement avaient été élaborés à la lumière d'une analyse des besoins. Il est vrai qu'il n'existait aucune obligation particulière d'exécuter une analyse des besoins et de présenter les éléments justificatifs recueillis dans ce cadre, mais si les demandeurs de subventions l'avaient fait, ils auraient obtenu une indication beaucoup plus claire sur la pertinence de leurs projets, rehaussé la qualité de leurs études et posé un repère pour évaluer la réussite de leurs projets à un stade ultérieur. Les projets qui ne reposent pas sur une analyse des besoins peuvent malgré tout être pertinents pour les besoins des groupes cibles, mais en l'absence d'une telle analyse, le risque ne peut être exclu que des méthodes ou des moyens plus pertinents auraient pu être imaginés pour aider les groupes cibles²⁰.

Sur les 97 répondants à l'enquête en ligne, 69 (81,2 %) ont déclaré qu'ils avaient reçu des réactions positives de leurs groupes cibles sur la pertinence de leurs projets. Le niveau élevé (81 %) de réactions positives parmi les groupes cibles s'explique peut-être, entre autres, par le fait que les acteurs ou types d'acteurs qui ont réalisé les projets étaient les mêmes que les acteurs qui en ont bénéficié. Plus spécialement, il peut être supposé que des membres du pouvoir judiciaire, des professionnels du droit, etc. se sont portés candidats pour former leurs propres collègues, en complément à leurs homologues d'autres États membres, ou pour organiser des réunions avec la participation de collègues et d'experts d'autres États membres. Dans le même esprit, les autorités nationales ont sollicité des subventions pour se doter de systèmes de casiers judiciaires compatibles avec ECRIS ou d'autres instruments d'e-justice afin d'harmoniser leurs systèmes judiciaires avec ceux d'autres États membres²¹.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid., p. 5.

²⁰ Ibid., pp. 13 et 14.

²¹ Ibid., p. 14.

2.2 COHÉRENCE ET COMPLÉMENTARITÉ

2.2.1 Complémentarité avec les autres programmes de l'Union européenne

L'article 12 de la décision 2007/126/JAI du Conseil établissant le programme JPEN décrit le potentiel de complémentarité et de synergies avec d'autres instruments financiers de l'Union, notamment les programmes spécifiques «Justice civile» (JCIV), «Prévenir et combattre la criminalité» (ISEC) et «Prévention, préparation et gestion des conséquences en matière de terrorisme et autres risques liés à la sécurité» (CIPS), le programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (également appelé «Fonds SOLID») et le programme statistique communautaire.

D'autres instruments de l'Union à même d'apporter une complémentarité ou un chevauchement avec le programme JPEN sont en particulier le programme Daphné III, le programme «Droits fondamentaux et citoyenneté» (FRC), le programme «Éducation et formation tout au long de la vie» (EFTLV), le septième programme-cadre de recherche et de développement (7^e PC) et Horizon 2020, le nouveau programme de l'Union pour la recherche et l'innovation.

Le programme JPEN traitait d'objectifs et de sujets similaires aux programmes précités, mais comme ses objectifs étaient spécifiques, il a finalement été facile de prévenir les doubles emplois avec les autres programmes de la DG Justice, qui se distinguaient du programme JPEN par les aspects suivants:

- domaine du droit couvert: le programme JPEN couvrait le droit pénal, JCIV le droit civil et FRC les droits fondamentaux;
- focalisation: les victimes occupent toujours le cœur de l'attention, mais les programmes «Prévenir la consommation de drogue et informer le public» (DPIP) et Daphné III s'intéressaient à des catégories particulières de victimes et s'attelaient à la prévention d'un préjudice et à l'aide après la survenue d'un préjudice. Les programmes DPIP et Daphné III mettaient en outre davantage l'accent sur le traitement et la prévention, tandis que le programme JPEN axait son travail sur le parcours des victimes dans les rouages de la justice pénale;
- groupes cibles ou résultats: comme dans le cas des programmes ISEC, Daphné III et DPIP.

Du reste, les programmes de la DG Réseaux de communication, contenu et technologies et le 7^e PC poursuivent des objectifs s'inscrivant dans la même logique que le programme JPEN, sans nécessairement les répéter²².

Le programme PROGRESS et le Fonds social européen (FSE) ont également financé des formations pour les acteurs du monde judiciaire, mais à chaque fois dans un registre complémentaire au programme JPEN: PROGRESS a financé des formations sur l'égalité entre hommes et femmes et sur la lutte contre la discrimination (ce qu'aucun autre programme en matière de justice ne fait) et le FSE a principalement financé des formations nationales.

Les formations financées par le programme JPEN ont quant à elles apporté une valeur ajoutée en ce qu'elles ont systématiquement été transnationales (les participants bénéficiant d'un apprentissage sur les autres États membres et d'une coopération transnationale renforcée).

Le Tableau 2-1 ci-après illustre le potentiel de cohérence et de complémentarité entre les objectifs et les domaines thématiques du programme JPEN et une sélection d'instruments de financement de l'Union.

²² Ibid., p. 16.

Tableau 2-1 Potentiel de complémentarité et de chevauchement dans les objectifs du programme JPEN et d'autres programmes de l'Union

Coopération judiciaire	Promotion de la compatibilité entre les législations	Échange d'informations et de bonnes pratiques (dans le domaine de la justice pénale)	Actions dans le domaine de l'e-justice	Formation d'acteurs du pouvoir judiciaire	Protection des droits des victimes et des défendeurs	Justice pénale
JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN
JCIV	JCIV		JCIV	JCIV		
FRC				FRC		
		ISEC			ISEC	ISEC
				Daphné III	Daphné III	
			DG Connect			
		7 ^e PC / Horizon 2020				

Lors de la préparation des programmes de travail annuels, la complémentarité et la cohérence entre tous les programmes de la DG Justice ont été favorisées par des consultations et des groupes interservices au sein de la Commission, où la complémentarité et les chevauchements éventuels dans la programmation ont été abordés avec les autres DG. La Commission a présenté les programmes de travail annuels et ses priorités au comité du programme afin que les États membres puissent repérer tout problème de complémentarité ou de cohérence avec d'autres initiatives européennes ou nationales²³.

2.2.2 Complémentarité au niveau des projets

Au cours du cycle de programmation, la Commission n'a pas fait usage de mécanismes d'augmentation de la complémentarité durant les phases de la sélection, du suivi et de la présentation des rapports sur les projets, excepté pour le partage de ressources (notamment le portail e-Justice) avec le programme «Justice civile» (JCIV).

À l'échelon des projets, les bénéficiaires de subventions se sont efforcés de créer des synergies avec des collègues ou d'autres instances exécutant des projets financés par le programme JPEN ou d'autres instruments de l'Union ou avec des projets financés par le biais de mécanismes nationaux et internationaux.

Près de deux tiers des répondants à l'enquête en ligne ont indiqué qu'une synergie s'était créée, sous une forme ou une autre, avec d'autres projets menés au titre du programme JPEN (29 %), d'autres instruments de l'Union (20 %), de programmes nationaux (20 %) ou de programmes internationaux (5,5 %)²⁴. Tous les répondants n'ont toutefois pas cité d'exemples de ces synergies, de sorte que leurs dires n'ont pas toujours pu être corroborés.

Les bénéficiaires de subventions ont cherché à accroître l'incidence de leurs projets JPEN en mettant à profit les observations d'autres projets, en élaborant leurs projets à la lumière des bonnes pratiques constatées dans d'autres programmes ou en diffusant leurs résultats auprès de réseaux constitués dans le sillage d'autres projets.

L'un des bénéficiaires a déclaré qu'il avait fait connaître les résultats de son projet dans des réunions d'utilisateurs finaux d'un projet financé au titre du 7^e PC de la DG Recherche. Un autre a expliqué qu'il avait eu recours à certains outils mis au point dans le cadre d'un projet financé par le

²³ Ibid., p. 20.

²⁴ Vingt-six répondants (soit 27 % de l'ensemble) ont déclaré qu'aucune synergie n'avait été créée et onze ont répondu «Je ne sais pas». Un léger problème méthodologique se pose par rapport à ces données: tous les répondants n'ont pas eu la possibilité de répondre «Non» ou «Je ne sais pas», car ces deux propositions ont seulement été ajoutées après le lancement de l'étude. Au total, 17 des répondants pris en considération dans le présent rapport ont ainsi été privés de cette possibilité et, sur les 33 cas de non-réponse à cette question, 17 auraient donc peut-être opté pour «Non» ou «Je ne sais pas» s'ils avaient pu le faire.

programme EFTLV. Les résultats des projets JPEN ont également été rendus publics dans des conférences organisées grâce à un financement d'autres programmes de l'Union²⁵.

2.3 EFFICACITÉ

Un programme est efficace dans la mesure où il réussit à atteindre ses objectifs. La réussite du programme JPEN peut être évaluée par la mesure dans laquelle ses différents projets sont parvenus à atteindre leurs propres objectifs.

2.3.1 Réalisations du programme

Dans l'ensemble, les actions mises en œuvre ont réalisé les objectifs du programme, et plus spécialement les objectifs spécifiques de formation des magistrats et de coopération judiciaire. Il est difficile d'évaluer l'ampleur des produits obtenus par les projets (par rapport aux produits planifiés), car il a seulement été exigé à un stade proche de la fin du programme que les demandeurs de subventions désignent un objectif mesurable pour leurs produits. D'après les rapports des bénéficiaires des subventions eux-mêmes, il semble que la majorité des projets (environ 70 %) ont réussi à aboutir aux produits escomptés, tandis que près des deux tiers sont parvenus à atteindre la totalité de leurs produits et résultats²⁶.

À l'aide des subventions à l'action et des subventions de fonctionnement, le programme JPEN a globalement engrangé des produits et des résultats positifs, en particulier sur les points suivants²⁷:

- la formation des acteurs du pouvoir judiciaire, qui a contribué à renforcer la confiance mutuelle, même si sa portée ne peut être chiffrée, et qui a bénéficié à près de 26 000 magistrats, procureurs et autres professionnels dans la quasi-totalité des États membres;
- l'amélioration de la coopération entre le pouvoir judiciaire et les ministères de la justice des États membres, avec la création de près d'un millier de partenariats, pour la plupart bilatéraux;
- une meilleure compatibilité des règles (ou meilleure compréhension des disparités) grâce à des études, un apprentissage mutuel et la promotion des bonnes pratiques dans une perspective d'harmonisation. Ces effets ont également favorisé la (meilleure) mise en œuvre du droit de l'Union en enrichissant les connaissances et les compétences des acteurs chargés de son application à l'échelle nationale;
- le démantèlement de divers obstacles à la coopération judiciaire par la mise en place de services appropriés, des recherches, un apprentissage mutuel et la constitution de réseaux. Parmi les obstacles abordés figurent le manque de compréhension et de connaissance, les outils de communication et les plates-formes de coopération, les différences linguistiques, etc.;
- le renforcement des capacités des organisations d'aide aux victimes et aux défenseurs.

Le programme JPEN a sensiblement amélioré la *coopération judiciaire* entre le pouvoir judiciaire et les ministères de la justice des États membres, notamment grâce à la multitude de partenariats bilatéraux formés. Au moins 947 partenariats ont en effet été conclus, dont 826 entre États membres. Parmi les produits et les résultats des projets transnationaux, on peut citer ce qui suit²⁸:

- l'amélioration de la coopération bilatérale entre les procureurs des États membres dans les affaires transfrontalières dans le cadre d'équipes d'enquête communes;
- le renforcement des compétences en matière de traitement des ressortissants de l'Union accusés de crimes dans un autre État membre;
- le dialogue sur les problèmes communs, y compris par la fondation de groupes de travail transeuropéens tels que le Groupe consultatif d'experts juridiques.

²⁵ Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015, p. 21

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁶ Ibid., p. 22.

²⁷ Ibid., p. 45.

²⁸ Ibid., p. 26.

Le programme JPEN a sans conteste favorisé la *coopération judiciaire et la compatibilité* entre les règles des États membres et contribué à l'aplanissement de certains obstacles juridiques.

Le programme a favorisé la compatibilité des règles entre les États membres par²⁹:

- l'amélioration des connaissances sur les différences entre les législations et les pratiques des États membres et l'élaboration de solutions potentielles pour estomper ces différences;
- la promotion des bonnes pratiques et d'une harmonisation accrue;
- l'intensification du dialogue entre les acteurs chargés de faire appliquer et de modifier les règles de justice pénale, qui a inclus la création de groupes de travail dans lesquels les États membres discutent et étudient des solutions aux obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du droit de l'Union;
- la promotion de (l'amélioration de) la mise en œuvre du droit de l'Union en approfondissant la connaissance de ce droit parmi les États membres et leur capacité à le mettre en œuvre.

Afin de surmonter les obstacles linguistiques, le programme JPEN a considéré que l'accès à des services d'interprétation était une priorité et alloué des subventions pour la formation linguistique de magistrats et de procureurs et l'évaluation des services linguistiques dans les États membres. Eu égard à l'échelle modeste de cette formation, il est peu probable qu'elle ait exercé une influence significative sur les obstacles linguistiques. Elle n'en a pas moins enrichi la *formation des acteurs du pouvoir judiciaire* et favorisé la formation linguistique des professionnels du droit³⁰, qui constitue une priorité de la Commission³¹.

L'un des principaux types d'actions financés (47 subventions à l'action et 10 marchés publics, pour un total de 4,2 millions d'euros) a consisté à aider les États membres à adapter leurs systèmes de casiers judiciaires pour qu'ils soient compatibles au niveau de l'Union afin de permettre l'échange d'informations au moyen d'ECRIS. Bien que certains partenaires de projets aient constaté des problèmes au démarrage d'ECRIS dans les États membres, le système a été déployé avec fruit en 2012, de sorte que les actions du programme JPEN à cet égard ont au moins partiellement porté leurs fruits³².

Dans la mesure où les actions JPEN ont contribué à accroître *le dialogue et les échanges entre les États membres* et à promouvoir la coopération judiciaire, le programme a amélioré les contacts et l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les autorités législatives, judiciaires et administratives. Au moins 187 actions financées (sur 334) ont intégré dans leurs projets l'apprentissage mutuel, l'échange de bonnes pratiques et la coopération. Ces actions ont permis d'intensifier les échanges d'informations et de resserrer les liens entre les acteurs des pouvoirs judiciaires nationaux. Les autorités nationales de 21 États membres³³, parmi lesquelles 15 ministères de la justice, ont géré une ou plusieurs subventions JPEN. Une large part de ces fonds a servi à modifier les systèmes nationaux de casiers judiciaires pour qu'ils soient compatibles avec le système européen (ECRIS)³⁴.

Outre les subventions allouées pour la réalisation d'actions, les fonds du programme JPEN ont financé la passation de contrats avec des consultants pour la conception et la maintenance du portail e-Justice³⁵.

²⁹ Ibid., p. 27.

³⁰ Ibid., pp. 27 et 28.

³¹ Voir la communication de 2011: «Susciter la confiance dans une justice européenne: Donner une dimension nouvelle à la formation judiciaire européenne» <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:FR:PDF>.

³² Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015, p. 28

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

³³ Tous sauf la Belgique, Chypre, le Danemark, la Hongrie, Malte, la Suède et la Slovaquie.

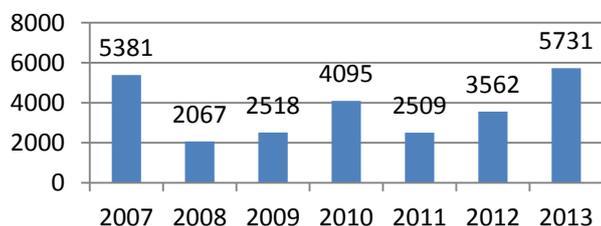
³⁴ Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015, p. 27

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

³⁵ Ibid., p. 28.

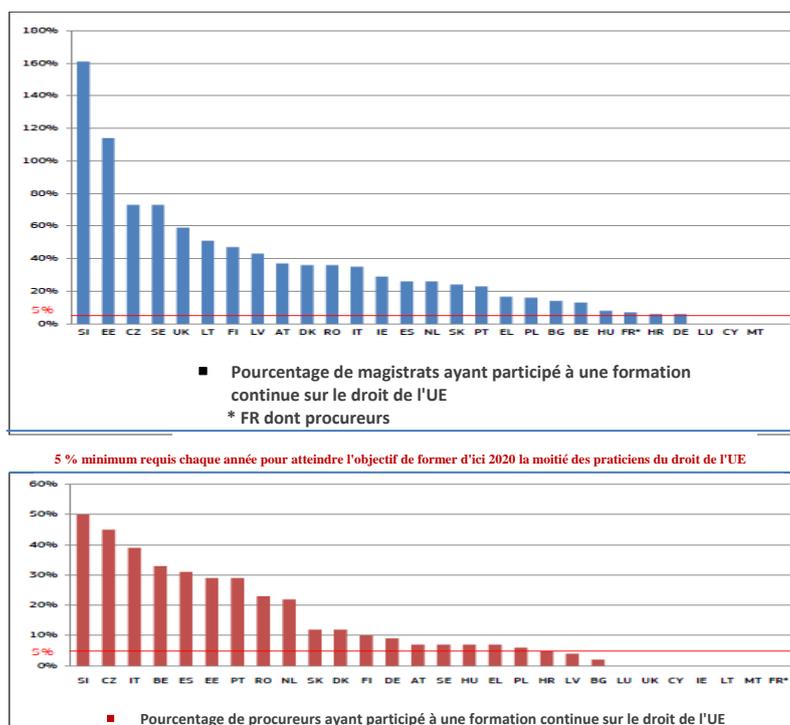
Au total, 93 subventions d'un montant cumulé de plus de 44 millions d'euros (26 % du budget total planifié pour la période 2007-2013) ont été spécialement affectées à la formation des acteurs du monde judiciaire et des praticiens du droit. Au cours de la période examinée, 25 863 magistrats, procureurs et autres professionnels ont ainsi suivi une formation, soit une moyenne de 3 695 bénéficiaires par an. La Figure 2-1 illustre le nombre de praticiens du droit qui ont participé chaque année à ces formations, en incluant les cours financés au moyen de subventions à l'action, de conventions-cadres de partenariat et de subventions de fonctionnement octroyées au REFJ.

Figure 2-1 Nombre de participants ayant suivi une formation au droit de l'Union financée par le programme JPEN de 2007 à 2013



La Commission a fixé l'objectif de former la moitié des praticiens du droit actifs dans l'Union européenne (estimés à 700 000) d'ici à 2020. À cette fin, au moins 5 % des professionnels du droit de chaque État membre doivent être formés chaque année jusqu'à cette échéance, que la formation soit dispensée au niveau local, national ou européen et par des acteurs locaux, nationaux ou européens³⁶. Un rapport de la Commission de 2014 sur la formation judiciaire européenne a établi que cet objectif était atteint pour les magistrats en 2013 (cf. graphique du haut de la Figure 2-2), tandis que l'objectif de formation annuelle des procureurs était satisfait dans 19 États membres.

Figure 2-2 Nombre de magistrats et de procureurs ayant participé à une formation continue dans leur État membre et (pour les procureurs) dans un autre pays en 2013



Source: Formation judiciaire européenne 2014. Les chiffres incluent également les formations financées par d'autres programmes ou agences de l'Union, comme les programmes PROGRESS, «Justice civile» et «Droits fondamentaux et citoyenneté».

