



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 29

19 avril 2002

OFFICE DE COOPERATION EUROPEAID, AN 1

Le bilan dans la région Méditerranée

Lorsque les Ministres euro-méditerranéens des Affaires étrangères se retrouveront à Valence pour donner un élan supplémentaire au Processus de Barcelone, EuropeAid Office de Coopération, chargé dans une large mesure, au sein de la Commission européenne, de la concrétisation de ce processus, aura travaillé depuis plus d'un an. L' Office prépare et gère les programmes d'aide extérieure de l'Union européenne – hors élargissement et hors aide humanitaire - notamment MEDA. Il met en oeuvre le “cycle du projet” dans son intégralité, une fois que les documents de programmation pluriannuels – régionaux et par pays – ont été établis sous la responsabilité de la DG Relations Extérieures (voir Dossier Spécial Euromed n° 20).

Au bout d'un an d'existence, l'Office a déjà à son actif des réalisations substantielles. Dans la zone méditerranéenne, l'unification de la gestion du cycle de projet et la présence de tous les experts techniques et financiers au sein de la même Direction ont fortement contribué à améliorer l'exécution des programmes de coopération. En 2001, plus de € 560 millions ont été payés au titre de l'ensemble des lignes budgétaires relatives à la région, soit une augmentation d'environ 25% par rapport à 2000. Pour le seul programme MEDA, la proportion des paiements par rapport aux engagements s'est accrue de quelque 20% en 2001, ce qui révèle un taux d'exécution en nette progression.

L'année 2001 a été pour EuropeAid une période de mise en place. Elle a repris des tâches exécutées précédemment par la DG Relations extérieures et par des bureaux extérieurs. En outre, la nouvelle DG s'est attaquée au “poids du passé”, c'est-à-dire aux sommes d'argent inutilisées, parfois depuis longtemps: en un an, ces montants ont été réduits de plus de 40%. Un autre changement majeur a commencé début 2002: la déconcentration, c'est-à-dire la prise en charge d'une bonne partie du travail par les Délégations de la Commission dans les pays bénéficiaires. Dans la région méditerranéenne, ce processus est déjà bien avancé.

Giorgio Bonacci est Directeur Général de l'Office de coopération EuropeAid. Le Dossier Spécial Euromed lui a demandé de dresser un bilan de la première année de fonctionnement de cette nouvelle Direction Générale.

La mise en oeuvre des programmes et projets MEDA

Dossier Spécial Euromed: L'amélioration de la qualité des actions était l'un des objectifs de la création d' EuropeAid; comment cette exigence s'est-elle traduite dans les faits?

Giorgio Bonacci: L'amélioration de la qualité de nos programmes et projets est l'un des quatre objectifs (1) de la Réforme de la gestion des aides extérieures auquel contribue un certain nombre de mesures importantes mises en oeuvre dans le cadre de cette Réforme. En effet, l'amélioration de la qualité doit s'appliquer à l'ensemble des phases du cycle des opérations, et d'abord aux phases les plus en amont de celui-ci. C'est pourquoi la Commission a décidé de renforcer le processus de programmation des aides extérieures. La programmation des aides



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 29

19 avril 2002

est désormais pluriannuelle, indicative et, dans la mesure du possible, négociée avec l'Etat bénéficiaire. En outre, la Commission a créé un groupe inter-services d'appui à la qualité (iQSG) qui s'assure que ces nouveaux documents de programmation respectent les normes minimales de qualité, fixent des objectifs précis et tiennent compte des résultats des évaluations. Le iQSG a notamment établi des lignes directrices pour l'élaboration des cadres stratégiques.

Parallèlement à l'amélioration de la qualité des documents de programmation, la Commission a renforcé l'activité d'évaluation des résultats des politiques régionales et sectorielles, des programmes et de l'efficacité de la programmation afin d'assurer un retour rapide des leçons tirées des expériences passées. L'établissement de documents de programmation fournit en outre une opportunité concrète d'accroître la coordination opérationnelle avec les Etats membres de l'Union, de façon à mettre en œuvre les principes de cohérence et de complémentarité des actions de l'UE, gage d'une qualité accrue de nos programmes et projets. La réunification de la gestion du cycle des opérations au sein d'EuropeAid Office de Coopération est aussi une façon d'accroître la qualité de nos actions en réconciliant deux cultures qui s'opposaient (2) : l'une politico-budgétaire qui privilégiait l'engagement des crédits en négligeant parfois la recherche des conditions nécessaires à l'atteinte des objectifs du projet, l'autre orientée vers la gestion technique, juridique et financière qui risquait de ne pas suffisamment prendre en compte les contraintes et objectifs politiques ainsi que les éléments clefs insérés dans le processus de décision. Au delà des mesures prévues dans la Réforme, EuropeAid Office de Coopération a poursuivi les actions de la Commission visant à simplifier et à harmoniser les procédures financières et de passation des marchés. L'accent est mis sur la standardisation des procédures opérationnelles. Une autre priorité consiste en l'introduction des "Quality Support Measures" (QSM) qui visent à améliorer sensiblement la qualité des propositions de financement. L'élément le plus visible est la création de "Quality Support Groups" (QSG) chargés de vérifier, avant le lancement des procédures de décision, que les projets respectent des normes minimales de qualité.

(1) (NDLR) Les trois autres objectifs sont : réduire le temps nécessaire à la mise en œuvre des projets; garantir des procédures de gestion saines et efficaces; améliorer l'impact et la visibilité de l'assistance de la Communauté européenne

(2) (NDLR) Avant la création d'EuropeAid, l'identification des projets, leur instruction et la rédaction des propositions de financement étaient réalisées par la Direction générale Relations extérieures ou la Direction générale Développement. Le SCR (Service Commun des Relations extérieures) était chargé de la mise en œuvre des décisions de financement.

La rapidité de mise en oeuvre des programmes et des projets était également l'un des buts poursuivis par la mise en place de la nouvelle DG: quels résultats a-t-on atteint à cet égard?

Compte tenu du "poids du passé", c'est à dire des projets décidés pendant les dernières années et en cours de réalisation, l'accélération de la mise en œuvre des projets ne pourra se faire que progressivement au fur et à mesure de l'introduction des nouveaux modes de faire (programmation renforcée, "Quality Support Measures", harmonisation et simplification des



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 29

19 avril 2002

procédures opérationnelles...). Cependant, certains indicateurs démontrent, d'ores et déjà, une amélioration sensible. C'est ainsi que le temps nécessaire au déboursement complet des projets dans le monde entier (3) est en nette réduction : avec 3,82 ans à fin 2001, il a été réduit d'un an depuis fin 1999 et est maintenant inférieur à ce qu'il était à fin 1997.

(3) (NDLR) Cet indicateur est calculé en divisant le Reste à Liquider (engagements ouverts restant à déboursier) en fin d'année par le montant des paiements effectués cette année-là.

Plus de paiements et moins de retards dans la Méditerranée

En 2001, la totalité des crédits d'engagements disponibles pour le programme MEDA ont été utilisés, ce qui n'était pas le cas auparavant. Au total, € 403,7 millions ont été payés par rapport aux € 412,5 millions disponibles. Quant à la proportion des sommes payées par rapport aux sommes engagées – c'est-à-dire promises, elle est passée de 26% pour la période 1995-1999 à 37,5% en 2000 et 53,2% en 2001. D'autre part, le niveau des engagements "dormants" – des projets pour lesquels aucun paiement n'est intervenu pendant deux ans – a presque diminué de moitié en 2001, ce qui indique dans une certaine mesure une amélioration réelle dans la réalisation des projets.

Les ressources humaines

Les progrès réalisés n'ont pu l'être que grâce à un renforcement considérable des moyens humains mis à la disposition de la DG EuropeAid. Quelles difficultés a rencontré EuropeAid dans ses premiers mois d'existence à cet égard et comment les a-t-il surmontées?

La Commission a en effet constaté qu'au cours des années 1990, les ressources humaines affectées à la gestion des aides extérieures ne s'étaient pas accrues proportionnellement à l'augmentation des montants à gérer. Il faut en effet garder en mémoire qu'en 2001, la Commission a engagé 3,4 fois les montants engagés en 1989 pour le monde entier ! La Commission a donc procédé à un rattrapage en 2001 et 2002 en affectant à l'Office un certain nombre de fonctionnaires supplémentaires : environ 340 sur la période dont 158 mis à disposition des Délégations dans le cadre du processus de déconcentration. Début 2001, l'Office a fait face à une situation particulièrement difficile car 22 % des postes de fonctionnaires étaient vacants. Compte tenu des mouvements de personnel, nous avons procédé à 280 recrutements en 2001. A ceci, il convient d'ajouter les 260 personnels externes recrutés pour faire face à la reprise par EuropeAid des fonctions autrefois assurées par les Bureaux d'Assistance Technique, lesquels ont cessé leurs activités courant 2001. Malgré la pénurie de ressources et les problèmes organisationnels inhérents à la création de tout Service d'importance, les activités se sont poursuivies sans accroc majeur, puisque les montants payés par EuropeAid en 2001 ont augmenté de 17% par rapport à l'année 2000.



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 29

19 avril 2002

La déconcentration dans la Méditerranée et ailleurs

La déconcentration se fait aussi en Méditerranée. Pouvez-vous nous en dire quelques mots ?

La déconcentration de la gestion de nos programmes d'aide extérieure vers les délégations de la Commission est un élément clé de la Réforme décidée en Mai 2000. La ligne de conduite de la Commission en la matière est que "tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près du terrain, ne devrait pas être géré ou décidé à Bruxelles". La Commission veut réaliser cette déconcentration d'ici 2004 vers toutes les Délégations où nous avons un volume significatif d'aide extérieure. Il s'agit donc d'une réorganisation d'une ambition sans précédent dans le monde de la coopération puisque nous devons couvrir près de 80 Délégations en 3 ans. Il a été décidé de procéder en 3 vagues successives : 21 Délégations en 2001, 27 Délégations en 2002 et 31 en 2003. Ceci constitue un défi majeur puisque le transfert des tâches et responsabilités vers les Délégations suppose un renforcement préalable de celles-ci en moyens humains, techniques et budgétaires. Pour vous donner une idée plus concrète de ce que cela implique, la première vague de l'exercice a nécessité le recrutement et la formation de plus de 300 agents, l'établissement de connexions informatiques sécurisées par satellite avec le siège pour ces 21 Délégations, la mise à niveau de leur équipement informatique et télécom et l'adaptation de l'espace bureau pour accueillir ces nouveaux collègues, ce qui bien souvent a imposé le déménagement vers de nouveaux bureaux. Outre le volet logistique, la déconcentration renforce la nécessité de mettre à la disposition des Délégations des outils de travail plus performants et d'assurer la formation des personnels à l'utilisation de ces outils. Sur tous ces volets, nos services ont dû travailler sans relâche pour s'assurer que début janvier, les premières Délégations "déconcentrées" aient à leur disposition les outils de base leur permettant d'assumer ces nouvelles tâches. La région Méditerranée a été pleinement associée à cet exercice puisque quatre Délégations de la région, et non des moindres, faisaient partie de la première vague : Egypte, Maroc, Tunisie et Turquie. En outre, je suis heureux de souligner que les Délégations de la zone Méditerranée ont été parmi les premières à faire le grand saut.

Bruxelles, les Délégations dans la zone Méditerranée et la déconcentration

- Pour faire face à leurs nouvelles responsabilités, les services de la Commission européenne qui mettent en oeuvre l'aide de l'UE aux Partenaires méditerranéens ont accru leurs moyens en personnel de façon spectaculaire, tant à la DG EuropeAid Office de coopération à Bruxelles que dans les Délégations chez les Partenaires. Cet accroissement a été obtenu à la fois par le recrutement de fonctionnaires et par l'intégration au sein de la Commission des activités de 20 bureaux d'assistance technique – les Meda Teams – qui ont fermé leurs portes en décembre dernier.

- La déconcentration s'est effectuée début janvier 2002 en Egypte, au Maroc, en Tunisie et en Turquie. Elle va se poursuivre à partir de juillet en Algérie, en Cisjordanie/Bande de Gaza, en Jordanie, au Liban et en Syrie. Elle implique un transfert considérable de responsabilités, de personnel et de ressources budgétaires du siège de la Commission à Bruxelles aux Délégations. Elle signifie que les programmes et projets bilatéraux MEDA vont être gérés



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 29

19 avril 2002

pour l'essentiel dans les Délégations. Lorsque ce processus sera achevé, EuropeAid aura surtout, pour les programmes bilatéraux, un rôle d'orientation, de conseil, de surveillance et d'audit.

- D'ores et déjà, les Délégations jouent un rôle important dans la promotion du dialogue entre l'Europe et la Méditerranée; elles organisent toute l'année des activités culturelles – rencontres, expositions et manifestations diverses. Elles mènent également des activités d'information qui assurent un lien direct entre l'UE et les Partenaires méditerranéens.

- Les Délégations assurent, chez les Partenaires méditerranéens, la visibilité de l'UE et de ses politiques: le Partenariat euro-méditerranéen dans son ensemble et en particulier les programmes gérés par EuropeAid, principalement MEDA - Les Délégations représentent pour la Commission à Bruxelles, en particulier pour EuropeAid, une source inestimable d'informations sur la situation chez les Partenaires.

- Le site Internet de la Commission européenne offre des informations sur les Délégations:

<http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/index.htm>

et présente les adresses et les sites Internet de ces Délégations:

<http://europa.eu.int/comm/external_relations/delegations/intro/web.htm>

La coordination avec les autres services

Bien entendu, EuropeAid Office de coopération n'est pas seul. Comment s'effectue la coordination avec les autres politiques de l'Union européenne et comment EuropeAid participe-t-il à l'élaboration des documents de programmation, nationaux et régionaux?

La Réforme décidée en mai 2000 fournit une réponse très claire. La Direction générale du Développement a la responsabilité de l'établissement des Cadres stratégiques et des documents de programmation pour les Etats ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) et la Direction générale des Relations extérieures pour les autres zones géographiques dont la Zone méditerranéenne. EuropeAid Office de Coopération est chargé de mobiliser les moyens financiers et humains permettant de traduire concrètement sur le terrain les orientations fixées dans les programmations. Pour ce faire, l'Office, directement depuis Bruxelles ou via les Délégations de la Commission pour les programmes gérés de manière déconcentrée, identifie les projets, les instruit, prépare les propositions de financement, puis assure la mise en œuvre technique, financière et contractuelle des projets. EuropeAid, la Direction générale du Développement et la Direction générale des Relations extérieures ont précisé dans un document comment devait s'organiser la coordination entre leurs services, notamment pour les phases de programmation et d'identification. Il est notamment prévu que lors de la phase de programmation, EuropeAid puisse apporter un appui technique en fonction des besoins des deux autres Directions générales. EuropeAid a aussi en charge la gestion des études contractées lors de cette phase. En outre, avant l'adoption formelle des documents de programmation, EuropeAid doit s'assurer de la disponibilité des ressources financières et humaines nécessaires à leur mise en œuvre.



DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 29

19 avril 2002

N-B: veuillez noter que, dans ce Dossier Spécial, le mot “projet” peut se rapporter à des projets, à des programmes ou à toute autre activité financée par l’UE, indépendamment de sa méthode de financement: classique, ajustement sectoriel, ajustement structurel, aide budgétaire directe, formule combinée, etc.

Instruments d’information sur le Partenariat Euro-Méditerranéen et le Programme MEDA

INTERNET

- Site EuropeAid Office de coopération <http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_en.htm>
- Site DG Relations extérieures<http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/index.htm>
- Site programme MEDA<http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm>
- L’*organigramme* d’ EuropeAid Office de coopération <<http://europa.eu.int/comm/europeaid/>>
- Le site MEDA programme se trouve actuellement sur le site Relations extérieures. A partir de mai, il se trouvera sur le site EuropeAid:
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/meda/index_en.htm>

RAPPORTS ANNUELS

- *L’aide extérieure de la Commission européenne en 2000*
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/aidco_2000_annual_report_intro_en.pdf>
MEDA en 2000 <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/meda/index_en.htm>

BROCHURES:

- *Le Processus de Barcelone Cinq ans après: 1995-2000*
<http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/brochures/barcelona-5yrs_en.pdf>
- *Le Processus de Barcelone: Le Partenariat euro-méditerranéen. Synthèse 2001, 2^e édition*
<http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication/review01.htm>

NOTES D’INFORMATION EUROMED

Description des activités menées par la Commission européenne dans le cadre du Partenariat euro-méditerranéen et du programme MEDA, notamment les activités régionales
<http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/brochures/infonotes_en.pdf>

PUBLICATIONS EUROMED

- Le Synopsis Euromed, lettre d’information hebdomadaire qui présente les principales activités se déroulant dans le présent et dans l’avenir proche.
- Le Dossier spécial, bulletin mensuel qui se concentre sur un aspect particulier.
- L’ « Euromed Report » sert à la diffusion rapide de documents officiels de l’UE – déclaration du Conseil, discours d’un commissaire, conclusions d’une réunion ministérielle.
- Le Calendrier mensuel du Processus de Barcelone attire l’attention du public sur les réunions officielles prévues dans le cadre du Partenariat.

Tous ces documents sont envoyés électroniquement par le biais de la **liste Euromedinfo**. Vous pouvez vous inscrire à cette adresse : europeaid-euromedinfo@cec.eu.int ou par fax : +32-2-295-56-65. Vous pouvez les trouver également sur

<http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm>