

Programme général "Droits fondamentaux et justice": programme spécifique "Justice pénale", 2007-2013

2005/0039(CNS) - 07/03/2017 - Document de suivi

Le présent rapport au Parlement européen et au Conseil porte sur l'évaluation *ex post* du programme «Justice pénale» (2007-2013).

Cette évaluation a été réalisée par un évaluateur externe indépendant assisté par la Commission elle-même.

L'essentiel des éléments du programme évalués étaient :

- la pertinence,
- la cohérence et la complémentarité,
- l'efficacité,
- la durabilité et le potentiel de transfert,
- l'efficience et simplifications potentielles,
- la valeur ajoutée européenne.

Pour rappel, le programme poursuivait 5 objectifs généraux:

1. 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;
2. favoriser, dans la mesure nécessaire, l'amélioration de cette coopération et la compatibilité des règles applicables dans les États membres;
3. 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'UE;
4. améliorer les contacts et l'échange d'informations et des meilleures pratiques entre les autorités judiciaires et administratives et les professions juridiques et accroître la confiance mutuelle;
5. assurer le respect des droits des victimes et des défendeurs.

Le budget total alloué au programme de janvier 2007 à décembre 2013 s'élevait à **196 millions EUR**.

Principales conclusions par éléments évalués :

1) Pertinence :

- **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 ;
- les services acquis à l'aide de fonds du programme ont 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 ;
- 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.

2) Cohérence et complémentarité :

- la complémentarité entre le programme et d'autres programmes et interventions de l'Union a été **pour ainsi dire parfaite**, même si quelques projets présentaient véritablement **un risque de double emploi** avec les activités d'autres mesures européennes ;
- 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».

3) Efficacité :

- 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 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). 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**.

4) Durabilité :

- 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 ;
- 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 ;
- la proportion de projets (32%) qui ont décroché un autre financement pour prolonger leur travail est jugée particulièrement positive. Elle n'est cependant pas nécessairement surprenante puisque les produits créés à l'issue des projets s'adressaient souvent aux autorités et aux services publics qui sont bien placés pour dénicher des financements.

5) Efficience :

- **le financement mis à la disposition du programme 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 ;
- en ce qui concerne le potentiel de simplification, **la gestion de la Commission a gagné en efficience 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).

6) Valeur ajoutée européenne :

- la nature européenne du programme 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 ;
- 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.

Recommandations clés : parmi les principales recommandations faites par la Commission à l'issue de l'évaluation *ex post* du programme, on retiendra la nécessité de :

- **mieux définir les 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 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. Une attention accrue doit aussi être accordée à l'analyse des besoins auxquels chaque projet se propose de répondre ;
- 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** ;
- **mieux affiner la logique d'intervention** du programme.