³⁶ Communication COM(2011) 551 final: «Susciter la confiance dans une justice européenne: Donner une dimension nouvelle à la formation judiciaire européenne» <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:FR:PDF>.

Une part non négligeable des subventions JPEN ont profité à des projets traitant directement ou indirectement des droits des victimes et des défendeurs. Le programme JPEN a contribué au renforcement de la confiance mutuelle sur les droits des victimes et des défendeurs dans l'Union européenne, entre autres, en finançant des plates-formes de niveau européen actives dans ces domaines, en particulier:

- Fair Trials International, qui s'efforce, parmi d'autres actions, de «mobiliser et de soutenir un mouvement international [réseau] de défenseurs du droit à un procès équitable [de professionnels des droits de l'homme]»; et
- Victim Support Europe (VSE), un réseau d'organisations nationales d'aide aux victimes qui milite pour l'adoption et le développement de droits et de services en faveur des victimes à travers l'Europe³⁷.

2.3.2 Réalisations des projets

La majorité des projets (environ 70 %) sont parvenus à atteindre les produits qu'ils s'étaient assignés et leurs objectifs de projet. Près d'un tiers n'ont par contre pas été aussi efficaces et n'ont pas réalisé tous leurs objectifs (cf. Tableau 2-2). La réalisation des objectifs opérationnels des projets n'en a néanmoins été gravement affectée que dans une poignée de cas (environ 5 % du total des projets menés à terme). Certaines difficultés rencontrées étaient imputables à des facteurs extérieurs imprévus, mais d'autres auraient pu être détectées et atténuées au moyen d'une stratégie d'analyse des risques.

Tableau 2-2 Raisons des problèmes de mise en œuvre rencontrés dans les projets

Raison du problème	Nombre de projets touchés
Départ de personnel/personnel insuffisant	5
Manque de temps	21
Obstacle (extérieur) imprévu	17
Problèmes financiers/financement insuffisant	12
Raisons techniques (p. ex., problèmes avec les systèmes numériques ou le fonctionnement du logiciel d'e-justice)	5
Paramètres qui auraient dû être pris en considération dans le cadre du modèle logique (p. ex., données insuffisantes, adhésion déficiente des bénéficiaires, problèmes de calendrier, cohérence avec l'évolution politique, etc.)	15
Retards de la Commission européenne	2
Modifications du modèle logique	7

Source: documentation sur les projets compilée par ICF (n = 334)

Dans plus de deux tiers des projets finalisés, la mise en œuvre s'est déroulée exactement comme prévu, tandis que dans un tiers des cas, la mise en œuvre des projets ou des programmes de travail a été modifiée au moins dans une certaine mesure par rapport aux plans de départ³⁸.

³⁷ Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015, p. 28
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

³⁸ Ibid., p. 31.

2.4 DURABILITÉ ET POTENTIEL DE TRANSFERT

Les évaluateurs ont examiné si les résultats, les aboutissements et les impacts obtenus par les projets étaient durables au-delà de leur période de financement. Ils ont ainsi distingué trois degrés de durabilité:

1. durabilité à court terme, principalement par la diffusion des résultats des projets;
2. durabilité à moyen terme, impliquant une continuité des résultats des projets ou des partenariats;
3. durabilité à long terme, principalement par le transfert des résultats des projets dans d'autres contextes, d'autres organisations ou d'autres États membres sans financement supplémentaire ou avec un faible financement supplémentaire.

2.4.1 Continuité des activités et résultats des projets et diffusion

Sur les 121 projets terminés dont les rapports finaux ont fait apparaître qu'ils présentaient une certaine durabilité, il a été indiqué dans les rapports de 39 d'entre eux (32 %) que les activités allaient se poursuivre intégralement parce qu'un autre financement avait pu être obtenu. Ces 39 projets portaient sur le développement d'outils tels qu'ECRIS, de services d'aide aux victimes et de programmes de justice réparatrice, ou en d'autres termes, ils s'occupaient de systèmes ou de services qui avaient été mis en place et dont la pérennisation nécessitait un prolongement du financement. Cela n'était pas le cas toutefois pour tous les projets JPEN et, lorsque les subventions à l'action ou les subventions de fonctionnement étaient destinées à des recherches, ces projets n'avaient pas obligatoirement besoin de fonds supplémentaires pour se poursuivre. De même, les projets de formation ou d'apprentissage mutuel ne devaient requérir un nouveau financement que si les cours devaient être étendus à de nouveaux participants³⁹.

Dans 28 autres rapports finaux sur des projets, il a été déclaré qu'une partie des activités du projet continuerait, par exemple lorsque des modules de formation se prolongent ou que les conclusions tirées servent à concevoir ou alimenter de nouveaux projets. Dans de tels cas, il peut être supposé que le financement requis a été trouvé pour cette poursuite partielle. D'après les résultats de l'enquête en ligne, il semblerait que la plupart des bénéficiaires de subventions (61 répondants sur 86, soit 71 %) aient besoin d'un financement supplémentaire pour poursuivre les projets ou les activités. Dans les entretiens de suivi, 25 des 33 personnes interrogées ont précisé qu'un financement supplémentaire était nécessaire pour les éléments de suivi des projets tels que la formation et les traductions, l'expérimentation des produits créés et la mise en œuvre de méthodologies.

Par contre, 20 des 33 personnes interrogées ont aussi assuré que les éléments tels que les activités de diffusion et la sensibilisation pouvaient continuer sans fonds supplémentaires⁴⁰.

Dans l'ensemble, la diffusion par la Commission des résultats des projets a été limitée car elle comptait principalement sur les bénéficiaires pour communiquer directement les résultats à leurs groupes cibles et elle réservait pour l'essentiel ses propres ressources humaines à la gestion financière. Certains outils de formation ont été publiés et la priorité a été accordée au suivi des budgets et des dépenses des projets plutôt qu'à l'observation des résultats. Seule une partie des résultats issus de projets de formation a été mise en ligne sur le portail e-Justice. Les outils de formation n'ont été chargés sur ce portail que lorsqu'ils étaient complets et pertinents et qu'ils comblaient une lacune dans la couverture [principalement des séminaires de l'Institut européen d'administration publique (IEAP) et des liens vers les sites web du REFJ et du projet «Building Mutual Trust» (Renforcer la confiance mutuelle)⁴¹].⁴²

³⁹ Ibid., p. 36.

⁴⁰ Ibid.

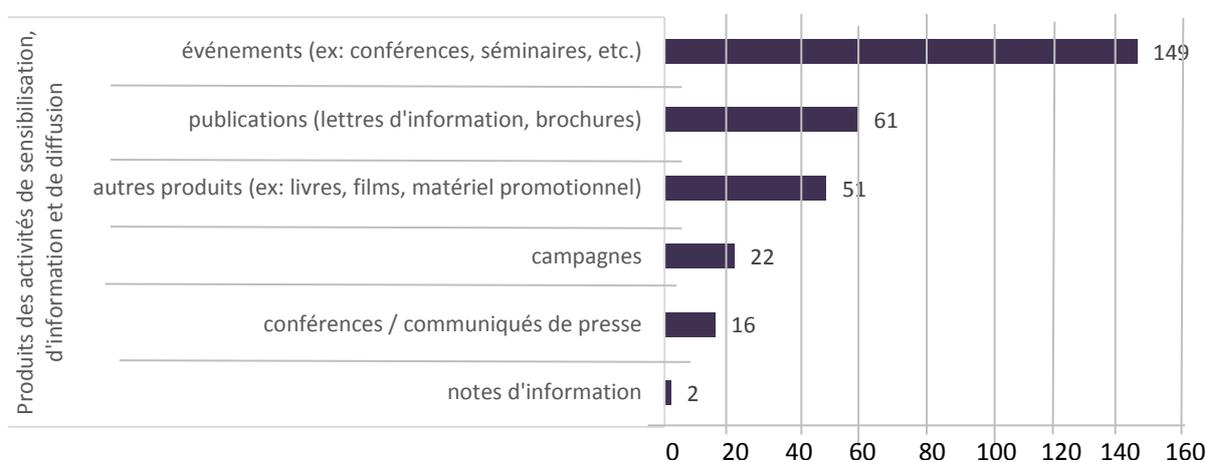
⁴¹ Ce projet soutient la formation linguistique des professionnels du droit.

⁴² Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015, pp. 33 et 34
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

La diffusion était une exigence inscrite dans les appels à propositions et la Commission l'a encouragée. Dans les appels relatifs aux subventions à l'action, les demandeurs étaient invités à présenter un plan de diffusion, à la différence des demandeurs de subventions de fonctionnement. Sur les 95 répondants à l'enquête en ligne, 92 % (87 répondants) ont déclaré qu'ils disposaient d'un plan clair pour diffuser les résultats de leurs projets ou activités. L'analyse de 12 formulaires de demande de subventions à l'action couvrant tous les domaines prioritaires et toutes les années du programme révèle néanmoins des disparités dans la qualité des stratégies de diffusion⁴³.

L'analyse quantitative de la documentation des 334 subventions JPEN fait apparaître qu'au moins 197 bénéficiaires de subventions (59 %) ont mis en œuvre des activités de sensibilisation ou de diffusion dans le cadre de leurs projets ou programmes de travail. D'après une analyse des résultats des projets (cf. Figure 2-3) cités dans les rapports finaux de ces bénéficiaires, les principaux outils de diffusion ont pris la forme de manifestations, de bulletins d'information ou de brochures et d'autres produits. Certains bénéficiaires ont également créé des sites web pour diffuser des informations sur leurs projets, mais lors de l'évaluation, il a été constaté que ces sites n'étaient pas tous entretenus après l'expiration du financement des projets.

Figure 2-3 Produits des activités de sensibilisation, d'information et de diffusion (n = 221)



Source: analyse de 221 subventions pour lesquelles un rapport final était disponible.

Étant donné toutefois que ces activités ont réussi à attirer l'attention de responsables politiques et à multiplier les liens entre les autorités de différents États membres, un certain degré d'efficacité au moins peut être reconnu à la diffusion. Au total, 44 répondants à l'enquête en ligne ont déclaré qu'ils avaient déjà mis en œuvre des produits de façon fructueuse dans d'autres États membres que leur État d'origine. De plus, 29 ont indiqué que les résultats de leurs projets ou activités avaient contribué à façonner des activités politiques dans un ou plusieurs autres pays⁴⁴.

2.4.2 Continuation des partenariats après l'achèvement des projets

D'après les informations des rapports finaux, 17 partenariats formés pour mettre en œuvre des subventions JPEN subsisteraient en tout ou en partie après la clôture du projet. Toutefois, un plus grand nombre de partenariats sont sans doute restés en place en réalité puisque 71 des 91 répondants à l'enquête en ligne (78 %) ont déclaré que leur partenariat continuait déjà ou continuerait probablement après l'achèvement du projet. Un autre facteur tient à ce que les bénéficiaires de subventions qui ont été interrogés et ont participé à l'enquête en ligne ont exprimé un avis positif sur les avantages des

⁴³ Ibid., p. 34.

⁴⁴ Ibid., p. 35.

partenariats constitués dans le cadre du programme JPEN. Les entretiens de suivi menés avec les bénéficiaires de subventions ont en outre révélé que certains partenariats avaient déjà vu le jour avant le lancement du projet. Cette expérience préalable a facilité le rapprochement et la communication au sein des équipes, ainsi que la résolution des problèmes, et simplifié la prise de contact initiale dans le cadre des nouveaux projets⁴⁵. Aucune donnée n'a été recueillie sur les raisons de la dissolution des partenariats.

2.4.3 Potentiel de durabilité et de transfert des produits

Diffuser les produits et les résultats auprès d'un large public peut accroître leur durabilité. De nombreux produits ont été conçus d'emblée pour être utilisés au niveau de l'UE (la formation judiciaire du REFJ a par exemple été pensée à l'intention de participants issus de multiples États membres et le portail e-Justice pour être consulté depuis tous les États membres). Certains produits qui n'étaient initialement pas destinés à une application à travers l'UE intégraient par ailleurs des caractéristiques qui permettaient leur transfert dans d'autres États membres.

Il a été difficile pour les bénéficiaires de subventions de démontrer la durabilité de leurs projets dans leurs rapports finaux. Deux à trois mois seulement se sont en effet écoulés entre la clôture des projets et la date limite de présentation des rapports, une période qui ne suffit pas à démontrer la durabilité.

Bon nombre des partenaires de projets interrogés pour l'évaluation ont indiqué qu'ils avaient imaginé leurs projets sur la base de produits clairs, dont une grande partie seraient transférés dans d'autres États membres ou pourraient l'être. Au total, 70 des 89 répondants à l'enquête en ligne ont également affirmé qu'au moins une partie de leurs produits pouvaient être utilisés tels quels dans plusieurs pays et 22 autres ont estimé que leurs produits pouvaient être transférés dans d'autres pays moyennant quelques modifications mineures. D'après plus de deux tiers d'entre eux (61 répondants), les résultats de leurs projets ou activités pouvaient en outre contribuer à façonner les activités politiques dans un ou plusieurs autres pays.⁴⁶

Les personnes interrogées ont également désigné les facteurs susceptibles d'entraver le plein potentiel de transfert de leurs résultats. Ils comprennent à leurs yeux l'adaptation au droit interne de chaque pays, les exigences de traduction, la maturité des systèmes judiciaires des autres États membres, le degré de priorité accordé à un sujet particulier dans un État membre donné et la nécessité de produits spécifiques du projet (p. ex., méthode ou outil de formation).

2.5 EFFICIENCE ET SIMPLIFICATIONS POTENTIELLES

La présente section est consacrée à l'efficacité du programme en ce qui concerne:

- la suffisance et l'efficacité des ressources financières disponibles;
- l'adéquation des sommes débloquées au regard des impacts positifs récoltés;
- la mesure dans laquelle la répartition des fonds entre les différents outils de financement était appropriée et suffisante pour atteindre les objectifs des projets.

La présente section examine également si la gestion de la Commission a été efficace et s'il serait possible de simplifier la gestion du programme.

2.5.1 Suffisance et efficacité des ressources financières disponibles

L'analyse a montré que le budget prévu pour atteindre les objectifs était suffisant sachant que les objectifs du programme étaient bien formulés et qu'ils n'étaient pas excessivement ambitieux. Selon les bénéficiaires, les subventions suffisaient généralement elles aussi à leur donner les moyens de réaliser leurs objectifs et de faire une différence dans leur domaine.

Il ressort de la comparaison entre les fonds alloués et les fonds (finalement) engagés que la sous-utilisation était courante dans les projets au début du programme: les engagements par

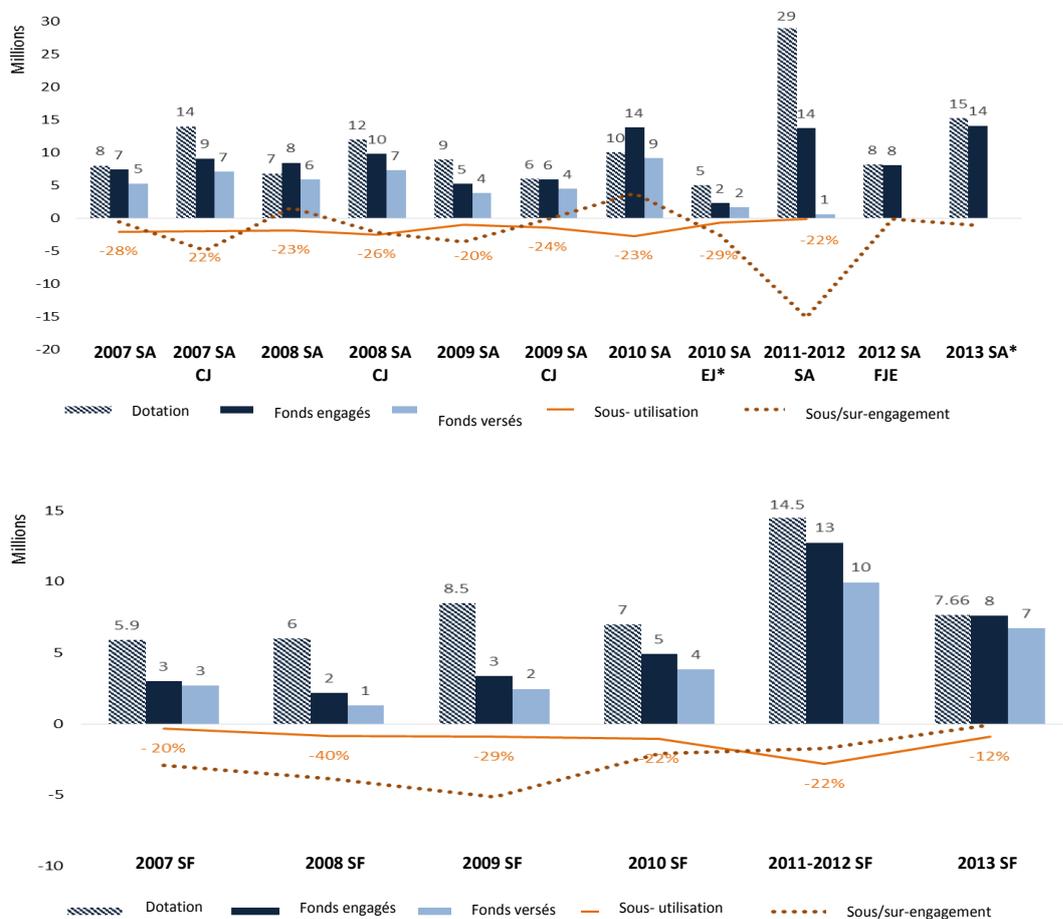
⁴⁵ Ibid., p. 36.

⁴⁶ Ibid., p. 37.

appel étaient systématiquement inférieurs aux dotations initiales, nonobstant certaines améliorations au fil des appels ultérieurs (cf.

Figure 2-4). Cette discordance initiale s'explique par le fait que JPEN était un nouveau programme, qui s'adressait à un public relativement peu expérimenté dans les candidatures à un financement. Les outils de financement utilisés observaient une logique claire et, dans l'ensemble, leur utilisation a été efficiente.

Figure 2-4 Total des fonds alloués, engagés et actualisés du programme JPEN et total des surengagements, sous-engagements et sous-utilisations par appel à propositions (en haut, subventions à l'action; en bas, subventions de fonctionnement)



Remarque: les chiffres relatifs au financement par subventions de fonctionnement (SF) incluent également les conventions-cadres de partenariat et les subventions octroyées aux monopoles. Les chiffres relatifs aux dotations et aux projets financés en 2011 et 2012 ont été fusionnés. La sous-utilisation désigne l'écart entre les fonds engagés et les fonds versés pour tous les projets clôturés. * Tous les projets n'ont pas été clôturés (les chiffres concernant les dépenses et la sous-utilisation des fonds se rapportent uniquement aux projets clôturés). CJ: casiers judiciaires; EJ: e-justice; FJE: formation judiciaire européenne.

2.5.2 Montants utilisés par rapport aux effets obtenus

Au départ, le programme JPEN a mis à disposition 131 millions d'euros pour financer 334 projets, pour la plupart transnationaux, qui ont impliqué plus de 1 200 organisations chefs de file et

partenaires⁴⁷. À terme, il a également financé 174 marchés publics grâce à un supplément de 21 millions d'euros. Ces activités ont également été utiles aux objectifs généraux et spécifiques du programme, par exemple, en contribuant à la préparation d'actes législatifs, en réunissant des experts pour discuter de difficultés particulières et en communiquant des messages essentiels⁴⁸.

Le programme JPEN devait avoir pour effet de contribuer à l'émergence d'un véritable espace européen de justice en matière pénale fondé sur la reconnaissance et la confiance mutuelles. Ses produits escomptés portaient sur le renforcement de la coopération judiciaire, l'aide aux réseaux européens actifs pour la promotion de la justice pénale dans l'Union européenne, le développement plus poussé de la formation transfrontalière pour les professionnels et une consolidation de la confiance mutuelle dans le but de protéger les droits des victimes et des défendeurs⁴⁹.

Bien que les effets escomptés touchaient certainement à un défi ambitieux, les ressources du programme JPEN ont bel et bien apporté leur écot, certes difficile à évaluer, au grand objectif de l'Union de construire un espace européen de justice, ajoutant une source de financement spécifique à la panoplie des autres moyens mis en œuvre (p. ex., législation, politique et agences de l'UE). Le programme a également aidé la Commission à réaliser plusieurs objectifs de l'UE faisant partie de l'espace européen de justice.⁵⁰ D'après l'analyse des projets finalisés pour lesquels des informations ont été transmises, pas moins de 73 % de ces projets⁵¹ ayant bénéficié de subventions à l'action et de subventions de fonctionnement ont obtenu des produits et des effets avérés, tandis que 16 % seulement n'ont pu en présenter aucune preuve⁵².

Bien que les preuves recueillies dans le cadre de l'évaluation restent insuffisantes pour conclure irréfutablement que les ressources mobilisées étaient raisonnables au regard des produits et des effets atteints⁵³, les produits et les effets constatés donnent plutôt à penser que les dépenses ont été raisonnables compte tenu des réalisations du programme, ainsi que cela a déjà été commenté dans la section relative à l'efficacité⁵⁴.

2.5.3 Adéquation de la répartition des fonds entre les différents outils de financement

D'après les programmes de travail annuels, le total des crédits budgétaires affectés à la mise en œuvre du programme JPEN s'est élevé à 196 millions d'euros, soit une moyenne de 28 millions d'euros par an. La plus grande part de ces fonds était dédiée aux subventions à l'action (115 millions d'euros, soit 58 % de l'enveloppe totale du programme), puis aux subventions de fonctionnement (50 millions d'euros, soit 25 %). Un crédit de 32 millions d'euros, soit 16 % du total, était initialement destiné aux marchés publics. Sur la base des montants attribués par le biais des appels à propositions, les subventions à l'action ont toutefois reçu un total de 123 millions d'euros, soit quelque 8 millions d'euros de plus que les programmes de travail annuels ne l'avaient prévu dans un premier temps (cf. Tableau 1-1 et **Error! Reference source not found.**)⁵⁵.

Les nombres relativement faibles de demandes par appel et leurs taux d'acceptation élevés, en particulier pour les premiers appels dotés de subventions à l'action [67 % pour les subventions à l'action en 2007, 87 % pour les subventions à l'action concernant les casiers judiciaires (CJ) en 2007, 48 % pour les subventions à l'action en 2008 et 77 % pour les subventions à l'action concernant les CJ

⁴⁷ Ce chiffre ne prend pas en considération la comptabilisation multiple d'organisations qui ont reçu plusieurs subventions.

⁴⁸ Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015, p. 45
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁴⁹ Ibid., p. 45.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Au total, il est considéré que 210 projets ayant bénéficié de subventions à l'action et 50 projets ayant bénéficié de subventions de fonctionnement sont pratiquement ou totalement finalisés.

⁵² Pour les autres projets, il n'existe pas de preuves claires ou les informations font défaut.

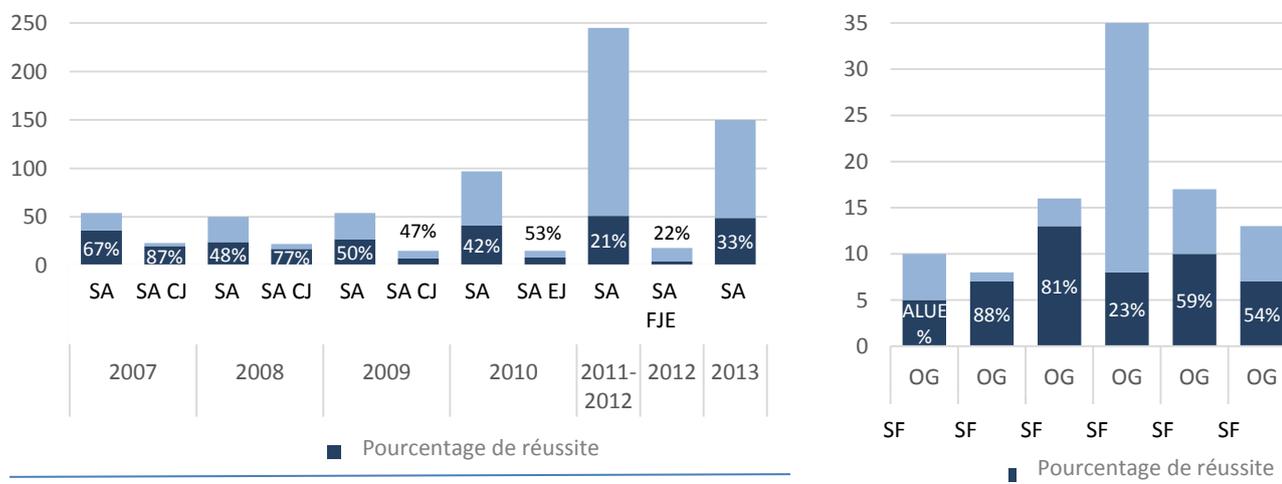
⁵³ Il faut aussi garder à l'esprit qu'environ un tiers des actions financées ne sont pas encore achevées et que la réalisation de certains produits et effets requiert du temps.

⁵⁴ Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015, p. 45
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁵⁵ Ibid., p. 40.

en 2008], sont à nouveau révélateurs de la visibilité relativement médiocre du programme à son démarrage et, le cas échéant, des difficultés à persuader les acteurs concernés d'introduire une demande (cf. Figure 2-5).

Figure 2-5 Subventions sélectionnées en pourcentage des candidatures totales par appel



À l'examen des taux d'absorption des subventions à l'action et des subventions de fonctionnement (c'est-à-dire les paiements en proportion des engagements), il apparaît que dans l'ensemble, les budgets accordés dépassaient légèrement le montant que les bénéficiaires pouvaient absorber avec fruit. Le taux d'absorption moyen s'établit à 76 % pour les subventions à l'action et 80 % pour les subventions de fonctionnement. Les subventions de fonctionnement ont par ailleurs engrangé quelques améliorations et, par conséquent, une réduction des sous-utilisations au fil du temps. Dans le domaine des marchés publics, 21 millions d'euros ont été engagés sur les 32 millions d'euros réservés au départ. Il peut donc être déduit que le financement disponible était globalement suffisant⁵⁶.

De surcroît, eu égard aux spécificités des groupes ciblés, il existe un risque de culminer à leur «capacité d'absorption maximale» pour les financements de ce type, et ce pour deux raisons:

- le nombre relativement «limité» d'acteurs concernés (par opposition à des programmes comme Daphné III, qui font l'objet d'une demande beaucoup plus forte, car ils s'adressent à une plus grande diversité et de plus grands nombres de parties intéressées potentielles);
- dans de nombreux cas, la mise en œuvre du projet subventionné s'ajoute aux «tâches quotidiennes».

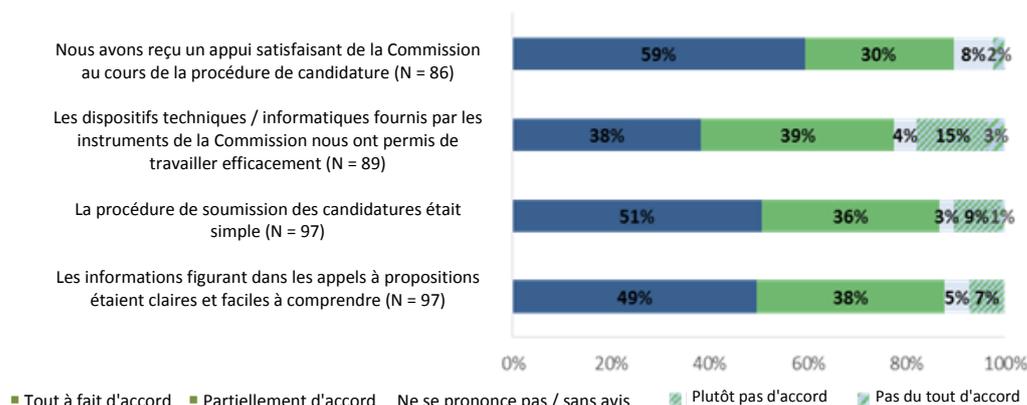
2.5.4 Gestion de la Commission et simplifications possibles

Selon les résultats de l'enquête en ligne, les exigences imposées aux candidats pour l'accès à un financement JPEN ont dans l'ensemble été jugées appropriées, ainsi que le montre la Figure 2-6 ci-après.

⁵⁶ Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015, p. 42

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Figure 2-6 Réponses à l'enquête en ligne sur la perception de l'aide fournie par la Commission dans le processus de candidature



Source: étude d'évaluation ex post des cinq programmes de la DG Justice de 2007 à 2013. Questions 36: En ce qui concerne la gestion des cinq programmes par la Commission, y compris le suivi et l'évaluation de votre projet/vos activités par la Commission, veuillez donner votre avis sur les affirmations suivantes: [affirmations du graphique]

Tout au long de la période de financement, les informations fournies dans les appels à propositions ont été épurées dans leur explication des différents aspects inhérents à une candidature. Le document s'est toutefois progressivement allongé, reflétant notamment les détails supplémentaires exigés dans le formulaire de candidature, le nombre de priorités traitées et l'introduction du système informatique PRIAMOS en 2008. La majorité des répondants à l'enquête en ligne ont estimé les informations énoncées dans les appels claires et facilement compréhensibles (87 % des répondants ont choisi «Tout à fait d'accord» ou «D'accord» pour ces deux affirmations). Pour l'appel de 2013, le Guide à l'intention des candidats avait été adopté, couvrant les cinq programmes de la DG Justice, ISEC et PROGRESS. Ce guide unique a augmenté la simplification et l'efficacité pour les demandeurs qui sont candidats à plusieurs projets⁵⁷.

À tous les stades du programme, le formulaire de candidature appelait les demandeurs à fournir des informations générales sur leur projet et à décrire sa mise en œuvre, sa gestion financière, ses résultats, son évaluation et la diffusion prévue.

Les demandeurs devaient en outre compléter des formulaires d'estimation budgétaire, une analyse des coûts de personnel et une déclaration de partenariat. À partir de 2010, ils ont également été tenus de proposer des indicateurs permettant d'évaluer les résultats, de prouver toute expérience antérieure dans le programme et d'inclure davantage de précisions sur leurs partenaires et leurs flux de travail.

Le potentiel de qualité des projets a ainsi été accru en ce que les demandeurs étaient incités à élaborer un plan et une estimation de coûts plus rigoureux pour chacune de leurs activités.

La grande majorité des répondants se sont apparemment bien débrouillés dans le processus de candidature (c'est-à-dire l'introduction de la demande et le traitement des informations figurant dans les appels). Lorsqu'il leur a été demandé s'ils avaient sollicité une aide de personnes ayant une expérience et une connaissance particulières de ces procédures, toutefois, seuls 45 % ont donné une réponse totalement ou partiellement négative. 35 % connaissaient des organisations, des projets ou des praticiens qui n'ont pas répondu à un appel à propositions en raison de la complexité ou de la difficulté des exigences, contre à peine 21 % qui ont dit ne pas connaître d'organisations, de projets ou de praticiens dans ce cas de figure. Dans l'ensemble, la grande majorité des répondants (81 sur 95, soit 85 %) ont qualifié d'appropriées les exigences relatives à la présentation de rapports (à la fois pour les aspects financiers et non financiers des projets)⁵⁸.

Environ 79 % des participants à l'enquête en ligne (71 sur 90) ont considéré que les modalités de suivi de la Commission étaient bonnes et utiles pendant la mise en œuvre du projet et des activités, au moins

⁵⁷ Ibid., p. 49.

⁵⁸ Ibid.

en partie, tandis que 71 % n'étaient pas pleinement satisfaits (les raisons invoquées sont que les règles financières sont assez complexes, de sorte que l'élaboration de rapports financiers est difficile pour les bénéficiaires, que le suivi est trop bureaucratique et que le personnel de la Commission a parfois fourni des réponses divergentes pendant la durée d'exécution d'un projet). L'obligation de présenter un rapport d'avancement a été instaurée dans l'appel de 2011-2012 et elle a rehaussé l'efficacité de la compilation des rapports. La rédaction des rapports finaux était relativement simple, se résumant à une description des résultats du projet incluant les problèmes rencontrés et les méthodes employées⁵⁹.

D'une manière générale, la gestion de la Commission est devenue de plus en plus efficace au fil du temps grâce à la création d'une unité unique chargée de la gestion du programme, à la publication d'un manuel pour les fonctionnaires de la Commission et, indirectement, à la distribution d'un guide de la gestion des projets joint à l'appel de 2011.

Sur un plan global, l'expérience qu'ont faite les bénéficiaires de subventions de la coopération avec la Commission a été positive. Les exigences relatives à la demande de subventions s'inscrivaient dans un processus similaire aux autres programmes soumis à une gestion centralisée de la Commission et des informations plus détaillées ont été réclamées à partir de l'appel de 2010, ce qui a été bénéfique pour la qualité des candidatures et des projets. Les modifications apportées au système des rapports ont par ailleurs abouti à une approche plus équilibrée entre, d'une part, la justification financière et, d'autre part, l'évaluation des résultats effectifs et de l'influence potentielle des projets.⁶⁰

2.6 VALEUR AJOUTÉE EUROPÉENNE

La valeur ajoutée de l'Union européenne signifie que, dans une certaine mesure, la nature européenne du programme procure une valeur supplémentaire aux participants et l'Union détient un avantage comparatif par rapport aux acteurs nationaux et internationaux qui travaillent dans le même domaine. Nous examinerons tout d'abord la nature européenne du programme et sa couverture géographique. Un point de départ sera ainsi défini pour déterminer une valeur ajoutée européenne. Cette valeur ajoutée européenne sera ensuite analysée sous l'angle des produits qui ont apporté un intérêt à l'Union et aux bénéficiaires. Il n'a par contre pas encore été possible d'isoler et de quantifier la valeur ajoutée européenne pour ce qui est des effets produits.

Le programme JPEN possède une dimension transnationale forte, qui est exprimée dans ses objectifs et dans les types d'actions admissibles tels que la décision du Conseil de 2007 les met en exergue. L'article 4 de la décision dispose ainsi que le programme «*soutient [des] projets transnationaux spécifiques présentant un intérêt pour l'Union, soumis par deux États membres au moins ou par au moins un État membre et un autre pays pouvant être soit un pays en voie d'adhésion soit un pays candidat*». Le programme JPEN a également fait intervenir un grand nombre de plates-formes européennes, mais les actions admissibles comprenaient aussi des projets nationaux.

2.6.1 Couverture géographique et participation des États membres

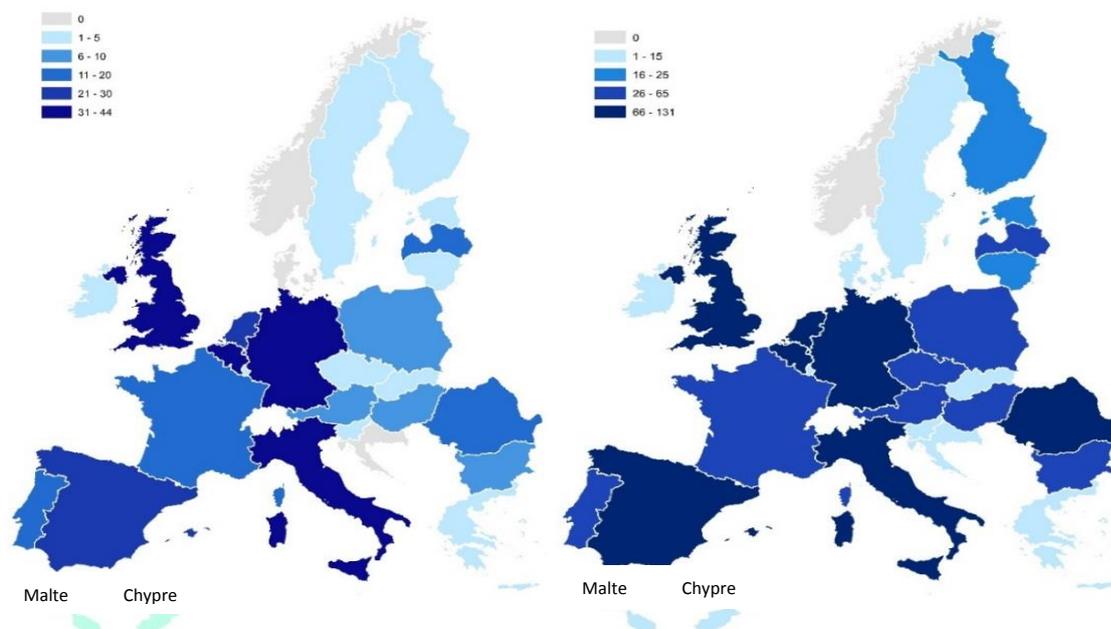
Tous les États membres ont participé au programme JPEN. D'une manière générale, la couverture géographique des activités à travers l'Union européenne a été plutôt bonne. Certains États membres ont décroché un plus grand nombre de subventions et participé à un plus grand nombre de partenariats que d'autres.

La Figure 2-7 ci-après montre la localisation géographique des organisations qui ont participé à des projets JPEN dans chaque État membre. Les organisations chefs de file étaient concentrées dans quatre États membres, à savoir l'Italie, la Belgique, le Royaume-Uni et l'Allemagne, qui, cumulés, ont dirigé 48 % (161) du total des projets. Un grand nombre de réseaux et de plates-formes sont installés en Belgique. Aucun projet n'a été dirigé par une organisation implantée en Croatie. S'agissant des organisations partenaires, la répartition entre les États membres est plus uniforme: 15 États membres ont participé, pour plus de 25 organisations partenaires.

⁵⁹ Ibid., p. 39.

⁶⁰ Ibid.

Figure 2-7 Nombre total d'organisations partenaires ayant participé au programme JPEN dans chaque État membre, y compris les organisations chefs de file (à gauche) et partenaires (à droite)



De plus, même si les organisations chefs de file ont en moyenne constitué davantage de partenariats avec des organisations du même pays qu'avec des organisations d'autres États membres⁶¹, le programme a donné naissance à un total de 826 partenariats transnationaux⁶². Le nombre moyen de partenariats transnationaux par État membre était légèrement inférieur à 32, les organisations ayant leur siège en Belgique, en Allemagne, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni s'étant chacune associées à plus de 100 organisations d'autres États membres de l'Union.

En ce qui concerne la structure des partenariats, l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni, la Belgique et l'Italie sont les États membres dont les organisations se sont associées à des organisations situées dans le plus grand nombre d'États membres différents, avec dans chaque pays des organisations qui ont trouvé des partenaires dans 21 à 26 États différents⁶³.

La Figure 2-8 ci-après illustre la structure des partenariats des projets dirigés par l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni, qui sont les trois États membres comptant le plus grand nombre d'organisations chefs de file. Les organisations chefs de file allemandes ont formé des partenariats dans 26 États membres différents (autres que l'Allemagne), tandis que les organisations britanniques se sont associées dans 23 autres États membres et les organisations italiennes dans 21 autres pays.

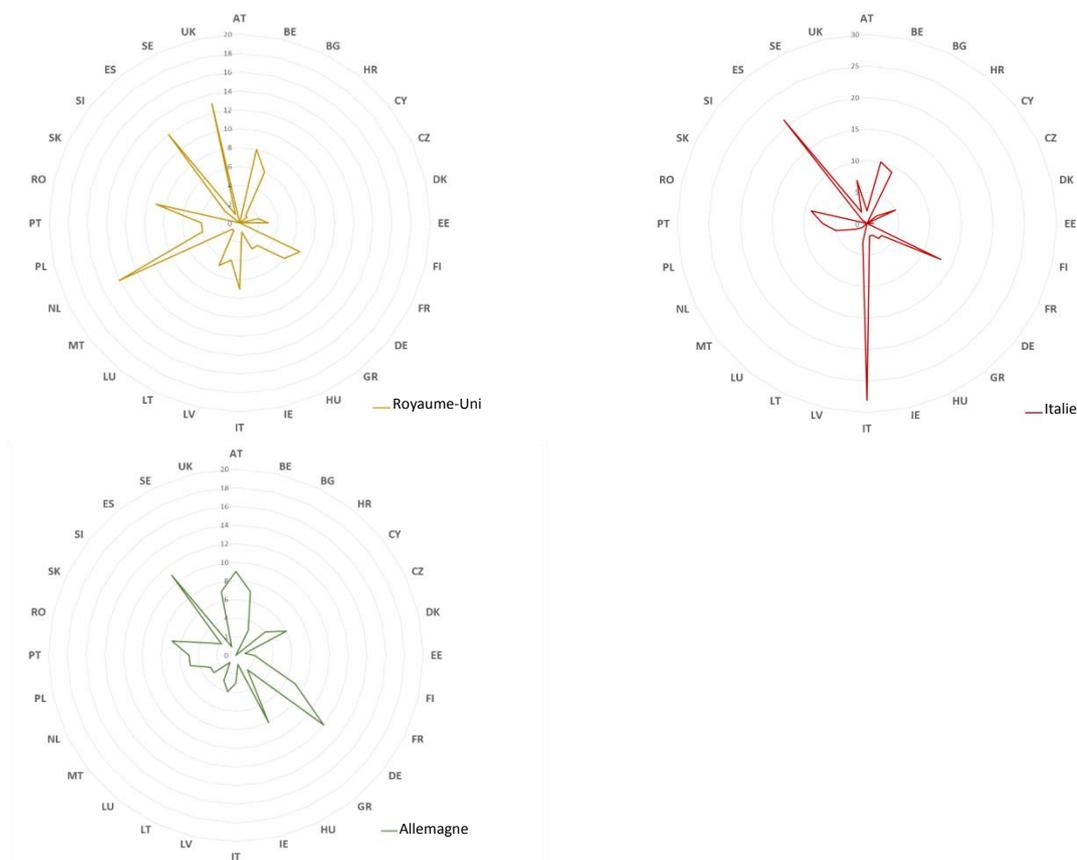
⁶¹ Cette tendance est particulièrement flagrante en Italie. À titre d'exemples, les organisations chefs de file italiennes se sont associées à 28 partenaires italiens, 21 partenaires espagnols et 13 partenaires français; les organisations chefs de file britanniques se sont associées à 14 partenaires néerlandais, 13 partenaires britanniques et 12 partenaires espagnols; et les organisations chefs de file allemandes se sont associées à 12 partenaires allemands, 11 partenaires espagnols et 9 partenaires autrichiens.

⁶² D'après un calcul du nombre de partenaires non nationaux auxquels chaque association chef de file s'est associée. Ce nombre est probablement supérieur à la réalité, car il ne tient pas compte des partenariats comprenant les mêmes organisations qui ont travaillé sur plusieurs projets.

⁶³ Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015, p. 54

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Figure 2-8 Structure des partenariats dans les trois principaux États membres pour les organisations chefs de file



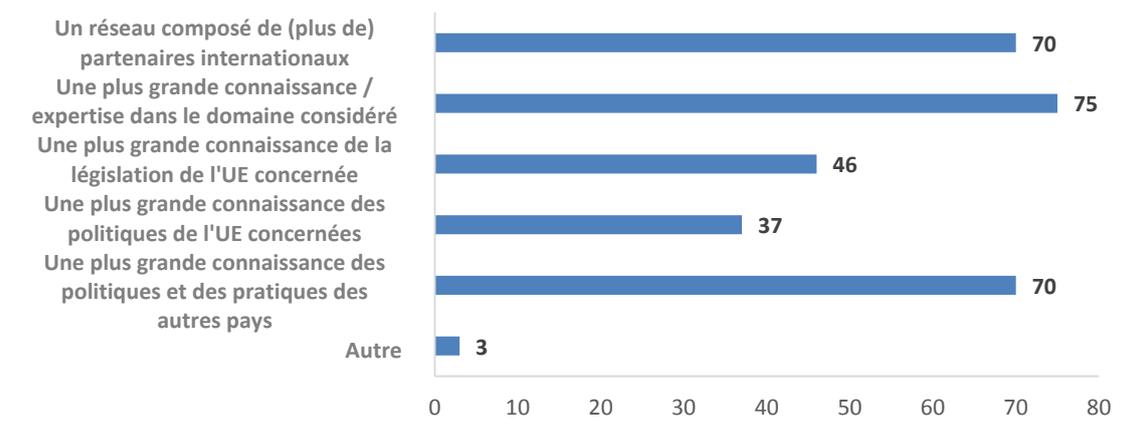
2.6.2 Valeur ajoutée pour l'Union européenne et les bénéficiaires de subventions

La valeur ajoutée européenne du programme pour les bénéficiaires de subventions résidait dans l'accès qui leur était offert à un financement pour s'acquitter plus facilement de leurs obligations inscrites dans le droit de l'Union, par exemple, grâce à une formation, des outils et des recherches pour comprendre comment les obstacles à la mise en œuvre du droit de l'Union pouvaient être réduits, mais aussi pour acquérir les connaissances nécessaires sur les bonnes pratiques afin d'aider leurs bénéficiaires sur le terrain. Le programme a également facilité la coopération judiciaire, qui est utile pour les autorités nationales et les acteurs du pouvoir judiciaire qui peuvent être amenés à travailler sur des affaires transnationales ou des affaires impliquant le droit pénal de l'Union européenne. Le programme a également soutenu l'apprentissage mutuel entre les États membres⁶⁴.

La Figure 2-9 illustre les résultats de l'enquête en ligne qui a recueilli les avis des bénéficiaires de subventions sur les avantages des partenariats transnationaux dans le programme JPEN.

⁶⁴ Ibid., p. 57.

Figure 2-9 Éléments apportés par le partenariat transnational aux organisations qui ont mis en œuvre des projets JPEN



Source: étude d'évaluation ex post des cinq programmes de la DG Justice de 2007 à 2013. N = 59. Question 29c: Qu'a apporté le partenariat transnational à votre organisation? (Veuillez sélectionner toutes les réponses applicables.)

La dimension transnationale du programme JPEN était également liée dans une certaine mesure aux bonnes relations de travail nouées au sein des partenariats. La consultation a fait apparaître que les partenaires ont été globalement satisfaits du partenariat formé dans le cadre des projets JPEN. En particulier, les répondants ont exprimé leur satisfaction sur la répartition des tâches entre les partenaires, le nombre d'organisations impliquées dans la mise en œuvre des projets, l'échange d'expériences et d'enseignements et la communication sur un plan général. Plus de la moitié d'entre eux (62 %) ont même déclaré qu'il aurait été utile d'inclure davantage d'organisations d'autres États membres – ce qui aurait effectivement pu multiplier les répercussions bénéfiques.

Sur les 282 subventions à l'action, 40 étaient nationales et, parmi celles-ci, 33 étaient consacrées à la création de casiers judiciaires compatibles avec ECRIS. Trois projets étaient destinés à définir des techniques novatrices pour travailler sur les affaires ayant trait à l'UE (structure permanente d'aide aux juges utilisant les mandats d'arrêt européens, nouvelles méthodes d'interprétation des condamnations et des délits de l'UE et système de prévention du suicide dans les prisons) et quatre étaient des études qui ont cartographié l'application du droit de l'Union ou la formation. Les résultats ont été diffusés dans toute l'Union européenne et présentaient un intérêt incontestable pour l'Union⁶⁵.

Enfin, il peut être supposé qu'une part substantielle des activités créées dans le cadre de JPEN ne l'auraient pas été en l'absence du programme, car JPEN a engendré une demande de nouvelles activités. Les organisations impliquées peinaient à accéder à des fonds nationaux pour poursuivre leurs activités, surtout après la dernière crise économique et financière, ou pour mener d'autres projets dans le domaine de la justice. La plupart des projets et activités n'ont pas reçu de financement complémentaire d'autres instruments. De plus, 77 % des participants à l'enquête en ligne ont déclaré que leurs projets ou activités n'auraient pas été réalisés sans financement européen et six répondants seulement (6 %) ont indiqué qu'ils se seraient tenus indépendamment de l'obtention de fonds de l'Union européenne⁶⁶.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid., pp. 57 et 58.

3 CONCLUSIONS

*Pertinence du programme*⁶⁷

- Les objectifs et priorités spécifiques du programme étaient dans une large mesure spécifiques, atteignables et réalistes, mais n'étaient pas toujours mesurables ou circonscrits dans le temps.
- Dès lors que les domaines prioritaires des appels à propositions ont inclus une description de la teneur escomptée des projets, ils sont devenus plus spécifiques et les demandeurs de subventions ont pu mieux s'assurer de la pertinence de leurs projets au regard des objectifs européens. De même, étant donné que les domaines prioritaires s'inspiraient fortement des objectifs du programme et des objectifs stratégiques de l'Union, les actions sélectionnées pouvaient sans difficulté cibler également ces objectifs.
- Les services acquis à l'aide de fonds du programme JPEN ont aussi été extrêmement pertinents pour les objectifs du programme et ceux, plus larges, de l'Union européenne en ce qu'ils ont en majorité servi à l'élaboration d'outils d'e-justice (spécialement le portail e-Justice et ses modules) ou à des recherches destinées à alimenter les travaux législatifs et politiques.
- L'analyse des formulaires de demande de subventions et des informations recueillies dans le cadre d'une consultation avec les bénéficiaires de subventions révèle que de nombreux bénéficiaires soit n'ont pas élaboré leurs projets sur la base d'une évaluation des besoins, soit n'ont pas fourni de preuves suffisantes pour étayer l'évaluation des besoins présentée dans leur formulaire de demande. Il en résulte un risque que des approches plus pertinentes ou plus utiles n'aient pas été utilisées pour atteindre les objectifs des projets.
- Les rapports présentés par les bénéficiaires de subventions indiquent malgré tout que les bénéficiaires finaux ont réagi positivement aux projets, donnant à penser qu'ils ont jugé les actions pertinentes. Cette conclusion ne peut néanmoins être corroborée sans recueillir les avis indépendants de bénéficiaires finaux.

Cohérence et complémentarité

- La complémentarité entre JPEN et d'autres programmes et interventions de l'Union européenne a été pour ainsi dire parfaite, même si quelques projets présentaient véritablement un risque de double emploi avec les activités d'autres mesures européennes.
- La complémentarité a été assurée au moyen de mécanismes que la Commission a mis en place au stade de la conception du programme et au stade de la rédaction des appels à propositions.
- Au cours du cycle de programmation, la Commission n'a pas fait usage de mécanismes d'augmentation de la complémentarité durant les phases de sélection, de suivi et de présentation des rapports sur les projets, excepté pour le partage de ressources (notamment le portail e-Justice) avec le programme «Justice civile» (JCIV).

Efficacité

- Dans l'ensemble, les actions mises en œuvre ont réalisé les objectifs du programme, en particulier les objectifs spécifiques relatifs à la formation des magistrats et à la coopération judiciaire.
- Les projets qui ont fait intervenir des décideurs politiques, sous la forme d'une consultation au stade de la conception, de séances d'information ou de réunions ou en leur accordant un siège dans leur comité de pilotage, ont contribué à atteindre l'aboutissement souhaité, à savoir que les décideurs utilisent les résultats des projets pour façonner de nouvelles politiques ou législations ou les adapter.
- Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les résultats des projets ont été atteints (par rapport aux prévisions), car la Commission a seulement exigé à un stade proche de la fin du programme que les demandeurs de subventions désignent un objectif mesurable pour leurs produits et les rapports finaux sur ces projets n'ont pas encore été publiés.

⁶⁷ Ibid., pp. 59 à 61.

- D'après les renseignements fournis par les bénéficiaires des subventions eux-mêmes (dans les rapports finaux et les consultations menées aux fins de la présente évaluation), il semble toutefois que la majorité des projets (environ 70 %) ont réussi à obtenir les résultats escomptés, mais que près d'un tiers n'ont pas eu une telle efficacité et n'ont pas atteint tous leurs objectifs.

Durabilité

- Dans l'ensemble, la Commission n'a déployé que peu d'efforts pour diffuser les résultats des projets, excepté les outils de formation, dont une partie ont été publiés sur le site web e-Justice. Elle a compté principalement sur les bénéficiaires pour communiquer directement les produits à leurs groupes cibles et elle a réservé pour l'essentiel ses propres ressources humaines à la gestion financière.
- Il est difficile d'évaluer correctement l'efficacité des activités de diffusion des bénéficiaires de subventions sans consulter les groupes cibles: les informations des rapports finaux sur le nombre d'utilisateurs et les groupes cibles atteints ne sont pas complètes, car leur compilation ne figurait pas parmi les exigences du programme. Le fait que les activités ont réussi à attirer l'attention de responsables politiques et à multiplier les liens entre les autorités de différents États membres permet néanmoins d'affirmer que la diffusion a au moins atteint un certain degré d'efficacité.
- Sur les 219 subventions à l'action et subventions de fonctionnement recensées pour lesquelles un rapport final a été publié, 121 (55 %) ont démontré une certaine durabilité en ce qu'un financement supplémentaire a été obtenu pour le projet, il est prévu que certaines activités se poursuivent ou que le partenariat se poursuive (en tout ou en partie) ou les produits et les résultats du projet doivent continuer d'être utilisés.
- La proportion de projets (32 %) qui ont décroché un autre financement pour prolonger leur travail (d'après les rapports finaux) est jugée particulièrement positive. Elle n'est cependant pas nécessairement surprenante puisque les produits créés à l'issue des projets JPEN s'adressaient souvent aux autorités et aux services publics nationaux, qui sont bien placés pour dénicher des financements de suivi potentiels pour les produits utiles.

Efficiences

- Le financement mis à la disposition du programme JPEN était suffisant et, le cas échéant, il aurait pu être moindre tant pour les subventions à l'action que pour les subventions de fonctionnement étant donné qu'il s'agissait d'un programme «nouveau», s'adressant à un public pertinent «nouveau» et relativement inexpérimenté. Les engagements ont systématiquement été inférieurs aux dotations initiales, nonobstant certaines améliorations.
- D'après les informations disponibles sur le financement, il semble que le budget a suffi pour que les subventions atteignent leurs objectifs.
- En ce qui concerne le potentiel de simplification, la gestion de la Commission a gagné en efficacité au fil du temps et l'expérience de la coopération avec la Commission a été positive pour les bénéficiaires de subventions.
- Le degré de détail requis dans le formulaire de demande a été rehaussé à partir de l'appel de 2010, profitant aussi bien à la Commission (en matière de qualité et d'utilité des rapports) qu'aux demandeurs (en leur donnant les moyens de planifier et d'estimer leurs activités avec une précision accrue). Ces nouveaux détails ont inclus l'instauration de flux de travail. La grande majorité des répondants (85 %) ont qualifié d'appropriées les exigences relatives à la présentation de rapports (à la fois pour les aspects financiers et non financiers des projets). Environ 79 % des participants à l'enquête en ligne ont considéré que les modalités de suivi de la Commission étaient bonnes et utiles pendant la mise en œuvre du projet et des activités.

Valeur ajoutée européenne

- La nature européenne du programme JPEN s'est manifestée par une dimension transnationale forte, impliquant tous les États membres de l'Union.
- Les partenariats transnationaux ont également contribué à la réalisation des objectifs du programme, tels que l'amélioration de la coopération transfrontalière et la contribution à l'élaboration et à la diffusion de bonnes pratiques et, dans une moindre mesure, l'augmentation des connaissances sur la législation et les politiques pertinentes de l'Union.
- Les bénéficiaires de subventions ont également perçu une valeur ajoutée européenne dans le programme en ce qu'il leur a donné accès à un financement qui les a aidés à s'acquitter des obligations que leur impose le droit de l'Union. Il était opportun que l'Union européenne propose un incitatif et facilite l'accomplissement de ces obligations – et la réalisation des objectifs de l'UE – par le biais de ce fonds.

Recommandations clés

- Mieux définir les priorités: la Commission devrait investir davantage de temps et de ressources humaines dans la définition des priorités afin de garantir que les priorités ainsi fixées puissent être réalisées dans les limites du budget réservé.
- Évaluer avec réalisme les risques inhérents aux projets et améliorer les stratégies de réduction des risques: la Commission devrait mieux surveiller les risques tout au long de la durée des projets, par exemple, en demandant des rapports d'avancement succincts qui mettent en lumière tout risque qui peut survenir au fil de la mise en œuvre des projets.
- Accorder une plus grande attention à l'évaluation des répercussions à tous les niveaux, et pas seulement aux produits, dans le suivi et l'évaluation. Dans le même ordre d'idées, il convient de recueillir, d'analyser et d'utiliser des preuves objectives et indépendantes pour mener à bien les évaluations sur les projets et le programme. Une attention accrue doit aussi être accordée à l'analyse des besoins auxquels chaque projet se propose de répondre.
- Examiner les moyens d'accroître l'adoption des produits, résultats et meilleures pratiques des projets par d'autres organisations, y compris dans d'autres États membres, notamment en allouant davantage de ressources aux traductions, à la communication et à la diffusion.
- Affiner la logique d'intervention du programme: en complément aux réflexions sur le champ d'application du programme, ses objectifs et priorités sur le plan général et spécifique, les types d'actions et d'interventions et les mesures d'exécution, la Commission doit s'efforcer d'affiner la logique d'intervention⁶⁸ et de parvenir à ce que dans toute nouvelle édition du programme, les rapports entre la raison d'être, les objectifs, les intrants, les produits, les bénéficiaires, les résultats attendus et les répercussions soient structurés, précis et concrets.

⁶⁸ Voir par exemple «Ex-post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective. Specific programme evaluation: Criminal Justice Programme (JPEN), ICF, 28 juillet 2015», pp. 1 et 2
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf