

Ministère des Affaires étrangères et européennes

**Évaluation de la coopération dans le domaine de la
formation initiale et continue des magistrats et
personnels judiciaires
(1999-2009)**

Volume 1 :

Rapport final
Janvier 2011

ITD . Eu
Europe

Innovation, Territoires et Développement en Europe
Adresse postale : 11 bis impasse Daunay - 75011 Paris
Bureaux en France à Paris et Thonon (74), à Bilbao, Helsinki et Luleå
Tél. : +33 143 70 21 59
Courriel : matthieu.lacave@itdeu.eu
www.itdeu.eu

Sommaire

LISTE DES ACRONYMES	4
INTRODUCTION : LES OBJECTIFS ET LE CHAMP DE L'ÉVALUATION	6
Les objectifs de l'évaluation	6
Le champ de l'évaluation	7
1 LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION.....	8
1.1 La coopération française en matière de formation des magistrats et personnels judiciaires : la perspective historique.....	8
1.1.1 De l'appui institutionnel à la coopération en matière de gouvernance et d'État de droit	8
1.1.2 Vers une approche marquée par l'expertise et la diplomatie d'influence.....	10
1.2 Les acteurs en présence	11
1.2.1 Le MAEE, responsable du pilotage stratégique et de la conduite des projets et actions	12
1.2.2 Les opérateurs	13
1.2.3 Les opérateurs relevant du ministère de la Justice	13
1.2.4 Le SCTIP du ministère de l'Intérieur (aujourd'hui DCI)	18
1.3 Approche méthodologique et limites de l'exercice d'évaluation	19
1.3.1 Les sources et les instruments de l'évaluation.....	19
1.3.2 Les limites de l'exercice d'évaluation.....	28
2 BILAN DES PROJETS ET ACTIONS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE 1999-2009	31
2.1 Bilan des projets et actions par bloc d'instruments	31
2.1.1 Le Fonds de Solidarité Prioritaire	31
2.1.2 L'assistance technique	36
2.1.3 Les autres interventions	38
2.2 Approche du bilan financier global et dimension géographique de la coopération française.....	47
2.2.1 Bilan financier.....	47
2.2.2 Couverture géographique.....	49
3 RÉPONSE AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES	54
3.1 Questions évaluatives générales.....	54
3.1.1 Une pertinence incontestable	54
3.1.2 Efficacité / effectivité : une efficacité généralement bonne tant en termes quantitatifs que qualitatifs	59
3.1.3 Des degrés d'efficacité contrastés.....	67
3.1.4 Des niveaux de cohérence variables	71
3.1.5 Une viabilité qui reste parfois à conforter.....	76
3.1.6 Un impact encore difficile à apprécier.....	81
3.2 Questions évaluatives spécifiques.....	85

3.2.1	Importance accordée à la formation initiale et continue des magistrats et greffiers	85
3.2.2	Rationalisation des interventions de la France en matière d'appui à la formation	87
3.2.3	Engagement des pays partenaires à assurer la viabilité des écoles de formation	90
3.2.4	Mobilisation d'autres partenaires	91
3.2.5	Pertinence et efficacité d'une approche multisectorielles	92
4	RECOMMANDATIONS	94
4.1	Recommandations à caractère stratégique	95
4.1.1	Recommandation 1 : Réaffirmer le rôle de coordination interministérielle du MAEE	96
4.1.2	Recommandation 2 : Renouveler l'approche « pays » par une concentration plus marquée des financements	98
4.1.3	Recommandation 3 : Explorer les voies d'un renforcement de la coopération à dimension régionale	100
4.1.4	Recommandation 4 : Renforcer et préciser la stratégie vis-à-vis des autres bailleurs de fonds	101
4.2	Recommandations à caractère opérationnel	102
4.2.1	Recommandation 5 : Améliorer l'efficacité et l'effectivité, la cohérence, l'efficience des projets pluriannuels et la viabilité de leurs résultats	102
4.2.2	Recommandation 6 : Optimiser la sélection et la gestion des assistants techniques	103
4.2.3	Recommandation 7 : Améliorer le ciblage des enseignements et des stages	103
4.2.4	Recommandation 8 : Développer le recours à l' <i>e-learning</i>	104

Liste des acronymes

- ADETEF : opérateur pour la coopération internationale des ministères de l'Économie, du Budget et du Développement durable
- AFD : Agence française de développement
- ANMO : Afrique du Nord et Moyen Orient
- ASEAN : *Association of South East Asian Nations*
- ASI : Attaché de Sécurité Intérieure
- AT : Assistant technique
- CAD / OCDE : Comité de l'aide au développement de l'Organisation pour la coopération et le développement économique
- CFJ : Centre de formation judiciaire (Sénégal)
- CICID : Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
- DCI : Direction de la Coopération internationale (Ministère de l'Intérieur) – ex-SCTIP
- DCP : Document Cadre de Partenariat
- DCSD : Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense du MAEE
- DGM : Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats
- ENA (Niger) : École Nationale d'Administration qui assure également la formation des magistrats
- ENG : École Nationale des Greffes (France)
- ENM : École Nationale de la Magistrature (France)
- ENMG (Madagascar) : École Nationale de la Magistrature et des Greffes
- FAC : Fonds d'aide et de coopération
- FIIAPP : Fondation Internationale et d'Amérique latine d'Administration et de Politiques Publiques (*Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas*)
- FSD : Fonds de social de développement
- FSP : Fonds de solidarité prioritaire
- FYROM : *Former Yugoslavian Republic of Macedonia* (Macédoine)
- IIPEC : Institut international pour les études comparatives
- IDLO : *International Development Law Organisation*
- ISP : *Institutional Support Programme* (Vietnam)
- JPP : *Judicial Partnership Programme* (Vietnam)
- JUSSEC : Justice et sécurité en région sahélo-saharienne (projet FSP)
- LSMP : *Legal Sector Master Plan* (Laos)
- MDVF : Maison du Droit vietnamo-françaises
- MGD : Mission de la Gouvernance démocratique
- MILDT : Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
- MJLDH : Ministère de la justice, de la législation et des droits de l'homme (Bénin)
- NTIC : nouvelles technologies de l'information et de la communication
- OHADA : Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
- OIF : Organisation internationale de la francophonie
- OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
- ONUDC : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
- OSCE : Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
- PASEJ : Appui au programme sectoriel Justice (Projet FSP, Sénégal)
- PAJED : Programme d'appui à la Justice et à l'Etat de droit (UE, Niger)
- PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
- RCA : République centrafricaine
- RDC : République démocratique du Congo
- RCN Justice et Démocratie : Rendre Justice, Donner droit au droit, Pour affermir la démocratie (ONG belge)
- SCAC : Service de coopération et d'action culturelle
- SCTIP : Service de Coopération technique internationale de police (devenu DCI en septembre 2010)
- SAEI : Service des Affaires européennes et internationales
- TD : télégramme diplomatique

- UNICRI : *United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*
- UNITAR : *United Nations Institute for Training and Research*
- USAID: *United States Agency for International Development*
- ZSP : Zone de solidarité prioritaire

Introduction : les objectifs et le champ de l'évaluation

Les objectifs de l'évaluation

La Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM) a souhaité procéder à une **évaluation « globale » de la coopération dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires**.

Les objectifs de l'évaluation étaient les suivants :

- En termes d'analyse des actions conduites et de bilan :
 - Mesurer la cohérence et l'efficacité de ce type de programmes
 - Apprécier le niveau d'appropriation des projets d'appui à la formation – un point qui doit répondre en particulier aux interrogations soulevées dans les évaluations des projets FSP
 - Définir si l'expertise française est mobilisée de manière satisfaisante (efficience)
- En termes de leçons tirées :
 - Engager une réflexion sur les actions réalisées et leur impact sur la gouvernance et le développement des pays bénéficiaires
 - Engager en particulier une réflexion sur le rôle des Écoles de formation judiciaire des pays partenaires
 - Engager un débat en interne sur la place à accorder à la formation (formation initiale et formation continue) dans une stratégie d'appui aux systèmes juridiques et judiciaires – c'est-à-dire « re-cadrer » les interventions dans les objectifs du Pôle État droit, Libertés et Reconstruction de la MGD
- En termes de réflexion stratégique et prospective :
 - Contribuer à l'élaboration d'une stratégie en matière d'appui aux systèmes juridiques et judiciaires
 - Formuler en tant que de besoin des propositions afin d'adapter le dispositif et de mobiliser les ressources de façon rationnelle
 - Déterminer s'il est nécessaire de privilégier des zones géographiques – et, si tel est le cas, lesquelles – et assigner la place que doit avoir la formation régionale et sous-régionale

Dans ce cadre, il s'agissait de répondre à un ensemble de questions évaluatives (voir le référentiel d'évaluation en annexe) :

- de caractère général (« critères d'évaluation ») : pertinence ; efficacité/effectivité ; efficience ; cohérence ; viabilité ; impact
- plus spécifiques : importance accordée à la formation initiale et continue des magistrats, greffiers en chefs et greffiers ; rationalisation des interventions françaises en matière d'appui à la formation ; engagement des pays partenaires à assurer la viabilité des écoles de formation ; mobilisation d'autres partenaires ; pertinence et efficacité d'une approche multisectorielle

Le champ de l'évaluation

L'objet de l'évaluation est l'appui français à la formation initiale et continue des magistrats, greffiers en chef et greffiers.

L'évaluation est « globale » comme indiqué précédemment, dans la mesure où elle a pris en compte l'ensemble des actions menées par la coopération française, quels qu'en soient :

- l'outil de financement : crédits centraux, crédits déconcentrés, FSP, assistance technique...
- les instruments : projets FSP, bourses, stages, missions de courte durée, assistance technique, actions diverses sur crédits annuels (achat de petit matériel, conférences régionales, etc.), actions de formation autofinancées par les pays bénéficiaires, actions de formation financées directement par les opérateurs français, participation à des programmes européens

En termes géographiques, l'évaluation a couvert l'ensemble de la zone de coopération du Pôle État de droit, Libertés et Reconstruction de la MGD.

L'évaluation a porté sur les actions de coopération menées sur les dix dernières années : 1999-2009.

Aux six missions de terrain prévues pour l'approfondissement des questions évaluatives a été ajoutée au mois de septembre, à la demande du MAEE, une mission en Chine pour l'évaluation spécifique du programme « Cent Juges », dont les résultats ont également nourri l'évaluation globale.

1 Le cadre général de l'évaluation

La coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires s'est révélée relativement difficile à appréhender, du fait d'une part des évolutions qui ont marqué la coopération au développement en général, et plus spécifiquement la coopération française, et de l'émergence d'un marché de l'expertise juridique et judiciaire, et d'autre part de considérations tenant aux rôles respectifs des différents acteurs de cette coopération.

Nous replacerons donc d'abord la coopération évaluée dans une perspective historique, et nous traiterons ensuite des acteurs en présence.

Par ailleurs, la disponibilité des sources s'est avérée inégale suivant les différents types d'actions et d'instruments de la coopération. Nous présenterons donc l'approche méthodologique que nous avons utilisée qui nous a amenés à cerner les limites de l'exercice d'évaluation en précisant les actions et instruments pour lesquels nous disposons des bases les plus sûres, et à l'inverse ceux pour lesquels les sources documentaires restent fragmentaires et/ou de portée restreinte.

1.1 La coopération française en matière de formation des magistrats et personnels judiciaires : la perspective historique

1.1.1 De l'appui institutionnel à la coopération en matière de gouvernance et d'État de droit

L'histoire de la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires doit être replacée dans la perspective ouverte par le sommet franco-africain de La Baule de 1990. Le 20 juin 1990, le Président de la République, François Mitterrand, prononçait lors de ce sommet la phrase suivante : « La France liera tout son effort de contribution aux efforts qui seront accomplis pour aller vers plus de liberté ».

Le sommet de La Baule a donc introduit dans la politique de coopération française avec l'Afrique, et de fait dans la politique de coopération française en général, l'idée d'une « conditionnalité démocratique ». Quelques années plus tard, le thème officiel du sommet franco-africain de 1996 a concerné « la bonne gouvernance et le développement ».

Cet infléchissement de la politique française s'inscrit lui-même dans une tendance affirmée à l'échelle internationale avec la fin de la guerre froide, qui a amené les bailleurs de fonds occidentaux et les organisations internationales à lier l'allocation de leurs aides au respect par les pays bénéficiaires d'un certain nombre de conditions fondées sur le lien entre démocratie et développement. La Banque Mondiale, dans un rapport de 1989 sur l'Afrique sub-saharienne¹, a lié libéralisation économique et légitimité du pouvoir, en mettant l'accent sur la nécessité d'une « bonne gouvernance » dans les pays bénéficiaires, entendue comme « un service public efficace, un système juridique fiable et une administration redevable envers les usagers ». Le PNUD a développé à partir de 1997 son concept de gouvernance

¹ Banque Mondiale, L'Afrique sub-saharienne. De la crise à une croissance durable. Étude de prospective à long terme, Washington DC, 1989.

démocratique qui met l'accent sur le développement humain. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a adopté les mêmes principes et mis en place un Réseau sur la gouvernance (GOVNET) visant à accroître l'efficacité de l'aide fournie par les donateurs à l'appui de la gouvernance démocratique.

Du côté européen, au fil des conventions de Lomé successives, la CEE, puis la Communauté européenne, et l'Union européenne, ont inclus l'idée de fonder la coopération sur le respect des droits de l'homme dans Lomé III (1985), ont autorisé des sanctions dans cette perspective dans Lomé IV (1990), puis ont élargi les critères d'accès à l'aide au respect des principes démocratiques et de l'État de droit dans la révision de Lomé IV (1995), et ont inscrit un « Pilier 1 : Dimension politique » dans l'accord de Cotonou établissant un partenariat avec les pays ACP (2000, avec révision en 2005). Les éléments essentiels de ce pilier étaient : le dialogue politique ; les politiques de consolidation de la paix, de prévention et de résolution des conflits ; le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques basés sur l'État de droit et la gestion transparente et responsable des affaires publiques ; une bonne gestion des affaires publiques.

Il faut également signaler la « Déclaration de Bamako » du 3 novembre 2000 adoptée par les États et gouvernements francophones, portant l'engagement des pays concernés en faveur de la consolidation de l'État de droit, de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, de la gestion d'une vie politique apaisée, du respect des droits de l'homme et de la promotion d'une culture démocratique.

Dans ce contexte général, les modalités d'intervention de la coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et personnels judiciaires ont évolué de la façon suivante :

- dans la période qui a suivi les indépendances des anciennes colonies, les magistrats des nouveaux États ont été formés en France à l'ENM (créée en 1958), comme auditeurs étrangers ;
- à partir de 1975, avec la création de l'École nationale d'Administration et de la Magistrature de Dakar, et jusqu'au début des années 2000, la coopération française apporte son appui à la création de structures nationales de formation (avec appui institutionnel, formation de formateurs, ingénierie pédagogique, matériels) ;
- pour la période la plus récente, les Écoles existant désormais, la coopération française tend à cibler davantage la formation continue et/ou les autres professionnels du droit.

Ce découpage chronologique ne reflète pas toutefois le changement d'approche amorcé dans la décennie 1990, entre le sommet de La Baule, d'une part, et l'Accord de Cotonou et la Déclaration de Bamako, d'autre part : **on est passé d'une approche fondée pour l'essentiel sur l'appui institutionnel aux nouveaux États à une approche dans laquelle la formation des magistrats et personnels judiciaires constitue un élément clé de l'établissement, du renforcement ou du rétablissement d'un État de droit, le juge étant chargé de « dire le droit ».**

Formellement, le passage de la « coopération institutionnelle » à la « coopération en matière de gouvernance » est acquis au début des années 2000². Au sein du Département, la création de la DGCID en 1998 a accéléré le processus en faisant prévaloir une conception fonctionnelle et très large de la coopération internationale³.

² On passe du « Bilan chiffré de la coopération institutionnelle 2000/2002 (2003) au « Bilan chiffré de la coopération en matière de gouvernance 2002-2004 » (Mai 2005).

³ Intégration de l'ancienne DGRCSST du Quai d'Orsay et des services de l'ancien ministère de la Coopération.

1.1.2 Vers une approche marquée par l'expertise et la diplomatie d'influence

Le milieu des années 2000 est caractérisé tout à la fois par une formalisation claire de la nouvelle approche et par le développement de la fourniture d'expertise juridique et judiciaire, dont l'expertise en matière de formation, qui participe de la diplomatie d'influence de la France.

La formalisation de l'approche « Gouvernance / État de droit »

En 2006, le Département (DGCID/DPDEV, Sous-direction de la Gouvernance démocratique) élaborait une « Stratégie Gouvernance de la coopération française »⁴ qui formalisait la nouvelle approche. Dans le premier axe prioritaire indiqué dans ce document, « Agir pour la refondation de l'État », un sous-axe était dédié au thème « Promouvoir l'État de droit et défendre les libertés » dans lequel sont associés les thèmes de la modernisation de la justice, du renforcement de la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure et du respect des droits de l'homme. Les actions relatives à la modernisation de la justice englobaient : des actions d'aide à la réforme et à la rénovation du droit ; des actions de formation des juges, des greffiers et des avocats à un exercice de leurs responsabilités conforme aux normes d'un État démocratique, sur la base de partenariats avec les institutions françaises appropriées ; des actions de soutien à la modernisation des juridictions et de l'organisation judiciaire.

Dans le même temps, ce document mettait en avant des préoccupations plus directement « utiles » en relation avec la justice⁵ :

- la sécurisation des relations juridiques, dans laquelle le rôle du juge est essentiel, explicitement mentionnée comme l'un des fondements du développement ;
- l'entraide pénale et civile internationale grâce à la convergence progressive des systèmes judiciaires vers des normes communes ;
- la sécurité intérieure, la lutte contre la criminalité y compris transnationale (corruption, trafics divers et blanchiment, terrorisme) dans le respect des règles démocratiques et des droits de l'homme.

Expertise et diplomatie d'influence

En 2004, le Ministère des Affaires étrangères⁶ et le Ministère de la Justice publiaient conjointement une brochure intitulée « L'expertise juridique française » dans laquelle les thèmes de la formation des magistrats et des personnels de justice tenaient une place importante. Si le terme de « coopération » restait présent dans la brochure dans le chapitre intitulé « Les modalités de coopération » (coopération bilatérale, programmes de coopération multilatéraux, jumelages de juridictions et d'organismes représentant les professions), force est de constater que c'est bien l'expertise qui est mise en avant.

En 2006, le document « Stratégie Gouvernance » évoqué plus haut indiquait : « La qualité de la coopération devrait ... moins se mesurer à sa capacité d'imposer des normes universelles maniées de façon abstraite par le biais de la conditionnalité qu'à celle d'apporter à chaque partenaire une expérience et une expertise spécifiques pour lui permettre d'élaborer ses propres politiques » (ce qui permettait notamment de prendre en compte les droits « coutumiers » et les systèmes de médiation traditionnels).

⁴ Stratégie validée par le CICID du 5 décembre 2006 (édition 2007).

⁵ Pp. 8-10.

⁶ Pour le MAE : DGCID, Direction du développement et de la coopération technique, Sous-direction de la gouvernance. Pour le Ministère de la Justice : SAEI, Sous-direction de l'expertise et des relations internationales.

Ce glissement est à mettre en rapport avec les opportunités ouvertes par la multiplication des programmes de l'Union européenne faisant appel à de l'expertise par voie d'appels d'offres, ainsi qu'avec l'apparition d'un marché de l'expertise juridique et judiciaire au niveau mondial, sur lequel les opérateurs français – ENM, ENG, et groupements comme ACOJURIS – sont désormais appelés à se positionner⁷ ; une des missions de la DGM est d'ailleurs aujourd'hui de promouvoir une approche collective des acteurs français à l'international et de valoriser le savoir-faire et l'expertise françaises.

Sur ce marché, ainsi que sur le marché créé par les appels d'offres de l'UE, l'expertise française est en concurrence avec celle des autres grands pays. S'y ajoute, en termes d'influence, une concurrence entre le système juridique anglo-saxon de la *common law* et les systèmes de droit continental ou « romano-germaniques », dont le système français, avec évidemment une dimension liée à la francophonie.

Une situation nouvelle s'est ainsi développée, dans laquelle il ne s'agit plus seulement pour la coopération française de renforcer, consolider ou rétablir l'État de droit par la formation des magistrats et personnels judiciaires dans des pays acquis par avance au système juridique et judiciaire français, mais aussi de se positionner avec succès sur des marchés ouverts à la concurrence pour amener des pays à préférer le système français (ou continental) au système anglo-saxon.

Dans le même temps, la coopération française est de plus en plus appelée à apporter des réponses « au niveau multilatéral et européen avec les autres acteurs du développement »⁸.

La coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires relève donc aujourd'hui aussi bien de la diplomatie d'influence que de l'aide au développement, en fonction des pays auxquels elle s'adresse. L'ambivalence de cette coopération est reflétée dans les objectifs assignés à la DGM, mise en place en mars 2009⁹ : elle doit « contribuer à l'élaboration d'une mondialisation mieux régulée et plus solidaire, et en particulier réduire les risques potentiels de la mondialisation tout en maximisant les opportunités et en la rendant plus équitable » ; dans le même temps, elle concourt tant à renforcer l'influence de la France et à défendre et promouvoir ses intérêts politiques et économiques qu'à « adapter les priorités de notre coopération pour le développement au nouveau contexte international, et notamment, en termes de solidarité, aider les pays du sud à renforcer leurs capacités institutionnelles et à devenir des acteurs à part entière de la mondialisation ».

1.2 Les acteurs en présence

Le MAEE a la responsabilité de la coordination de l'ensemble de la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires. Néanmoins, les actions de coopération sont conduites par des opérateurs et des personnels qui relèvent en tout premier lieu du ministère de la Justice, et pour certains du ministère de l'Intérieur.

Le ministère de la Justice dispose de son propre Service des affaires européennes et internationales, ce qui soulève le problème de la cohérence entre sa stratégie internationale et celle du MAEE.

⁷ Nicolas Tenzer, L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^{ème} siècle – Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence, 7 mai 2008.

⁸ Projet de la DGM, 2009, p. 9.

⁹ Par la fusion de l'ancienne DGCID, de la direction des affaires économiques (DE) et des services économiques de la direction des Nations unies (NUOI).

1.2.1 Le MAEE, responsable du pilotage stratégique et de la conduite des projets et actions

Les projets et actions faisant l'objet de l'évaluation s'inscrivent dans le cadre de la politique de coopération menée par le ministère des Affaires étrangères et européennes en faveur de l'établissement et de la modernisation de la justice dans un certain nombre de pays. Pendant la période couverte par l'évaluation, c'est la DGCID / Direction du développement / Sous-direction de la gouvernance démocratique (Bureau de l'État de droit et des libertés publiques) qui a eu la responsabilité de la conduite de ces projets.

Depuis la création de la DGM en mars 2009, cette responsabilité relève du Pôle État de droit, Libertés et Reconstruction de la Mission de la gouvernance démocratique (MGD), au sein de la Direction de l'Économie globale et des Stratégies de Développement.

Il est attendu de la création de la DGM qu'elle améliore le pilotage stratégique du MAEE et qu'elle renforce la tutelle sur les opérateurs¹⁰.

Les actions de coopération du MAEE dans le domaine de la promotion du droit et de la modernisation de la justice se concrétisent au moyen de crédits annuels, ou bien par le biais de projets pluriannuels du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) (projets « pays »¹¹, projets « inter-états »¹², « programmes mobilisateurs »¹³). La politique de coopération avec les pays bénéficiaires est définie dans les Documents cadres de partenariat (DCP), instruments de cadrage pluri-annuels de l'aide française avec les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP) – les DCP sont signés pour une période de 5 ans.

Les postes mettent également en place, hors projets FSP, des actions de coopération en matière juridique et judiciaire (colloques, séminaires, bourses, stages, etc.). Des actions de coopération régionale sont aussi organisées et financées par la coopération française.

Enfin, le MAEE participe à des programmes européens comme le programme EUJUSTLEX de formation des juges irakiens, dans le cadre de la Mission intégrée « État de Droit » de l'Union européenne pour l'Irak, et le programme EUROsociAL, programme régional pour la cohésion sociale en Amérique latine, qui comprend un sous-programme « Justicia ».

Les projets sont mis en œuvre par les postes et par un réseau d'assistants techniques et attachés régionaux de coopération, animé par le MAEE, issus en quasi-totalité, pour ce qui est des projets couverts par l'évaluation, de la magistrature.

En termes de priorités géographiques, la « Stratégie gouvernance » de 2006 mettait en avant « des enjeux différents selon les zones d'intervention » tout en indiquant que **les actions de coopération s'adressaient en priorité aux pays en développement, notamment les moins avancés, et plus spécifiquement aux pays de la ZSP**¹⁴, « où la gouvernance démocratique est une condition nécessaire à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ». Au-delà de cette priorité, il était précisé que l'action de la France devait s'adapter à la situation des pays en distinguant : les pays en situation de post-conflit ; les États fragiles¹⁵ ; les pays émergents ou en transition ; les pays

¹⁰ <http://www.senat.fr/rap/a09-102-3/a09-102-37.html>

¹¹ Projets bilatéraux contribuant au développement d'un pays partenaires.

¹² Projets bénéficiant à un groupe d'États déterminé, réunis le plus souvent dans une organisation intergouvernementale.

¹³ Contributions à des thèmes sectoriels transversaux de développement.

¹⁴ On rappelle que la ZSP a été définie par le gouvernement français en 1998 comme celle où « l'aide publique, engagée de manière sélective et concentrée, peut produire un effet significatif et contribuer à un développement harmonieux des institutions, de la société et de l'économie ». La liste des pays de la ZSP pertinente pour la présente évaluation a été établie par le CICID du 14 février 2002.

¹⁵ On notera que le concept d'« État fragile » devait faire l'objet d'une « réflexion interministérielle pour élaborer une stratégie française à l'horizon 2007 » de façon à permettre d'adapter les actions aux spécificités des situations.

candidats à l'entrée dans l'Union européenne et de proximité géographique¹⁶. **Les projets FSP, incluant la présence d'assistants techniques (AT) ont été utilisés pour répondre aux besoins de ces différentes catégories** (ex. : Congo après la guerre civile), sauf pour la dernière située hors de la ZSP où la coopération française a utilisé les AT et d'autres instruments (à l'exception d'un FSP en Serbie).

1.2.2 Les opérateurs

Les principaux opérateurs relèvent du ministère de la Justice. Il s'agit du Service des affaires européennes et internationales qui met à disposition de l'expertise à travers le détachement de magistrats, ainsi que de l'École Nationale de la Magistrature (ENM) et de l'École nationale des Greffes (ENG), qui interviennent dans les actions de formation. On doit également tenir compte des activités internationales des juridictions françaises, ainsi que du rôle d'un groupement d'expertise, ACOJURIS.

Le ministère de l'Intérieur est impliqué à travers les Attachés de sécurité intérieure (ASI) relevant du Service de coopération technique international de police (SCTIP).

1.2.3 Les opérateurs relevant du ministère de la Justice

1.2.3.1 Le SAEI

Le SAEI coordonne l'action internationale du Ministère de la Justice et lui donne sa cohérence. Il n'est pas amené à faire de la formation, tout au plus de la sensibilisation.

Nous avons inscrit le SAEI parmi les opérateurs dans la mesure où c'est par son intermédiaire que l'assistance technique compétente est fournie pour les projets et actions conduits par le MAEE. On notera, avec N. Tenzer¹⁷ qu'il n'est pas toujours facile de trouver les experts appropriés parmi les magistrats (problèmes de disponibilité pour les missions de courte et moyenne durée ; absence de reconnaissance en termes de carrière des parcours internationaux pour les missions de longue durée).

Le SAEI comprend trois bureaux : Droit comparé, Questions institutionnelles (relatives aux pays de l'élargissement, rapports avec la Commission européenne, DG Justice, information en liaison avec l'ENM, notamment en ce qui concerne le Réseau européen de formation judiciaire) et Coopération. Ce dernier est chargé de la mise en œuvre de l'assistance technique pour l'ensemble du Ministère de la Justice. Il couvre tous les domaines dans lesquels le ministère est compétent, avec néanmoins une nette domination du pénal. Il est en relation avec les Ministères de la Justice, les Cours suprêmes, les Conseils Supérieurs de la Magistrature des pays partenaires et s'occupe de la réception de délégations étrangères et de l'organisation de missions d'experts.

Les zones géographiques d'intervention du SAEI recoupent celles du MAEE, chaque rédacteur « géographique » du SAEI ayant un *alter ego* au sein du Pôle État de droit de la Mission de la Gouvernance Démocratique. Les contacts sont au minimum hebdomadaires.

Le Bureau de la Coopération travaille avec environ 70 pays par an.

Le SAEI a élaboré au début de 2010 un programme de travail pluri-annuel jusqu'en 2012, véritable feuille de route du Ministère de la Justice pour les relations

¹⁶ Cette catégorisation a été revue par le CICID de juin 2009 : cf. infra § 4. Recommandations.

¹⁷ Op. cit., pp. 280 s.

internationales. Il distingue des zones d'importance majeure et propose un partage des tâches conformément au décret du 9 juillet 2008 (et aux arrêtés qui l'accompagnent) sur l'organisation du ministère de la Justice. Le Ministère de la justice est soumis aux décisions du CICID auquel il participe pour le champ de la coopération. Cependant son rôle dans l'animation du pilier « Justice, Liberté, Sécurité » (JLS) de l'Union européenne lui confère un champ d'intervention spécifique d'expertise dans les Etats-Membres nouvellement entrés ou dans les pays candidats à l'adhésion ou du voisinage.

Fort de ces deux mandats, le SAEI privilégie trois zones géographiques:

- l'Union européenne (où l'on peut tirer parti des financements de la Commission),
- les pays candidats à l'entrée dans l'UE (Turquie comprise),
- les pays entrant dans la dynamique de l'Union pour la Méditerranée (avec une extension sur le Moyen-Orient, notamment le Qatar).

Viennent ensuite :

- le bloc Russie – Asie centrale avec cependant des logiques différentes (présence en Russie d'un magistrat de liaison et importance des relations bilatérales via le poste ; fort investissement politique sur l'État de droit en Asie centrale de l'UE et du multilatéral),
- la Chine avec un ciblage nécessaire des actions (exemple du programme « Cent Juges »),
- l'Asie du Sud-est (Vietnam, Indonésie),
- l'Amérique latine, prise en compte dans sa globalité, notamment via le programme européen EUROsociAL
- l'Afrique francophone, où des écoles de formation existent désormais et où les actions doivent se concentrer sur des stages de perfectionnement.

Les outils utilisés pour la mise en œuvre de cette stratégie sont les suivants :

- un travail avec les professions (avocats, huissiers, notaires...),
- la maximisation de la capacité à travailler sur des financements multilatéraux (ne serait-ce que pour pallier la baisse des crédits français de coopération) – dans cette perspective, on utilisera notamment le futur GIP (ACOUJURIS),
- le renforcement des partenariats avec les autres opérateurs (notamment le SCTIP du ministère de l'Intérieur, dans la mesure où le SAEI considère que les opérations « justice-police » fonctionnent bien),
- le maintien d'un dialogue constant avec le MAEE.

Au cœur de cette coopération avec le MAEE se trouvent les assistants techniques, qui, quand ils sont magistrats, sont détachés du ministère de la Justice et placés sous l'autorité de la DGM (d'où quelques faiblesses parfois dans la coordination administrative des affectations : absence de lettre de mission, mauvaise circulation des rapports de mission notamment). Par ailleurs, la position des AT n'est pas toujours confortable : ils sont à la fois placés auprès des autorités locales et des SCAC. Leur mission peut relever d'un domaine politique susceptible de les mettre en porte à faux par rapport à l'ambassade de France.

De façon générale, force est de constater que **les priorités géographiques du SAEI sont très différentes de celles du MAEE. Cette constatation est particulièrement nette pour les pays d'Afrique francophone, qui sont une priorité du MAEE ,conformément aux instructions du CICID, et qui se trouvent relégués par le SAEI en dernière place, au motif que des écoles de formation y existent. Le SAEI est ainsi positionné sur la fourniture d'expertise plutôt que sur l'aide au développement.**

Par ailleurs, dans le cadre de la coopération institutionnelle qu'il soutient, le SAEI ne semble pas inscrire parmi ses objectifs prioritaires les thèmes relatifs à la gouvernance et à l'État de droit.

Le SAEI entend donc clairement jouer la carte des financements européens et multilatéraux, tandis que les actions de coopération bilatérale « classique » sont financées sur crédits du MAEE, à commencer par l'assistance technique.

1.2.3.2 L'ENM

L'ENM a le monopole de la formation initiale et continue des magistrats. En tant que telle, elle est l'interlocuteur régulier du MAEE pour la coopération. Il existe un « domaine d'intersection » entre SAEI et ENM, qui concerne les techniques et pratiques professionnelles.

La première promotion de l'ENM en 1960 comptait plus d'auditeurs étrangers que de français, dans le contexte de la décolonisation. De fait, la coopération internationale de l'ENM s'est avant tout développée en Afrique, avec dans un premier temps, la formation de magistrats en France puis l'appui à la création de structures nationales. Dans les années 1990, après la chute du Mur de Berlin, l'ENM s'est tournée vers les pays d'Europe centrale et orientale, à la demande de ces pays, la formation des personnels judiciaires étant considérée par essence comme une spécificité du droit continental (par opposition à une certaine aversion des pays de *common law* à l'idée d'une formation spécifique pour les magistrats).

Les interventions de coopération internationale de l'ENM aujourd'hui sont diverses :

- Accueil en France des magistrats étrangers, en formation initiale classique :
Actions financés par l'Etat d'origine ou le MAEE, de formation initiale dans le cadre de la reconstruction des États (événements politiques, catastrophes comme Haïti : la promotion 2010 des juges haïtiens est exceptionnellement accueillie en France), formation continue (financée par le MAEE, le pays d'origine ou l'ENM elle-même).
Au-delà de ces actions sur « catalogue », l'ENM fait du « sur mesure » (actions ponctuelles à la carte à la demande de certains pays, dans le cadre de programmes européens ou internationaux, ou dans le cadre de coopérations bilatérales financées par le MAEE) : EUJUSTLEX pour la formation de magistrats irakiens (financement UE), programme « 100 Juges » avec la Chine (financement MAEE).
- Actions conduites à l'étranger en formation continue « sur mesure » :
 - Actions bilatérales :
Conduites par des magistrats et des universitaires (fichier de 150 experts), financées par les États clients, par la coopération française, plus marginalement par l'ENM elle-même (aux Philippines, sur un projet appuyé par la BAD - ligne budgétaire « Justice sans frontières » pour l'envoi de magistrats français pour des missions de 15 jours), par des opérateurs, par des organismes internationaux (BM, ONU, BID, etc.).
 - Actions multilatérales :
Participation à des projets européens ou internationaux via ACOJURIS dont l'ENM est sociétaire.
- Formation des formateurs :
 - Interventions dans les autres ENM ou centre de formation des professions judiciaires (ingénierie pédagogique et gestion ; assistance technique aux établissements).
 - Exportation de savoir-faire.Ces actions financés par les États, la coopération française, et l'UE en multilatéral.

Il est important de souligner l'avantage lié à la « durabilité » de ses actions (exemple de Saint Domingue où des actions sont menées depuis 1998-99 et qui pourrait déboucher sur un « pôle régional »).

▪ Initiatives régionales :

La stratégie de l'ENM consiste à trouver des « points focaux » pour attirer les magistrats d'une région géographique déterminée :

- Caraïbe : Saint-Domingue – et appui sur la Guadeloupe et la Martinique), ainsi que sur le CIFAD (lutte anti-drogue)
- Afrique de l'Ouest : CFJ (Dakar) – également lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT)
- Moyen Orient : l'ENM est actuellement à la recherche d'un pays qui puisse assumer financièrement l'opération ; le réseau euro-arabe de formation judiciaire a été créé en 2009 (une initiative de l'ENM)
- Asie centrale où le MAEE travaille sur la « régionalité » de l'Asie centrale (projet encore peu avancé, financements UE et BAD)

Pour le futur, l'ENM entend repenser sa coopération internationale pour mieux la rationaliser, la financer, et renforcer ses exportations d'expertise, à travers les pistes suivantes : développement d'implantations régionales (voir ci-dessus) ; développement de réseaux ; développement de réseaux internationaux comme le réseau européen de formation judiciaire¹⁸ ou le réseau euro-arabe de formation judiciaire (UE/ Ligue Arabe : assemblée constitutive en octobre 2010 à Alger) ; création de réseaux d'influence (échanges internationaux de magistrats du projet « Justice sans frontières », visites croisées de magistrats sur court et long terme) ; renforcement de la coopération multilatérale par réponse à des appels d'offres européens et internationaux (voir le rôle d'ACOURIS) ; accueil de magistrats en formation initiale à Bordeaux (cette forme de coopération qui avait cessé avec la création d'ENM dans le monde peut évoluer avec la nouvelle formation de l'ENM, plus courte et donc mieux adaptée aux années universitaires et moins onéreuse).

Au total, l'ENM a une stratégie que l'on peut qualifier de la façon suivante :

- **diversification géographique, avec cependant la volonté de structurer des « pôles régionaux » ;**
- **diversification des sources de financement et des bailleurs : au-delà des financements du MAEE, des financements de l'UE et multilatéraux, rémunération pour prestation de services par les États clients, et même dans certains cas autofinancement d'interventions considérées comme des investissements pour le futur.**

On peut considérer que l'ENM a mis en place une stratégie d'autonomie, fondée avant tout sur la prestation de services et d'expertise via un large éventail de financements. Le champ géographique d'intervention de l'ENM couvre toutes les régions du monde, en zone de concentration de l'aide, comme en zone d'influence. Aussi la stratégie de l'ENM ne s'inscrit-elle pas toujours clairement dans les objectifs « renforcement de la Gouvernance / État de droit » portés par le MAEE.

1.2.3.3 L'ENG

Aux termes de l'arrêté du 5 mars 2001, l'École nationale des greffes est un « service à compétence nationale et assure dans le secteur international des missions de formation et

¹⁸ www.ejtn.net

de coopération technique ». Des actions de coopération, notamment à destination des pays d'Afrique, étaient engagées avant la parution de ce décret mais ce n'est qu'en octobre 2002, avec la structuration du service des relations internationales avec la nomination d'un greffier, que les actions internationales de l'École se sont développées.

Les actions internationales de l'ENG sont financées par les ambassades par la prise en charge des frais de transport et le versement de *per diem* à l'expert conformément au règlement du MAEE, dans le cadre de la coopération bilatérale. L'ENG participe également à des programmes européens.

1.2.3.4 Les juridictions françaises et leurs activités internationales

Certaines juridictions françaises sont également engagées via des accords internationaux et mènent des actions de coopération, qui comprennent parfois un volet « formation continue et échanges sur les pratiques professionnelles ». Ces actions prennent généralement la forme de visites de travail et de stages de magistrats étrangers s'appuyant parfois sur des conventions de jumelage. Ces visites et stages concernent en principe des magistrats des cours suprêmes des pays concernés.

On retiendra en particulier l'exemple de la Cour de Cassation et de l'Association des hautes juridictions de cassation ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF).

Au niveau bilatéral, la Cour de Cassation a conclu des conventions de coopération avec de nombreuses cours, notamment au Canada et dans les pays francophones, qui permettent des réflexions communes et des partages d'expérience. Les programmes de formation ont une dimension technique, mais ont aussi pour ambition de donner aux magistrats de pays dont les systèmes judiciaires sont en construction des repères professionnels, éthiques et statutaires. Ils permettent également de renforcer et d'asseoir l'influence du système juridique et judiciaire français.

Au niveau international, l'AHJUCAF a été créée en 2001 à l'initiative de 34 cours suprêmes, dont la Cour de cassation, et de l'OIF. La finalité de l'association, financée par les cotisations des pays membres et par des subventions de l'OIF, est d'améliorer le fonctionnement des systèmes judiciaires des pays en développement et émergents, tout particulièrement en Afrique, et de leur apporter un soutien institutionnel, juridique et technique.

1.2.3.5 ACOJURIS

L'Agence de Coopération Juridique Internationale ou ACOJURIS, association à but non lucratif, regroupe l'ensemble des acteurs du monde juridique et judiciaire (ministère de la Justice, ministère des Affaires étrangères, Secrétariat Général pour les Affaires européennes, Universités) et a pour objet prioritaire de préparer et de gérer les projets de coopération dans le cadre des programmes multilatéraux, en répondant notamment à des appels d'offres ouverts à la concurrence.

Sa création a fait suite au développement récent de la coopération juridique et judiciaire sur financement multilatéral à destination des pays de l'Europe de l'Est, des pays de la Méditerranée, des pays de l'ex-URSS, des pays d'Afrique et des pays d'Amérique Latine.

Avec ses différents partenaires, l'équipe de l'Agence participe au développement de l'expertise juridique et judiciaire institutionnelle française :

- en répondant aux demandes d'expertise émanant des organisations internationales et des pays bénéficiaires ; en mobilisant experts et spécialistes ;
- en mettant en place des partenariats européens et internationaux pour développer une expertise conforme aux souhaits des États destinataires de cette

- coopération ; ACOJURIS conduit de nombreux projets en collaboration avec des partenaires européens apportant ainsi une expertise comparative ;
- en préparant et en gérant des projets de coopération associant l'ensemble de ses membres, en mettant en place des équipes d'experts pluridisciplinaires (juges, avocats, professeurs d'Université...) ;
 - en apportant à ses experts les outils de management et d'évaluation adaptés au regard des priorités, des besoins individuels, des demandes des pays bénéficiaires de cette coopération, des objectifs du projet et des résultats attendus ;
 - en recherchant des financements multilatéraux pour les actions de coopération internationales développées par les professions juridiques et judiciaires dans le cadre des programmes internationaux ;
 - en développant des instruments d'évaluation des actions menées.

ACOJURIS fait partie des instruments de l'expertise française qui font actuellement l'objet d'une réflexion à la suite du Rapport Tenzer (2008) sur l'expertise¹⁹ et de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. L'expertise dans le domaine juridique et judiciaire a fait l'objet d'une « fiche stratégique » dans le Rapport Tenzer : ACOJURIS y est considérée « comme trop faiblement dotée » pour répondre efficacement aux appels d'offres à dimension juridique, en tout cas en dehors de la sphère européenne.

En principe, ACOJURIS devrait prochainement changer de statut et devenir un Groupement d'intérêt public (GIP).

1.2.4 Le SCTIP du ministère de l'Intérieur (aujourd'hui DCI)

Le SCTIP, Service de coopération technique international de police, a été créé en 1961 au lendemain des indépendances africaines afin de soutenir la création et la gestion des institutions policières dans les anciennes colonies (il est devenu en septembre 2010, suite à la réforme française sur le rapprochement de la police et de la gendarmerie, la Direction pour la Coopération Internationale).

Placé sous l'autorité du ministère de l'Intérieur, il a pour missions tant la coopération et le transfert de savoirs que l'échange d'informations sur la criminalité internationale. Il est représenté à l'étranger par les attachés de sécurité intérieure (ASI), placés sous l'autorité des ambassadeurs.

Les ASI sont amenés dans le cadre de leurs actions de coopération à mener des projets en lien avec la justice, notamment lors de séminaires de formation dont le public se compose de policiers, de gendarmes et de magistrats (1300 stages de formation sont ainsi organisés par an, 50 000 agents, en priorité gendarmes et policiers sont formés). Une collaboration de terrain existe en règle générale entre les ASI et AT du secteur gouvernance (police, douanes, sécurité aéroportuaire, justice, etc.). Des actions conjointes de formation sont notamment organisées sur des thématiques telles que l'enquête ou la police judiciaires. En Amérique Latine notamment (Équateur, République Dominicaine, Colombie, Venezuela, Argentine), de nombreuses formations ont eu lieu sur l'intégralité de la chaîne pénale, en y associant les différents acteurs.

¹⁹ Voir ci-dessus note 7.

Par ailleurs, dans les pays sans magistrat de liaison français, ni assistant technique justice ou gouvernance, l'ASI devient *de facto* l'expert sectoriel, amené à mettre en œuvre des actions de coopération judiciaire, et de formation des magistrats et des greffiers.

Dans le cadre de leur mise à disposition du ministère des Affaires étrangères, les ASI ont relevé jusqu'en 2010 de la DGCID, puis de la DGM. Ils relèvent désormais de la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD). Ce transfert risque d'altérer l'esprit dans lequel leurs missions sont conduites : les préoccupations exclusives de sécurité pourraient l'emporter sur la vision affichée dans la « Stratégie Gouvernance » de 2006 qui liait sécurité intérieure et respect des règles démocratiques, affectant ainsi les objectifs globaux affichés en matière de gouvernance et d'État de droit.

1.3 Approche méthodologique et limites de l'exercice d'évaluation

1.3.1 Les sources et les instruments de l'évaluation

Les instruments mis en œuvre pour la réalisation de la mission d'évaluation ont été les suivants :

- Collecte de la documentation pertinente
- Entretiens à Paris et à Bruxelles
- Enquête électronique
- Élaboration des fiches projets et de fiches pays
- Missions de terrain

1.3.1.1 Collecte de la documentation pertinente

Le caractère pertinent de la documentation renvoie aux périmètres de définition des « magistrats et personnels judiciaires » et de la « formation initiale et continue » :

- Magistrats et personnels judiciaires : conformément tant aux définitions classiques qu'aux termes de références de l'évaluation, il s'agit des magistrats du siège et du parquet, des greffiers en chef et greffiers
 - Se trouvent ainsi exclus du champ de l'évaluation : les notaires (par référence au projet FSP « Appui à la modernisation du notariat vietnamien ») et les autres auxiliaires de justice (avocats, avoués, huissiers) ; les policiers, y compris lorsqu'ils ont la qualité d'officier de police judiciaire²⁰ ; le personnel pénitentiaire
- Formation initiale et continue :
 - Les activités de formation entendues dans un sens strict recouvrent²¹ : les actions de formation initiale et continue proprement dites, stages inclus ; l'ingénierie pédagogique ; les processus de sélection et de formation ; la formation de formateurs

²⁰ Les policiers peuvent être aux côtés des magistrats les destinataires d'actions de formation continue ou assimilables à des actions de formation continue.

²¹ Nous faisons ici référence à la définition qui nous en a été donnée au SAEI du Ministère de la Justice.

- Les séminaires, les visites d'études et les missions d'experts n'en font en principe pas partie, et peuvent être considérés comme des actions de sensibilisation ou un apport d'expertise spécifique²²
- Néanmoins, nous avons choisi de retenir les séminaires de courte durée (parfois organisés à une échelle régionale) s'adressant totalement ou partiellement à un public de magistrats, dans la mesure où ils sont généralement considérés par les bénéficiaires (et par les organisations dont ils relèvent) comme un élément de la formation continue des magistrats. En effet, dans les pays où les ressources en matière de formation juridique sont faibles, ces séminaires jouent un rôle en matière de mise à jour des connaissances, y compris lorsque leur thème est très spécialisé. En outre, ces séminaires sont l'occasion de constituer ou de conforter des réseaux, et ont donc un effet de levier bénéfique pour la coopération française

Les documents collectés comprennent :

- tous les documents relatifs aux projets FSP (et FAC, lorsqu'il est nécessaire de remonter à des projets plus anciens) ;
- tous les documents relatifs aux assistants techniques (AT) qui ont exercé des activités de formation de magistrats et personnels judiciaires ;
- les documents relatifs aux actions menées par l'ENM ;
- les documents relatifs aux actions menées par l'ENG ;
- les documents relatifs aux séminaires, colloques et conférences destinés à un public de magistrats ;
- les documents relatifs aux programmes européens EUROsociAL (Commission) et EUJUSTLEX (Conseil) indiqués dans les termes de référence ;
- les informations émanant d'EGIDE sur les bourses et les stages.

Documents relatifs aux projets FSP

Nous avons procédé à la sélection des projets ou programmes FSP qui comportent un volet, plus ou moins important, relatif à la formation des magistrats et personnels judiciaires. Pour certains, la formation des magistrats et personnels judiciaires est une composante à part entière ; pour d'autres, il s'agit d'une action ou d'actions trouvant leur place dans des composantes plus larges.

Pour chacun d'eux, nous avons recensé les différents types de documents qui ont pu être recueillis, à savoir : les rapports de présentation ou les conventions de financement (ces documents ont le même contenu, sauf lorsque le rapport de présentation est disponible uniquement dans une version provisoire ; les évaluations à mi-parcours ; les évaluations finales internes ; les évaluations finales externes ; les rapports d'activité (périodiques) des AT ; les rapports de synthèse (fin de mission) des AT ; les autres documents éventuellement disponibles, tels que les comptes-rendus des comités de pilotage.

Sur l'ensemble des 34 projets FSP examinés²³ (on laisse de côté le Cameroun pour lequel les informations sont défaillantes, et Haïti), 23 comprennent une composante totalement ou essentiellement dédiée à la formation des magistrats et personnels judiciaires (le projet Afrique du Sud est trop récent pour être pris en compte et nous ne disposons pas d'informations).

²² Pour cette raison, nous n'avons pas retenu dans le périmètre de l'évaluation les visites organisées par la Cour de Cassation ni les actions du SAEI.

²³ Voir Tableau « Documents relatifs aux Projets FSP » en Annexe (vol. 2).

Dans les programmes Inter-états et les programmes mobilisateurs, la formation n'intervient que de façon secondaire, voire très mineure.

Sur l'ensemble des projets examinés, nous ne disposons ni du rapport de présentation ni de la convention de financement pour 14 projets. Il s'agit de : Bénin (n° 1998-09600), Burkina-Faso (n° 1998-007300), Burundi (n° 1999-037), Congo (n° 1998-0117), Éthiopie (n° 2000-90), Gabon (n° 1997-104), Laos (n° 2001-44), Madagascar (n° 1999-002100), Niger (n° 1995-0022), Rwanda (n° 1997-049), Sénégal (n° 1998-127), Tchad (n° 1996-0055), Vietnam (n° 2000-33), OHADA (n° 1995-09). Ce sont des projets anciens, pour la plupart des projets FAC. On y ajoutera le Mali (n° 2000-112) pour lequel nous n'avons qu'un document à l'état d'avant-projet.

Nous disposons au total de 4 évaluations finales internes (et d'une fiche résumant une telle évaluation) et de 12 évaluations finales externes (dont un rapport provisoire). L'absence d'évaluations finales est normale pour les projets récents (décision prise en 2006 et après). Les projets plus anciens n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation – ou dont l'évaluation n'est pas disponible – sont les suivants : Serbie (n° 2001-139), Burkina-Faso (n° 2002-134), Lutte contre le blanchiment (n° 2004-8), RDC (n° 2005-15), Sénégal (n° 2005-72), Tchad (n° 2005-32), Appui aux actions de l'OHADA (n° 2005-55)²⁴. Pour certains de ces projets, nous disposons néanmoins de rapports d'activité des assistants techniques.

Enfin, 8 évaluations ou rapports de mission à mi-parcours sont disponibles (dont une à l'état de TD).

Au total, le matériel disponible est relativement disparate, mais permet néanmoins globalement une approche satisfaisante des projets. On regrettera cependant le fait que l'on n'est pas toujours assuré, notamment pour les rapports de présentation, de disposer des versions finales (ou officielles) des documents²⁵.

Documents relatifs aux assistants techniques (AT)

Les documents relatifs aux assistants techniques sont beaucoup plus disparates.

Nous n'avons que très peu de lettres de mission et de fiches de poste au regard du nombre de postes d'AT Justice qui ont été financés :

- une lettre de mission (14 mars 2008) pour un conseiller technique, chef de projet, placé auprès du Ministre de la Justice et de la Sécurité publique en Haïti
- deux projets de lettre de mission :
 - pour le magistrat, assistant technique détaché auprès du Ministère de la Justice de Roumanie – magistrat qui doit contribuer à des activités de formation (projet non daté, mais de 2009)
 - pour un conseiller pour l'ensemble des questions relevant du domaine judiciaire en Serbie
- quatre fiches de poste pour des assistants techniques « Justice » :
 - Serbie : conseiller pour l'ensemble des questions relevant du domaine judiciaire
 - Ukraine : conseiller pour l'ensemble des questions relevant de la coopération judiciaire franco-ukrainienne (activités de formation)
 - Bosnie-Herzégovine : Procureur (senior) pour les questions relevant du crime de guerre au Bureau du procureur et conseiller pour les questions de

²⁴ Pour les projets décidés en 2005, les retards dans l'exécution peuvent expliquer l'absence d'évaluation.

²⁵ Ex. : le rapport de présentation du projet Suriname (n° 2008-37).

coopération juridique et judiciaire franco-bosnienne (réforme de la justice,
formation des professionnels de justice...)

- Bosnie-Herzégovine : associé juridique auprès de la Cour d'Etat

Heureusement, nous disposons d'un certain nombre de rapports d'activité d'AT, dont certains ont été cités plus haut à propos des FSP, et d'autres concernant des activités non liées à un FSP. Ces rapports d'activité sont tantôt annuels (et la périodicité de ceux dont nous disposons est très irrégulière), tantôt des rapports de fin de mission). Ils couvrent 18 pays²⁶.

Par ailleurs, les projets FSP font mention des AT mis à disposition pour l'exécution du projet (et bien entendu des chefs de projet).

L'ensemble de ces documents nous a permis de proposer une reconstitution des postes d'AT Justice ayant exercé des activités de formation et des années correspondant aux postes.

Néanmoins, ce travail s'est avéré très complexe, en particulier parce que :

- certains AT placés auprès des ministères de la Justice comme conseillers et qui n'étaient pas au départ supposés avoir des activités de formation ont été amenés à en avoir ;
- les AT ont assez souvent contribué à élaborer un projet FSP dans le pays dans lequel ils étaient en poste (ex. : Mali, Niger, RDC, Sénégal) ; dans ce cas, leur présence a donc précédé le projet FSP dans lequel on trouve une composante « Formation » pour laquelle un AT est prévu.

Documents relatifs aux actions menées par l'ENM

La documentation qui nous a été adressée par l'ENM comprend :

- les bilans d'activité du département international pour 2008 et 2009 ;
- le tableau des formations dispensées sur la période 1999-2009 indiquant le type de formation (généraliste, spécialisée, stages individuels liés ou non à une session de formation, les thèmes, la durée, le nombre de magistrats et le nombre de pays concernés ;
- des tableaux « pays » indiquant pour chaque pays entre 1999 et 2009 : les magistrats reçus en formation, les visites de délégations en France, les missions.

Toutes les actions recensées par l'ENM sont par définition considérées comme concernant la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires.

Comme on l'a signalé précédemment, le financement des actions peut être très divers, sachant que certaines actions sont financées par le MAEE et peuvent se trouver liées notamment à des projets FSP.

Il n'a pas été possible d'obtenir de l'ENM la ventilation des actions par sources de financement. Nous ne disposons que de quelques chiffres globaux.

Nous avons en revanche recueilli des données précises sur le programme de coopération franco-chinoise « 100 Juges » dans lequel l'ENM intervient comme l'un des opérateurs, et qui est financé sur les crédits du Poste à Pékin (ces données nous ont été fournies par le Poste).

Documents relatifs aux actions menées par l'ENG

²⁶ Bosnie-Herzégovine, Burkina-Faso, Cameroun (une note), Congo, Éthiopie, Haïti (une note), FYROM, Madagascar, Mali, Niger, RCA, RDC, Roumanie, Rwanda, Sénégal, Serbie, Tchad, Ukraine.

Le département des Relations internationales de l'ENG nous a fait parvenir :

- les Rapports d'activité du secteur international 2007, 2008 et 2009 ;
- les tableaux de bord des activités à l'international 2006, 2007, 2008 et 2009 détaillant les visites de délégations étrangères, les formations dispensées lors de ces visites, les stages, les missions à l'étranger.

Toutes les actions recensées par l'ENG sont par définition considérées comme concernant la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires.

Les actions sont financées par le MAEE et par la participation à des programmes européens tels que TACIS.

Documents relatifs aux séminaires, colloques et conférences destinés à un public de magistrats

Comme indiqué précédemment, nous avons recueilli des documents relatifs aux séminaires, colloques et conférences, dans la mesure où ces manifestations sont perçues comme participant de la formation continue (en particulier dans les pays africains) et où elles ont un effet de levier en termes de constitution et de renforcement de réseaux.

Le matériel est ici particulièrement disparate et surtout non exhaustif.

Il provient pour l'essentiel de deux sources : la MGD et les attachés de sécurité intérieure (ASI) mis à disposition du MAEE par le SCTIP devenu DCI (et relevant de la Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense – DCSD).

Le service de sécurité intérieure s'est d'abord efforcé de collecter par le réseau des ASI en poste dans les différentes ambassades les éléments pertinents et a fourni une liste d'actions récentes accompagnée de fiches-actions, à laquelle s'ajoutent des documents divers tels que des programmes de séminaires, des discours introductifs et des communiqués de presse.

Nous avons ensuite reçu un récapitulatif des actions menées de 2003 à 2010.

Nous avons sélectionné parmi les documents collectés ceux qui correspondaient à des actions comprenant une dimension « formation » (y compris à travers des séminaires, des visites d'études ou des missions) à destination au moins en partie d'un public de magistrats. On dispose des budgets pour une partie des actions listées. Il s'agit en général de budgets assez modestes.

La MGD nous a transmis des informations sur les séminaires d'échange d'expertise qu'elle organise chaque année depuis 2008 en Europe du Sud-est et auxquels participent notamment des magistrats des différents pays représentés²⁷. Les cycles de séminaires sont financés sur crédits centraux de la MGD et sont mis en œuvre par les postes dans la région.

Documents relatifs aux programmes européens EUROsociAL et EUJUSTLEX

A la suite d'un entretien avec les responsables d'EUROsociAL, nous avons eu accès au rapport final de l'évaluation à mi-parcours du programme (février 2008), aux fiches de monitoring disponibles les plus récentes (octobre 2009) et au compte-rendu des résultats obtenus dans le Secteur Justice du programme établi par le coordinateur espagnol, la FIIAPP (Fondation internationale et pour le monde ibéro-américain d'administration et de politiques publiques). Nous avons également pu utiliser la base de données EUROsociAL

²⁷ Ces informations sont accompagnées d'un CD-ROM contenant tous les éléments sur le cycle de conférences régionales 2009 « Justice et Droits de l'homme en Europe du Sud-est ».

(<http://sia.programaeurosocial.eu>). Nous avons également reçu du SAEI une brochure sur les activités EUROsociAL.

Il apparaît que **le programme EUROsociAL ne comporte aucune activité de formation et se trouve donc hors du champ de la présente évaluation.**

Concernant EUJUSTLEX, nous avons utilisé les données accessibles sur le site du programme et les éléments fournis par les responsables du programme au Conseil.

Le programme a fait l'objet d'une évaluation externe en 2007. Le rapport d'évaluation a été mis à disposition des États membres. Nous n'avons pas pu en prendre connaissance à ce jour.

Une autre évaluation est en préparation dont les résultats devraient être connus dans le dernier trimestre 2010.

Informations émanant d'EGIDE²⁸

Une rencontre avec la direction d'EGIDE a permis de présenter plus précisément les termes de l'évaluation et définir le périmètre de recherche de données complémentaires. La direction d'EGIDE nous a ainsi transmis des informations extraites de leurs bases de données pour la période 1999-2009 et concernant :

- pour les boursiers, les personnes venues de pays tiers suivre une formation à l'ENM ou à l'ENG,
- pour les missions, les experts français effectuant des missions de court terme à l'étranger, invités par les SCAC (données filtrées sur les mots « MAGISTRAT », « GREFF », « JUDIC », « JUSTICE », « JUGE » dans le thème de la mission telle que les SCAC l'indiquent dans leurs commandes)
- pour les invitations, les experts, fonctionnaires ou personnalités politiques étrangers, se rendant en France à l'invitation du SCAC, seuls ou en groupe (données filtrées sur les mêmes mots)

La requête informatique reposant sur la qualité des intitulés transmis par les SCAC pour les missions et les invitations, la liste des informations transmises par EGIDE ne peut être considérée comme exhaustive. Par ailleurs, EGIDE étant l'organisme de mise en œuvre de déplacements et séjours financés par ailleurs, les données transmises peuvent recouper des informations déjà comptabilisées par ailleurs. Il ne semble pas que cela soit le cas pour les projets FSP qui ont fait en principe l'objet d'un traitement individuel, facturé projet par projet et pays par pays, mais c'est sans doute le cas pour les bourses et stages accordés sur les crédits des postes.

On notera qu'un document de 2005 sur la politique des bourses fait état d'un « retard considérable dans le suivi statistique, la gestion et l'évaluation du système des bourses »²⁹.

Nous avons cependant trouvé dans les rapports d'activités "gouvernance" édités par la DGCID³⁰ des données chiffrées très précises sur les bourses octroyées dans le secteur de la justice pour les années 2000 à 2004.

Les rapports d'activité du SAEI (ministère de la Justice)

Le Bureau de la Coopération du SAEI a mis à notre disposition ses rapports d'activité « Coopération juridique » pour les années 2003 à 2008.

Le Bureau de la Coopération met en œuvre l'assistance technique pour l'ensemble du ministère, et notamment la réception de délégations et l'envoi d'experts. A ce titre, le SAEI

²⁸ On rappelle pour mémoire qu'EGIDE est le premier opérateur de mobilité internationale pour le MAEE et les institutions qui souhaitent lui confier des missions.

²⁹ La politique des bourses. Évaluation concernant les bourses attribuées par le ministère des Affaires étrangères (1998-2004), 2005.

³⁰ Par exemple le "Bilan chiffré de la coopération en matière de gouvernance 2002-2004"

est dans le champ de la « sensibilisation » plus que de la formation. En effet, la vocation du SAEI, comme on l'a déjà souligné, est de faire de la coopération institutionnelle, et non de faire de la formation. Par conséquent, ces rapports d'activité ne traitent guère de la formation. Ils ont en revanche un intérêt direct en ce qui concerne la stratégie du Ministère de la Justice en matière de relations internationales.

1.3.1.2 Entretiens à Paris et Bruxelles³¹

Quatre réunions de travail ont été tenues avec la MGD et le Pôle État de droit entre juillet et décembre 2010. Des entretiens ont eu lieu avec les responsables des relations internationales de la Direction de l'ENM et de la Direction de l'ENG, la Direction du SAEI et son Bureau de la Coopération, les représentants du SCTIP, et la Direction d'EGIDE.

A la Commission européenne et au Conseil, les entretiens ont eu lieu avec les responsables des programmes EUROsociAL et EUJUSTLEX.

Les entretiens ont permis d'éclairer la stratégie des institutions et acteurs concernés et de faciliter la collecte des documents pertinents.

1.3.1.3 Enquête électronique

L'enquête électronique prévue dans la méthodologie proposée pour la présente évaluation s'est adressée aux assistants techniques « Justice » et aux SCAC des pays couverts par l'évaluation.

Le questionnaire³² comportait 4 sections :

- Projets et actions : les répondants étaient invités à indiquer le nombre de projets FSP ou d'autres projets et actions, leur montant financier et la période sur lesquels ils s'étendaient
- Appréciation portée sur les projets et actions : résultats obtenus, évaluation de l'impact
- État des lieux dans les pays partenaires : il s'agissait de fournir des indications sur les politiques de l'État concerné en matière de justice et de formation des personnels judiciaires, sur la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires, sur la gestion de leurs carrières et sur l'éventuelle dimension régionale de la formation
- Actions mises en œuvre par les autres bailleurs

L'enquête électronique a été mise en œuvre en 2 vagues :

- un premier envoi a été fait le 25 juin avec la date limite fixée pour la réception des réponses au 15 juillet : les destinataires étaient les AT « Justice » et les SCAC des pays où il y avait des AT « Justice » à la date de l'envoi ;
- un deuxième envoi a été fait le 27 juillet avec pour date de réponse le 6 septembre ; ce deuxième envoi répondait à deux objectifs : d'une part, le Comité de pilotage du 15 juillet a demandé que soit élargie la liste des destinataires aux SCAC de l'ensemble des pays où il y a eu un AT « Justice » ou un projet FSP (ce qui a porté la liste des pays ciblés à 36) ; d'autre part, les précédents destinataires ont été relancés pour leur laisser davantage de temps pour répondre (en tenant compte de la période des vacances).

³¹ On trouvera en Annexe (vol. 2) la liste détaillée des entretiens.

³² On trouvera en Annexe (vol. 2) le questionnaire adressé aux SCAC et AT.

Nous avons reçu au total des réponses concernant 21 pays, auxquelles s'ajoutent une réponse concernant les pays andins et une autre concernant les pays de l'OHADA, soit au total 23 réponses.

Les 21 pays sont :

- Afrique : Bénin, Burkina Faso, Congo, Égypte, Éthiopie, Gabon, Guinée, Madagascar³³, Mauritanie, Niger, RCA, Sénégal, Tchad, Togo
- Asie : Afghanistan, Cambodge, Laos, Vietnam
- Europe : FYROM, Roumanie, Serbie

Dans l'ensemble, et bien que la qualité et la densité des informations fournies soient parfois inégales, l'enquête électronique a été extrêmement utile pour compléter et actualiser les données de la documentation, notamment en ce qui concerne l'état des lieux dans les pays partenaires et les actions mises en œuvres par les autres bailleurs. Le point le plus faible des informations fournies par l'enquête électronique concerne les données quantitatives, très variables d'une réponse à l'autre.

1.3.1.4 Élaboration de fiches-projets et de fiches-pays (état des lieux)

Sur la base des documents disponibles ainsi que des réponses à l'enquête électronique, nous avons établi des fiches-projets synthétiques pour chaque projet FSP, ainsi que des fiches-pays donnant un état des lieux dans le domaine du système judiciaire et de la formation des magistrats pour chaque pays ayant bénéficié d'un projet FSP.

Ces deux séries de fiches ont constitué un matériel de base pour les réponses apportées aux questions évaluatives. Nous ne les avons pas jointes dans le volume consacré aux Annexes. Elles restent toutefois disponibles auprès d'ITD-Eu.

1.3.1.5 Missions de terrain

Les missions sont présentées ci-dessous par ordre chronologique.

Les rapports de mission sont regroupés dans le volume 3 en annexe du présent rapport.

Toutes les missions se sont déroulées dans d'excellentes conditions, grâce à la collaboration des Postes (SCAC) et des assistants techniques concernés. Seule l'organisation de la mission au Vietnam a rencontré au départ des difficultés, dues aux problèmes du SCAC en termes de disponibilité de personnel, mais l'intervention de l'assistant technique, Directeur adjoint de la Maison du Droit vietnamo-française, et de la Directrice, a facilité ensuite l'organisation des rendez-vous.

Niger

La mission a été réalisée du 6 au 10 juillet et a été conduite par Jean Danet.

La mission a permis de rencontrer les représentants du Ministère de la Justice, de l'Association des Femmes juristes, de la mission « Plan d'appui à la justice et à l'Etat de droit » (PAJED, Union européenne), de la Cour constitutionnelle, de la Faculté des sciences économiques et juridiques, de l'Association nationale de défense des droits de l'homme, ainsi qu'avec la présidente de la Cour des Comptes (anciennement coordinatrice de la formation des magistrats), le Procureur général, des magistrats, le Directeur général de l'ENAM, le bâtonnier de l'Ordre des Avocats, le Procureur de la Cour d'Etat, et les représentants du PNUD et de l'Institut danois des droits de l'homme.

³³ Nous avons reçu deux réponses pour Madagascar, dont l'une émane de l'AT en poste à l'ENMG.

Madagascar

La mission a été réalisée du 30 août au 6 septembre et a été conduite par Jean Danet. La mission a permis de rencontrer des représentants de l'ENMG, du Ministère de la Justice, de la magistrature (judiciaire et administrative), de la Faculté de Droit, de l'IFPA, de la Plate-forme Société civile et de l'Association pour l'éthique et la déontologie (MEDEM), ainsi qu'avec la Ministre de la Justice, la Présidente et la Procureur Générale de la Cour de Cassation, le Commissaire Général de la Loi au Conseil d'Etat, et le bâtonnier de l'Ordre des Avocats, et des représentants des organisations internationales (UNICEF et PNUD).

Serbie

La mission a été réalisée du 5 au 8 septembre et a été conduite par Matthieu Lacave. La mission a permis de rencontrer des représentants du Ministère de la Justice, de l'Académie Judiciaire, du projet ISPA (Union européenne) qui fournit une assistance technique à l'Académie, du Bureau du Procureur de la République, de l'Association des Procureurs et de l'Association des Juges, de l'OSCE et de la Délégation de l'Union européenne.

Laos

La mission a été réalisée du 19 au 22 septembre 2010. Elle a été conduite par Mireille Allemand et Michel Lacave. Un seul rendez-vous n'a pu être honoré pour des raisons pratiques de temps et de lieu (UNICRI). L'ambassadeur a accordé aux experts un long entretien.

La mission a permis de rencontrer des représentants du Ministère de la Justice, de la Cour Suprême, du Bureau du Procureur général, du barreau laotien, de l'Académie Nationale de Politique et d'Administration Publique (ANPAP) qui joue un rôle important dans la formation des fonctionnaires, du PNUD et de l'UNODC, et de la Délégation de la Commission européenne.

Vietnam

La mission a été réalisée du 22 au 27 septembre et a été conduite par Mireille Allemand et Michel Lacave.

La mission a permis de rencontrer des représentants du Ministère de la Justice et de l'Académie Judiciaire (qui en dépend), de la Cour populaire suprême et du Parquet populaire suprême, de l'Inspection générale de l'Administration (Ministère de l'Intérieur), d'un cabinet d'avocats français, de la MDVF, et de la Délégation de la Commission européenne.

Nous avons eu par ailleurs un entretien avec Pierre Bézard, membre fondateur de la MDVF.

Sénégal

La mission a été réalisée du 26 au 29 septembre et a été conduite par Anne-Gaëlle Muths. On notera seulement qu'il n'a pas été possible de rencontrer Damien Rey, ancien AT, précédemment Chef de Projet FSP au Niger et actuellement représentant de l'UNODC à Dakar – que Jean Danet avait recommandé de rencontrer – car il était en déplacement à Vienne, ni le coordonnateur du programme Justice de la Commission européenne, lequel n'a pas jugé l'entretien utile.

La mission a permis de rencontrer : le Ministre de la Justice ainsi que son Directeur de Cabinet, le conseiller technique chargé de la Justice de proximité et un représentant de l'Inspection générale des Affaires judiciaires ; le Premier Président de la Cour Suprême ; les responsables du Centre de Formation Judiciaire ; les responsables du projet PASEJ ; des représentants de l'Ordre des Avocats ; le Doyen de la Faculté de Droit de l'Université Cheikh

Anta Diop ; des représentants de la Maison du Droit et de la Justice ; des représentantes de l'Association des juristes sénégalaises ; des représentants de l'USAID.

Chine

Comme on l'a indiqué en introduction, l'évaluation spécifique du programme « 100 Juges » a fait l'objet d'une mission séparée de l'évaluation globale de la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires.

La mission a été réalisée du 6 au 11 novembre 2010 et a été conduite par Mireille Allemand et Michel Lacave.

Elle a permis de rencontrer : les représentants de la Cour populaire suprême et de l'École des Procureurs ; des universitaires chinois ; des avocats chinois, y compris des avocats chinois spécialisés dans la défense des droits civiques ; des avocats exerçant dans des cabinets français ; des universitaires français enseignant en Chine dans les domaines du droit ; des représentants de la Délégation de l'Union européenne, de l'Ambassade d'Allemagne et de GTZ, et de l'Ambassade du Royaume-Uni, en charge de la coopération juridique et judiciaire et de la coopération dans le domaine de la gouvernance. Nous avons également pu avoir un entretien avec l'Ambassadeur de France.

1.3.2 Les limites de l'exercice d'évaluation

Comme on l'a indiqué dans le paragraphe précédent, la documentation et les informations disponibles sur les projets et actions de la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires sont assez disparates et parfois lacunaires.

Il est donc très important, à la fois pour dresser le bilan de cette coopération et répondre aux questions évaluatives, de bien cerner les limites du présent exercice d'évaluation.

Pour ce faire, nous considérons que le domaine de coopération évalué comprend trois grands blocs d'instruments :

- **les projets du Fonds de solidarité prioritaire,**
- **l'assistance technique,**
- **les autres interventions.**

Les projets FSP

23 projets FSP relèvent à titre principal de la présente évaluation, dans la mesure où ils comprennent une composante dédiée en totalité ou essentiellement à la formation des magistrats et personnels judiciaires.

Nous disposons pour ces projets des rapports de présentation et/ou des conventions de financement qui fournissent une description détaillée du projet *ex ante* pour 13 pays : Burkina-Faso, Cambodge, Éthiopie, Guinée, Madagascar, Mali (avant-projet), Niger, République centrafricaine, RDC, Sénégal, Tchad, Togo, Vietnam. S'y ajoutent, au-delà des 22 projets FSP retenus, les mêmes documents pour un projet inter-états OHADA (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, République Centrafricaine, Comores, République du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Guinée Bissau, Guinée équatoriale, Mali Niger, Sénégal, Tchad et Togo) et pour le programme mobilisateur JUSSEC (Mali, Mauritanie, Niger).

Nous disposons surtout pour ces mêmes projets de documents d'évaluation *ex post* et ou à mi-parcours et de documents relatifs à la mise en œuvre des projets :

- 14 évaluations finales :

- 12 externes : Bénin, Burundi, Cambodge, Congo (draft), Éthiopie, Gabon, Laos, Madagascar, Mali, Rwanda, Tchad, Vietnam
- 2 internes : Burkina-Faso et Niger
- 7 évaluations ou rapports de mission à mi-parcours : Burkina-Faso, Burundi, Laos, Madagascar, RDC, Sénégal, Togo (sous la forme d'un télégramme diplomatique)
- 10 rapports de synthèse ou de fin de mission d'AT ayant conduit ou participé à un projet : Burkina-Faso (2 rapports correspondant aux deux projets qui se sont succédé), Éthiopie, Madagascar (2 rapports correspondant aux deux projets qui se sont succédé), Mali, Niger, RCA, Rwanda, Sénégal

Au-delà des 23 projets FSP retenus, c'est-à-dire pour les projets comportant de la formation, sans que celle-ci en constitue une composante, on dispose également : d'une évaluation finale interne pour le premier projet FSP Sénégal (Justice et État de droit) ; de la fiche-résumé de l'évaluation finale interne du premier projet OHADA (95-09) et de l'évaluation à mi-parcours du deuxième projet OHADA (2005-55).

En tenant compte de l'enquête électronique et des missions réalisées sur le terrain, on peut considérer que nous disposons d'une base solide pour l'ensemble des pays bénéficiaires de projets FSP, avec des éléments particulièrement développés pour les pays ayant fait l'objet d'une mission (Laos, Madagascar, Niger, Sénégal, Vietnam), le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Mali et le Cambodge.

L'assistance technique

A partir des listes recensant l'ensemble des assistants techniques en poste 1999 à 2009 dans les secteurs « Justice / Sécurité / Police / Magistrature / Intérieur » il a été possible de reconstituer un tableau qui présente l'affectation par année et par pays des assistants techniques, en indiquant l'intitulé de leur fiche de poste.

Seuls les assistants techniques, dont on sait qu'ils ont participé, à un titre ou un autre, à des activités de formation ont été retenus dans le tableau donné dans le volume 2. La sélection s'est faite sur la base des rapports d'activité des AT et des documents des projets FSP disponibles, ainsi que du petit nombre de lettres de mission et de fiches de poste qui ont été retrouvées.

On dispose d'une base solide pour dresser un bilan financier et géographique de l'assistance technique et d'une base suffisante pour apprécier les activités des assistants techniques qui sont intervenus dans le contexte de projets FSP.

Pour ceux qui sont intervenus hors pays bénéficiaires de projets FSP, on dispose de quelques rapports d'activité : Bosnie, Haïti, FYROM, Roumanie, Ukraine. Dans ces pays, le rôle des AT en matière de formation a été généralement mineur. Bien entendu, le cas de la Serbie est à mettre à part puisque la mission effectuée a permis de recueillir des éléments détaillés.

Les autres interventions

Les autres interventions sont très diverses, très éclatées et concernent un très grand nombre de pays.

Pour le **MAEE**, il s'agit avant tout des actions menées sur les crédits d'intervention annuels des SCAC et du Département :

- séminaires, colloques, conférences, etc.,
- bourses et stages hors projets FSP,
- programmes spécifiques tels que le programme « 100 Juges »,

- soutien à des actions menées par des organisations et agences internationales,
- participation de la France au programme EUJUSTLEX.

On notera que certains colloques organisés dans le cadre de la coopération française bénéficient de financement de l'OIF (ex. : Maison du Droit vietnamo-française).

Pour les **opérateurs relevant du ministère de la Justice**, il s'agit :

- des actions menées par l'ENM et l'ENG hors projets FSP,
- des actions internationales de certaines juridictions (Cour de Cassation notamment).

Pour le **SCTIP**, il s'agit des séminaires, colloques et conférences, ou encore sessions de formation qui ont compté des magistrats parmi leurs participants, en principe financés sur crédits du MAEE.

Nous n'avons obtenu aucune information sur les actions conduites par ACOJURIS (la demande en avait été faite via le SAEI).

A l'exception du programme « 100 Juges » pour lequel nous disposons de tous les éléments, les données sur les autres interventions sont, comme on l'a souligné précédemment, soit incomplètes sur la période considérée, soit lacunaires, soit les deux à la fois.

De ce fait :

- elles permettent *a minima* de dresser un panorama géographique des interventions ;
- elles permettent d'approcher un bilan financier vraisemblable, encore que les risques de doubles comptes et de recouvrements soient nombreux ;
- elles ne permettent pas d'évaluer l'efficacité, l'efficience ou l'impact des interventions.

2 Bilan des projets et actions de la coopération française 1999-2009

Le bilan présenté ci-dessous concerne l'ensemble des projets et actions relevant de la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires, et en particulier l'estimation des montants financiers qui leur ont été consacrés et la couverture géographique qu'ils ont assurée sur la période 1999-2009.

Ce bilan est d'abord détaillé pour chacun des blocs d'instruments identifié : projets FSP ; assistance technique ; autres interventions. Il est en effet important d'établir cette distinction du fait de la disponibilité et de la qualité variables des sources dont nous disposons pour chacun de ces blocs, comme on l'a souligné à la fin du chapitre précédent.

Nous présentons ensuite de façon synthétique le bilan financier global et la couverture géographique d'ensemble.

2.1 Bilan des projets et actions par bloc d'instruments

2.1.1 Le Fonds de Solidarité Prioritaire

Le Fonds de Solidarité Prioritaire est l'instrument privilégié de coopération institutionnelle avec les États et avec les sociétés civiles qui a remplacé le Fonds d'Aide et de Coopération (quelques projets FAC sont à la limite du champ temporel de l'évaluation qui couvre la période 1999-2009). Il finance par dons l'appui apporté par le MAEE aux pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche.

La coopération française a dans ce cadre une « logique de projet » : pour être éligible, un projet ou un programme doit être pluriannuel, avoir des objectifs précis et mesurables, un calendrier établi ; il doit s'accompagner d'indicateurs d'activités et de résultats et prévoir une revue à mi-parcours et une évaluation *ex post*.

Depuis 2005, les projets ou programmes doivent s'inscrire dans le cadre du Document cadre de partenariat (DCP) qui définit une stratégie à cinq ans de la coopération française dans le pays concerné pour tous les instruments programmables bilatéraux, et implique tous les acteurs de l'aide française.

Il y a trois types de projets FSP :

- les projets « pays » (projets bilatéraux)
- les projets « inter-États » bénéficiant à un groupe d'États déterminés, réunis le plus souvent dans une organisation intergouvernementale
- les « programmes mobilisateurs » qui contribuent à des thèmes sectoriels transversaux de développement

Estimation financière des moyens dédiés à la formation par le FSP

Les documents relatifs au FSP ne permettent pas systématiquement d'isoler les données comptables relatives à la formation initiale et continue des magistrats et greffiers. Aussi, afin d'établir une estimation financière de l'engagement de la coopération française via le FSP, avons-nous retenu la méthode de décompte suivante : sur la base d'un examen minutieux des budgets des projets tels qu'ils apparaissent dans les rapports de présentation, conventions de financement ou rapports d'évaluation, nous avons effectué une typologie des projets en fonction de la place qu'y tient la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires. Deux types de projets peuvent alors être identifiés :

- ceux pour lesquels la formation initiale et continue est un objectif principal, à savoir ceux où une composante spécifique est totalement ou presque totalement dédiée à cette activité ;
- ceux pour lesquels la formation initiale et continue constitue un objectif secondaire, à savoir ceux dans lesquels cette activité n'est qu'un élément mineur d'une ou plusieurs composantes.

Sur un total des projets FSP examinés :

- 23 projets font de la formation un objectif principal : Bénin (98-0096), Burkina-Faso (2002-34 et 98-0073), Burundi (99-037), Cambodge (2000-92), Congo (98-117), Éthiopie (2006-73 et 2000-090), Gabon (97-104), Guinée (2006-21), Laos (2001-44), Madagascar (2006-50 et 99-0021), Mali (2000-112), Niger (2003-059), RCA (2006-091), RDC (2005-15), Rwanda (97-0049), Sénégal (2005-72), Tchad (2005-32 et 96-0055), Togo (2006-74), Vietnam (2000-33) ;
- 7 en font un objectif secondaire : Afghanistan (2009-21), Sénégal (98-127), Serbie (2001-139), Yémen (2005-28), Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (tous pays, 2004-008), JUSSEC Mali/Mauritanie/Niger (2009-13), Appui aux actions de l'OHADA (pays de l'OHADA, 2006-055) ;
- 1 n'en fait pas un objectif particulier (mais lui consacre une petite somme) : Suriname (2008-37).

Nous avons, sur la base de cette distinction « objectif principal / objectif secondaire » et en ayant une approche « non restrictive » de l'objectif principal, décidé de retenir toute la composante concernée. Ainsi en est-il de Madagascar avec la composante 3 « Renforcer les capacités humaines » d'un projet global « Appui à la consolidation de l'État de droit » que nous prenons comme objectif principal, et donc en totalité dans notre calcul.

On ajoutera que lorsque le projet comportait des composantes ou des actions concernant d'autres secteurs, comme la police, la douane ou la fonction publique en général, nous n'avons retenu dans les tableaux qui suivent que les montants consacrés au secteur "Justice".

Il est à noter que nous ne disposons pas d'éléments financiers satisfaisants pour le projet FSP 95-0022 au Niger, ni pour le projet FSP 1995-09 OHADA.

Afin d'assurer la comparabilité des données, nous nous sommes fiés aux intitulés des rapports de présentation (composante, activités, ligne budgétaire). Toutes les dépenses de formation d'un projet FSP Justice ne sont pas forcément des formations de magistrats ou de greffiers.

Tableau 1 : Bilan financier des projets FSP

Pays	N° FSP	Nom du projet	Montant total du projet ou de la composante justice du projet	Place de la formation dans le projet	Montant des actions de formation	Part du budget formation dans le budget justice total (%)
Afghanistan	2009-021	Soutien à la Réforme des systèmes de sécurité (RSS)	1 600 000	Objectif secondaire	810 000	51
Bénin	98-0096	Appui au service public de la justice au Bénin	762 245	Objectif principal	449 725	59
Burkina Faso	1998-73	Projet d'appui à l'institution judiciaire et à la réinsertion sociale des détenus	594 551	Objectif principal	297 275	50
Burkina Faso	2002-134	Appui à l'institution judiciaire au Burkina Faso	1 830 000	Objectif principal	248 400	14
Burundi	1999-037	Appui à la restauration de l'Etat de droit	342 200	Objectif principal	342 200	100
Cambodge	2000-092	Appui à l'Etat de droit au Cambodge	691 813	Objectif principal	691 813	100
Congo	1998-117	Appui au renforcement des institutions judiciaires congolaises	1 067 143	Objectif principal	304 898	29
Éthiopie	2000-090	Appui aux réformes du droit en Éthiopie	609 796	Objectif principal	214 648	35
Éthiopie	2006-073	Appui aux réformes du droit en Éthiopie	1 500 000	Objectif principal	531 730	35
Gabon	1997-104	Amélioration du système judiciaire gabonais	686 021	Objectif principal	426 857	62
Guinée Conakry	2006-021	Projet d'appui au renforcement du système judiciaire guinéen et à la promotion de l'État de droit	1 500 000	Objectif principal	1 135 000	76
Laos	2001-44	Formation des cadres et développement du droit	474 840	Objectif principal	474 840	100
Madagascar	99-0021	Appui à la réforme juridique et judiciaire (clôturé le 25 déc. 2005)	609 796	Objectif principal	121 959	20
Madagascar	2006-050	Appui à la consolidation de l'État de droit	1 700 000	Objectif principal	560 000	33

Pays	N° FSP	Nom du projet	Montant total du projet ou de la composante justice du projet	Place de la formation dans le projet	Montant des actions de formation	Part du budget formation dans le budget justice total (%)
Mali	2000-112	Appui au programme décennal de développement de la justice	1 524 490	Objectif principal	990 918	65
Niger	2003-59	Appui à la réforme judiciaire au Niger (ARJUDI)	900 000	Objectif principal	510 000	57
RCA	2006-091	Appui au renforcement de l'État de droit (police, justice, médias)	240 000	Objectif principal	240 000	100
RDC	2005-15	Soutien à l'instauration de l'État de droit en RDC	900 000	Objectif principal	443 000	49
Rwanda	1997-0049	PACEDAR - Appui à la construction de l'État de droit au Rwanda	762 245	Objectif principal	381 122	50
Sénégal	1998-127	Justice et État de droit	1 219 592	Objectif secondaire	716 510	59
Sénégal	2005-052	Appui au programme sectoriel justice au Sénégal	2 200 000	Objectif principal	601 096	27
Serbie	2001-139	Appui aux réformes institutionnelles et au renforcement des capacités administratives	152 449	Objectif secondaire	152 440	100
Suriname	2008-37	Appui à la sécurité intérieure et à la justice au Suriname	372 000	pas un objectif	30 000	8
Tchad	1996-0055	Réhabilitation de l'appareil judiciaire tchadien	914 694	Objectif principal	548 816	60
Tchad	2005-032	Promotion de l'État de droit au Tchad	762 250	Objectif principal	490 000	64
Togo	2006-074	Appui au programme de modernisation de la justice	1 500 000	Objectif principal	1 365 000	91

Pays	N° FSP	Nom du projet	Montant total du projet ou de la composante justice du projet	Place de la formation dans le projet	Montant des actions de formation	Part du budget formation dans le budget justice total (%)
Vietnam	2000-33	Formation des magistrats au Vietnam, promotion du droit et coopération juridique régionale	762 245	Objectif principal	396 000	52
Yémen	2005-028	Programme de renforcement de la gouvernance démocratique et de la sécurité au Yémen	377 000	Objectif secondaire	165 000	44
tous pays	2004-008	Lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme	1 010 000	Objectif secondaire	510 000	50
Mali, Mauritanie, Niger	2009-013	Justice et sécurité en région sahélo-saharienne (JUSSEC)	2 138 394	Objectif secondaire	733 000	34
OHADA	2006-055	Appui aux actions de l'OHADA	3 000 000	Objectif secondaire	300 000	10
TOTAL			32 703 764		15 182 247	46

Environ 15 millions d'euros ont donc été alloués à la formation initiale et continue des magistrats et des greffiers via le FSP de 1999 à 2009. Cette somme est sans doute sous-évaluée. Certes, on a pris en compte en totalité les enveloppes financières correspondant à des projets qui ont commencé avant 1999 et des projets qui n'étaient pas achevés au 31 décembre 2009, mais, à l'inverse, par convention, on n'a pas comptabilisé de nombreux éléments qui concourent à la réalisation des activités de formation, en sont difficilement dissociables et en renforcent l'efficacité (cf. infra 3.1.2.2.). Il s'agit par exemple, des dotations en matériels, ouvrages ou autres équipements aux ENAM, de l'achat de véhicules, de l'équipement de salles informatiques, etc. Le coût du management des projets n'a pas été pris en compte. Dans d'autres cas enfin, les rapports d'évaluation des projets font ressortir un dépassement des sommes réellement décaissées pour la formation des magistrats (cas du Cambodge ou la composante "justice" a donné lieu à des décaissements pour un montant de 912 454 €, au lieu des 691 813 € prévus, par transfert de la composante "police", cf. p. 32 du rapport d'évaluation).

On notera que la part des actions de formation dans les budgets « Justice » des différents projets FSP s'élève à 46% en moyenne, mais qu'elle est aussi très diverse, de 10% pour le projet OHADA 2006-55 ou 20% pour le projet Madagascar 99-0021, à 100% pour des projets au Burundi, au Cambodge, au Laos ou en RCA.

Répartition géographique des crédits alloués via le FSP

La ventilation géographique de ces montants, si elle correspond par définition aux pays de la ZSP, souligne une très nette concentration des moyens sur l'Afrique avec près de 12,5 M€ de crédits affectés, soit plus de 80% des fonds destinés à la formation des magistrats et personnels judiciaires.

Le financement des projets en Asie, seconde zone bénéficiaire, s'élève à 2,5 M€.

Enveloppe des projets FSP	Afrique subsaharienne et Océan indien	Asie	Europe (Serbie)
Montant des actions de formation « Justice » (MEUR)	12 491 514	2 537 653	152 440
% du total	82,28%	16,71%	1%

Les autres bénéficiaires sont très marginalement l'Europe, avec un projet FSP en Serbie, dérogatoire à la règle d'allocation des FSP.

2.1.2 L'assistance technique

Comme nous l'avons souligné précédemment, le travail de reconstitution des postes d'AT s'est avéré très complexe.

A **Madagascar**, des AT se sont succédé à l'ENMG, mais on a aussi un AT chargé de l'appui à la justice administrative dont les rapports montrent qu'en fait il a beaucoup travaillé à l'ENMG. Au **Niger**, un AT a participé à l'élaboration de la politique de formation des magistrats auprès du ministère de la Justice, puis un autre a apporté un appui direct à la section magistrature de l'ENA et participé à des actions de formation continue. Le cas de la **Serbie** est encore plus complexe, avec un AT en poste (magistrat placé auprès du ministère de la Justice) qui a produit une note « Présentation de la justice serbe » (novembre 2009), mais n'est plus rattaché à un projet FSP (le projet le plus récent est le n° 2001-139, avec sa composante 1 « Appui à la rénovation du système judiciaire » dotée d'un AT). Il a néanmoins joué un

rôle dans la formation à son arrivée, mais son activité a été ensuite recentrée sur le contrôle interne dans la magistrature.

A partir des listes recensant l'ensemble des assistants techniques en poste 1999 à 2009 dans les secteurs « Justice / Sécurité / Police / Magistrature / Intérieur » il a été possible de reconstituer un tableau qui présente l'affectation par année et par pays des assistants techniques, en indiquant l'intitulé de leur fiche de poste. Ce tableau est donné en annexe dans le volume 2 du Rapport.

Seuls les assistants techniques, dont on sait qu'ils ont participé, à un titre ou un autre, à des activités de formation ont été retenus dans le tableau. La sélection s'est faite sur la base des lettres de mission, rapports de prise de fonction, rapport d'activités et documents de projets FSP disponibles. De plus, partant de l'idée qu'un seul poste budgétaire est ouvert par an pour une fonction, le tableau a été « lissé », afin de ne garder qu'un ETP par an et ainsi éviter tout doublon.

173 « années-assistant technique formation » ont ainsi été recensées.

On a retenu par ailleurs un coût paramétrique moyen de 125 000 € par « année-assistant technique » (vraisemblablement un peu sous-estimé), et de 23 000 € par « année-volontaire international ».

On a ensuite distingué :

- les assistants techniques dont l'activité est intégralement dédiée à la formation (36 années/AT, avec par exemple des postes de conseillers pédagogiques des écoles de formation au Cameroun, au Gabon, en Haïti ou en Serbie) ;
- les assistants techniques dont l'activité est partiellement dédiée à la formation (132 années/AT, pour des postes généralement de conseiller du ministre de la justice et dont on peut estimer que 20% de l'activité est dédiée à la formation – soit un coût de l'activité formation de ces AT de 25 000 € (20% de 125 000€) ;
- les volontaires internationaux (5 années/VI, en poste au Vietnam et au Cambodge).

Sur cette base, nous estimons le montant financier total de l'assistance technique consacrée à 7 915 000 €.

Cette somme souffre de quelques imprécisions car manquent des informations précises sur certains pays. Ainsi, en Jordanie : le rôle de l'Attaché de coopération régionale créée en 2007 a permis le soutien au réseau euro-arabe de formation judiciaire, dont la création est une initiative du directeur de l'institut judiciaire jordanien, appuyé par la coopération bilatérale, Ainsi encore dans les pays andins : en principe 6 années d'un AT régional, mais semble-t-il sans activité de formation (séminaires de sensibilisation à certains domaines du droit). Au Laos, en revanche, l'enquête électronique indique un budget de 260 000 € pour 2008-2011, mais nous savons par la mission de terrain que l'AT n'a effectué aucune tâche de formation.

Répartition de l'assistance technique, dans le temps et dans l'espace

Le nombre des AT, qui était faible avant 2000 (5 ou 6 assistants techniques affectés par année) a connu une augmentation au début des années 2000 (de 10 à 16 AT de 2001 à 2004), pour atteindre aujourd'hui et depuis 2006 plus de 20 par an (24 AT en 2006, 23 en 2007, 21 en 2008 et 2009).

On notera que l'assistance technique est intervenue très majoritairement dans le cadre de projets FSP. Les exceptions concernent l'Égypte, Haïti, la Roumanie et l'Ukraine, et sans doute le Cameroun, soit au total 24 « années-AT ».

La répartition géographique de ces affectations montre, comme pour le FSP, une forte concentration des moyens en Afrique. On compte en effet sur un total de 173 « années-AT », de 1999 à 2009 :

- 112 « années-AT » en Afrique subsaharienne et Océan Indien, dont 8 sur l'OHADA)
- 3 en Afrique du Nord et Moyen-Orient (Égypte)
- 31 en Asie, dont 14 au Cambodge et 16 au Vietnam
- 19 en Europe
- 8 en Amérique Latine et dans les Caraïbes (Haïti)

En tenant compte de la pondération apportée sur 132 « années-AT » et du rôle des VI, la répartition géographique du budget de l'assistance technique consacrée à la formation des magistrats et du personnel judiciaire s'établit comme suit :

Assistance technique	Afrique subsaharienne et Océan indien	Afrique du Nord Moyen-Orient (Égypte)	Asie	Amérique latine et Caraïbe (Haïti)	Europe centrale et orientale
Montant (EUR)	5 512 000	375 000	753 000	600 000	675 000
% du total	69,65%	4,74%	9,51%	7,58%	8,53%

L'Afrique sub-saharienne a donc bénéficié de près de 70% des crédits de l'assistance technique, soit une large majorité, mais sans surprise moins écrasante que pour les projets FSP contraints par le périmètre de la ZSP.

2.1.3 Les autres interventions

2.1.3.1 Crédits d'intervention annuels des SCAC et du département, et Fonds Social de Développement du MAEE

Les crédits d'intervention annuels des SCAC

Dans le cadre de leurs actions de coopération annuelle, les SCAC interviennent également dans le secteur de la formation des magistrats et des greffiers. Il peut s'agir :

- des principales actions menées quand le pays n'a pas, ou n'a plus, de FSP (pays hors de la ZSP, et donc non éligible au FSP : exemple de la Serbie notamment où l'assistant technique met en œuvre un budget de 10 000 € pour toutes les actions Justice depuis la fin du FSP, accordé à titre dérogatoire) ; exemple du Vietnam avec une subvention annuelle de plus de 100 000 € finançant pour une grande partie le fonctionnement de la Maison du Droit vietnamo-française, mais aussi quelques colloques ;
- d'actions permettant la continuité des interventions quand la jonction administrative des projets FSP n'est pas assurée (Madagascar par exemple) ;
- d'actions complémentaires, accompagnant la mise en œuvre du projet FSP (la souplesse de ce mode d'intervention permet de compenser l'engagement pluriannuel, plus rigide, des FSP : exemple du Sénégal où un séminaire entre magistrats de la Cour de Cassation française et la Cour Suprême de Dakar a été financé par les missions du SCAC) ; exemple de l'Afghanistan avec des crédits d'urgence pour la formation de magistrats par l'IIPEC en parallèle au projet FSP (environ 350 000 EUR par an)³⁴ ;

³⁴ Source : enquête électronique.

- d'un programme spécifique comme le programme « 100 Juges » (coopération franco-chinoise).

Ces crédits permettent de financer pour l'essentiel des séminaires, colloques et conférences qui relèvent jusqu'à un certain point de la formation, ainsi que **des bourses et stages**. Ces actions ressortent de la souveraineté des postes dans leur programmation qui gèrent leur enveloppe. Aussi les zones d'interventions dépendent-elles du tropisme du chef de poste ou de SCAC sur les questions judiciaires. Le département n'a sur ce point qu'un rôle de contrôle.

Il convient toutefois de signaler que le montant des enveloppes des crédits d'intervention des SCAC est très variable d'un pays à l'autre. En 2009, pour le programme 209 "Solidarité", cette enveloppe répartie sur **plus de cent trente pays** (ou enveloppes régionales) s'élevait à 140,8 M€, avec des écarts considérables en volume. Ainsi, on trouve 10,3 M€ pour le Maroc (1^{er} bénéficiaire), 5,885 M€ pour la Chine (4^{ème} bénéficiaire), 2,778 M€ pour le Sénégal (11^{ème} bénéficiaire et 1^{er} pays d'Afrique). Les dix premiers pays bénéficient de 40 % du total de l'enveloppe alors que des pays comme Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Guatemala, Honduras, El Salvador ne disposent chacun que de 17 000 € ..., tandis que les Comores, par exemple, qui se trouvent à la cinquantième place environ ont eu une dotation de 676 000 €.

Pays andins (enquête électronique)

En 2009, a été organisé un séminaire de formation en Équateur sur les juges d'application des peines avec un magistrat français et des magistrats et avocats de Bolivie, du Pérou, du Venezuela, de Colombie et de l'Équateur.

Bénin (enquête électronique)

En 2009, financement d'un stage d'études de la Cour suprême à l'ENM et à l'ENG (7 250 €).

Niger (enquête électronique)

Bourses d'études à l'ENM (de longue durée).

RCA (enquête électronique)

Stages de magistrats à l'ENA, au TGI de Montbéliard, à l'ENM (2007-2009).

Roumanie (enquête électronique)

Concours international Thémis pour les auditeurs de justice, aide à l'organisation par le financement de la venue de 4 experts (2008) – Organisation à l'ENM de conférences par des experts français (2007-2009).

Le Fonds Social de Développement (FSD)

Autre outil à disposition des SCAC, le Fonds Social de Développement a été ponctuellement utilisé pour des actions de formation des magistrats et des greffiers. Tel a été le cas en au Tchad pour un appui à l'ENAM ou Haïti au début des années 2000 où le soutien à l'École Nationale de la Magistrature, dont la création avait été appuyée par un projet FSP par le passé, s'est fait via le FSD : il s'agit d'une exception liée au contexte politique (rupture des relations de coopération avec l'État haïtien du temps du président Aristide), l'idée première du FSD étant de soutenir en priorité des associations de la société civile et non des structures publiques.

Les crédits annuels d'intervention du Département

Enfin, les services centraux du Département disposent également de crédits annuels d'intervention. Ces fonds peuvent être un levier d'action complémentaire dans des pays où les moyens de coopération sont relativement réduits, bénéficiant d'une plus grande valeur ajoutée en permettant le financement d'actions de coopération régionale.

En 2009, la DGM a par exemple financé un cycle de conférences régionales « Justice et Droits de l'Homme » avec les SCAC et ministères de la Justice de Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Macédoine, Moldavie, Roumanie, Serbie et Ukraine. Le budget consacré à cette opération était de 137 444 €.

En 2009, le Département a attribué une subvention de 50 000 € à ACOJURIS pour l'organisation d'un colloque en Égypte sur le droit économique et commercial.

De la même façon, le Département a abondé en 2008 le fonds thématique fiduciaire du PNUD au Laos « Gouvernance Démocratique », afin de permettre la réalisation d'études sur le rétablissement des conseils locaux élus (150 000€), ce qui a permis d'appuyer l'action de l'AT, mais ne concerne pas la formation.

Si nous pouvons mentionner ici ces trois types d'interventions du MAEE pour compléter l'éventail des moyens à disposition de la coopération française pour la formation des magistrats et des greffiers, il nous est impossible d'établir un bilan chiffré précis des actions menées depuis dix ans. Les fiches de programmation des postes par exemple n'atteignent pas le niveau de détail suffisant pour isoler les actions de formation. Il s'agit par ailleurs de programmation et non de compte-rendu d'exécution. On est donc réduit à des estimations.

L'exception notable est celle du programme « 100 Juges » qui a fait l'objet d'une évaluation spécifique et d'une mission de terrain. Les données fournies par le Poste à Pékin ont permis d'en évaluer le coût total à 1,5 MEUR.

Il en va de même pour les projets FSD qui ne concernent qu'à la marge la formation des magistrats et des greffiers.

Quelques éléments complémentaires ont été apportés par les SCAC et les AT dans les réponses au questionnaire de l'enquête électronique – ils sont repris dans les fiches pays que nous avons élaborées – mais ils ne permettent pas d'établir une estimation financière plus précise des actions menées au cours des dix dernières années.

2.1.3.2 Actions de coopération internationale de l'ENM

Sur la base de la documentation fournie par l'ENM (toutes les actions recensées par l'ENM sont par définition considérées comme concernant la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires), nous avons pu établir le tableau 2 ci-dessous.

Nous disposons également d'un tout petit nombre d'informations sur les actions conduites par l'ENM dans l'enquête électronique. Ainsi, le Gabon a-t-il financé en 2009 des stages de perfectionnement pour 12 de ses magistrats à l'ENM, mais il n'y a pas de mention des coûts.

Répartition géographique des activités internationales de l'ENM

Tableau 2 : Répartition par zone géographique des pays ayant bénéficié d'actions ENM

Afrique subsaharienne et Océan indien	ANMO	Asie-Pacifique	Amérique latine - Caraïbe	Europe
<ul style="list-style-type: none"> • Afrique du Sud • Bénin • Burkina Faso • Burundi • République centrafricaine (RCA) • Congo • Éthiopie • Guinée 	<ul style="list-style-type: none"> • Algérie • Émirats Arabes Unis (EAU) • Irak • Jordanie • Liban • Maroc • Mauritanie • Autorité 	<ul style="list-style-type: none"> • Afghanistan • Cambodge • Chine • Kazakhstan • Laos • Vietnam 		<ul style="list-style-type: none"> • Albanie • Bulgarie • Croatie • Hongrie • Macédoine • Pologne • Roumanie • Serbie • Ukraine

<ul style="list-style-type: none"> • Madagascar • Mali • Niger • Sénégal • Tchad 	<ul style="list-style-type: none"> • palestinienne • Tunisie 			
13	9	6	0	9

La répartition des actions par pays révèle une place de l'Afrique sub-saharienne bien inférieure en proportion à celle qui prévaut pour les projets FSP et l'assistance technique avec plus d'un tiers seulement des pays concernés. La zone ANMO et l'Europe centrale et orientale sont assez largement représentées. La zone ANMO est également concernée par le Réseau euro-arabe de formation judiciaire lancé en 2009 (et donc hors du champ de la présente évaluation).

On notera par ailleurs que la coopération avec les systèmes de formation de l'UE tient une place importante, en particulier avec le Réseau européen de formation judiciaire.

Les pays d'Amérique latine n'apparaissent pas dans ces tableaux. Une action a été menée à Saint Domingue il y a plus de dix ans, où il semblerait qu'une opportunité puisse s'ouvrir pour un « pôle régional » de la zone Caraïbe.

Une ventilation des données par type d'action et par pays (voir volume 2) souligne également :

- l'importance des formations pour les pays d'Afrique et du Moyen Orient (567 formations sur 1 138 pour l'Algérie, le Congo, le Bénin, le Liban, Madagascar, le Maroc et le Sénégal) ;
- l'importance des missions d'experts dans les pays d'Europe de l'Est pour (137 missions effectuées en Bulgarie, Croatie, Hongrie et Roumanie).

Bilan quantitatif des actions internationales de l'ENM

Le tableau permet également une analyse quantitative des actions internationales de l'ENM : il fait apparaître une forte action internationale de l'École, toutes formes de coopération confondues, avec en moyenne :

- la réalisation d'une mission d'expertise tous les 9 jours (missions de formation d'experts de l'ENM à l'étranger, 2-5 jours en moyenne) ;
- l'organisation de formations pour plus de 110 magistrats étrangers par an (accueil à l'ENM de magistrats et formateurs étrangers dans le cadre de modules de formation continue essentiellement, 1-2 semaines en moyenne) ;
- l'accueil d'une délégation internationale tous les 20 jours (entretiens avec des responsables des ministères de la justice de pays partenaires ou des centres de formation judiciaire ou autre ENM).

L'étude de ces données ne nous permet cependant pas d'établir un bilan financier des actions internationales de l'ENM pour :

- les 402 missions d'experts ;
- la participation à des actions de formation continue de 1138 magistrats (on peut seulement effectuer un recoupement partiel avec les données transmises par EGIDE : de 1999 à 2009, 984 bourses de stage ont été allouées pour des sessions brèves de formation continue et financées par le MAEE) ;
- l'accueil de 177 délégations.

En effet, les données financières que nous a transmises l'ENM sont les suivantes :

- coûts paramétriques :

- coût annuel de la formation d'un auditeur de justice : 53 176 € en 2008 et 64 061 € en 2009,
- coût moyen journalier d'une formation de magistrats étrangers en France en 2009 : 1770 € (avec frais d'interprétariat et de traduction) et 1 130 € (sans ces frais),
- budget 2009 de la Direction des relations internationales : 1 463 055 €

Comme on l'a déjà indiqué, les sources de financement des actions internationales de l'ENM sont très diversifiées : MAEE ; rémunération par les « États clients » pour prestations de services ; participation à des programmes européens ou internationaux « en direct » ou via des opérateurs d'expertise comme ACOJURIS ; autofinancement dans certains cas.

Il aurait évidemment été très intéressant d'avoir la ventilation du budget de la Direction des relations internationales par source de financement. Nous ne l'avons pas obtenue. Nous en sommes donc réduits à des estimations d'ailleurs rendues assez difficiles par le fait qu'au cours de la période couverte par l'évaluation, la part des prestations de services et celle de la participation à des programmes européens ou internationaux a probablement augmenté (montée en puissance des activités d' « expertise » par rapport aux activités de coopération « classique »).

2.1.3.3 Actions de coopération internationale de l'ENG

Il ressort du rapport d'activité 2009 de l'École que 9 pays ont souhaité une assistance technique sur la composante formation des personnels de greffe, 21 missions d'expertises (104 jours) ont été réalisées à l'étranger et 9 délégations ont été reçues (63 personnes). L'École est sollicitée pour des missions très diverses, comme :

- la conception d'outils de travail pour accompagner les réformes
- l'aide à l'élaboration de programmes de formation initiale et continue
- la formation de formateurs à la pédagogie
- la formation en ingénierie de formation pour certains cadres des entités centrales
- la méthodologie de l'audit et de la conduite de projet
- l'informatisation des juridictions et son impact sur l'organisation
- l'organisation ou la réorganisation de l'accueil des juridictions
- l'appui à de nombreux projets européens (en faveur du Maroc, de l'Algérie, de la Russie, du Liban...)

Bilan géographique

Sur la base des documents que nous a transmis l'ENG (pour la période 2005-2009), nous avons pu établir le tableau suivant.

Tableau 3 : Répartition par zone géographique des pays ayant bénéficié d'actions ENG

Afrique subsaharienne et Océan indien	ANMO	Asie-Pacifique	Amérique latine - Caraïbe	Europe
<ul style="list-style-type: none"> • Bénin • Congo • Éthiopie • Gabon • Guinée • Madagascar • Niger • Togo • Zone OHADA 	<ul style="list-style-type: none"> • Algérie • Liban • Maroc • Tunisie 	<ul style="list-style-type: none"> • Afghanistan • Cambodge • Corée du Sud • Japon • Laos • Vietnam 	<ul style="list-style-type: none"> • Chili 	<ul style="list-style-type: none"> • Albanie • Allemagne • Bosnie • Bulgarie • Luxembourg • Pologne • Roumanie • Russie • Serbie

				<ul style="list-style-type: none"> • Slovaquie • Slovénie • Turquie
9	4	6	1	12

On constate qu'à la différence des autres outils de coopération, l'Europe est ici largement représentée, au-delà même dans certains cas, de l'Europe centrale et orientale, même si celle-ci se taille la part du lion.

L'Afrique sub-saharienne vient au second rang, suivie par l'Asie (avec une dimension Japon relativement importante) et la zone ANMO (Maghreb et Liban).

La coopération internationale s'inscrit notamment dans le cadre de partenariats privilégiés et suivis au titre de conventions de coopération entre les écoles ou les instituts formant les personnels des greffes en Algérie, au Maroc, à Madagascar et en Pologne.

Au niveau de l'Assistance technique, un greffier en chef met en œuvre l'installation des registres de commerce en zone OHADA. Au Burkina Faso, un de ses collègues est chef de projet du FSP Justice.

Bilan quantitatif

Le bilan quantitatif des actions de l'ENG, ventilé par année et par moyen, est disponible en Annexe dans le volume 2.

Bien que les données ne portent pas sur les mêmes périodes, il est aisé de constater que l'ENG n'a pas développé la même action internationale que l'ENM. Elle est d'ailleurs moins soutenue et impliquée dans les actions de coopération internationale du MAEE : d'après les données transmises par EGIDE, 141 bourses de stages ont été allouées de 1999 à 2009 à des stagiaires pour des formations de courte durée à l'ENG, contre 984 pour des stagiaires de l'ENM.

Selon le responsable des relations internationales de l'ENG, les actions internationales de celle-ci sont pratiquement toujours financées par les ambassades par la prise en charge des frais de transport et le versement de *per diem* à l'expert conformément au règlement du MAEE. Les experts de l'ENG ne perçoivent pas de rémunérations complémentaires pour ces missions (alors que la pratique internationale – Banque Mondiale, Nations Unies, Union Européenne – est de rémunérer ces journées d'expertise de haut niveau à 800-1000 USD). Le coût des actions de coopération internationale de l'ENG est donc à trouver dans les budgets des FSP ou les moyens complémentaires des SCAC.

Donc, la quasi-totalité des interventions de l'ENG sont financées par le MAEE.

L'ENG participe néanmoins à des programmes européens pendant la période considérée, notamment en Europe centrale et orientale, comme le programme TACIS. Nous ne disposons pas d'éléments financiers sur ce type de participation.

2.1.3.4 Actions de coopération internationale de certaines juridictions

Des actions de coopération ont été menées par de nombreuses juridictions, de la Cour de Cassation et du Conseil d'État à des Cours d'Appel et à des Tribunaux de grande instance, en particulier via des jumelages. Ces actions apparaissent de façon sporadique dans l'enquête électronique. Le programme « 100 Juges » (coopération franco-chinoise) manifeste l'implication des la Cour d'Appel d'Aix et d'autres juridictions du ressort d'Aix-Marseille.

Il s'est avéré impossible d'avoir une vision d'ensemble et synthétique de ces interventions.

La magistrate, chargée des relations internationales de la Cour de Cassation, nous a fait parvenir une liste de visites de travail et de stages de magistrats étrangers s'appuyant parfois sur des conventions de jumelage. Ces visites et stages concernent en principe des magistrats des cours suprêmes des pays concernés.

Ces actions relèvent de 5 espaces de coopération :

- France-Laos (2000-2006)
- France-Madagascar (2006-2010)
- France-Sénégal (1999-2010)
- France-Serbie (2004-2010)
- France-Vietnam (2006-2008)

Ces actions peuvent être considérées comme relevant de la formation, au niveau du perfectionnement des personnels concernés.

La quasi-totalité d'entre elles bénéficient de financements du MAEE.

2.1.3.5 Participation au programme international EUJUSTLEX

Le programme EUJUSTLEX est un programme du Conseil³⁵, créé en 2004 et qui vient d'être prolongé jusqu'en 2012. Les groupes cibles en matière de formation sont : les juges, les policiers (à un haut niveau de responsabilité), le personnel pénitentiaire.

La France y participe depuis le début, et elle est engagée sur les deux premiers groupes. Les établissements de formation concernés sont l'ENM et l'École de Police de Saint Cyr au Mont d'Or. Si les formations à destination des magistrats sont en principe assurées par l'ENM, il arrive néanmoins que des magistrats participent à côté de policiers à des formations dispensées par l'École de Police (ex. : police technique et scientifique).

Le programme finance les déplacements Irak-Europe-Irak. Les autres coûts, et notamment les coûts de formation, sont pris en charge par les États d'accueil. Au départ, toutes les sessions de formation se sont tenues en Europe pour des raisons de sécurité. Depuis peu, des activités ont commencé de se tenir en Irak (séminaires, rencontres) et, en principe, ce devrait désormais être la règle.

D'après les responsables de la Commission Européenne, le programme fonctionne bien, il est « très complet ». Il se traduit pour le moment par des visites de magistrats irakiens en Europe, mais doit inclure à l'avenir des missions en Irak qui dépasseront le champ des actions de formation.

³⁵ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUJUST%20LEX%20COURSE%20TABLE.pdf>

Le nombre de magistrats ayant bénéficié d'une formation (*course*) en France s'établit comme suit :

2005	2006	2007	2008	2009
14	44	23	29	29

En moyenne, environ 20% des magistrats irakiens ayant bénéficié de formations dans le cadre du programme ont suivi ces formations en France.

Le coût total du programme s'élève pour le MAEE à environ 1,36 MEUR sur la période 2006-2009. On peut estimer que la formation des magistrats ne représente sur ce total qu'environ 0,5 MEUR.

2.1.3.6 Actions du Service de Coopération technique international de police (devenu DCI en 2010)

De 2003 à 2009, on dénombre 224 séminaires, ateliers ou visites de formation (soit 37 actions par an), concernant essentiellement des thématiques comme le blanchiment d'argent, la criminalité organisée, la pédophilie, le trafic de stupéfiants, le terrorisme international, etc. auxquelles des magistrats (jamais de greffiers), ont été associés. Le périmètre et le contenu du mot « formation » sont bien différents, suivant que l'on s'adresse à un public de professionnels de pays européens (séminaires, échanges d'information et de bonnes pratiques) ou de pays en développement (ateliers de formation continue à proprement parler).

Ces actions se situent dans le cadre d'une approche d'ensemble des coopérations police-justice et police-justice-douanes. Des actions conjointes de formation sont notamment organisées sur des thématiques telles que l'enquête ou la police judiciaires. En Amérique Latine notamment (Équateur, République Dominicaine, Colombie, Venezuela, Argentine), de nombreuses formations ont eu lieu sur l'intégralité de la chaîne pénale, en y associant les différents acteurs.

L'éventail des pays concernés est plus diversifié que pour les assistants techniques et *a fortiori* que pour les projets FSP, les zones Europe, Amérique Latine-Caraïbe et Asie-Pacifique (Indonésie notamment) y tenant notamment une place importante.

Le SCTIP a ainsi mené des actions dans 51 pays comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 4 : Répartition par zone géographique des pays ayant bénéficié des actions Sécurité intérieure – Justice relevées

Afrique subsaharienne et Océan indien	ANMO	Asie-Pacifique	Amérique latine - Caraïbe	Europe
Bénin	Arabie Saoudite	Chine	Argentine	Albanie
Cameroun	Égypte	Corée du Sud	Brésil	Belgique
Cap Vert	Jordanie	Indonésie	Chili	Bulgarie
Côte d'Ivoire	Liban	Japon	Colombie	Chypre
Gabon		Ouzbékistan	Cuba	Espagne
Madagascar		Thaïlande	Équateur	Grèce
Mali		Vietnam	Haïti	Lettonie
Mauritanie			Mexique	Lituanie
Niger			Panama	Macédoine
Nigeria			Pérou	Pologne
RDC			Suriname	République Tchèque
Sénégal			Venezuela	Roumanie
Togo				Russie
				Serbie
				Turquie

Une estimation financière sur la base des données disponibles pour les années 2007, 2008, 2009 permet de constater que plus de 900 000€ ont été alloués à des actions de formation, dont plus de la moitié provient de financements du MAEE. Le financement par les pays partenaires est la deuxième source de financement des actions du SCTIP.

Le tableau suivant présente les différentes sources de financement des actions de formation du SCTIP.

Tableau 5 : financement des actions de formation du SCTIP

Financement des actions du SCTIP (2007-2009)	Montant	%
MAEE	499 269	55,2
MAEE crédits régionaux	60 120	6,6
MAEE crédits centraux	197 905	21,9
MAEE crédits des postes	157 031	17,4
MAEE FSP	84 213	9,3
MILDT	64 900	7,2
Autofinancement par les partenaires	235 970	26,1
Bailleurs de fonds internationaux	42 826	4,7
Autres	61 710	6,8
Total	904 675	100,0

Néanmoins, il est important de souligner que ces actions de formation ne visent pas uniquement (parfois tant s'en faut) un public de magistrats.

2.2 Approche du bilan financier global et dimension géographique de la coopération française

2.2.1 Bilan financier

Nous avons tenté d'établir un **bilan financier global que nous pouvons considérer comme vraisemblable**.

En effet, nous avons des données dans l'ensemble précises et fiables concernant les projets FSP et l'assistance technique. Pour les autres interventions, la situation est très variable : pour quelques interventions, nous disposons également de données solides, alors que nous devons pour les autres recourir à des estimations et à des extrapolations, faute de données suffisantes, cohérentes et comparables.

Tableau 6 : Bilan financier global

Types de projets et actions	Montant estimé (MEUR)
Projets et actions financés par le MAEE	
<i>Projets FSP</i>	15
<i>Assistance technique</i>	8
Autres interventions hors projets FSP	
Programme 100 Juges	1,5
Participation au programme EUJUSTLEX	0,5
Bourses et stages (source EGIDE et bilans chiffrés "gouvernance" de la DGCID)	18,2
Participation aux actions du SCTIP	0,6
Divers (colloques, conférences, etc.)	4,8
Total autres interventions du MAEE	25,6
Total Projets et actions financés par le MAEE	48,6
Actions de l'ENM hors financement MAEE	5
Action du SCTIP hors financement MAEE	0,48
TOTAL GENERAL	54,08

Ce tableau appelle les commentaires suivants :

- l'enveloppe financière des bourses de stage a été initialement estimée sur la base de 1 200 bourses (la base de données d'EGIDE indique, sans garantie d'exhaustivité, 141 bourses de stage pour l'ENG et 984 pour l'ENM) pour un montant forfaitaire de 8 000 € par bourse, soit 9,6 MEUR – on considère qu'il n'y a pas en principe de doubles comptes avec les projets FSP. Nous avons pris en compte, par ailleurs, les données chiffrées précises dont nous disposons pour la période 2000-2004³⁶. Elles font ressortir un montant de 10,2 M€ pour cinq ans pour les seules bourses "justice". Sachant que globalement, les crédits affectés à la coopération bilatérale se sont affichés en baisse pour la période 2005-2009 et que l'on observe de manière quasi générale une relative inertie dans les variations d'affectation des crédits d'intervention, nous avons estimé que pour les cinq années suivantes (2005-2009) c'est un montant de 8 M€ qui a été consacré à des bourses "justice". Cette extrapolation peut-être "hâtive" s'appuie également sur le fait qu'au cours de nos entretiens, nos interlocuteurs des établissements de formation (ENM et ENG) n'ont à aucun moment évoqué une quelconque diminution du nombre de stagiaires accueillis

³⁶ Bilans chiffrés des actions gouvernance de la DGCID

sur des bourses du MAEE. C'est donc un montant total de 18,2 M€ que nous avons retenu pour l'instrument "bourses".

- b) on a estimé les dépenses SCTIP à 900 000 EUR environ pour la seule période 2007-2009 dont 55% ont été financées par le MAEE, ce qui donne par extrapolation 1,65 MEUR pour 1999-2009 ; comme les colloques et séminaires organisés par le SCTIP ne concernent pas uniquement un public de magistrats, on a estimé, sur la base de l'examen des interventions du SCTIP, que la part des dépenses afférentes aux interventions concernant un public de magistrats s'élevait à 35%, soit environ 0,6 MEUR ; les actions du SCTIP hors financement MAEE ont donc été estimées à 0,48 MEUR ;
- c) on a estimé les montants des crédits annuels d'intervention et des crédits des postes concernant la formation des magistrats et personnels judiciaires (missions d'experts, invitations, colloques ou séminaires pouvant être considérés comme relevant de la formation continue) à 400 000 EUR par an, soit 4,8 MEUR sur 10 ans hors programme « 100 Juges » (financé sur les crédits du poste), bourses et stages et participation aux actions du SCTIP ; ce montant a été estimé sur la base des données partielles fournies par la MGD pour 2008 et 2009 et sur la base de l'enquête électronique qui fournit quelques éléments également pour 2008 et 2009 ;
- d) en ce qui concerne les actions internationales de l'ENM hors financement du MAEE, on a retenu une enveloppe globale de 10 MEUR sur la période 1999-2009 sur laquelle on a considéré que le MAEE avait contribué à hauteur de 50%, ce qui est probablement sous-estimé en début de période ;
- e) nous n'avons pas porté sur le tableau de ligne concernant les actions internationales de l'ENG hors financement du MAEE, car il semble que ces financements soient très marginaux ;
- f) nous ne disposons d'aucune donnée sur les actions internationales conduites par ACOJURIS.

On rappelle néanmoins par prudence que :

- l'évaluation stricte des montants financiers pour la période 1999-2009 est rendue difficile par le caractère pluriannuel des projets FSP (donc avec des « glissements » en début et en fin de période ;
- il y a sans doute des recoupements entre les sources : beaucoup d'actions pour lesquelles l'ENM et l'ENG sont opérateurs sur le terrain sont financées par le MAEE ; les éléments issus de la base de données EGIDE peuvent se trouver comptabilisés par ailleurs (crédits des postes) ; etc. ; la comparaison des données retenues avec celles des bilans chiffrés des décaissements du MAEE dont nous disposons pour la période 2000-2004, nous permet cependant de considérer que ces estimations sont réalistes.

Complexité des estimations financières : l'exemple du programme « 100 Juges » (Rapport de mission)

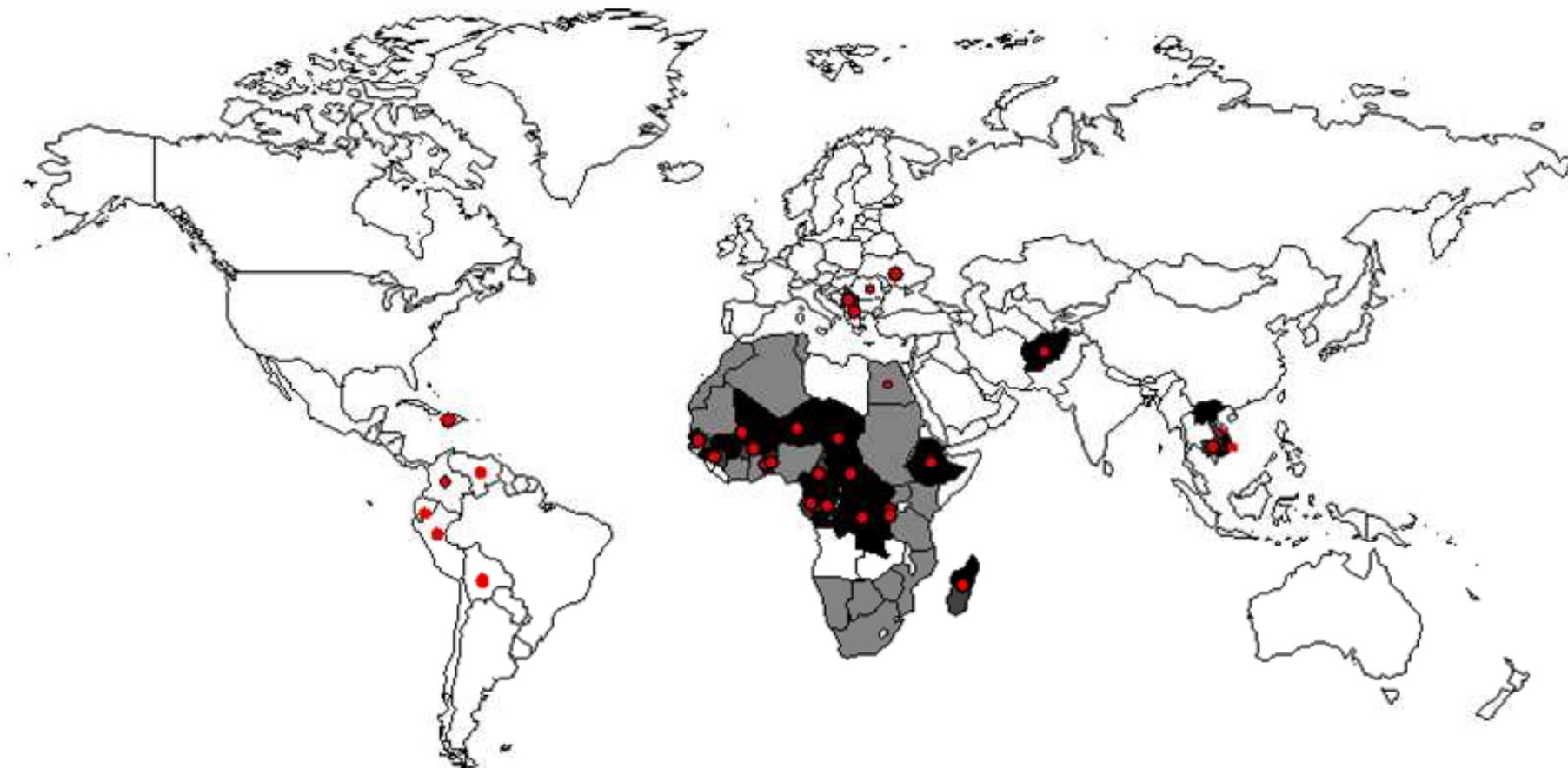
Nous connaissons le montant total des crédits consacrés au programme « 100 Juges », qui a fait l'objet d'une évaluation spécifique par ITD-Eu. Ce montant s'élève à 1,5 MEUR depuis sa création (1^{ère} promotion en 2003). Le programme est financé sur les crédits du poste (Ambassade de France à Pékin). Les bourses de stage (2450 EUR par mois) sont servies par l'opérateur EGIDE : on les retrouve donc en principe dans la base de données EGIDE (double compte). Il est également arrivé que le poste finance des réunions d'anciens stagiaires hors enveloppe du programme pour des montants mineurs.

Par ailleurs, vient s'ajouter une subvention du CROUS pour l'accueil en cité universitaire sur laquelle nous n'avons pu obtenir aucun élément.

2.2.2 Couverture géographique

Au total, ce sont près de 100 pays qui ont été concernés par la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires, soit plus de la moitié des pays de la planète. Il s'agit aussi bien de pays comme le Luxembourg et les Émirats Arabes Unis, la République Centrafricaine et le Tchad que l'Irak et l'Afghanistan.

La carte suivante permet de visualiser la couverture géographique d'ensemble assurée par la coopération française (FSP et AT). On trouvera par ailleurs en Annexe dans le volume 2 un tableau récapitulatif des projets et actions entrant dans le périmètre de l'évaluation, quelle qu'en soit la nature.



Carte 1 : Répartition des FSP et Assistants techniques « formation des magistrats et des greffiers » de 1999 à 2009



- Projet FSP incluant un volet de formation des magistrats et des greffiers
- Projet FSP, Inter-Etats ou mobilisateurs, incluant un volet de formation des magistrats et des greffiers
- Assistant technique menant des activités de formation des magistrats et des greffiers

Quel degré de concentration des crédits ?

Une somme totale de 23 MEUR a été concentrée sur 27 pays :

- les pays ayant bénéficié d'un projet FSP dont un des objets principaux était la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires
- les pays ayant bénéficié de la présence d'un AT, associée ou non à un projet FSP, dédié pour l'essentiel à la formation des magistrats et personnels judiciaires.

Par ailleurs, une fraction sans doute non négligeable des autres interventions financées par le MAEE a sans doute bénéficié à ces pays ou à certains d'entre eux. Il reste que la programmation « souveraine » des postes peut conduire à soutenir des projets hors zone de concentration.

Tableau 7 : Répartition par zone géographique des pays ayant bénéficié d'actions « formation » par un projet FSP et/ou par la présence d'un ou plusieurs AT « formation »

Afrique sub-saharienne et Océan indien	ANMO	Asie-Pacifique	Amérique latine – Caraïbe (ALC)	Europe
<ul style="list-style-type: none"> • Bénin • Burkina Faso • Burundi • Cameroun • République centrafricaine (RCA) • Congo • Éthiopie • Gabon • Guinée • Madagascar • Mali • Niger • République démocratique du Congo (RDC) • Rwanda • Sénégal • Tchad • Togo 	<ul style="list-style-type: none"> • Égypte • Jordanie (attaché régional) • Rappel : 3 magistrats de liaison peuvent avoir ponctuellement des actions d'appui aux instituts de formation judiciaires de leur pays d'exercice (Maroc, Algérie et Qatar) 	<ul style="list-style-type: none"> • Afghanistan (à compter de 2009) • Cambodge • Laos • Vietnam 	<ul style="list-style-type: none"> • Haïti 	<ul style="list-style-type: none"> • FYROM • Roumanie • Serbie • Ukraine

Cette liste de 27 pays correspond très majoritairement :

- en toute logique au pays de la ZSP ;
- aux anciennes colonies et protectorats français et accessoirement belges, donc à un espace francophone, centré en priorité sur l'Afrique sub-saharienne.

Une telle situation est évidemment très compréhensible du fait de l'appartenance de ces pays à la sphère des droits « continentaux » par rapport à la sphère de la « *common law* ».

Les exceptions majeures concernent l'Europe centrale et orientale avec 4 pays, dont deux pays issus de l'ex-Yougoslavie, et l'Afghanistan (projet FSP en démarrage), ces trois pays étant des pays en crise ou en sortie de crise.

Tableau 8 : Part de l'Afrique sub-saharienne / Océan indien et de l'Asie dans les financements FSP et AT

Financements FSP et AT	Afrique sub-saharienne et Océan indien	Asie	Total des financements
Montant (MEUR)	18	3,3	23
% du total	78%	14%	100%

Sur un total d'un peu plus de 54 MEUR sur 10 ans, les interventions hors FSP et AT s'élèvent donc à peu près à 30 MEUR – dont 25,6 sur financements MAEE – répartis sur près d'une centaine de pays, car certaines de ces interventions ont aussi concerné de façon complémentaire les pays bénéficiaires du FSP et de l'AT.

On notera cependant que pour la majeure partie de ces interventions, les postes (SCAC) sont donneurs d'ordre et qu'ils agissent dans la limite des enveloppes qui leur sont allouées. Cette répartition est très inégale et varie dans des proportions considérables. Il est donc difficile d'établir des moyennes. Si l'on se réfère aux éléments chiffrés de la coopération en matière de gouvernance 2002-2004, repris dans le tableau ci-dessous, on observe alors, une très forte concentration des moyens d'intervention hors FSP et hors AT, sur les pays en développement francophones en particulier situés en Afrique au sud du Sahara. Il est très vraisemblable que ce type de répartition n'a pas beaucoup changé pendant le reste de la période sous revue.

Tableau 9 : Bilan chiffré de la coopération en matière de gouvernance 2002-2004 hors FSP et hors AT

	2002	%	2003	%	2004	%
Pays de la ZSP	45 105 550	83,2%	47 729 697	83,9%	49 033 156	86,3%
Afrique et Océan Indien	37 902 617	69,9%	40 260 517	70,8%	42 197 522	74,2%
Afrique du Nord et Moyen-Orient (Maroc, Algérie, Tunisie, Liban, Territoires palestiniens, Yémen)	5 190 879	9,6%	5 070 916	8,9%	4 838 413	8,5%
Asie-Pacifique (Cambodge, Laos, Vietnam, Vanuatu)	1 193 511	2,2%	1 546 740	2,7%	281 001	0,5%
Amérique latine (Cuba, Haïti, Saint Domingue, Suriname)	818 543	1,5%	851 524	1,5%	716 220	1,3%
Europe	5 544 737	10,2%	5 580 626	9,8%	4 279 111	7,5%
Pays de l'élargissement	2 717 858	5,0%	2 876 300	5,1%	2 137 523	3,8%
Nouveaux voisins (Russie et pays de l'ex URSS)	2 557 892	4,7%	2 401 476	4,2%	1 886 418	3,3%
Europe occidentale (dont Turquie) et communautaire	268 987	0,5%	302 850	0,5%	255 170	0,4%
Autre groupe de pays	3 546 892	6,5%	3 592 130	6,3%	3 531 602	6,2%
Pays émergents d'Asie et d'Amérique : Chine, Inde, Indonésie, Brésil, Mexique	2 794 990	5,2%	2 654 942	4,7%	2 659 600	4,7%
Afrique du Nord Moyen Orient (Hors Maroc, Algérie, Tunisie, Liban, Territoires Palestiniens et Yémen)	594 324	1,1%	847 348	1,5%	782 392	1,4%
Pays développés : États-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande, Japon, Australie, Taiwan, Hong-Kong, Corée du Sud, Singapour	157 578	0,3%	89 840	0,2%	89 610	0,2%
Total :	54 197 179	100,0%	56 902 453	100,0%	56 843 869	100,0%

Conclusions

- le MAEE est resté pendant la période 1999-2009 le grand financeur de la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires, avec 48,6 MEUR sur un total de plus de 54,08 MEUR, soit 90% ;
- une concentration relative des financements MAEE existe en termes d'instruments avec un peu plus de 47% des financements sur le FSP et l'assistance technique et serait même légèrement supérieure avec les autres moyens d'intervention. C'est la zone Afrique subsaharienne/Océan indien qui bénéficie très largement de cette concentration de moyens.
- les actions du SCTIP, financées à 55% par le MAEE, ont permis à la fois d'élargir le champ géographique de la coopération française et de renforcer les interventions couvrant l'ensemble de la chaîne pénale ;
- l'ENM et l'ENG ont, par ailleurs, très nettement élargi le champ géographique de la coopération française, et ont sans doute créé des opportunités pour le futur dans les zones ANMO et Asie-Pacifique, ainsi qu'en Amérique latine³⁷, y compris par la participation à des programmes européens ou internationaux et, en ce qui concerne l'ENM, par des prestations de services rémunérées par les États clients³⁸.

Cette extension du champ géographique et les nouvelles opportunités qui se dégagent ainsi, notamment pour valoriser l'expertise française, ne constituent pas une remise en cause de la mission de pilotage stratégique de la coopération française qui reste appartenir au MAEE.

³⁷ En particulier en utilisant le programme européen EUROsociAL, même si celui-ci ne comporte pas de formation à proprement parler

³⁸ Dont certains sont des pays africains comme le Gabon (source : enquête électronique).

3 Réponse aux questions évaluatives

Nous avons apporté des réponses aux questions évaluatives sur la base de l'ensemble du matériel recueilli et décrit en détail dans l'introduction méthodologique, et tout particulièrement :

- les rapports de présentation et les évaluations (internes et externes, à mi-parcours et finales) des projets FSP ;
- les rapports des assistants techniques ;
- les résultats de l'enquête électronique ;
- les rapports de mission.

On rappelle qu'un travail d'analyse préparatoire a été effectué avec l'élaboration de fiches-projets et de fiches-pays pour les pays ayant bénéficié de projets FSP.

Conformément au cahier des charges de la présente évaluation, les questions évaluatives ont été divisées en deux blocs :

- questions évaluatives générales : pertinence ; efficacité/effectivité ; efficience ; cohérence ; viabilité ; impact ;
- questions évaluatives spécifiques : importance accordée à la formation initiale et continue des magistrats, greffiers en chef et greffiers ; rationalisation des interventions de la France en matière d'appui à la formation ; engagement des pays partenaires à assurer la viabilité des écoles de formation ; mobilisation d'autres partenaires ; pertinence et efficacité d'une approche multisectorielle.

On rappelle enfin que les instruments pour lesquels nous pouvons apporter des réponses solides aux questions évaluatives sont pour l'essentiel les projets FSP et l'assistance technique (voir plus haut § 1.3.2 Les limites de l'exercice d'évaluation), et les interventions et actions spécifiques évaluées lors des missions de terrain, comme le programme « 100 Juges » (coopération franco-chinoise), ou les actions de la Maison du Droit vietnamo-française, dans la mesure où elles concernent la formation.

3.1 Questions évaluatives générales

3.1.1 Une pertinence incontestable

La pertinence de la coopération, des projets et actions, doit être appréciée par rapport :

- aux objectifs du MAEE, en l'occurrence de la DGM, de la MGD et du Pôle État de droit, Libertés et Reconstruction ;
- à la situation des pays concernés (État de droit, système judiciaire, système de formation des magistrats et personnels judiciaires...).

3.1.1.1 Pertinence par rapport aux objectifs de la DGM, de la MGD et du Pôle État de droit, Libertés et Reconstruction

Les objectifs de la politique extérieure de la France pour la période concernée ont été exprimés pour l'essentiel, comme on l'a précédemment indiqué (§ 1.1 La coopération française en matière de formation des magistrats et personnels judiciaires : la perspective historique), dans la « Stratégie Gouvernance » validée par le CICID du 5 décembre 2006 et dans le « Projet de la DGM » (2009).

De façon synthétique, ces objectifs visent, dans la perspective générale d'une mondialisation plus régulée, la promotion de l'État de droit et l'amélioration de la sécurité juridique, ainsi que de la sécurité en général dans les pays bénéficiaires, en particulier dans les pays du sud (où le besoin de renforcement des capacités institutionnelles est particulièrement fort), le renforcement de l'influence de la France et la défense des intérêts politiques et économiques français.

Les projets et actions évalués sont dans l'ensemble tout à fait pertinents par rapport à ces objectifs.

La formation des magistrats et personnels judiciaires contribue à la mise en place, au renforcement ou à la reconstruction de systèmes judiciaires dans le cadre d'un État de droit respectueux ou plus respectueux des droits de l'homme.

Elle a pour effet d'améliorer la sécurité juridique et judiciaire, et donc la sécurité des transactions, ainsi que la sécurité des biens et des personnes, au bénéfice tant des nationaux des pays bénéficiaires que des étrangers, ce qui est pertinent pour la défense des intérêts politiques et économiques français.

La coopération dans le domaine de la formation permet également de tisser des liens et de construire des réseaux qui sont pertinents pour la défense des intérêts français, qu'il s'agisse de l'entraide judiciaire internationale ou des intérêts économiques. Ainsi, les cabinets d'avocats français présents à Pékin considèrent-ils que le programme « 100 Juges » leur a ouvert des contacts avec un groupe de magistrats chinois, leur permettant ainsi de mieux défendre les intérêts des entreprises françaises.

Elle a pour effet de soutenir l'usage des concepts et systèmes juridiques de droit français et de droit romano-germanique (par opposition aux systèmes de *common law*), ainsi que l'usage du français juridique, ce qui est pertinent pour le renforcement de l'influence de la France.

Concernant le renforcement de l'influence de la France, on constate également que, dans les dernières années de la période couverte par l'évaluation, la coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et personnels judiciaires a de plus en plus apporté des réponses « au niveau multilatéral et européen avec les autres acteurs du développement »³⁹, comme par exemple au Laos (avec le PNUD), en Afghanistan (avec le projet franco-allemand sur la formation des juges et des juristes ; et aujourd'hui avec le récent projet FSP par le canal de l'*Independent National Legal Training Center*), en Irak (EUJUSTLEX) ou encore en Éthiopie (étude des besoins réalisée à l'initiative des *donors* internationaux), sans cependant parvenir toujours à trouver sa juste place dans un système multilatéral ou bi-multilatéral (Vietnam).

Les projets et actions évalués sont également pertinents quant à la valorisation du savoir-faire et de l'expertise française à l'international, une dimension capitale du renforcement de l'influence de la France, en mobilisant l'ENM et l'ENG dans la mise en œuvre des projets FSP, des magistrats dans la mise en œuvre de l'assistance technique, et les assistants de sécurité intérieure dans diverses interventions. La transmission du « modèle » de l'ENM a

³⁹ Ibidem, p. 9.

notamment constitué une part significative de cette expertise (ex. : projet FSP Éthiopie 2006-73).

La pertinence des projets FSP et de l'assistance technique par rapport aux objectifs « État de droit » et « renforcement de l'influence de la France » est particulièrement forte lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une coopération juridique d'ensemble (expertise juridique, élaboration d'un corpus juridique « moderne » et diffusion de ce corpus, publication de la jurisprudence, etc.).

La pertinence des projets FSP et de l'assistance technique par rapport aux objectifs « État de droit » et « sécurité » est également particulièrement forte lorsqu'ils s'inscrivent dans une approche d'ensemble de la chaîne pénale (actions justice-police) ou dans une approche globale de la formation de l'ensemble des professionnels (magistrats, greffiers, avocats, huissiers...).

D'une façon générale, les projets et actions à caractère pluriannuel, FSP et assistance technique, sont en principe particulièrement pertinents par rapport à la conception de la gouvernance développée par la France, la gouvernance étant avant tout entendue comme un processus⁴⁰, dans la mesure où ils facilitent l'appropriation par les bénéficiaires.

Enfin, en termes de priorités géographiques, les projets FSP et/ou l'assistance technique, ainsi que des actions spécifiques comme EUJUSTLEX, ont couvert les pays des quatre zones d'intervention identifiés dans la « Stratégie Gouvernance » de 2006 : les pays en situation de post-conflit ; les États fragiles⁴¹ ; les pays émergents ou en transition ; les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne et de proximité géographique⁴².

3.1.1.2 Pertinence par rapport à la situation des pays concernés

Une pertinence globale...

La pertinence des projets et actions de formation est globalement élevée par rapport à la situation des pays concernés – et même pour certains pays malheureusement très élevée, tant ils sont démunis –, ainsi qu'il ressort des rapports d'évaluation, de l'enquête électronique, du travail effectué sur l'état des lieux à partir des documents disponibles, et des rapports de mission.

En tout premier lieu, la situation de ces pays a été difficile, voire très difficile, au cours de ces dix dernières années, **en termes de ressources humaines (déficit quantitatif), de compétences professionnelles et de formation**. Un des cas extrêmes est le Congo où les concours de recrutement des magistrats ont disparu dans les années qui ont suivi la guerre civile. Le déficit de formation et de compétences professionnelles touche les magistrats comme les greffiers (avec un accent mis expressément sur le problème des greffiers au Niger, au Tchad, en Éthiopie). Si le déficit en matière de formation initiale est très important, la formation continue est souvent inexistante ou quasi-inexistante. Les problèmes de qualification des ressources humaines peuvent être liés tantôt au vieillissement du corps des magistrats (Guinée), tantôt au contraire à des recrutements de magistrats très jeunes pour

⁴⁰ P. 4 : « La gouvernance n'est donc pas un ensemble des règles ou une activité, mais un processus ».

⁴¹ On notera que le concept d'« Etat fragile » devait faire l'objet d'une « réflexion interministérielle pour élaborer une stratégie française à l'horizon 2007 » de façon à permettre d'adapter les actions aux spécificités des situations.

⁴² Cette catégorisation a été revue par le CICID de juin 2009 : cf. infra § 5. Recommandations.

lesquels les besoins de formation continue sont importants (Éthiopie), tantôt à un renouvellement « en bloc » d'une partie de la magistrature (Serbie)⁴³.

Toujours dans le domaine des ressources humaines, un certain nombre de pays a du faire face aux problèmes de fuite vers le secteur privé, les entreprises d'État ou d'autres branches de la fonction publique (Bénin, Éthiopie, Serbie, Togo). Les actions de formation ont donc été pertinentes dans la mesure où un meilleur niveau de formation tend à rétablir l'attractivité et le prestige de la magistrature.

Ces constatations s'appliquent tant aux pays africains, qu'à des pays de la zone ANMO (Égypte, Yémen), à des pays asiatiques (Afghanistan, Laos, Vietnam), ou même à des pays européens comme la Serbie et la FYROM.

Même si les projets et actions de formation ne comprennent que marginalement une aide matérielle aux structures de formation (documentation, informatique), on doit aussi souligner l'insuffisance générale des moyens matériels et financiers tant des écoles et centres de formation que de la justice en général.

Les projets et actions de la coopération française sont pertinents par rapport à la **situation de la plupart des pays bénéficiaires au regard de l'État de droit et des libertés**. Si ces projets et actions n'ont certes pas pour ambition ni pour objectif de résoudre l'ensemble des problèmes de la justice, on peut néanmoins considérer qu'ils étaient ou sont susceptibles de contribuer à :

- de façon générale, asseoir le fonctionnement des institutions, réhabiliter les institutions (RDC), accompagner la création de nouvelles institutions (CSM à Madagascar, *Judiciary Academy* en Serbie) ;
- dans certains cas parer à l'affaiblissement de la notion d'État de droit (Bénin) ;
- rétablir l'État de droit et la sécurité dans des situations post-conflit (Afghanistan, Irak avec EUJUSTLEX, Congo, Serbie) ;
- remédier à l'inefficacité de la justice par l'amélioration des compétences professionnelles ;
- remédier à la déficience des mécanismes de respect de la loi et des décisions de justice (*law enforcement*) (Laos, Gabon) ;
- améliorer la protection des droits de l'homme (Burundi) ;
- asseoir l'indépendance de la justice (Madagascar, Tchad, Égypte, Vietnam, Serbie, etc.) ;
- lutter contre la corruption par l'accent mis sur l'éthique et la déontologie dans les formations ;
- remédier à la défiance manifestée par la population à l'égard de la justice (ex. : Burundi, Cambodge) ;
- adapter l'environnement juridique aux orientations nouvelles dans le domaine économique (libéralisation, privatisations, adhésion à l'OMC ou à l'ASEAN), comme on peut le constater pour le Vietnam, Madagascar et les pays de l'OHADA.

⁴³ Nous faisons référence à la procédure de « renomination » de la magistrature serbe intervenue en 2009, contestée par la communauté internationale, qui a abouti à la nomination de 200 à 300 nouveaux juges, qui ne sont pas nécessairement expérimentés.

A Madagascar (Rapport de mission ITD-Eu, évaluation finale, enquête électronique), la pertinence des projets et actions tient à plusieurs facteurs :

- ils se sont appuyés à la fois sur le Ministère de la Justice et notamment ses directions (et pas sur les seuls cabinets ministériels éphémères), sur l'ensemble du corps judiciaire et sur l'ENMG
- ils ont su évoluer et accompagner l'évolution de l'ENMG, sa croissance en même temps qu'ils l'invitaient et donc l'incitaient à ces évolutions.
- de même, ils se sont adaptés aux évolutions du droit malgache et de ses institutions judiciaires (montée en puissance des deux jeunes ordres : administratif et financier).
- ils n'ont pas hésité à affronter la question très sensible de la corruption et du manque d'indépendance de la justice après avoir su susciter la confiance de ceux des magistrats et avocats qui tentent de lutter contre ces phénomènes. Ils ont su dès lors appuyer les initiatives propres à les combattre sans entrer dans les débats politiques qui instrumentalisent ces thèmes.

Enfin, la pertinence des projets et actions de formation de la coopération française apparaît peu contestable pour ceux qui ont pris en compte, lorsque les conditions le rendaient nécessaire, les pratiques locales du droit en matière de règlement des contentieux (Maison du droit au Sénégal et résolution alternative des conflits par des médiateurs en Éthiopie), les rapports entre l'application du droit « moderne » et celle des droits coutumiers (Laos, Niger,...), et, dans certains cas, du droit ou du contexte islamique (Yémen, Mauritanie, Niger, Afghanistan). Sachant que les droits coutumiers interviennent essentiellement dans le domaine du droit civil, les problèmes à prendre en compte concernent l'articulation entre les juridictions coutumières et les juridictions « modernes » (ex. : Laos).

... mais quelques réserves

Si la pertinence globale de la coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et personnels judiciaires ne fait guère de doute au regard de la situation des pays concernés, des problèmes de pertinence peuvent se poser en ce qui concerne :

- la conception de certains projets FSP : sont-ils pertinents si les actions de formation (composante ou sous-composante du projet) ne sont pas inscrites dans une approche plus globale de la coopération juridique et judiciaire, soit à l'intérieur du projet FSP lui-même, soit en relation avec les actions d'autres bailleurs ? Bien que cette question renvoie principalement à la cohérence interne et externe des projets FSP, elle affecte également leur pertinence par rapport à la situation des pays concernés ;
- la prise en compte des évolutions institutionnelles dans quelques pays bénéficiaires comme le Vietnam en particulier ;
- la capacité des bénéficiaires à tirer profit des projets et actions de formation.

Premier exemple (Évaluation finale du projet FSP Laos) : le projet FSP Laos « Aide au renforcement des compétences de l'Etat laotien dans les domaines de la souveraineté et de l'Etat de droit » (2001-44) a été insuffisamment préparé et n'a pas vraiment tenu compte des lacunes du système juridique et judiciaire laotien. Il était centré sur un objectif de formation de divers corps de la fonction publique alors qu'une approche globale de la coopération juridique et judiciaire eût été plus pertinente.

Second exemple (Rapport de mission Vietnam ITD-Eu) : la Maison du Droit vietnamo-française et ses actions n'ont pas suffisamment pris en compte le nouveau rôle de la Cour populaire suprême et du Parquet populaire suprême et leurs ambitions en matière de formation.

Troisième exemple (Rapport de mission Niger ITD-Eu) : l'enseignement universitaire du droit s'étant fortement dégradé au Niger, est-il pertinent de continuer à intervenir sur la formation initiale des magistrats sans la relier à la formation juridique de base ?

3.1.2 Efficacité / effectivité : une efficacité généralement bonne tant en termes quantitatifs que qualitatifs

Avant d'évaluer l'efficacité de la coopération française pour la formation des magistrats et des greffiers, il convient de souligner le biais méthodologique que relèvent nombre de rapports d'évaluation de projets FSP, à savoir l'absence de données fiables permettant de mesurer les situations *ex ante* et les réalisations du projet par rapport aux objectifs fixés. Ceci tient :

- à la faiblesse générale des capacités statistiques dans les pays où sont mis en œuvre les FSP⁴⁴ ;
- à la prise en compte globalement assez faible de l'importance des objectifs et des indicateurs de suivi dans les projets, ce qui relève de la responsabilité du MAEE

La faible prise en compte dans la rédaction des rapports de présentation d'objectifs et d'indicateurs quantifiés ne facilite pas la mesure de l'efficacité *ex post* des projets en comparant réalisations et objectifs. L'évaluation finale du projet 2000-33 au Vietnam regrette par exemple que les effets attendus de la formation ne soient définis que de la façon suivante : « les institutions judiciaires au Vietnam sont renforcées par l'arrivée de générations de magistrats mieux formés » ou « la coopération juridique avec le Vietnam est confortée ».

De plus, la présente analyse de l'efficacité des actions de formation est fondée en grande majorité sur les rapports des assistants techniques, essentiellement affectés dans les pays de la ZSP, et les documents relatifs aux FSP tels qu'évaluations finales et évaluations à mi-parcours. Nous avons donc une visibilité limitée de la qualité des actions menées, de la satisfaction des partenaires, et au total de l'efficacité générale des actions quand elles sont menées isolément des FSP ou de l'assistance technique (comme dans les pays d'Europe de l'Est ou les pays asiatiques, qui sont pourtant des pays importants pour la stratégie des écoles françaises ou du SCTIP).

Les réponses à l'enquête électronique ne permettent de pallier qu'assez partiellement ce défaut d'information, comme on le verra plus loin.

Une effectivité inégale

Les rapports d'évaluation des projets FSP dont nous disposons permettent souvent d'apprécier l'effectivité des projets, soit qu'ils attribuent une note à l'effectivité ou qu'ils mentionnent le degré de réalisation des projets.

L'effectivité est élevée, voire très élevée pour les projets Burkina-Faso, Cambodge, Madagascar et Rwanda, avec des taux d'exécution financière de 100% ou proches de 100%, un peu moins pour le projet Éthiopie. Elle est plutôt satisfaisante pour les projets Bénin, Vietnam (aux alentours de 2/3). Elle l'est beaucoup moins pour les projets Congo, Niger et Tchad (40-50%). Elle est franchement mauvaise pour les projets Burundi, Gabon, Laos et Mali.

Par ailleurs, on notera que quelques projets ont pris du retard (Laos) et, de ce fait, ont parfois fait l'objet d'une prolongation (Mali, Niger).

⁴⁴ Au Bénin par exemple, l'évaluation finale du FSP 98-096 rapporte qu'elle a manqué de données quantitatives permettant de constater une amélioration de la gestion des juridictions, l'inspection générale béninoise signalant d'ailleurs que les données ne sont pas très fiables et que « les magistrats n'ont ni le temps, ni la volonté de s'intéresser aux questions de statistiques ».

3.1.2.1 Efficacité au regard de critères quantitatifs

L'efficacité se traduit en termes quantitatifs :

- d'une part par **le nombre de magistrats et greffiers** ayant bénéficié d'un appui de la coopération française,
- d'autre part, par **le nombre de structures de formation** ayant bénéficié d'un appui de la coopération française.

Effectifs formés

En termes d'effectifs de magistrats et de greffiers formés, nous ne disposons pas de données exhaustives et suffisamment homogènes pour « faire l'addition » des personnels ayant bénéficié d'un appui de la coopération française pour leur formation. Il serait très délicat de confondre dans un même chiffre des magistrats de pays d'Afrique de l'Ouest où l'existence même des centres de formation est liée à l'apport de la coopération française et des personnels de justice d'Europe de l'Est par exemple, qui, via des séminaires d'information du SCTIP, ont bénéficié de formations spécifiques sur le trafic d'êtres humains.

Sans reprendre ici l'intégralité des données mentionnées plus haut au Chapitre 2 (Bilan des projets et actions 1999-2009), nous pouvons cependant rappeler la forte activité internationale des écoles de formation et le nombre important de sessions de formation organisées, formations dont on sait que les taux de participation sont élevés (cf. rapports de mission à Madagascar, au Niger et au Sénégal) :

- 984 bourses de stage ENM et 141 bourses de stage ENG, 905 missions d'experts français dans le monde, 1974 invitations en France (mises en œuvre par Egide)
- 402 missions à l'ENM, 1.138 formations de magistrats, 177 délégations accueillies
- 142 missions à l'ENG de 2005 à 2009, 92 formations de greffiers, 72 délégations accueillies
- 224 missions et invitations organisées par le SCTIP de 1999 à 2009

De plus, un examen, pays par pays, des réalisations permet de constater une grande efficacité des actions menées : un appui pendant quelques années successives permet de renforcer les capacités de plusieurs promotions de magistrats et greffiers, marquant ainsi de manière significative le paysage judiciaire du pays. Au Rwanda par exemple, le rapport d'évaluation du projet FSP signale que la composante formation du projet PACEDAR a permis d'apporter une compétence à des personnels auxquels elle faisait défaut pour plus de 60% des magistrats rwandais (45 formations pour 929 magistrats et personnels de justice).

Globalement, les rapports d'évaluation des projets FSP fournissent des données totalement dépourvues d'homogénéité et de comparabilité, ce qui renvoie au problème de la fixation initiale, dans les rapports de présentation, d'objectifs quantifiés suffisamment clairs.

L'enquête électronique fournit des données quantitatives pour la période 2007-2009 qui faisait l'objet d'une question spécifique en termes de résultats de la coopération française dans notre domaine :

- plus de 1600 magistrats formés en formation initiale ;
- près de 3900 magistrats formés à travers des actions de formation continue (en comprenant dans ce chiffre les magistrats irakiens formés en France dans le cadre du programme EUJUSTLEX) ;
- plus de 700 greffiers et greffiers en chef formés en formation initiale ;
- près de 1000 greffiers et greffiers en chef formés en formation continue ;
- environ 140 magistrats envoyés en stage en France (formation continue).

Ces données doivent être prises avec beaucoup de prudence (en particulier parce que nous n'avons pas d'éléments exploitables sur la durée des sessions de formation continue, ni d'ailleurs sur la durée des cycles annuels de formation initiale).

Cependant, la combinaison des données issues des rapports d'évaluation et de celles de l'enquête électronique permettent d'approcher les volumes des publics bénéficiaires de la coopération française.

Les structures de formation appuyées

Au regard maintenant du nombre de structures appuyées, si l'ensemble des moyens de la coopération concourt à la formation des magistrats et des greffiers, le FSP est l'outil de prédilection pour un appui de long terme, doté de moyens conséquents et permettant un appui structurant aux différents centres de formation. Il faut rappeler également que seuls les pays de la ZSP, et ponctuellement des pays en sortie de crise comme la Serbie et l'Afghanistan, justifient l'utilisation d'un outil comme le FSP.

Sur les 23 pays dans lesquels des projets FSP ont été mis en œuvre avec un objectif de formation, tous ont bénéficié d'un appui structurel et institutionnel aux centres de formation, quels que soient d'ailleurs leur statut et leurs modes de fonctionnement : il s'agit tantôt de la faculté de droit, de la faculté de charia et de l'unité d'enseignement francophone du droit à l'Université, que de l'École Nationale de la Magistrature du Gabon par exemple (exception faite du FSP Suriname pour lequel la formation des magistrats et des greffiers n'était pas un objectif).

Tableau 9 : Centres de formation bénéficiant d'un appui de la coopération française (FSP)

Afghanistan	Faculté de droit et la Faculté de charia
Bénin	École Nationale d'Administration et de Magistrature
Burkina Faso	École Nationale d'Administration et de Magistrature
Burundi	École Supérieure de la Magistrature
Cambodge	École Royale de la Magistrature
Congo	École Nationale d'Administration et de Magistrature
Éthiopie	<i>Justice Organs Professionals Training Center</i>
Gabon	École Nationale de la Magistrature
Guinée Conakry	Centre de Formation et de documentation Juridique
Laos	Organisation Nationale pour les Etudes Politiques et Administratives
Madagascar	École Nationale de la Magistrature et des Greffes
Mali	Institut National de Formation Judiciaire
Niger	École Nationale d'Administration et de Magistrature
RCA	École Nationale d'Administration et de Magistrature
RDC	École Nationale de la Magistrature
Rwanda	Centre Nationale de Formation Judiciaire
Sénégal	Centre de Formation Judiciaire
Serbie	<i>Judicial Academy</i>
Tchad	École Nationale d'Administration et de Magistrature
Togo	Centre de Formation des Professions de Justice
OHADA	ERSUMA (École Régionale Supérieure de la Magistrature)

En Éthiopie par exemple, comme le souligne le rapport d'évaluation du FSP, l'efficacité est jugée satisfaisante, dans la mesure où « où le projet a nettement contribué à la mise en place du JOPTC (*Justice Organs Professionals Training Center*), dont les installations, les salaires et le fonctionnement sont aujourd'hui pris en charge par le Ministère du Renforcement institutionnel. Le JOPTC existerait certainement aujourd'hui, même si le projet français n'avait pas soutenu sa création, mais il serait probablement d'un modèle différent, moins inspiré par le modèle français de formation des magistrats et autres professionnels de

justice. Sa création doit beaucoup au long travail de fond effectué par la coopération judiciaire française depuis 1997 qui a convaincu les autorités éthiopiennes que la seule formation juridique dispensée par les facultés de droit dans un système où les magistrats sont recrutés sur diplôme comme en France ne pouvait permettre à ceux-ci de faire face à leurs charges avec les qualités attendues ».

Autre exemple : en Serbie, le directeur de la *Judiciary Academy* considère que le projet FSP a apporté un appui technique important à la mise en place du *Judiciary Training Centre* et a joué un rôle significatif dans sa transformation ultérieure en *Judiciary Academy*.

Cette volonté très nette de mettre l'accent sur l'appui aux structures de formation mérite tout particulièrement d'être soulignée au regard des stratégies des autres bailleurs de fonds. La Direction du CFJ à Dakar rapporte par exemple que si les différents partenaires techniques et financiers au Sénégal s'appuient sur le centre pour dispenser des modules de formation qu'ils ont eux-mêmes définis, la coopération française a la particularité de soutenir le centre en tant que structure (appui de long terme, renforcement des capacités de la direction et des formateurs de formateurs, dotation en équipement).

3.1.2.2 Efficacité au regard de critères qualitatifs

L'analyse des résultats qualitatifs de la coopération pour la formation des personnels judiciaires permet également de conclure à une grande efficacité générale des dispositifs.

Les rapports d'évaluation dont nous disposons portent en majorité une appréciation positive sur l'efficacité des projets et actions de formation de la coopération française, appréciation qui repose pour partie sur l'analyse de la satisfaction des bénéficiaires (voir ci-après § 3.1.2.3).

Les projets FSP dont l'efficacité a fait l'objet d'appréciations négatives concernent le Burundi, le Gabon (« marginalisation des actions de formation » dans l'exécution du projet expliquée par la fermeture de l'ENM pour rénovation pendant 3 ans), Laos (formations mal conçues et très « éclatées ») et la Mali (efficacité notée 4/10).

Madagascar (Rapport de mission ITD-Eu) – Éléments qualitatifs du bilan des actions menées :

- la construction d'un réseau de très haute qualité avec la haute magistrature qui permet un dialogue très approfondi sur les besoins de toute nature ;
- la construction d'une ENMG au fil de son développement (1997 à 2010) capable d'administrer avec beaucoup de sérieux la formation initiale et continue ; la formation des formateurs a eu ici un rôle essentiel ;
- l'appui à la formation des magistrats les plus motivés en début et en cours de carrière qui a permis l'émergence de personnalités de grande qualité intellectuelle et aussi éthique sur lesquelles les actions à venir peuvent s'appuyer très solidement ;
- l'émergence d'acteurs et d'instruments de lutte contre les différentes formes de corruption et d'atteinte à l'indépendance, tissés au plus près des réalités et certainement plus efficaces à terme que les « grosses machines » installées par d'autres bailleurs.

Les constats sont globalement les mêmes au Sénégal et au Niger (Rapports de mission ITD-Eu).

Le rôle déterminant de la qualité de l'assistance technique

Les raisons de cette efficacité sont à trouver dans la combinaison d'outils complémentaires rendue pertinente et cohérente par le rôle pivot de **l'assistance technique**. Son rôle déterminant est souligné tant quand il permet une mise en œuvre optimale des projets (Madagascar, Serbie, Rwanda, Burkina Faso, Roumanie) que quand il nuit à l'inverse à la dynamique du projet (Burundi).

Le professionnalisme, la compétence et l'implication des assistants techniques – généralement des magistrats détachés par le ministère de la Justice – sont en règle générale reconnus par les partenaires. Leur rôle est particulièrement apprécié quand ils sont l'interface entre les écoles de formation française et les écoles ou les professionnels des pays partenaires : au fait de l'offre de formation française et des besoins du pays, connaissant les interlocuteurs adéquats dans les deux pays, ils sont à même de sélectionner et d'adapter les modules de formation. La compétence technique des AT permet également de nourrir un débat entre professionnels sur un pied d'égalité et dans un certain « corporatisme » (dans le bon sens du terme) ou d'effectuer des économies sur les projets (exemple de Madagascar où la compétence de l'AT a rendu inutile le recours à une prestation extérieure et ainsi permis l'allocation des crédits à d'autres actions).

Encore faut-il que le profil de l'AT recruté soit en adéquation avec la fiche de poste et la mission de terrain (perte d'efficacité au Burundi par exemple sur une erreur prévisible de « *casting* »).

Une définition précise et un positionnement validé par l'ensemble des parties doit aussi permettre de garantir l'efficacité de l'assistance technique. Malheureusement, assez rares sont les assistants techniques auxquels il a été fourni une lettre de mission en amont de leur prise de fonction, même s'il est vrai que les responsabilités et les missions des AT sont amenées à changer en fonction de la situation du pays et de la coopération française dans le pays (exemple de la Serbie où l'assistant technique, parti comme chef de projet FSP, a vu le projet s'achever à son arrivée en poste).

Certaines contingences administratives sont également de nature à limiter l'efficacité de l'assistance technique : vacance prolongée entre deux affectations (Serbie, Roumanie), faible préparation logistique précédant la prise de fonction (Bosnie), etc.

La désignation par les partenaires d'un homologue national à l'AT français est en revanche un gage d'efficacité et de pérennité des actions (exemple du Mali où l'absence de ce partenaire a été un handicap à la mise en œuvre du projet).

Les projets FSP

L'AT ne peut jouer ce rôle déterminant de cheville ouvrière que s'il a à disposition des moyens d'actions adéquats. **Le projet FSP** tient à ce titre une place fondamentale : par la programmation pluriannuelle de moyens conséquents, il permet d'apporter un appui de long terme, structuré et structurant, dans les pays partenaires. Les FSP dont on a pu regretter l'inefficacité sont ceux dont la préparation et la conception ont été défailtantes (exemple du FSP Laos dont le manque de pertinence est souligné dans le rapport d'évaluation finale), ou ceux dont le respect des hypothèses de réalisation et des conditionnalités préalables n'a pas été assuré (Gabon ou Éthiopie – avec une mauvaise identification du partenaire par exemple). Des dysfonctionnements de nature administrative peuvent également contrecarrer l'efficacité des projets : ainsi, le rapport d'évaluation du FSP Congo souligne-t-il qu'un « nombre important de temps morts et de retards ont rythmé l'existence d'un projet pourtant initié dans les meilleures conditions » (mauvaise allocation des ressources humaines et financières notamment : affectation des AT décalées par rapport à la mise en œuvre des projets, délégation de crédits). Toutefois, par comparaison avec les outils des autres bailleurs de fonds (Union Européenne notamment), le FSP offre une souplesse et une réactivité appréciées des partenaires.

Au volet « formation » au sens strict du terme, s'ajoute, et prend dans certains pays une place non négligeable, **la dotation en matériels, ouvrages et autres équipements** : la construction et l'aménagement de locaux (Madagascar), l'achat de véhicules (Sénégal), l'équipement de salles informatiques (Sénégal, Madagascar, Bénin), le don d'ouvrages (aux centres ou aux stagiaires) sont un apport indispensable pour penser l'efficacité des actions de formations menées.

Enfin, l'efficacité des projets FSP peut également être compromise par un défaut de préparation de l'issue du FSP comme le souligne l'expérience serbe où l'absence de capitalisation sur le projet n'a pu servir la candidature ENM/ACIJURIS. Il apparaît tout aussi indispensable de mieux penser la préparation et la sortie du FSP que sa mise en œuvre.

Au-delà même des projets FSP, on notera que les stratégies de « sortie par le haut » de la coopération française ont également pu connaître des échecs : au Vietnam, la MDVF ne s'est pas positionnée avec efficacité vis-à-vis des projets pluriannuels de l'Union européenne.

Efficacité des autres actions de coopération

Le terme « autres actions » doit être relativisé dans la mesure où beaucoup de formations dispensées par l'ENM et l'ENG se sont inscrites dans le cadre de projets FSP. Nous avons jugé néanmoins utile de formuler une appréciation spécifique sur leur efficacité.

Les formations dispensées par l'ENM et l'ENG sont perçues par les partenaires comme étant de grande qualité, adaptées aux besoins des pays et de leurs professionnels. Un effort mérite cependant d'être fait à destination des pays non francophones, afin que soit proposée une offre de cours en anglais plus importante et plus variée (ce que cherche à faire l'ENM actuellement), ou que soit renforcés les modules d'enseignement du français juridique (Serbie).

Les formations de ces deux écoles peuvent prendre des formes différentes et **des appréciations contrastées sont portées sur l'efficacité des formations en France et des formations *in situ*.**

Les **formations en France** sont coûteuses, et ne concernent qu'un public limité. Elles sont parfois, comme le montre le rapport d'évaluation du FSP Bénin, mal préparées (mauvais choix des participants notamment) et mal valorisées (absence de restitution permettant de créer un effet multiplicateur). Cependant, il ne faudrait pas pour autant en mésestimer l'utilité et l'impact : elles sont un outil efficace de gestion des ressources humaines et de mobilisation des acteurs et surtout, l'occasion de développer des réseaux professionnels (cf. rapports de mission Sénégal, Niger, Madagascar). L'exemple béninois souligne d'ailleurs la satisfaction des partenaires et l'efficacité des missions en France qui permettent d'être « témoins en France, d'une justice fonctionnant « presque au niveau idéal », en termes de méthode de travail, de législation adaptée, de personnel formé, de respect des codes déontologiques ».

Les **formations *in situ*** présentent l'avantage de toucher un plus vaste public tout en étant moins coûteuses, de porter sur des thèmes plus concrets, identifiés avec les partenaires et dans des logiques mieux adaptées aux contextes locaux (OHADA, jurisprudences nationales, etc.). Certains leur reprochent toutefois d'être mal adaptées car peu préparées par des intervenants « trop extérieurs » à la réalité des pays (Mali par exemple où le projet a eu recours à IDLO⁴⁵, jugeant son offre plus adaptée au pays et plus efficace).

Appréciation de l'efficacité des missions de formation au Bénin (Rapport d'évaluation). Des inquiétudes portent sur :

- le coût relativement élevé des formations individuelles de six mois (qui se retrouve dans les appréciations portées sur l'efficience - § 3.1.3 ci-après) ;

⁴⁵ Basée à Rome l'OIDD (Organisation Internationale du Droit du Développement - IDLO selon l'acronyme anglais) a été fondée en 1983 par un groupe de juristes œuvrant au sein d'agences internationales en faveur du développement en Afrique.

- le manque de restitution des magistrats sur les résultats de leur formation au bénéfice de leurs collègues restés au Bénin ;
- la difficulté à appliquer les principes et les procédures retenus en France ;
- l'éloignement des personnels de leur poste pendant de longues périodes (dans un contexte de sous-effectifs de la justice) ;
- la création d'une magistrature à deux vitesses, l'une composée des bénéficiaires des formations en France, considérée comme ayant des connaissances plus avancées et ayant un certain prestige, et l'autre, nettement moins favorisée (d'où des jalousies), ce qui nuirait *in fine* tant à l'efficacité qu'à la cohérence.

Conclusion : les effets sur la qualité et le niveau de formation des magistrats et sur les systèmes de formation

Dans la plupart des pays bénéficiaires, les effets de la coopération française sur la **qualité et le niveau de formation des magistrats sont positifs**, quoique parfois avec des nuances non négligeables, ainsi qu'il résulte des rapports d'évaluation, de l'enquête électronique et des rapports de mission.

Tel est le cas notamment au Burkina-Faso (effets importants en termes de formation initiale, plus modestes au niveau de la formation continue du fait du faible nombre de magistrats formés), en Éthiopie (progression de la qualité des formations), en Guinée (amélioration du recrutement), à Madagascar, au Niger, au Sénégal, en Serbie, au Tchad, au Cambodge et au Vietnam.

Les réserves que l'on peut relever portent souvent sur les effectifs formés, considérés comme trop restreints, sur l'insuffisance des perspectives de carrière offertes aux magistrats bien formés (Gabon), sur une récente baisse relative de la qualité (Sénégal) ou encore sur l'apparition d'une « magistrature à deux vitesses ». Ce dernier cas se présente au Niger, et dans une certaine mesure également au Sénégal : au Niger, on note ainsi un certain hiatus entre les anciens magistrats formés en France dans les années 1960-70 (études, stages pratiques de longue durée) qui ont un excellent niveau et une réflexion très réaliste sur les besoins actuels de leurs pairs en termes de formation, et la jeune génération formée au Niger qui a souffert de la faiblesse de l'enseignement universitaire.

On ajoutera que l'ensemble des séminaires et colloques organisés dans le cadre de la coopération française, quels qu'en soient les initiateurs (SCTIP, Écoles, MDVF au Vietnam, etc.) sont considérés comme ayant des effets positifs sur la qualité des personnels à travers la structuration de réseaux professionnels, tant par les responsables de l'ENM et du SCTIP que par les AT et les membres de juridictions impliquées dans la coopération.

Les effets sont aussi souvent positifs sur les **systèmes de formation**. Au Sénégal, le CFJ a acquis une renommée au niveau régional et au niveau international en attirant des publics d'autres pays africains, et il sert de modèle et de référence. A Madagascar, l'ENMG a acquis la confiance de l'institution judiciaire et offre un outil, non seulement de formation, mais aussi de réflexion et d'élaboration quant aux textes et à la jurisprudence (notamment pour ce qui relève de la conformité aux standards internationaux. En Éthiopie, le centre de formation a été renforcé. En Serbie, l'appui au *Judicial Training Centre* en matière de formation et de programmes de formation a conforté celui-ci et a contribué à sa transformation en *Judiciary Academy*.

3.1.2.3 Le degré de satisfaction des différents partenaires

Le degré de satisfaction peut être évalué pour les projets FSP et l'assistance technique, ainsi que pour les interventions de l'ENM et de l'ENG dans le cadre des projets FSP, dans la mesure où l'on dispose des rapports d'évaluation et des rapports des AT. Il peut être évalué globalement dans les pays bénéficiaires ayant fait l'objet d'une mission dans le cadre de la

présente évaluation. Très logiquement, les Rapports de mission constituent la source la plus riche d'informations.

La satisfaction est générale dans les pays bénéficiaires (ministères de la Justice, institutions judiciaires, écoles et formateurs nationaux, bénéficiaires directs des formations) dans la grande majorité des pays bénéficiaires de projets FSP, même là où l'effectivité des projets FSP est jugée moyenne dans les rapports d'évaluation, comme au Tchad.

La satisfaction est particulièrement forte en Afrique. A Madagascar, par exemple, l'absence d'interruption de la coopération française pendant la crise politique est particulièrement appréciée. Au Sénégal, il est souligné que la coopération française a été constamment présente aux côtés du CFJ alors que les autres bailleurs interviennent de façon plus ponctuelle « surfant sur le succès actuel du CFJ ».

Toujours en Afrique, les quelques réserves concernent : la nécessité parfois de donner une dimension plus pratique à la formation, avec des thèmes plus ciblés pour la formation continue (Bénin) ; l'utilité de développer des enseignements permettant de mieux appréhender les fonctions des auxiliaires de justice ; l'utilité d'insister sur l'utilisation des NTIC (Burkina Faso) ; documentation fournie aux stagiaires considérée comme insuffisante (Burundi) ; diminution des moyens et réduction des possibilités de stages et missions en France (Sénégal).

On ajoutera une notation intéressante concernant le Sénégal : le regret exprimé par les autres professionnels du droit que la coopération française soit trop concentrée sur les magistrats et greffiers via le CFJ. Cette notation soulève la question d'une approche de la chaîne des métiers de justice incluant la formation des avocats, soulevée également à Madagascar, au Vietnam et au Laos.

Le **Niger (Rapport de mission ITD-Eu, enquête électronique)** fournit un intéressant exemple de la façon dont est appréciée la coopération française. Les magistrats et l'ENAM sont très satisfaits de la coopération française (ARJUDI) en ce qui concerne :

- la formation initiale avec l'appui apporté à l'ENAM ;
- la formation continue : grande satisfaction vis-à-vis de la diversité des thèmes traités – les bénéficiaires parlent avec une connotation positive de « bouche-trous de grande qualité » qui répond bien à la réalité de la situation nigérienne (nécessité d'une réponse « hétérogène » aux besoins ;
- la documentation : les « mallettes » de textes destinées aux juges en poste hors Niamey sont très appréciées ;
- l'AT : il fait l'unanimité et sa réussite est considérée comme « exceptionnelle »

Les réserves portent sur deux points :

- la nécessité désormais d'élever le niveau de formation initiale en amont par une articulation Faculté de Droit – ENAM (du fait de la faiblesse de la formation à l'université) ;
- le projet PADDEN (Programme d'appui au démarrage de la décentralisation au Niger, 2009) ne prévoit pas de stages en juridiction pour les magistrats et la lettre de mission des formateurs n'était pas assez précise quant au public visé (magistrats déjà expérimentés), ce qui a conduit à des erreurs initiales de ciblage des actions de formation.

En **Serbie (Rapport de mission ITD-Eu)**, le directeur de l'Académie judiciaire apprécie que le projet FSP ait permis de construire un programme solide de formation continue et qu'il ait contribué à la transformation du *Judiciary Training Center* en Académie judiciaire. Les cours de français juridique donnent aussi toute satisfaction.

Pour deux pays, le Laos et le Vietnam, les rapports de mission ITD-Eu signalent cependant un niveau de satisfaction sensiblement moindre.

Au Laos, le projet FSP avait de l'aveu général produit peu de résultats satisfaisants dans le domaine judiciaire (en partie d'ailleurs par manque de coordination des institutions laos concernées). Par opposition, le travail effectué par l'AT pour l'élaboration et la préparation de la mise en œuvre du *Legal Sector Master Plan* dans le cadre du PNUD est unanimement apprécié, non seulement des partenaires laotiens, mais des responsables du PNUD et de la Délégation de la Commission européenne, ainsi que des autres agences des Nations-Unies. Au Vietnam, le ministère de la Justice déplore un certain déclin de la coopération française, malgré la présence de la MDVF ; cependant, l'illustration qui nous a été donnée de ce déclin concerne la coopération dans le domaine des formations de 3^{ème} cycle et non de la formation des magistrats.

Par ailleurs, toujours au Vietnam, l'assistance technique de l'*Institutional Support Programme* financé par la Commission européenne, avait été attribuée à un consortium français, dont l'approche a été considérée comme trop « franco-française »⁴⁶. Ce dernier point nous paraît particulièrement intéressant à relever : hors Afrique francophone, la poursuite d'une approche trop « franco-centrée » est stratégiquement risquée pour la défense même des intérêts de la coopération française et de l'influence française.

Les exemples contrastés du Laos et du Vietnam sont là pour l'illustrer : réussite de l'AT au Laos dans le cadre du PNUD ; échec de la candidature du consortium français pour l'assistance technique au *Judicial Partnership Programme*, le nouveau programme pluriannuel de la Commission européenne au Vietnam.

Enfin, d'une façon générale, on doit souligner que le rôle des **assistants techniques** est particulièrement apprécié et la réussite des projets et actions apparaît comme très liée aux qualités et compétences des AT (FYROM, Niger, Madagascar, Serbie, Laos...). Au Laos, la satisfaction exprimée ne l'est pas seulement par les bénéficiaires, mais aussi par le PNUD et les autres agences des Nations-Unies.

3.1.3 Des degrés d'efficacité contrastés

L'efficacité, généralement bonne, des actions de coopération doit désormais être mise en regard des moyens, tant humains que financiers, mis en œuvre par la coopération française. Il ressort de l'étude des différents rapports d'évaluation un bilan très contrasté de l'efficacité de la coopération française, celle-ci ayant été jugée tantôt excellente comme à Madagascar (notée 10/10 dans le rapport d'évaluation finale du projet FSP), tantôt très faible comme au Congo, au Gabon ou au Mali (notée 02/10 dans ce dernier cas).

Par ailleurs, le fait que la coopération française ait concerné près de 100 pays pendant la période examinée soulève par principe un problème général d'efficacité relatif au degré de concentration, ou plutôt en l'occurrence de dispersion géographique des moyens. Néanmoins, comme on l'a vu plus haut (§ 2.2.2 Bilan : Couverture géographique), ce degré est variable selon les instruments de la coopération : les pays ayant bénéficié de projets FSP (correspondant aux pays de la ZSP, à l'exception de la Serbie) et/ou de la présence d'un AT sont seulement au nombre de 27. Les instruments les plus lourds en termes financiers sont concentrés sur un nombre de pays relativement restreint, alors que les instruments plus légers (colloques et séminaires, missions de courte durée, bourses et stages, etc. hors projets FSP et assistance technique) couvrent un nombre de pays beaucoup plus large.

La concentration des moyens, rappelons-le, reste cependant relative : les projets FSP et l'assistance technique bénéficiant à 27 pays représentent 58% du total des financements MAEE concernant la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires.

⁴⁶ *Final evaluation of the ISP*, Transtec, June 2009.

L'efficacité de la coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et personnels judiciaires reste en tout état de cause difficile à évaluer. On ne peut que citer ici le Rapport d'évaluation de la coopération française avec le Tchad 1992-2003 dans son chapitre consacré à la Justice⁴⁷ : « En l'absence de comptabilité analytique – ou de documents rapprochant systématiquement coûts et actions réalisés, on ne peut pas établir un coup détaillé par action, et par voie de conséquence calculer l'efficacité. C'est là une des grandes faiblesses du management des projets : on tient soigneusement à jour la comptabilité des engagements, les engagements par ligne budgétaire de FSP mais on ne se préoccupe pas d'analyser à combien revient véritablement une action (par exemple de formation) dans sa globalité (honoraires d'intervenants, bourses ou *per diem*, frais de transport, fournitures et documentation). En conséquence, on ne peut pas se poser des questions du type 'revient-il plus cher ou moins cher d'envoyer des nationaux à l'étranger ou de les faire former sur place', etc. ».

Comme le périmètre géographique des projets FSP et de l'assistance technique recoupe celui de l'enquête électronique, on a rapproché le nombre global de magistrats et greffiers ayant bénéficié d'une formation au titre de la coopération française sur la période 2007-2009, soit environ 7300 (hors magistrats irakiens) du budget estimé des projets FSP et de l'assistance technique, sur 3 ans, soit environ 6,9 MEUR. Le coût moyen par magistrat ou greffier bénéficiaire s'établirait ainsi à environ 950 €, ce qui est peu significatif, dans la mesure où il s'agit d'une moyenne calculée sur la base d'actions de formation extrêmement diverses.

On a néanmoins tenté de fournir ci-dessous quelques éléments d'appréciation par bloc d'instruments : assistance technique, projets FSP, autres actions.

L'efficacité de l'assistance technique

L'assistance technique est, on l'a vu, au cœur de l'efficacité des actions de coopération. Elle est toutefois coûteuse (coût paramétrique indiqué par le MAEE : 125 000€ par AT et par an). Certains rapports d'évaluation tentent même une mesure de l'efficacité de l'assistance technique en ramenant son coût aux taux de décaissement des projets FSP concernés : on constate à Madagascar que le chef de projet a permis de doubler le taux de décaissement du projet (Rapport d'évaluation du FSP, 1999). Au Congo, l'efficacité est estimée en ramenant le coût de l'AT aux crédits qu'il met en œuvre et la question est posée de savoir s'il est pertinent de maintenir le poste d'un AT ayant permis l'engagement de 244 000€ de crédits FSP quand le coût du poste est de 320 000 €.

L'efficacité de l'assistance technique ne saurait toutefois se réduire à un tel calcul, la grande majorité des situations montrant que, sans l'assistance technique, la mise en œuvre et la coordination des projets seraient illusoires.

Ceci n'empêche pas pour autant de s'interroger, d'une part sur les moyens de renforcer l'efficacité de l'assistance technique, et, d'autre part, sur la pertinence de l'affectation des experts français.

Le rapport d'évaluation du projet FSP 1999 à Madagascar met par exemple l'accent sur la capacité qu'a eue le FSP, grâce à son chef de projet, à attirer des financements complémentaires des autres bailleurs de fonds internationaux (Union Européenne, Banque Mondiale, PNUD) au profit de composantes du projet.

Il en va de même en Serbie où l'AT est peu à peu devenu la « tête de pont » de la coordination de la coopération internationale au sein du Ministère de la Justice serbe. Par

⁴⁷ Pp. 77-78.

ailleurs, l'exemple serbe pose également la question de l'efficacité de l'affectation d'un assistant technique dépourvu de moyens (10 000 € de crédits annuels pour l'ensemble du secteur de la justice) et de la pertinence de son positionnement. En effet, l'AT a actuellement, un spectre de missions très large auprès du Ministre de la Justice et l'une des questions est d'envisager, au regard des ses moyens financiers limités, un positionnement plus ciblé de son action.

Au Vietnam, l'efficacité de la combinaison « assistance technique/MDVF » est difficile à évaluer, en tout cas pour ce qui est de l'objet de la présente évaluation – il est vrai que la formation des magistrats et personnels judiciaires n'est pas l'unique objectif, tant s'en faut, de la MDVF. On notera néanmoins que près de 180 magistrats (pas uniquement vietnamiens d'ailleurs) ont bénéficié depuis 2007 des séminaires et colloques organisés par la MDVF. Il reste que les réunions du Comité d'orientation de la MDVF absorbent une partie non négligeable du budget annuel.

L'efficacité de l'assistance technique au regard de son positionnement se pose également dans tous les cas où l'AT est finalement placé en position de substitution plus que de complémentarité. La question vaut pour de nombreux pays en développement évidemment, mais aussi en Serbie où l'AT souligne (rapport de mission ITD-EU et rapport d'activité) que les « très gros dossiers sont gérés par les 'internationaux', alors qu'ils étaient précédemment traités par les nationaux » (crime organisé, crimes économiques, terrorisme). Ce phénomène n'intervient cependant qu'à la demande des autorités auprès desquelles est placée l'assistance technique.

L'efficacité de l'assistance technique placée auprès d'organismes internationaux peut également être très forte.

Laos – Efficacité de l'assistance technique française au sein d'organisations internationales
L'efficacité de l'assistance technique française placée auprès de la délégation du PNUD à Vientiane est élevée : en couplant la mise à disposition d'un AT (260 000 € estimés sur 2008-2011) à une petite subvention au PNUD (30 000 €) sur les crédits d'intervention du poste, la France a fortement contribué à l'« accouchement » du *Legal Sector Master Plan* et la visibilité de l'intervention française reste bonne tant vis-à-vis du gouvernement laotien que des autres bailleurs de fonds (même si la coopération intervient dans le cadre du PNUD).

L'efficacité des projets FSP

L'appréciation de l'efficacité des FSP est très différente d'un projet à l'autre. Elle est souvent faible au regard de la gestion du temps des projets. Rares sont les projets achevés dans les temps, ce qui entraîne des taux de réalisation et de décaissements à la baisse et une augmentation très nette des coûts globaux. En effet, les postes de chef de projet sont renouvelés en principe à mesure que les projets font l'objet d'une prolongation.

Cambodge – Analyse de l'efficacité du projet :
« L'efficacité du projet est peu satisfaisante, la relation d'ensemble entre les ressources mobilisées et les résultats obtenus ne semblant pas optimale ... L'efficacité sur la mobilisation des ressources humaines n'a pas non plus été idéale, puisque si une assistance technique de trois ans avait été prévue initialement, ce sont finalement huit années d'assistance technique qui ont été mobilisées autour du projet, pour atteindre un coût total de 1 180 000 euros en incluant les volontaires internationaux ».

L'efficacité des FSP est par ailleurs souvent entravée par des dysfonctionnements administratifs internes au MAEE (affectation des AT, délai entre deux projets devant se succéder, délégation de crédits au SCAC, etc.) et par un manque plus général d'informations et de données sur les projets. Les difficultés rencontrées pour la collecte des informations

nécessaires à la réalisation de cette évaluation témoignent de la faible mémoire de la coopération française et de la difficile capitalisation des expériences.

Le rapport d'évaluation du projet FSP au Cambodge préconise d'ailleurs de « faire établir des rapports d'exécution par les assistants techniques au moins une fois par an et en fin de mission. Si ces assistants techniques sont responsables de projets pluriannuels de développement, faire établir à ces rapports d'activités des annexes détaillant ce qui a été réalisé et ce qui a été dépensé ».

On rappelle également le débat sur les efficacités relatives des formations *in situ* et des formations en France, évoquées dans le Rapport d'évaluation du projet FSP Bénin.

L'efficacité des autres actions de coopération

L'efficacité des actions de formation réalisées sur des missions de l'ENM et de l'ENG est difficile à évaluer. Très peu de rapports d'évaluation ont effectué des calculs précis des coûts des missions.

Au Rwanda par exemple, le Rapport d'évaluation des projets souligne le faible coût des formations :

- le coût moyen journalier par participant des formations organisées sur place est évalué à 0,53 €, ce qui est indéniablement très faible, voire surprenant et demanderait à être confirmé ;
- le coût des formations de formateurs à Kigali est de 166 € par jour et par participant, quand il est de 342 € pour des formations en France.

Par ailleurs, au Mali où l'assistant technique avait favorisé un recours à l'IDLO pour la formation des magistrats et des greffiers, le rapport d'évaluation du projet FSP souligne le rendement pauvre de ces actions et s'interroge sur les raisons d'un recours à cet organisme, quand les écoles de formation françaises avaient été identifiées dans le rapport de présentation du projet comme les partenaires techniques « naturels » et que l'évaluation finale souligne un coût plus élevé des formations de l'IDLO que celles de l'ENM ou de l'ENG.

Afin de renforcer l'efficacité des formations, deux pistes complémentaires ont été plusieurs fois évoquées, à savoir :

- le développement de l'enseignement numérique (qui permet d'avoir recours à un plus grand nombre d'experts, à moindre coût, plus rapidement) et du recours aux visioconférences ;
- la priorité à donner aux stages ciblés pour les magistrats en poste de préférence à des stages pour jeunes diplômés.

Madagascar – Rapport de mission ITD-Eu :

La venue d'experts étrangers pour des formations continues est un système qui ne saurait être maintenu tel quel. Le développement de la visioconférence est, à tous égards, souhaitable : diminution des coûts, élargissement notable du panel d'experts mobilisables, possibilité de sessions avec plusieurs experts en visioconférence qui débattent. Si le « présentiel » peut avoir ses vertus, il n'est plus la panacée.

Les stages de magistrats à l'étranger, en cours d'exercice professionnel, doivent prendre la place des stages de fin d'études. Mais la transparence doit régner sur leur attribution (appel d'offres, jury, critères explicites, etc.) ; ils doivent correspondre à un projet personnel de spécialisation : ils doivent être suivis effectivement d'un *feed-back* auprès des collègues ; ils doivent être pris en compte dans le déroulement de carrière (avancement, affectation).

Chine – Rapport de mission ITD-EU :

Le programme « 100 Juges » a globalement coûté 1 MEUR, ce qui correspond à 15 000 EUR par magistrat chinois bénéficiaire sur une période effective de formation d'environ 12 mois. On est loin de la moyenne de 950 € mentionnée dans l'approche globale 2007-2009, mais nous n'avons pas d'indication de durée de formation pour cette moyenne.

Enfin, l'efficacité des appuis logistiques est également variable : s'il est indispensable de renforcer l'accès à la documentation juridique, un appui aux structures de formation ou aux centres de documentation est plus efficace, car plus durable, qu'un don aux auditeurs de justice et greffiers stagiaires à l'issue de leur cursus : au Burkina Faso par exemple, un don de « malles juridiques » a été organisé par le projet FSP, action dont on peut interroger l'opportunité compte tenu du coût important. Il en va de même pour les dotations en équipement informatique ou de reprographie, utiles aux structures quand on a la garantie de leur bonne gestion (exemple contradictoire de Madagascar où magistrature judiciaire et magistrature administrative ont deux gestions complètement différentes des dotations du projet FSP).

3.1.4 Des niveaux de cohérence variables

La cohérence de la politique française en matière de formation des magistrats et des greffiers peut être appréciée à trois niveaux :

- la cohérence interne des actions qui répond à la question de savoir si les différents projets menés s'inscrivent dans une stratégie cohérente de formation, dans une dynamique homogène ;
- la cohérence externe des actions qui envisage la cohérence de la politique de formation au regard d'une stratégie plus globale de la coopération française ;
- la cohérence de la politique de formation française par rapport aux politiques des différents partenaires techniques et financiers internationaux

3.1.4.1 Cohérence interne

Cohérence interne aux projets (entre les différentes composantes)

L'appréciation portée dans les différents rapports d'évaluation des projets FSP montre en règle générale une cohérence moyenne des projets, souvent due à la juxtaposition au sein d'un même projet de composantes évoluant à leur propre rythme et selon des logiques différentes :

- en Éthiopie, la cohérence est évaluée à 50% (peu de moyens alloués par rapport aux objectifs assignés au projet en Éthiopie) ;
- elle est moyenne au Cambodge et le rapport final d'évaluation s'interroge sur l'opportunité de mener de front les trois composantes quand « il aurait peut-être été préférable de travailler sur l'adoption des Codes avant de procéder aux formations » ;
- au Burundi, la cohérence initiale du projet était forte mais les évolutions et la mise en œuvre des actions l'ont réduite (cohérence globale : 60%) ;
- au Bénin, le projet est « raisonnablement cohérent », mais les trois composantes du projet « ne forment pas un tout organique » et « les liens qui les unissent ne sont pas explicités formellement » ;
- au Mali (cohérence globale : 7/10), le rapport d'évaluation fait la distinction entre la cohérence au sein des composantes du projet (formation et déconcentration du système judiciaire) et la cohérence entre ces composantes pour souligner « le potentiel limité des composantes en termes de synergie, la formation des acteurs étant d'ailleurs l'un des rares liens unissant les deux composantes »
- au Congo, où la cohérence est jugée comme « tout juste correcte », le rapport d'évaluation explique également ce manque de cohérence par l'hétérogénéité des composantes du projet, et par des logiques d'intervention différentes (urgence et long

terme), conduisant nécessairement à un « décrochage » dans la mise en œuvre des actions.

Les critiques émanant des rapports d'évaluation sont intéressantes car, si l'on pouvait juger *ex ante* qu'il était important de mettre en cohérence les actions sur la formation avec des actions en principe plus globales sur le système juridique, les résultats n'ont pas toujours été à la hauteur des attentes au niveau de l'exécution.

Dans un petit nombre de cas que l'on peut considérer comme extrêmes, la cohérence interne des projets FSP est faible, voire très faible, lorsqu'un projet comporte une composante « formation des magistrats et des greffiers » associée à des composantes telles que la formation des diplomates au Laos, la décentralisation au Sénégal ou le développement rural en Serbie.

Cohérence de la stratégie de formation

La cohérence de la politique française de formation des magistrats et greffiers, dans le temps (dans un même pays) ou dans l'espace (dans différents pays), est en revanche extrêmement forte.

Enchaînement des moyens

Dans de nombreux pays, plusieurs projets FSP incluant un volet formation se sont succédé. Tel est le cas au Burkina Faso, en Éthiopie, à Madagascar, au Niger, au Tchad, au Sénégal, sur la période couverte par la présente évaluation. D'autres projets (FAC) les avaient souvent précédés et avaient soutenu la création des centres de formation (Sénégal depuis 1975, Madagascar par exemple). Au Bénin, le rapport final d'évaluation souligne que l'intention du projet était de « consolider les acquis » et de « s'inscrire dans la continuité du précédent projet ».

La continuité de ces projets dans le temps est d'ailleurs confortée par l'affectation en parallèle d'assistants techniques sur l'entièreté de la période. Au Sénégal par exemple, le CFJ a été appuyé depuis sa création en 1975 par des projets FAC, FSP et par une présence d'assistants techniques continue pendant 16 ans. Au Burkina Faso, au Vietnam, des assistants techniques ont été affectés de 1999 à 2009 ; au Cambodge, au Gabon, en Haïti, à Madagascar, au Mali, des assistants techniques ont été affectés sur 7 des 10 années de l'évaluation (cf. tableau relatif aux AT en Annexe dans le volume 2).

Unicité de la stratégie d'intervention et homogénéité des acteurs français de la formation

L'intervention de la coopération française a répondu dans de nombreux pays, tout au moins dans les pays de la ZSP, au déroulé d'une même stratégie, très empreinte du modèle de formation français, évoluant de la substitution à la subsidiarité, avec : dans la période qui a suivi les indépendances, la participation à des formations en France pour des promotions entières ; un appui à la création d'écoles nationales à partir de 1975 et jusqu'au début des années 2000 ; et aujourd'hui, une stratégie ciblant davantage la formation continue (Sénégal) et/ou les autres professionnels du droit (Madagascar) fondée sur une capacité d'expertise plus que sur du transfert de modèles.

Cette cohérence se trouve par ailleurs confortée par le nombre restreint des structures et l'homogénéité du profil des intervenants français. En effet, d'un point de vue institutionnel, deux ministères français (l'un en charge du pilotage stratégique, l'autre intervenant comme opérateur), deux écoles de formation interviennent dans un secteur où la centralisation

étatique est très forte, marquée notamment par le monopole des écoles pour la formation des magistrats et des greffiers.

La centralisation et le pouvoir régalien de l'État sur la formation de ses magistrats et de ses greffiers se sont par ailleurs « reflétés » dans les pays partenaires qui ont adopté le modèle français, au premier rang desquels les pays de l'Afrique sub-saharienne.

Le « risque d'éparpillement » est ainsi contenu, contrairement à d'autres secteurs de coopération (par exemple pour la formation relevant de la coopération universitaire où de très nombreux acteurs à l'autonomie renforcée sont plus libres dans leur stratégie et leurs actions).

De plus, le profil des intervenants dans les actions de formation, qu'ils soient formateurs ENM/ENG ou assistants techniques en poste dans les pays bénéficiaires, est largement uniforme (la très grande majorité des AT sont magistrats, formés donc eux-mêmes à l'ENM) ; le panel d'experts est relativement restreint (les assistants techniques sont nommés successivement dans différents pays, ce sont les mêmes formateurs ENM/ENG qui interviennent dans différents pays). Au Sénégal par exemple, l'assistant technique en poste de 2004 à 2009 intervenait en tant que magistrat détaché à l'ENM pour des formations ponctuelles au Sénégal depuis 1995.

3.1.4.2 Cohérence externe

La cohérence des actions de formation s'apprécie également au regard de la stratégie sectorielle de la coopération française. Sans reprendre ici les points développés précédemment dans le paragraphe sur la pertinence des actions menées par rapport aux objectifs du CICID tels que définis dans la « Stratégie gouvernance de la coopération française » validée le 5 décembre 2006, il faut rappeler que la formation des magistrats et des greffiers s'inscrit dans les pays bénéficiaires dans des stratégies plus globales.

Depuis le CICID de 2005, le Document Cadre de Partenariat (DCP) joue un rôle fondamental. Il est établi sur la base de la stratégie de développement du pays bénéficiaire, en tenant compte en principe de la division du travail entre bailleurs. Il définit, dans un dialogue avec les États partenaires (et dans la droite ligne des résolutions des Commissions mixtes), des secteurs de concentration (trois au maximum) parmi les secteurs concourant à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Il est accompagné d'une annexe fixant la programmation indicative des actions de coopération sur 5 ans.

Les projets de formation des magistrats et des greffiers et plus généralement, d'appui au système judiciaire des pays partenaires s'inscrivent en règle générale dans une stratégie plus globale d'appui à la gouvernance démocratique et au renforcement de l'État de droit, qui prend selon les pays et les priorités de ceux-ci des formes différentes :

- Approche police/justice: tentée au Sénégal pour la police et la justice de proximité, menée en Afghanistan via le projet RSS (Réforme des systèmes de sécurité, voir infra § 3.2.5)
- Approche douanes/justice : actions menées en Serbie par la coopération entre les assistants techniques ou de façon plus générale via le SCTIP
- Sortie de crise et renforcement de l'appareil judiciaire sur le long terme (Congo, Rwanda)
- Renforcement des capacités publiques avec au Cambodge par exemple des FSP menés en parallèle du projet justice pour un appui à l'École Royale d'Administration et à l'Université Royale de Droit et de Sciences Économiques

Cependant, la réalité de terrain vient parfois contrecarrer la cohérence d'une stratégie bien définie a priori et grippe l'articulation entre les projets. La Côte d'Ivoire fournit un exemple de

cette dissonance : en effet, quand, suite aux événements de 2004, le MAEE avait suspendu sa coopération sur la gouvernance avec Abidjan, l'ENM, au sein d'un consortium, remportait un marché pour la formation des magistrats ivoiriens. De façon peut-être moins conjoncturelle, on constate également que les « pôles de gouvernance », placés dans un pays sous l'autorité directe de l'ambassadeur, réunissant en une instance d'échange et d'information l'ensemble des acteurs de la gouvernance (conseillers de chancellerie, SCAC, ASI, AT justice, douanes, police, PAF, économie, finances, AFD, ADETEF le cas échéant, etc.) n'ont pas encore trouvé le rôle de pivot que souhaite leur donner le MAEE. Au Sénégal par exemple, seule une réunion de ce type s'est tenue.

3.1.4.3 Cohérence avec les orientations retenues par les autres bailleurs

En règle générale, la cohérence avec les orientations des autres bailleurs peut être considérée comme plutôt satisfaisante et semble s'être améliorée au fil des années, autant qu'on puisse en juger par la comparaison entre les rapports de présentation et les rapports d'évaluation des FSP les plus anciens d'une part, et les résultats de l'enquête électronique et les rapports des missions de terrain d'autre part. La coordination entre bailleurs permet d'assurer des complémentarités et elle est en principe la garantie de la cohérence entre leurs interventions.

L'enquête électronique et les missions de terrain montrent que la coordination s'effectue en priorité avec la Commission européenne et/ou le PNUD, comme par exemple en Égypte, en Éthiopie, au Laos, au Bénin, à Madagascar, en Mauritanie, au Niger, au Sénégal, au Tchad, au Togo, ainsi qu'au niveau de l'OHADA, et en Europe, en Serbie (plutôt avec le PNUD) et FYROM (Commission).

La cohérence des interventions des différents bailleurs de fonds est en règle générale assurée au sein de groupes de travail plus ou moins formalisés réunissant ces bailleurs (Égypte, Afghanistan, Bénin, Éthiopie, Gabon, Laos, Mauritanie, Niger, RCA, Sénégal, Tchad, Togo, Vietnam, FYROM, Roumanie,...).

La France est chef de file de ces groupes de travail dans quelques pays d'Afrique subsaharienne et de l'Océan indien (Rapports de mission et enquête électronique). Ainsi, au Bénin, la France est chef de file du groupe des partenaires techniques et financiers « Justice » ; en Éthiopie, elle co-préside avec la Commission le groupe des bailleurs de fonds dans le secteur « Justice » ; en Mauritanie, elle est le chef de file du groupe des partenaires sur la réforme de l'État ; au Niger, elle est le chef de file dans le cadre de la concertation des partenaires techniques et financiers intervenant en matière de justice et de droits de l'homme ; au Sénégal, elle joue un rôle de chef de file en matière de justice, mais ce rôle semble pour l'heure être plutôt théorique.

Il n'y a pas de groupe de travail pour les actions de l'OHADA, mais les responsables de la coopération française doivent échanger avec l'ERSUMA à ce sujet (enquête électronique).

On retiendra à titre d'exemple deux cas de forte cohérence et deux cas de cohérence faible ou limitée.

Deux exemples positifs : Dans les deux cas, le rôle de l'AT a été déterminant. On y ajoutera pour le Laos les leçons tirées par le poste de l'échec du projet FSP et le rôle pivot du PNUD. Madagascar – Forte cohérence, mais coordination ponctuelle (rapport de mission ITD-EU et enquête électronique)

Les projets et actions sont en totale cohérence avec les orientations générales de la coopération française et de la politique française de coopération. Ils sont complémentaires (dans l'esprit mais aussi dans l'exécution) avec les actions menées par les autres bailleurs. Notamment avec les actions de la BAD et de l'UE mais aussi avec les objectifs du BIT, de l'UNICEF, et du PNUD. Les autres bailleurs soulignent la qualité des contacts et du travail commun qui peut être mené avec la coopération française dont l'AT français auprès du Ministère de la Justice est la nécessaire cheville ouvrière. La coordination entre bailleurs reste cependant ponctuelle.

Laos – Forte cohérence et coordination solidement organisée (rapport de mission ITD-Eu et enquête électronique)

La coordination est assurée par le PNUD qui co-préside avec le ministère de la Justice la table-ronde « Gouvernance » (un des six groupes sectoriels de la coordination de l'aide internationale dans le pays). L'AT français a joué un rôle-clé au sein de cette table-ronde où l'on trouve également la Commission européenne, l'UNODC et l'UNICRI. La cohérence ainsi assurée a permis l'élaboration et l'approbation officielle par le gouvernement lao du LSMP.

Deux exemples de cohérence faible ou limitée

Vietnam – Cohérence faible des actions de la France avec celles des autres bailleurs et coordination limitée (rapport de mission ITD-Eu)

Le PNUD joue en principe un rôle de coordinateur, mais il s'agit plus en fait d'assurer une information mutuelle des bailleurs que d'un véritable rôle de coordination.

La France, par son positionnement en retrait et un certain manque de moyens – et ce malgré la présence de la MDVF, n'a pas vraiment d'occasions de coordonner son action avec d'autres bailleurs, mise à part l'OIF (qui assure le financement de colloques régionaux organisés par la MDVF). Par ailleurs, bien que l'assistance technique au programme européen *Institutional Support* ait été confiée à un consortium français, les acteurs français n'ont pas réussi à maintenir pour l'heure un rôle important dans le nouveau *Justice Partnership Programme*.

Il apparaît que la MDVF n'a pas su – ou pas pu – jouer le rôle de catalyseur que l'on pouvait en attendre et que la « partition » du projet européen ISP n'a pas été bien jouée.

Sénégal – Coordination limitée, des complémentarités (rapport de mission ITD-EU et enquête électronique)

La France s'est vu attribuer un rôle de chef de file en matière de justice et la partie sénégalaise a créé un Comité de coordination et d'évaluation du Programme sectoriel Justice. Néanmoins, une seule réunion de concertation sectorielle s'est tenue à ce jour. On notera que le représentant du secteur Gouvernance pour la Commission n'a pas jugé utile un entretien avec l'expert en charge de la mission au Sénégal dans le cadre de la présente évaluation.

La logique d'intervention française (appui au CFJ sur le long terme) est différente de celle des autres bailleurs : projets thématiques et formations spécifiques (UNICEF et coopération belge : droit des enfants – USAID et Banque mondiale : droit des affaires – etc.), infrastructures (Commission européenne).

Au plan des complémentarités, on notera que l'intervention américaine via l'USAID est assez souvent concentrée sur la formation en matière de droit des affaires, avec un objectif de sécurité des transactions (Bénin, Laos, Sénégal, Vietnam) dans le cadre du renforcement de l'État de droit, et parfois dans la perspective de l'OMC. La France intervient dans ce domaine de façon significative à travers son appui aux pays de l'OHADA, et de façon ponctuelle par des séminaires ou des colloques.

En matière de lutte contre le trafic de drogue, le trafic d'êtres humains, la lutte contre le blanchiment d'argent, la lutte contre le terrorisme et la lutte contre le crime organisé, la coordination est assurée principalement avec l'ONUDC (Laos, Madagascar, Sénégal, Niger), parfois avec l'UNICRI (Laos).

3.1.5 Une viabilité qui reste parfois à conforter

Si les actions menées et la prise en compte du contexte sont, de façon générale, de nature à assurer la viabilité des résultats des projets de formation des magistrats et des greffiers, ces appréciations, telles qu'elles sont exprimées dans les Rapports d'évaluation, des projets FSP, varient d'un pays à l'autre : elles sont parfois très bonnes (Madagascar, Tchad), parfois très mauvaises (Congo, Mali) et souvent plus contrastées, comme au Laos où le Rapport d'évaluation du projet FSP mentionne dans un premier temps que, « en l'état actuel, la viabilité et la durabilité du projet ne sont pas assurées », avant de souligner que l'intervention de l'ENM a permis de formuler une stratégie de formation des professionnels « cohérente, efficace et viable ».

Laos – Un cas particulier où l'absence de viabilité des résultats du projet FSP conduit à une mission d'assistance technique produisant un résultat durable (rapport de mission ITD-Eu et rapport d'évaluation du projet FSP)

La viabilité et la durabilité des résultats du projet FSP étaient jugées très médiocres dans le Rapport d'évaluation de 2008. Cela dit, c'est ce même rapport qui a préconisé de réorienter l'aide française vers une assistance technique à la mise en place du *Legal Sector Master Plan* (LSMP) : on peut ainsi dire que, par une ironie de l'histoire, c'est l'échec relatif du projet FSP qui a conduit à une « sortie par le haut ».

En effet, la mission d'assistance technique a conduit à un résultat durable dans la mesure où le LSMP a été officiellement approuvé par le gouvernement, et où ce dernier a mis en place un secrétariat général destiné à sa mise en œuvre. Le LSMP a ouvert la voie à la refonte de l'ensemble du système juridique et judiciaire du pays, y compris en ce qui concerne la formation des magistrats et des personnels judiciaires.

Les facteurs de la viabilité des résultats projets et actions menés sont à trouver tant dans le fonctionnement interne du projet FSP lui-même que dans l'environnement de sa mise en œuvre (contexte politique et administratif national, ainsi que dans la prise en compte des autres partenaires du droit – professionnels et société civile).

3.1.5.1 Les facteurs de viabilité liés au seul projet

La qualité des projets

Une grande majorité des Rapports d'évaluation des projets FSP et des Rapports de fin de mission des AT font naturellement de **la qualité des actions menées le premier gage de viabilité des projets** :

- *Le choix des interlocuteurs nationaux est déterminant* : ainsi la mission au Niger conclut-elle que « l'appropriation intellectuelle des actions menées en matière de formation initiale et continue paraît bonne du fait de la qualité des acteurs qui ont été associés au programme et qui ont été très judicieusement choisis ». Il en va de même au Sénégal où les différentes équipes (compétentes, peu nombreuses) qui se sont succédé à la tête du CFJ sont garantes de la viabilité de l'investissement français sur ce centre de formation.
- *La sélection des acteurs français l'est tout autant*, comme l'illustre le FSP Laos où la formation continue a dans un premier temps et de façon peu satisfaisante était assurée essentiellement par des universitaires, avant de l'être, dans une démarche moins « amateur », plus « professionnalisée » par IENM : la viabilité des résultats

projets était alors rendue possible par des actions de qualité qui ont « permis de mieux cerner la méthodologie de la formation, l'identification des besoins en formation des magistrats ainsi que le contenu de la formation appliquée à des thèmes et/ou des acteurs spécifiques (par ex. la rédaction des jugements civils, l'administration judiciaire, les agents d'instruction, le trafic des stupéfiants, les fonctions des présidents des tribunaux d'instance, etc.) ».

La stratégie des projets

La stratégie globale d'intervention est également décisive pour la viabilité des résultats des actions menées : en misant d'une part sur l'appui aux structures de formation, et d'autre part sur la formation de formateurs, la viabilité des résultats semble assurée : les projets ont ainsi par définition vocation à créer ou conforter des structures pérennes et autonomes.

C'est ce que souligne le rapport d'évaluation du projet FSP Bénin : « le projet a contribué directement à la création d'institutions (cellule de formation) et au renforcement de nombre d'éléments organiques de la justice au Bénin (Directions du MJLDH, juridictions, ONG) qui pourront pérenniser les acquis du projet. Le projet a contribué au développement des capacités et des connaissances au niveau local ».

Il en va de même en Roumanie, où l'apport de la coopération française a permis, sinon d'aider à la création, du moins de contribuer à la structuration et au renforcement de centres de formation récemment déjà créés.

La viabilité des résultats concerne parfois des domaines spécifiques et bien caractérisés comme à Madagascar où les actions menées dans le domaine du droit des affaires et du droit foncier ont eu une grande valeur ajoutée et ont permis un transfert de compétences nécessaires et pérennes.

La viabilité des résultats des projets n'est également possible que quand le projet prend en compte et anticipe les conditions de son achèvement et de la poursuite ultérieure de la coopération. Les exemples serbe et vietnamien montrent l'échec à ce niveau d'une stratégie qui n'a pas suffisamment capitalisé sur ses actions. Le mode de gestion et de partenariat est au cœur de cette stratégie de sortie de projet.

Ainsi, pour Madagascar, le rapport d'évaluation du projet FSP 1999 recommande-t-il le renforcement du partenariat local pour assurer une plus grande viabilité des résultats : « Il conviendrait ainsi d'envisager la signature d'une Convention de partenariat entre l'ENMG et l'Université d'Antananarivo incluant un accord spécifique avec la Faculté de droit. La phase ultérieure devrait se traduire par un transfert progressif à l'expertise locale dans le cadre d'une politique de relève locale de l'assistance technique, qui serait l'un des facteurs de garantie de la pérennisation des actions menées ». Au Bénin également, les partenaires n'ont pas été « intéressés de façon appropriée d'un point de vue technique, financier et managérial pour la passation des responsabilités ». La Banque Mondiale préconisait d'ailleurs dans ce pays la création d'une cellule technique, afin de garantir la reprise des activités.

A ce titre, **le rôle et le positionnement de l'assistant technique sont fondamentaux**, ou du moins révélateurs d'une possible viabilité des résultats : est-on dans une situation de complémentarité ou de subsidiarité ? Le rapport d'évaluation du projet FSP Bénin souligne que les « interruptions [dans la mise en œuvre du projet] lors des absences de l'AT démontrent le manque de relais au sein du Ministère », ce qui augure mal de « l'après-projet ». Dans son rapport de compte-rendu des 10 ans de l'ENMG à Tananarive, l'AT indique de la même façon qu'il a dû « souffler » le choix et les thèmes de discussion des journées de débat.

3.1.5.2 Les facteurs de viabilité liés au contexte politique dans les pays bénéficiaires

La volonté politique des États partenaires est bien évidemment essentielle à la viabilité des résultats issus des projets et actions de coopération.

Cette volonté politique a été appréciée essentiellement à travers les données résultant de l'enquête électronique (questions relatives à l'état des lieux dans les pays partenaires) et des missions de terrain, plus sporadiquement à travers les rapports d'évaluation (qui sont naturellement plus anciens).

Dans un petit nombre de pays, les autorités politiques accordent une importance forte à la formation des magistrats et personnels judiciaires. Il s'agit de la Chine et du Vietnam, et, en Afrique, de Madagascar, du Sénégal et du Togo.

Au Sénégal comme à Madagascar, la coopération française a accompagné une stratégie nationale. Ainsi, au Sénégal, l'État s'était engagé dans un programme décennal de renforcement de la justice (programme sectoriel justice) dont la formation était une composante. Les moyens alloués au Ministère de la Justice, et dans une moindre mesure au Centre de Formation Judiciaire, ont été renforcés au cours de la période. A Madagascar, l'ENMG fonctionne bien, l'État accorde une grande importance à la formation, malgré les difficultés budgétaires, et l'ENMG prend en compte l'évolution des métiers de la justice ; la place accordée à la formation continue est réelle et le ministère de la Justice y accorde un grand intérêt (encore que cela ne se traduise pas nécessairement dans l'évolution des carrières des magistrats). Au Togo, l'État accorde une importance forte à la formation des magistrats et personnels judiciaires, avec une politique de recrutement soutenue et la mise en place d'un système de formation rénové ; une place croissante est accordée à la formation continue.

A l'opposé, on ne perçoit pas de réelle volonté politique au Bénin, au Burkina-Faso, en Guinée, en Mauritanie, et, en Europe, dans la FYROM. Au Bénin, le ministère de la Justice est notamment considéré comme incapable de remplir ses propres engagements et il n'y a aucune gestion prévisionnelle des ressources humaines dans la magistrature. Au Burkina-Faso, le ministère de la Justice ne participe pratiquement pas au financement de la section magistrature de l'ENAM, et le projet de centre national de documentation juridique n'a jamais vu le jour. En Guinée, l'importance accordée à la formation des magistrats et personnels judiciaires et à l'évolution des métiers de la justice est jugée « très variable » et la gestion des carrières « aléatoire » (pas de réelle prise en compte des diplômes ou de la formation continue). En Mauritanie, l'intérêt accordé à la formation est récent, mais n'est pas accompagné des moyens nécessaires, le niveau de formation initiale est médiocre et aucune place n'est accordée à la formation continue.

Dans un certain nombre d'autres pays, la volonté politique de renforcer la formation des magistrats et personnels judiciaires, et, plus largement, d'améliorer le fonctionnement du système judiciaire, est affichée, comme en Égypte, en Éthiopie, au Gabon, au Laos, et, en Europe, en Roumanie et en Serbie. Dans quelques-uns de ces pays, des avancées sont déjà perceptibles (Égypte avec le CNEJ ; Éthiopie avec le Centre fédéral de formation aux métiers de la justice). Dans d'autres, on est encore à l'affichage (Gabon⁴⁸, Laos). En Roumanie et en Serbie, il y a peu de doute que l'importance accordée à la formation des magistrats et personnels judiciaires va croissant (en partie sous la pression de l'Union européenne), mais les processus de nomination et de gestion des carrières manquent encore de transparence.

⁴⁸ Il s'agit notamment de faire face au « désengagement financier de la coopération française ».

L'instabilité et la fragilité politiques des pays bénéficiaires doivent également être prises en compte lorsque l'on tente d'évaluer la viabilité. C'est particulièrement le cas pour des pays comme l'Afghanistan, le Congo, le Niger ou la RCA.

Congo (rapport d'évaluation du projet FSP et enquête électronique) :

Le projet FSP mis en place au lendemain de la guerre civile a été considéré comme un échec dans la mesure où le gouvernement congolais n'a pas mis en place les réformes nécessaires, que ce soit par manque de volonté politique ou faute de moyens financiers (ou pour ces deux raisons). La situation a changé en mai 2009 avec une demande de formation de magistrats adressée à l'ENM française par le gouvernement congolais. Cette demande s'accompagnait de l'engagement du gouvernement congolais de financer les frais pédagogiques et de séjour. Néanmoins, les sommes correspondantes n'ont pas été inscrites au budget 2010 du ministère de la Justice, et le gouvernement a sollicité la coopération française pour des bourses.

RCA (enquête électronique) :

Il y a eu un certain effort dans le domaine de la formation initiale sur la période 2006-2009, mais les magistrats formés pendant cette période n'ont pas reçu d'affectation, le Président de la République refusant de réunir le Conseil supérieur de la Magistrature. Des soupçons de corruption et de népotisme pèsent par ailleurs sur le concours de recrutement 2009. L'École ne dépend pas du ministère de la Justice et ne collabore pas avec lui. Il n'y a ni formation continue des magistrats, ni planification des carrières.

D'une façon générale, l'existence d'une volonté politique se traduit par **l'allocation des moyens nécessaires** à la bonne marche du projet :

- *Moyens financiers* : dans des pays aux finances publiques sous contrainte (Afrique subsaharienne), il s'agit bien évidemment là de la principale faille relative à la pérennité des actions de formation de la coopération française. Elle l'est aussi au Vietnam où l'implication financière relativement faible de la partie vietnamienne dans la MDVF est le reflet d'une faible prise en compte stratégique : le rapport d'évaluation du projet FSP 2000-33 soulève la question de la « prise en charge plus équilibrée des dépenses de fonctionnement par la partie vietnamienne » ; la mission réalisée dans le cadre de la présente évaluation en 2010 formule la même recommandation.
- *Ressources humaines* : elles sont déterminantes du point de vue de la qualité des personnels affectés et de la stabilité de ceux-ci (et elles dépendent aussi des moyens financiers). Le rapport d'évaluation du projet FSP Tchad souligne « une gestion paritaire exemplaire » entre l'AT français et son homologue mis à disposition par l'État tchadien, « toutes les décisions, les propositions d'actions, les choix d'intervention ayant été faits conjointement ». Cette implication est telle que le rapport envisage même la gestion directe du projet et de son extension par la partie tchadienne, accompagnée d'une assistance technique intermittente.

La coopération française a cependant les moyens de s'assurer de l'engagement des partenaires : les conditions préalables et les clauses suspensives de mise en œuvre des projets prévues par les conventions de financement des FSP sont rédigées dans ce but. Nous n'avons pas trouvé d'exemple où ces « conditionnalités » aient été soulevées. Il faut toutefois rappeler que la « Stratégie Gouvernance » de 2006 avait de fait quelque peu minoré le recours aux « conditionnalités »⁴⁹.

La faible viabilité des résultats de certains projets, comme au Congo ou au Bénin, renvoie à l'absence d'utilisation de ces moyens d'action. Au Bénin, le rapport d'évaluation note qu'il aurait fallu mettre l'accent en amont sur le dialogue politique avec l'État (ministère de la Justice et ministère des finances pour des engagements sur les budgets) et sur un respect plus strict des conditions de mise en œuvre, comme le font d'ailleurs les autres bailleurs de

⁴⁹ « La qualité de la coopération devrait ... moins se mesurer à sa capacité d'imposer des normes universelles maniées de façon abstraite par le biais de la conditionnalité qu'à celle d'apporter à chaque partenaire une expérience et une expertise spécifiques pour lui permettre d'élaborer ses propres politiques ».

fonds (Banque Mondiale et coopérations danoise, néerlandaise, belge). Sans remettre en cause le projet ni l'interrompre, une lecture plus critique de ces conditions est de nature à permettre un redéploiement des moyens vers des composantes du projet plus efficaces et dont on peut penser que la viabilité sera mieux assurée.

Bénin – Clauses et conditions devant assurer la viabilité des actions de formation

Conditions préalables :

- l'adoption d'un programme de formation continue des magistrats et personnels judiciaires
- la mise en place d'un Comité de pilotage franco-béninois de suivi du projet
- pour l'achat des véhicules, la mobilisation d'un budget de fonctionnement déconcentré au profit des tribunaux destinataires

Clauses suspensives : Engagement de l'État béninois pour :

- prévoir des budgets de fonctionnement suffisants pour faire face aux dépenses des juridictions
- adopter un statut des magistrats et la loi rénovant le Conseil Supérieur de la Magistrature
- établir un plan d'emploi des magistrats et fonctionnaires de justice
- créer un corps de régisseurs et gardiens de prison pour remplacer les gendarmes qui assument actuellement ces fonctions

3.1.5.3 Les facteurs de viabilité au regard des milieux professionnels et de la société civile

Les facultés de droit

Si la viabilité des centres de formation du Niger, du Sénégal ou du Tchad semble assurée, la faiblesse des universités dont les auditeurs et stagiaires sont issus est de nature à mettre en cause la qualité sur le long terme des formations dispensées.

Niger – Enseignement du droit à la Faculté de Niamey (rapport de mission ITD-Eu)

Sur l'ensemble des professionnels du droit, magistrats et avocats, encore faut-il distinguer en termes de formation universitaire, deux époques voire trois pour ceux qui ont été formés au Niger. En effet, à la fin des années 80, il existe encore à l'université, à la faculté de droit, de nombreux coopérants français. Suite au désengagement de la coopération française, et au départ des derniers enseignants en 1996, la situation de l'université s'est dégradée en termes de qualité selon l'avis des universitaires nigériens eux-mêmes. De 2001 à 2007, il n'y aura pas eu une année universitaire complète. Elles furent parfois réduites à deux mois. Et, qui plus est, le baccalauréat, avant d'être réformé ces dernières années, était délivré très facilement, nous disent les universitaires.

Depuis trois ans, le déroulement des études est revenu à la normale et le taux de réussite est remonté de 14 à 43%. Mais le taux d'encadrement reste faible. 21 enseignants titulaires ou contractuels (non compris les vacataires), 14 en droit public et 7 en droit privé, 1 professeur et 4 maîtres de conférences, pour 16 assistants et maîtres-assistants qui ont moins de six ans d'ancienneté. Pas d'achat d'ouvrages ni d'abonnement à des revues depuis 20 ans ! Un campus numérique récent existe, mais qui ne peut suffire à satisfaire aux besoins compte tenu du faible taux d'équipement en ordinateur des étudiants. Tous les enseignants sont eux équipés d'un portable.

Les autres professionnels du droit

Par ailleurs, la viabilité des actions de formation ne peut être assurée sans une prise en compte plus globale des professionnels du droit. Une interaction nait du dialogue entre les professionnels et le renforcement des compétences du corps des avocats entraîne un renforcement des compétences du corps des magistrats : une coopération pour la formation des avocats doit également être envisagée (entretien avec l'Ordre des avocats de Dakar). Tel est d'ailleurs le cas à Tananarive où l'ENMG a intégré, au fur et à mesure, des actions de formation à destination de l'ensemble des professionnels de justice. L'ENMG pourrait même envisager aujourd'hui l'ouverture de certaines de ces formations au secteur privé (droit des affaires).

Au Laos, on peut espérer que l'action de formation continue des avocats mise en place par « Avocats sans frontières » et soutenue financièrement par l'AFD contribue à une viabilité d'ensemble de la coopération.

Des perspectives intéressantes existent donc en termes de jumelages de barreaux dont la formation pourrait être un des contenus principaux.

La société civile

Une initiative particulièrement novatrice a été menée à Madagascar, où une association de magistrats à la retraite s'est créée afin de fournir un appui aux jeunes magistrats et les conforter dans leur pratique professionnelle. Cette formation contribue de façon significative à la lutte contre les pressions et la corruption. Elle peut constituer un apport substantiel à la viabilité des actions de formation portant sur l'éthique et la déontologie des magistrats.

La coopération française a également travaillé avec des ONG internationales impliquées dans le secteur de la justice (RCN Justice et Démocratie, ONG belge au Burundi, Avocats sans Frontières au Laos). Il s'agit en règle générale de coopérations ponctuelles menées autour de module de formation spécifique et non d'un appui institutionnel comme pourrait le faire un Institut de Formation des Avocats.

3.1.6 Un impact encore difficile à apprécier

L'évaluation de l'impact de la coopération française en matière de formation des magistrats et personnels judiciaires porte sur deux aspects :

- l'impact des projets et actions sur les systèmes juridiques et judiciaires,
- l'impact plus large sur la gouvernance et l'État de droit.

On doit souligner d'emblée sur le plan méthodologique que cet impact est difficile à apprécier pour au moins deux raisons :

- **il ne peut être sérieusement évalué que sur le moyen et le long terme ;**
- **d'autres facteurs que la coopération française sont à l'œuvre : des facteurs propres au pays bénéficiaires tels ceux que l'on a évoqués précédemment à propos de la viabilité des résultats des projets (§ 3.1.5.2) et des facteurs relevant des autres coopérations, bilatérales ou multilatérales.**

Sur ce dernier point, il est important de faire la différence entre les pays africains francophones, où la coopération française en matière juridique et judiciaire tient une place prédominante (quoique moins exclusive sans doute que par le passé), et les pays asiatiques et d'Europe centrale et orientale, où la coopération française est une parmi d'autres et où jouent à la fois la compétition et les complémentarités. L'appréciation de l'impact de la coopération française dans les pays asiatiques et d'Europe centrale et orientale doit en tenir compte : d'autres acteurs (coopération bilatérale, organisations internationales) sont à l'œuvre et l'on doit replacer l'impact de la coopération française dans cette perspective.

Ces réserves méthodologiques étant faites, les éléments que l'on présente ci-dessous sont issus pour l'essentiel de l'enquête électronique et des rapports d'évaluation des projets FSP.

3.1.6.1 Impact sur les systèmes juridiques et judiciaires

L'amélioration de la qualité et du niveau de formation des magistrats et personnels judiciaires, que nous avons évoqué précédemment (§ 3.1.2.2) contribue en principe à **l'amélioration du système judiciaire**. Le renforcement des capacités a un impact sur l'efficacité des personnels, et donc sur la réduction des délais dans le traitement des affaires (Tchad), et la rationalisation du traitement des contentieux pénaux (Éthiopie), ainsi que dans le domaine de l'éthique et de la déontologie.

A Madagascar, le projet FSP a fortement contribué à l'installation et au développement du système judiciaire des ordres administratif et financier ; par ailleurs, les actions de formation continue, communes à l'administration et aux professions judiciaires, menées sur cinq sites dans tout le pays, doivent permettre la mise en œuvre d'une réforme essentielle à la sécurité juridique de la propriété foncière. Au Sénégal, le Projet Sectoriel Justice nationale (2004-2013) a pris appui sur les acquis du projet FSP PASEJ avec notamment la mise en place d'une justice de proximité.

Cambodge (rapport d'évaluation du projet FSP) :

Le projet a eu un impact important sur le système judiciaire dans le processus de constitution des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC) destinées à juger les dirigeants Khmers rouges, et par le rôle qu'il a joué dans la reconstitution des corps professionnels de magistrats, avocats et auxiliaires de justice.

Dans les pays de l'OHADA, l'impact a été très important dans la mesure où l'informatisation des registres du commerce et la formation des personnels ont favorisé une meilleure transparence juridique et judiciaire.

Au Laos enfin, l'assistance technique a un impact global très important sur le système juridique et judiciaire par la contribution majeure qu'elle a apporté, via le PNUD, à l'élaboration du LSMP, aujourd'hui officiellement adopté par le gouvernement.

En contrepoint de ce tableau plutôt positif, on doit également retenir un certain nombre d'**appréciations négatives en ce qui concerne l'impact sur le fonctionnement global des systèmes judiciaires**.

L'impact des projets FSP 99-002100 à Madagascar a été jugé limité dans le rapport d'évaluation, mais, on l'a vu, l'impact des actions ultérieures a été positif. L'impact du projet FSP 2001-44 au Laos a été faible, mais là aussi l'impact s'est très nettement amélioré avec l'assistance technique ultérieure. L'impact a été et reste limité au Vietnam. La qualité du système judiciaire a stagné, voire diminué au Sénégal. Au Cambodge, la justice n'est pas « totalement institutionnalisée » (en partie du fait de l'existence de structures traditionnelles de résolution des conflits).

Les deux pays pour lesquels un jugement franchement négatif est porté sont le Gabon (enquête électronique : « pas d'effet durable sur le système judiciaire ») et surtout la République centrafricaine (enquête électronique) :

République centrafricaine (enquête électronique) : Le système judiciaire centrafricain reste sclérosé par la corruption et par une immersion perpétuelle du pouvoir exécutif dans le domaine judiciaire, entachant gravement son indépendance. L'ENAM a aujourd'hui les moyens de mener une réelle politique de formation efficace mais son personnel est peu motivé et ne semble pas être réellement contrôlé par son Ministère de tutelle.

Enfin, l'impact des projets et actions de formation sur les **systèmes juridiques** proprement dit est encore plus difficile à cerner. L'impact sur les systèmes juridiques résulte davantage des projets FSP dans leur ensemble que de leur composante ou sous-composante « formation », ainsi que de l'assistance technique, lorsque celle-ci comporte une mission formelle ou « de fait » d'expertise auprès des ministères de la Justice. C'est le cas notamment au Laos via le PNUD, avec l'élaboration du projet d'ensemble qu'est le LSMP.

Néanmoins, il est certain que la place du droit romano-germanique ou « continental » s'est trouvée confortée d'une façon générale en Afrique, encore que la situation soit moins nette en Éthiopie. En revanche, au Vietnam, au Laos comme en Serbie, l'impact doit être relativisé car ces pays ne tiennent pas à rester enfermés dans un système de droit et entendent, comme cela nous a été dit au Vietnam, tenir la balance plus ou moins équilibrée entre *common law* et droit romano-germanique.

Par ailleurs, on doit souligner que certaines actions, comme l'assistance technique au Laos, ont un impact sur l'articulation entre juridictions modernes et les unités de médiation villageoises : une étude est en voie d'achèvement sur les pratiques de justice coutumière et ses conclusions devraient être utilisées dans la mise en œuvre du LSMP.

3.1.6.2 Impact sur la gouvernance et l'Etat de droit

Cet impact est sans doute le plus difficile à évaluer, car il s'agit d'un impact de moyen et de long terme.

On a essayé de présenter ici, sinon l'impact à proprement parler, du moins certains des effets que l'on peut attribuer à la coopération française, tels qu'ils résultent de l'enquête électronique, des rapports de mission et des rapports d'évaluation des projets FSP.

Les thèmes principaux évoqués tant dans les rapports d'évaluation que dans les rapports de mission et l'enquête électronique concernent :

- l'accès à la justice pour les populations
- le degré de confiance des populations vis-à-vis du système judiciaire
- le degré de transparence des décisions de justice
- le degré de respect des règles éthiques et déontologiques (problèmes de corruption)
- l'indépendance de la magistrature
- le respect des droits de la défense et des droits de l'homme
- l'impact sur le développement économique par une plus grande sécurité juridique dans les affaires

De façon très globale, on peut dire que les effets ou l'impact de la coopération française sont assez marqués sur le premier point, l'accès à la justice, et sur le dernier, qui concerne la contribution au développement économique.

Certains projets FSP, à la fois dans leur composante ou sous-composante « formation », et très souvent dans leurs autres composantes, ont contribué à améliorer l'accès à la justice des populations. C'est le cas notamment à Madagascar, au Niger et au Sénégal, ainsi qu'au Cambodge. Sur le plan méthodologique, on tiendra néanmoins compte de ce que l'appréciation sur l'amélioration de l'accès à la justice peut résulter d'un « effet miroir » dans les rapports d'évaluation ou les rapports d'activité des AT, cette appréciation « crédibilisant » la qualité des formations dispensées.

Le soutien à l'OHADA, ainsi que des actions ciblées à Madagascar ou au Vietnam sur le droit des affaires ont amélioré l'environnement juridique des affaires, contribuant ainsi au développement économique des pays bénéficiaires.

On ne peut qu'être plus prudent sur les autres thèmes.

Pour quatre pays, l'impact est considéré comme faible, voire très faible, sans que des points positifs puissent être mis en avant en l'état de nos informations : la République centrafricaine (corruption, faiblesse de l'État de droit), le Gabon, le Burkina-Faso, le Laos. S'agissant du Laos, il faut à nouveau préciser que nous faisons référence à l'impact du projet FSP ; l'assistance technique française fournie via le PNUD a déjà eu des effets positifs du fait de

l'adoption par le gouvernement du LSMP qu'elle a largement contribué à élaborer (les impacts de la mise en œuvre du LSMP sont à venir).

Pour les autres pays, l'appréciation de l'impact ou des effets sur la gouvernance et l'État de droit est nuancée.

Il y a des progrès sensibles en Éthiopie : la corruption est moindre, la satisfaction de la population vis-à-vis du système judiciaire est plus grande. Au Tchad, on note des progrès, mais beaucoup reste à faire, notamment en matière d'environnement juridique des affaires (des décisions qui semblent « arbitraires » aux opérateurs économiques).

Au Sénégal, le pouvoir judiciaire est reconnu dans la constitution, mais l'approche de la justice reste encore très politique ; il y a une évolution favorable en direction du renforcement de l'État de droit ; l'accès à la justice et la diffusion du droit ont été améliorés par la mise en place d'une justice de proximité. Néanmoins, il subsiste des problèmes d'éthique et de déontologie, et il y a par ailleurs une certaine méconnaissance des conventions internationales.

Au Niger, l'approche laïque du droit soutenue par la coopération française est un facteur du renforcement de l'État de droit et constitue aujourd'hui un enjeu majeur dans la zone sahélienne ; il y a eu des progrès en matière de lutte contre la délinquance économique et financière. Néanmoins, la corruption reste présente, et l'indépendance de la magistrature relativement problématique.

Madagascar (rapport de mission ITD-Eu) :

La justice (en tout cas celle de l'ordre judiciaire) n'est pas encore vraiment un ferment du développement de l'État de droit. Elle est perçue par ses acteurs, y compris les plus motivés, comme un maillon faible.

Néanmoins, des progrès sont perceptibles. Une association d'anciens magistrats s'est notamment donné pour tâche de lutter contre la corruption et de renforcer les règles éthiques et déontologiques par des actions de soutien et de conseil (ce qui contribue également à la viabilité : voir plus haut § 3.1.5.3).

Au Vietnam, si le projet FSP 2000-33 a été considéré comme ayant eu un impact élevé en ce qui concerne l'influence du droit français sur les fondamentaux du droit vietnamien, cet impact s'est aujourd'hui dilué du fait de l'importance prise par d'autres bailleurs de fonds (ex. : USAID pour le droit des affaires). Par ailleurs, la coopération française n'est pas parvenue à se positionner dans le cadre du nouveau programme de l'Union européenne, le *Judicial Partnership Programme* (après avoir été jugée comme trop « franco-française » dans le rôle qu'elle a joué dans le précédent programme européen). On peut donc s'attendre à ce que son impact, de quelque nature qu'il soit, recule encore (le chef de projet retenu par le *British Council* qui a remporté l'appel d'offre est cependant un français).

Au Vietnam et au Laos, les avocats sont peu considérés par les magistrats et par les procureurs, ce qui soulève des questions concernant les droits de la défense, et, dans les procès civils, la prise en charge effective des intérêts des parties devant les juges.

Cambodge (rapport d'évaluation du projet FSP) :

Dans l'ensemble, on peut dire que ce projet aura agi en faveur des droits de l'homme, avec un accès à la justice favorisé, un respect accru des droits fondamentaux dans la procédure pénale notamment concernant la détention provisoire, un travail de fond sur l'indépendance des magistrats et un renforcement du maillage juridique du territoire par l'augmentation du nombre d'avocats et les projets d'aide juridictionnelle développés subséquentement. Il n'en demeure pas moins que la situation des droits de l'Homme au Cambodge regroupe toujours de très vastes chantiers.

Un effet d'une grande importance peut aussi être observé dans la lutte contre l'impunité et l'affirmation du droit pénal international. En effet, la constitution des Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CETC). Pendant la durée du projet aura permis d'établir des corrélations, voire des synergies, entre la mise en œuvre du projet et ce processus historique pour le Cambodge. Le système judiciaire reste cependant encore largement en reconstruction et la défiance de la population vis-à-vis de ce système reste forte.

En Roumanie, on peut considérer que la coopération française a contribué à une meilleure égalité des citoyens devant la loi, à un meilleur accès au droit et à une plus grande efficacité de la lutte contre la corruption ; la corruption reste néanmoins préoccupante. Dans la FYROM, l'impact est limité du fait de la persistance de pratiques de cooptation qui nuisent à l'indépendance de la magistrature. En Serbie, le processus de « re-nomination » des juges fait problème également au regard de l'indépendance de la magistrature.

3.2 Questions évaluatives spécifiques

3.2.1 Importance accordée à la formation initiale et continue des magistrats et greffiers

L'approche française en matière de formation des professionnels de justice s'apprécie tant au regard de l'équilibre entre l'importance accordée aux magistrats et greffiers que de l'équilibre entre la formation initiale et la formation continue : cette double lecture permet d'évaluer de façon transversale l'adéquation de la proposition française aux besoins des institutions judiciaires.

3.2.1.1 Équilibre entre formation des magistrats et formation des greffiers

Si tous les projets de formation des personnels judiciaires concernent les magistrats, les greffiers et les greffiers en chef ne sont pas en revanche systématiquement bénéficiaires des programmes de formation. Ce simple constat souligne le déséquilibre très net entre l'importance accordée à ces deux corps professionnels, alors que les besoins des deux corps sont aussi importants et que le renforcement des compétences de l'ensemble du personnel judiciaire est indispensable à la bonne marche de l'institution.

Le Niger par exemple, compte aujourd'hui 301 magistrats quand il n'en comptait que 142 en 2002, soit un magistrat pour 60 000 habitants environ, le tiers de la « norme » internationale. Pour les greffes, si le personnel est également très insuffisant pour couvrir les besoins de l'institution (il en faudrait 3 fois plus selon la direction des programmes du Ministère de la Justice), des questions encore plus difficiles se posent : le corps des greffiers est formé de personnes non titulaires du baccalauréat qui reçoivent une formation pratique d'un an à l'ENAM. Les huissiers, notamment en province, ne sont pas mieux formés. Ces professions

sont peu valorisées et certains des interlocuteurs rencontrés estiment qu'il serait temps de relever le niveau de compétences et de valorisation de ces compétences. D'autres interlocuteurs insistent sur les dysfonctionnements de la justice ordinaire tenant aux erreurs nombreuses qui affectent les actes (citations etc.) rédigés par les greffiers et les huissiers et qui semblent générer un important contentieux autour de l'exécution ou des dysfonctionnements graves de la chaîne pénale.

Ce constat du déséquilibre dans la prise en compte de deux corps, d'une plus grande faiblesse dans le recrutement et la formation des greffiers, d'une moindre rémunération (toutes proportions gardées) engendrant une « petite corruption » qui grippe le fonctionnement du service public de la justice, est le même au Sénégal ou à Madagascar.

Des explications peuvent être trouvées dans un certain élitisme, une « sous-valorisation des greffes » comme le rapporte l'enquête électronique sur l'Ethiopie, tant de la part de la coopération française que des partenaires qui souhaitent mettre l'accent sur la « tête » du système. Une autre explication tient dans l'idée de « retombées naturelles » de la formation des magistrats sur la formation des greffiers (tout comme la seule formation de médecins permettrait de faire entrer la santé publique dans un cercle vertueux dans lequel seraient entraînés les autres professionnels de santé).

3.2.1.2 Formation initiale et formation continue

Historiquement, l'appui de la coopération française à la formation des magistrats et des greffiers s'est « naturellement » porté dans un premier temps sur la formation initiale, avec la participation des auditeurs de justice et greffiers stagiaires aux cursus des écoles françaises, puis dans un deuxième temps (correspondant, notamment en Afrique francophone, au « décalque » dans les pays partenaires du modèle français), sur des actions de formation de formateurs, de renforcement de l'ingénierie pédagogique et d'appui à la gestion d'écoles de formation.

Ce n'est que par la suite, une fois le volet « formation initiale » consolidé, que la formation continue s'est réellement développée, permettant la spécialisation nécessaire des magistrats et greffiers en poste.

Sénégal – Historique de la formation des personnels judiciaires

- Avant 1958 : formation des magistrats et greffiers sénégalais à l'Institut des Hautes Études d'Outre-mer en France
- 1958 : création de l'ENM française (qui compte dans sa première promotion plus d'auditeurs étrangers, originaires pour la plupart des pays nouvellement indépendants, que d'auditeurs français), formation des magistrats et greffiers sénégalais en France
- 1975 : création de l'École Nationale d'Administration et de la Magistrature à Dakar
- 1995 : création du Centre de Formation Judiciaire à Dakar en remplacement de l'ENAM
- 2010 : décret du 10 juin renforçant les compétences du CFJ par l'adjonction de la formation des autres professionnels de justice (administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, interprète de greffe)

Les écoles existent donc dans les différents pays et proposent aujourd'hui une offre de formation initiale et formation continue.

Ce panorama de la formation des magistrats et des greffiers ne serait pas complet si l'on ne soulignait pas que, dans différents pays, et notamment en Afrique francophone, coexistent aujourd'hui deux « strates » de magistrats, avec des besoins différents en matière de formation :

- les magistrats et greffiers les plus anciens, peu nombreux, formés à l'université dans des conditions encore bonnes, puis dans les « écoles de la première époque », qui ont bénéficié de moyens conséquents, tant de la part des Etats partenaires que de la coopération françaises, et qui, actuellement en poste, ont des besoins de formation continue et de spécialisation plus poussés (économie, finances, droit des affaires notamment) ;
- les jeunes magistrats et greffiers (et les futures promotions) dont la formation universitaire est de moindre qualité parfois de piètre qualité), que les Ecoles n'ont pu accompagner et former à la hauteur des besoins et pour lesquels il faudrait davantage cibler la qualité de la formation initiale, avec en amont le renforcement de la qualité de la formation universitaire.

Pour répondre à des besoins croissants tant qualitatifs que quantitatifs (réforme de la carte judiciaire accompagnant les processus de délocalisation administrative à l'œuvre depuis les années 90 dans les pays d'Afrique subsaharienne, performance du système judiciaire et qualité du service public de la justice dans un contexte de très forte croissance démographique), mais aussi pour se conformer aux « normes » internationales (nombre de magistrats et de greffiers pour 10 000 habitants) fixées par les bailleurs de fonds, au premier rangs desquels la Banque Mondiale, les effectifs des promotions ont été très rapidement gonflés (passant par exemple de 8 à 44 auditeurs de justice en 2 ans au Sénégal). Le résultat est cependant une dilution de la qualité des formations dans la quantité des effectifs formés.

Dans les autres pays dans laquelle la France intervient, le constat sur l'état de la magistrature et des greffes est bien plus nuancé, le niveau général de la formation universitaire étant souvent bien supérieur. L'intervention de la France s'est donc essentiellement portée sur la formation continue, en répondant à des besoins de spécialisation sur quelques thématiques, si possible avec une « valeur ajoutée » française significative (séminaires régionaux sur la coopération judiciaire et les droits de l'homme en Europe de l'Est, questions des trafics en Europe de l'Est également).

Des besoins exceptionnels : Rwanda – La magistrature au lendemain du génocide (rapport d'évaluation du projet FSP)

Pour reconstituer la magistrature rwandaise, exsangue après les événements de 1994 (il ne restait plus qu'une dizaine de membres), on a fait appel, le plus souvent, à des agents sans qualification juridique qu'il a fallu former aux connaissances de base du droit. Malgré le recrutement de jeunes juristes fraîchement sortis de l'université, ce qui est devenu la règle, ces « non-juristes » représentaient 60% du corps des magistrats.

Le retour à la normale en matière de recrutement des magistrats a contraint à corriger les orientations de la formation professionnelle. Les magistrats plus jeunes, de formation universitaire, juristes récents mais plus sûrs, devaient recevoir certes un complément de formation juridique, mais plus essentiellement, une formation technique approfondie de la gestion des contentieux et une pratique de l'action publique pénale.

Ce n'étaient plus les connaissances de base du droit qu'il leur fallait acquérir, comme cela s'imposait aux « non-juristes » ; il fallait mettre en place des programmes permettant d'initier à la pratique des contentieux et de préparer à l'administration du service public de la Justice.

3.2.2 Rationalisation des interventions de la France en matière d'appui à la formation

Le bilan des interventions de la coopération française (§ 2) a souligné le nombre très important des pays de coopération et la grande variété des moyens d'intervention. Un risque

de « saupoudrage » des moyens est évident et la question de la rationalisation de la coopération française par la régionalisation de l'appui à la formation doit donc être posée.

3.2.2.1 Potentiels de la coopération régionale

De prime abord, la coopération régionale pour la formation des magistrats et greffiers présente d'indéniables avantages financiers par la mutualisation des ressources de la coopération française au bénéfice de plusieurs pays, la réalisation d'économies d'échelle par l'élargissement du public des bénéficiaires et le développement des échanges interrégionaux. Des études de coût plus précises permettraient toutefois de quantifier cet avantage (les économies d'échelles ne semblent pas acquises pour des pays enclavés comme la RCA, ni même systématiquement évidentes compte-tenu du coût et des difficultés des liaisons intérieures en Afrique de l'Ouest notamment).

La coopération régionale peut par ailleurs dans certaines régions se fonder sur la pratique commune du français et sur l'extrême ressemblance des systèmes de droit. Comme l'indique le premier président de la Cour Suprême du Sénégal en parlant des différents pays d'Afrique de l'Ouest, « nous avons eu la chance d'avoir eu le même colonisateur » (sic)... Un Réseau Africain Francophone de Formation Judiciaire a d'ailleurs été créé en ce sens en 2005 à Bamako. Il réunit les établissements spécialisés de huit pays francophones de la région : Mali, Sénégal, Guinée, Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Niger, Bénin et Tchad. La création de ce Réseau devait permettre des échanges fructueux, une harmonisation des programmes et des méthodes de travail, des échanges d'experts, la mise en place d'un centre de documentation accessible à tous les membres, une ouverture plus grande encore vers l'espace francophone et une défense plus efficace des grandes valeurs du droit continental romano-germanique. La dynamique de ce réseau semble cependant s'être très vite essoufflée.

Enfin, la coopération régionale s'appuie également sur des pratiques avérées. Ainsi, par exemple : des séminaires et colloques à dimension régionale sont régulièrement organisés (voir les colloques organisés par la MDVF avec l'appui de l'OIF, et les colloques organisés au niveau des pays andins) ; la DGM a organisé en 2009 avec l'appui des SCAC et AT des pays concernés des séminaires sur la coopération judiciaire et les droits de l'homme ; le CFJ de Dakar a depuis sa création eu un rôle important dans la sous-région, etc. Le rôle de l'attaché de coopération régionale, magistrat basé à Amman, a permis à la fois de donner une expertise juridique aux postes de sa zone de compétence mais également de structurer des partenariats (réseau euro-arabe de formation judiciaire, porté également par l'ENM).

3.2.2.2 Limites de la coopération régionale

Cependant, confrontée à la réalité du terrain, la coopération régionale trouve très rapidement ses limites : le contexte géographique, des données culturelles et/ou politiques doivent être là pris en compte.

Si l'Afrique de l'Ouest jouit d'un très fort potentiel de coopération régionale, tous les pays ne sont pas dans cette situation. Madagascar par exemple est loin de bénéficier d'un environnement aussi favorable : La Réunion, où la coopération dans l'Océan Indien est, tous secteurs confondus, un enjeu majeur pour les collectivités territoriales et l'État, offre des perspectives de coopération réduites pour l'ENMG. En effet, les questions que se pose l'École peuvent trouver des réponses à Bordeaux, à Paris ou à Dijon, plus difficilement à Saint Denis de la Réunion. L'Université de la Réunion et sa faculté de droit ne semblent pas

non plus être des partenaires stratégiques pour la partie malgache. Les autres pays de la zone Océan Indien n'offrent pas davantage de perspectives tangibles de coopération régionale, qu'il s'agisse des Comores (dont les magistrats sont formés depuis quelques années au CFJ de Dakar), de Maurice, du Mozambique ou de la Tanzanie où les langues, les systèmes juridiques et judiciaires, les modes de formation des magistrats sont trop éloignés de la situation malgache pour créer un socle commun suffisant. Il en va de même pour l'Asie du Sud-est.

La volonté des États n'est d'ailleurs pas toujours de prioriser la coopération avec ses voisins : en Éthiopie, des actions ponctuelles sont menées avec le Kenya et la Tanzanie, mais c'est l'expertise occidentale qui est avant tout recherchée.

De plus, la coopération régionale pour la formation des magistrats touche le cœur des pouvoirs régaliens et de la souveraineté des États, qui ne voient pas forcément la nécessité et l'opportunité de l'intervention d'un État tiers, dans les programmes qu'ils mènent. La coopération régionale se passe directement entre États, elle s'inscrit dans des relations diplomatiques, un rapport de forces, un contexte historique et culturel spécifiques. Tel est notamment le cas du Vietnam, du Cambodge et du Laos, ou bien de la Serbie, de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Hongrie, entraînées par ailleurs dans une autre dynamique de coopération régionale par l'intégration européenne.

De plus, des expériences de coopération régionale ont été menées par la coopération française dans d'autres secteurs : elles soulignent de la même façon les limites cette forme de coopération.

Pour la formation des policiers et gendarmes, la coopération française (DCMD) a soutenu en Afrique de l'Ouest la constitution d'un réseau de 14 écoles nationales, dont trois, dédiées à la gendarmerie, ont une vocation régionale sur une spécialité : police judiciaire à Porto-Novo au Bénin, formation initiale des officiers de gendarmerie à Ouakam au Sénégal et maintien de l'ordre à Awae au Cameroun.

Il ressort d'un rapport d'évaluation sur « L'Aide française à la formation initiale et à la gestion des carrières des policiers et des gendarmes en Afrique Subsaharienne »⁵⁰ une valeur ajoutée toute relative de ce type d'action. En effet, « les ENVR (Écoles Nationales à Vocation Régionale) apparaissent être des formules qui permettent des formations très spécialisées mais dont le coût est très élevé. Ces formules sont montées à partir d'infrastructures pour 20 à 40 stagiaires, dimensionnées pour un seul pays. Elle se heurtent de ce fait à des capacités très faibles pour amortir dans des conditions économiques satisfaisantes les moyens qu'il faut déployer pour assurer un environnement et une instruction diversifiée d'excellence ».

En matière de formation au droit, la coopération française a également soutenu une initiative importante de formation régionale. L'ERSUMA, École Régionale Supérieure de la Magistrature de l'OHADA, a en charge notamment la formation des magistrats, auxiliaires de justice, mais aussi des entrepreneurs, à la nouvelle législation des affaires. L'École a mené dans un premier temps des actions de sensibilisation et de divulgation sur le droit OHADA, avant de se réorienter vers des séminaires plus pointus d'évaluation du droit harmonisé. Le dernier projet FSP a notamment permis la mise en œuvre de 25 ateliers nationaux, qui allient formation des juristes et évaluation des droits nationaux (l'atelier débouche sur un inventaire des forces, des faiblesses et des esquisses de solution pour le perfectionnement des textes).

Comme pour les ENVR de gendarmerie, l'appréciation portée sur l'ERSUMA met en évidence différentes failles : la direction de l'ERSUMA, en l'état actuel des statuts et des financements de l'École, n'a en effet pas de vision stratégique sur l'avenir de cette école

⁵⁰ Évaluation n°107 de la DGMDP, MAEE, septembre 2008.

(vision qui est définie par les bailleurs de fonds), pas de prise réelle sur la formation, la sélection des stagiaires et la mise en application des formations étant du ressort des États membres (source : revue à mi-parcours du projet FSP Inter-états 2005-55, appui aux actions de l'OHADA, évaluation interne DGM, mars 2009).

Il convient toutefois de rappeler que l'ERSUMA, créée avec une forte impulsion de la coopération française, met aujourd'hui en œuvre des programmes pour le compte de l'Union européenne ou de la Banque mondiale, ce qui est un gage à la fois de reconnaissance de la qualité de l'École et de ses formations que de la viabilité de la structure.

3.2.2.3 Des perspectives toutefois intéressantes

Les difficultés et les défis que mettent en lumière certaines expériences de coopération régionale ne doivent pas pour autant nous amener à condamner l'ensemble du dispositif. Des actions concertées entre acteurs d'une même zone géographique sont parfois nécessaires et peuvent être renforcées, qui plus est quand elles bénéficient d'une forte valeur ajoutée de la coopération française.

Tel est le cas des séminaires traitant de problèmes qui par essence ne s'arrêtent pas aux frontières des États (trafics, terrorisme – questions d'ailleurs prises en compte dans le projet FSP Mobilisateur JUSSEC) ou qui gagnent à être traités de façon plus vaste (droit des affaires, économie).

Les recommandations du Rapport d'évaluation finale du projet FSP Bénin portent même sur la mise en place d'une assistance technique régionale pour appuyer ce développement : « le poste d'assistant technique national serait inséré dans une cellule d'assistance technique à vocation régionale, mise à disposition du pays, peut-être basée à l'ERSUMA, dont le rôle serait le suivi et l'exécution des tâches du projet, le conseil au(x) Ministère(s), ainsi que la formation. Plusieurs pays bénéficiaires seraient couverts par cette composante, afin d'encourager les échanges d'information entre pays aux circonstances semblables ».

Pour ce faire, le renforcement de l'appui aux structures les plus performantes sera également nécessaire. En effet, si une structure comme le CFJ de Dakar a d'ores et déjà une compétence de formation pour les pays de la sous-région, cette mission ne pourra être renforcée qu'après le règlement de la question de ces locaux (insuffisance de salles de cours et de conférence, très faible équipement numérique permettant le développement de modules de formation en visioconférences, etc.).

3.2.3 Engagement des pays partenaires à assurer la viabilité des écoles de formation

Il n'est pas question ici de revenir sur les points déjà évoqués précédemment (§ 3.1.5.2 viabilité et contexte de mise en œuvre des projets) dans lesquels nous mettons en évidence que la viabilité des projets ne pouvait être garantie que s'ils reposaient sur la volonté politique de l'État partenaire, traduite par la mise en œuvre de moyens humains et financiers adéquats et par l'adoption de mesures réglementaires et de bonnes pratiques quant à la gestion des carrières.

Sur la base des réponses à l'enquête électronique, nous pouvons compléter ces conclusions des informations suivantes :

- **Volonté politique**

Si les projets de la coopération française n'ont fait qu'accompagner les politiques volontaristes des États sénégalais et malgache par exemple, ils ont été mis en œuvre dans

un contexte politique très variable en fonction de l'implication des ministres en Guinée Conakry ou en l'absence complète de volonté politique en RCA (la promotion 2009 de 42 auditeurs de justice est toujours sans affectation, le Président de la République refusant de réunir le Conseil Supérieur de la Magistrature).

▪ **Mise en œuvre de moyens humains et financiers**

Au Gabon, suite au désengagement progressif de la coopération française, l'État s'est engagé à assurer le fonctionnement général de l'École. A Dakar, le fonctionnement de la formation initiale est assuré par l'État sénégalais, les bailleurs de fonds permettant le maintien d'une offre de formation continue. Au Niger, en RCA, au Burkina Faso, le fonctionnement des écoles n'est pas assuré par les États. En Guinée Conakry, en Éthiopie, en Haïti, les écoles font face à un problème d'infrastructures.

▪ **Adoption de mesures réglementaires et prise en compte de la formation dans la gestion des carrières**

On constate de façon générale une très faible prise en compte de la question de la formation continue dans les pays partenaires. En Roumanie, en RCA, il n'existe pas de plans de formation continue. Au Niger, le plan pluriannuel de formation est celui défini dans le cadre du projet FSP ; son appropriation par le ministère nigérien est en cours. On relève qu'au Burkina Faso, les demandes de formation émanent des magistrats à titre individuel ; ces demandes ne sont pas étudiées par les SCAC, car, à défaut d'un suivi des carrières et des compétences par la Direction des Ressources humaines du Ministère de la Justice, ces demandes ne s'intègrent pas dans une politique de gestion des ressources humaines définie et cohérente.

Faute de stratégies pluriannuelles de formation intégrée à la gestion des carrières, la formation continue se fait « de façon aléatoire » en Guinée Conakry, elle est liée à la progression au sein du parti unique au Laos et au Vietnam, elle est déterminée par le « relationnel » au Gabon, elle reste soumise à des aléas politiques en Serbie.

Les affectations se font de la même façon sans prise en compte des formations et des spécialisations des magistrats : les affectations locales sont la règle dans la FYROM, quand bien même on sait qu'elles favorisent le clientélisme.

3.2.4 Mobilisation d'autres partenaires

Nous avons traité plus haut de la cohérence générale de la coopération française avec les interventions d'autres bailleurs, une cohérence dans l'ensemble plutôt satisfaisante et sans doute en progrès (§ 3.1.4.3).

Concernant la mobilisation d'autres partenaires, il nous semble que le thème le plus important concerne la capacité de la coopération française, dans un contexte de resserrement budgétaire et de concentration des interventions, à assurer sa présence et sa visibilité dans un cadre bi-multilatéral ou multilatéral.

A cet égard, la position qu'a pu prendre la France dans les groupes de partenaires techniques et financiers ou autres tables-rondes réunissant les bailleurs est évidemment un point-clé.

Nous avons déjà cité deux exemples d'ailleurs très différents d'une mobilisation réussie :

- A Madagascar, d'autres bailleurs sont intervenus en complément au projet FSP « Appui à la consolidation de l'État de droit »

- Au Laos, le cas de figure est presque inversé : après un projet FSP peu réussi, la coopération française s'est insérée avec succès dans un programme PNUD plus vaste via un AT et une petite enveloppe de crédits du poste

Avec les programmes pluriannuels de la Commission européenne, la situation se présente de façon un peu plus complexe. L'UE met aujourd'hui en place des programmes touchant à la gouvernance et à la justice dans de nombreux pays : Égypte (approuvé en 2010 pour démarrage en 2011), Éthiopie (2011-2014), FYROM (appui à l'Académie des Juges et des Procureurs), Mauritanie, Niger (PAJED), Vietnam (ISP, puis JPP), Serbie, etc.

Deux éléments sont importants concernant ces programmes :

- Au niveau de leur préparation et de leur élaboration, quelle a été la place de la coopération française ?
- Au niveau de leur exécution, quelle est la place des opérateurs français ?

Nous ne sommes pas en mesure d'apporter des réponses à la première question, sauf à rappeler que dans certains pays la coordination avec la Commission européenne est considérée comme très étroite, selon les résultats de l'enquête électronique (ex. : Tchad).

En revanche, concernant la seconde question, on doit malheureusement noter deux échecs : en Serbie comme au Vietnam, les consortiums français n'ont pas été retenus à la suite des appels d'offres lancés par la Commission européenne pour l'attribution de la mission d'assistance technique. Or, c'est bien l'assistance technique qui élabore les programmes de formation détaillés et choisit les experts appelés à les mettre en œuvre : l'enjeu est donc important pour la coopération française.

En Serbie, un consortium mené par la société autrichienne *Human Dynamics* a remporté l'assistance technique (mais le chef de projet est français...). Au Vietnam, où le JPP est en fait un programme UE-Suède-Danemark, l'assistance technique a été attribuée à un consortium dont le chef de file est le British Council (là encore, le chef de projet est français). Il nous semble que ces deux échecs, dans des pays où la France intervenait déjà de façon significative dans le domaine de la justice, sont révélateurs d'une certaine faiblesse dans la préparation des appels d'offres européens

3.2.5 Pertinence et efficacité d'une approche multisectorielles

3.2.5.1 Approche multisectorielle de sortie de crise

La stratégie de « Réforme des systèmes de sécurité » (RSS) est le symbole d'une nouvelle approche multisectorielle des projets sur l'État de droit.

Approche RSS de la France

« L'approche RSS contribue directement à la mise en place d'une gouvernance respectueuse des normes démocratiques et des droits de l'homme, ainsi que d'un environnement propice à la reconstruction et au développement (le développement ne peut progresser dans l'insécurité et la pauvreté pèse directement sur la sécurité) ou, plus en amont, à la prévention des crises et des conflits. Fondée sur une approche intégrée et globale, la RSS a pour ambition d'agir sur l'ensemble des institutions impliquées dans le domaine de la sécurité (armée, police, gendarmerie, douanes, justice, administrations pénitentiaires...), mais également sur les contre-pouvoirs institutionnels (Parlement, autorités indépendantes) qui leur sont associés [...]. Parce qu'elle touche directement aux fonctions régaliennes d'un pays, la réforme des systèmes de sécurité est toujours d'une grande sensibilité et peut influencer en profondeur l'évolution du pays »⁵¹. La définition française de cette stratégie fait suite à la définition en 2003 par l'Union Européenne d'une « Stratégie européenne de

⁵¹ « Réforme des systèmes de sécurité : une approche française », MAEE et Ministère de la Défense, aout 2008.

sécurité » et à l'adoption en 2005 par le CAD de l'OCDE de lignes directrices, intitulées « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques ».

Cette approche a été mise en œuvre dans le cadre de projets de sortie de crise en Europe (Bosnie-Herzégovine, Kosovo), en Afrique (RDC, RCS, Burundi), en Haïti et en Afghanistan. Dans ces deux derniers pays, un volet formation des personnels de justice était inclus : formation des juges de la Cour Suprême en Afghanistan assurée par l'IIPEC, Institut International pour les Études Comparatives (en coopération avec l'Institut Max Planck de Berlin) et formation de magistrats à Port-au-Prince (prévue avant le tremblement de terre de janvier 2010, remplacée à la rentrée 2010 par l'intégration de 20 auditeurs de justice haïtiens à la promotion de l'ENM à Bordeaux).

Il est cependant encore trop tôt pour juger de la pertinence et de l'efficacité de ces actions. En Afghanistan, la démarche intellectuelle en amont de la formation (implication des professeurs de droit afghans, traduction des publications en dari et en pachtou, intégration du droit de la charia) semble recueillir la satisfaction des partenaires (appréciation portée lors des Journées du réseau par le directeur de l'IIPEC, porteur français du projet).

3.2.5.2 Approche multisectorielle « classique »

Une approche multisectorielle et de projets inclusifs de type police-douanes-justice, justice de proximité/police de proximité ou justice-droits de l'homme, dans un contexte plus apaisé apparaît tout aussi pertinente.

En Éthiopie par exemple, cette approche a été jugée très positive car le projet s'est attaché à développer la communication et les coopérations entre parquet, police et tribunaux, en particulier à travers la pratique du traitement en temps réel.

Au Laos, le positionnement de l'AT français auprès du PNUD recueille la même satisfaction. Le *Legal Sector Master Plan* obéit en effet à une logique « programme » extrêmement vaste, impliquant le Ministère de la Justice, le bureau du Procureur Général, la Cour Suprême, le ministère de la Sécurité Publique, mais aussi le bureau de la Présidence de la RDP Lao, le bureau du Premier Ministre, le ministère de la Défense, le ministère de des Affaires étrangères, le ministère des Finances, et le ministère de l'Éducation, ainsi que l'Assemblée Nationale (dont dépend la nomination des magistrats). L'implication de l'UNODC et de l'UNICRI dans la coopération permet aussi d'intégrer la lutte contre les trafics divers, le blanchiment et le crime organisé dans la perspective globale du LSMP.

Au-delà même du contenu des formations, cette approche revêt un grand intérêt quand elle met en valeur le travail interministériel, peu présent dans la culture administrative de certains pays (FYROM) ou quand la mixité des publics permet de « briser » certaines barrières culturelles, favorisant ainsi la compréhension mutuelle des différentes professions concernées.

Cependant, comme l'indique le Rapport d'évaluation du FSP Bénin, « si des programmes multi-ministères transversaux peuvent être recommandés pour des actions très ciblées (lutte contre le trafic d'enfants, contre certaines formes de fraude et de corruption), et pour éviter la duplication dans certains domaines bien identifiés (police/gendarmerie), ils ne peuvent remplacer un appui au renforcement d'un service public sectoriel ».

4 Recommandations

Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans le cadre :

- du **relevé de conclusions du CICID du 5 juin 2009**,
- du **document-cadre « Coopération au développement »** (version finale, novembre 2010).

Elles tiennent également compte des conclusions du « Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020) »⁵².

Relevé de conclusions du CICID du 5 juin 2009

Il y est indiqué que, « pour être plus efficace, notre aide sera plus ciblée, mieux articulée avec celle des autres pays donateurs, résolument orientée vers les résultats ».

A cette fin, le CICID a notamment décidé :

- L'adoption de cinq priorités sectorielles centrées sur les Objectifs du millénaire pour le développement : santé, éducation et formation professionnelle, agriculture et santé alimentaire, développement durable et climat, soutien à la croissance.

Il est précisé que l'aide française au développement intégrera pleinement l'objectif de promotion de la gouvernance démocratique, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme.

- La **concentration géographique de l'aide bilatérale**, conformément aux recommandations du Conseil de modernisation des politiques publiques. La solidarité vis-à-vis de l'Afrique reste au cœur des priorités françaises, tant dans l'aide bilatérale que dans les contributions aux institutions multilatérales. L'Afrique sub-saharienne se verra allouer 60% de l'aide.

Les réponses et les outils seront adaptés à chaque pays : dons, prêts, garanties, prises de participation, actions sur l'environnement réglementaire.

Des partenariats différenciés seront mis en œuvre suivant une nouvelle typologie de quatre pays :

- les pays pauvres prioritaires : essentiellement les pays pauvres d'Afrique subsaharienne francophone entretenant avec la France des liens privilégiés (Bénin, Burkina Faso, Comores, Ghana, Guinée Conakry, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, RDC, République centrafricaine, Sénégal, Tchad, Togo) – l'aide utilisera toute la palette d'instruments, avec un accent sur les financements les plus concessionnels ;
- les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France : pays d'Afrique à revenu intermédiaire, pays de la région méditerranéenne – dans ces pays, l'aide visera essentiellement au soutien à la croissance économique, à la promotion de la diversité culturelle, à la formation des élites, à l'appui à la gouvernance et à des projets de co-développement ; outre l'assistance technique, elle prendra principalement la forme de prêts concessionnels ;
- les pays émergents à enjeux globaux : le coût budgétaire de l'aide sera limité par le recours à des instruments peu ou pas concessionnels et à fort effet de levier ;
- les pays en crise ou en sortie de crise : la France conservera pour ces pays une enveloppe de subventions ou de dons afin de favoriser le rétablissement des conditions de vie de la population et le rétablissement de l'État.

⁵² Élaboré sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer.

- Le dispositif d'aide au développement sera rénové et clarifié, en particulier avec l'élaboration de deux documents de stratégie sur les relations de la France avec la Banque mondiale et la contribution française à la politique de développement de l'UE, ainsi qu'avec la formulation d'un document cadre global pour la politique française de coopération (ci-dessous).

Coopération au développement : document cadre

Les priorités géographiques sont identiques avec des financements affichés pour le triennum budgétaire 2011-2013 :

- Afrique sub-saharienne avec une concentration sur 14 pays pauvres prioritaires, appartenant principalement à la catégorie des 'Pays les moins avancés » (PMA) : plus de 60% de l'effort financier de l'État, dont plus de 50% des subventions sur les 14 pays pauvres prioritaires ;
- la Méditerranée : 20% de l'effort financier de l'État ;
- les pays fragiles et les pays en crise : 10% des subventions (gestion des crises et post-crise) ;
- les pays émergents : au maximum 10% de l'effort financier de l'État.

Il est indiqué que la politique de coopération « sera assise sur une démarche volontariste de transparence sur les moyens **et sur une mesure affinée des résultats et des impacts. Sur cette base, un dialogue renforcé sera mené avec les parties prenantes, en France et dans les pays partenaires**, sur les priorités de la politique de coopération et les modalités de sa mise en œuvre.

« Promouvoir la stabilité et l'État de droit comme facteurs de développement » constitue l'un des quatre enjeux identifiés » (avec une référence spécifique à l'exercice de la justice) et « Favoriser la gouvernance démocratique, promouvoir le droit et les normes » constitue un des leviers d'action ». Dans cette perspective, il est fait référence à « une contractualisation des engagements réciproques de la France et des États bénéficiaires ».

Parmi les priorités fonctionnelles relevant de la gouvernance démocratique, de la promotion du droit et des normes, on retiendra la référence à la modernisation de l'État et à la coopération juridique et judiciaire.

Articulation des recommandations

Les recommandations s'appuient sur : l'analyse qui a été faite des relations entre les acteurs en présence, le bilan financier et géographique, et les réponses apportées aux questions évaluatives.

Elles sont réparties entre recommandations à caractère stratégique et recommandations à caractère opérationnel. La frontière entre les deux peut être relativement ténue pour certaines recommandations.

Les rapports de mission (volume 3) comportent des recommandations spécifiques aux pays concernés (Chine, Laos, Madagascar, Niger, Sénégal, Serbie, Vietnam).

4.1 Recommandations à caractère stratégique

Les recommandations à caractère stratégique sont fondées pour l'essentiel sur les **constats** suivants :

- la pertinence de la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires est incontestable ;

- les stratégies respectives du MAEE et des opérateurs, en particulier celles du SAEI du ministère de la Justice et de l'ENM diffèrent tant en termes de priorités géographiques qu'en termes d'approche – pour le MAEE, la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires relève en priorité de l'aide au développement ; pour le SAEI et l'ENM, c'est l'expertise qui est prioritaire ;
- le MAEE reste le grand financeur avec 88% des financements ;
- la concentration géographique des financements sur les pays de la ZSP prioritaire et ceux, hors ZSP, bénéficiant d'une assistance technique (27 pays au total), est réelle mais relative avec 47% des financements du MAEE ;
- les projets et actions relevant de la coopération régionale sont appréciés et considérés comme un succès, mais on constate certaines réticences dans la mesure où le domaine judiciaire relève de la sphère régaliennne ;
- si la coordination avec les autres bailleurs de fonds a connu des succès, on constate en revanche que la coopération française a eu parfois du mal à inscrire son expertise dans le cadre d'appels d'offres européens ;
- le développement de l'exportation de l'expertise juridique et judiciaire française rencontre quelques difficultés au-delà du problème des appels d'offres européens.

4.1.1 Recommandation 1 : Réaffirmer le rôle de coordination interministérielle du MAEE

Cette première recommandation est essentielle. Elle vise à « redonner de la cohérence » (suivant l'expression employée dans le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France) à la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires.

La réaffirmation du rôle de coordination interministérielle doit concerner :

- la cohérence des stratégies ;
- l'élaboration d'une feuille de route.

Cohérence des stratégies

Il nous paraît nécessaire que le MAEE prenne l'initiative de provoquer une réunion d'ensemble des opérateurs pour traiter de la cohérence des stratégies en relation avec les conclusions du CICID du 5 juin 2009 et les orientations du Document cadre.

Cette réunion devrait permettre de clarifier les stratégies et la répartition des rôles en fonction des groupes de pays identifiés et vis-à-vis de l'expertise (voir ci-dessous : Recommandation 2).

En tout état de cause, le MAEE doit assurer une coordination forte en matière de respect des priorités géographiques pour tous les projets et actions financés sur le programme 209 (aide publique au développement en matière de gouvernance). Le MAEE ne devrait pas accompagner les opérateurs français hors de la zone de concentration de l'aide française validée par le document cadre de partenariat.

Cette coordination doit également concerner les points d'appui régionaux de la coopération française (Asie centrale Extrême orient , Amérique latine, Moyen-Orient notamment).

La stratégie en matière d'expertise fournie directement par les opérateurs à des clients ou partenaires extérieurs reste encore à définir. Des pistes ont été ouvertes par le Rapport de N. Tenzer sur l'expertise internationale⁵³, et une étude comparative des stratégies dans ce

⁵³ N. Tenzer, L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXIème siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence. Sur l'expertise dans le domaine juridique et judiciaire, voir les fiches stratégiques sur les stratégies sectorielles, pp. 280 s.

domaine est en cours (Allemagne, Canada, Royaume-Uni). Dans ce cadre, il sera nécessaire de définir de façon précise les critères selon lesquels le MAEE peut être appelé à accorder des financements aux opérateurs – ENM, ENG, ACOJURIS – et pour quels types d'actions. Il serait en particulier opportun d'envisager la rédaction d'une charte impliquant certains engagements au niveau de la qualité des services fournis et des partenariats mis en œuvre.

L'expertise étant de plus en plus souvent mise en œuvre dans le cadre de programmes et de financements européens et internationaux, il devra être tenu compte des deux documents de stratégie sur les relations de la France avec la Banque mondiale et la contribution française à la politique de développement de l'UE en préparation.

Élaboration d'une feuille de route

Il nous semble important que le MAEE réaffirme **un corps de doctrine, ou à tout le moins, une feuille de route qui permettrait notamment un « cadrage » de la coopération française en matière de formation des magistrats et personnels judiciaires, et tout particulièrement de l'action des assistants techniques.**

S'il est exact que les effets que la coopération française dans le domaine de la formation peut avoir sur l'indépendance de la magistrature, la confiance des populations dans la justice, la corruption, etc., ne peuvent être qu'à moyen/long terme et dépendent aussi d'autres facteurs (politique des pays bénéficiaires, autres coopérations), force est de constater que ces effets ont été jusqu'ici assez limités dans un certain nombre de pays. Comme il est dit dans le Livre blanc sur la politique extérieure et européenne de la France, « cela doit nous inviter à la modestie, pas au renoncement ». Ainsi ce n'est pas le Programme « 100 Juges » (coopération franco-chinoise), ni les actions de la MDVF, qui permettront à eux seuls, de faire progresser significativement l'indépendance de la magistrature en Chine ou au Vietnam.

Il nous semble donc important de fixer un petit nombre d'objectifs bien dimensionnés susceptibles d'être déclinés en fonction des groupes de pays identifiés par le CICID du 5 juin 2009.

L'enjeu est de replacer la formation des magistrats et personnels judiciaires dans un contexte plus large, la formation des magistrats et personnels judiciaires étant considérée comme un instrument plus que comme un objectif en soi.

La feuille de route pourrait ainsi reposer sur trois piliers :

- un pilier conceptuel⁵⁴ : la régulation par le droit du contentieux et des conflits et le « procès équitable » - en prenant en compte dans la mesure du possible l'ensemble de la chaîne pénale et de la « chaîne professionnelle » (greffiers, avocats, huissiers, ...), en mettant l'accent sur le respect des règles éthiques et déontologiques, en prenant en compte les droits « locaux » et les procédures locales de médiation (et en y introduisant des mécanismes de régulation), etc.
- un pilier lié au renforcement de l'influence de la France⁵⁵ (et aussi celle des principes de droit issus de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme) et à la défense de nos intérêts : la promotion du système juridique et judiciaire français, notamment en rapport avec le renforcement d'une communauté

⁵⁴ Ce pilier devrait d'ailleurs dépasser le seul champ de l'action judiciaire pour prendre en compte le champ juridique d'ensemble (diffusion des principes de droit dans les administrations et les entreprises).

⁵⁵ Et aussi celle des principes de droit issus de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme qui instaurent des valeurs communes.

juridique francophone dans les pays bénéficiaires ou au niveau régional ; la sécurité juridique des transactions (qui bénéficie également au développement économique des bénéficiaires) ;

- un pilier lié à la sécurité intérieure et à la répression des trafics et du terrorisme avec une étroite liaison police-justice et police-justice-douanes.

Le premier pilier devrait s'appliquer aux « pays pauvres prioritaires » et aux « pays en crise ou en sortie de crise ». Il requiert un fort engagement des États bénéficiaires et de leurs ministères de la Justice, ainsi qu'une implication des milieux professionnels.

Il doit s'accompagner de conditionnalités, telles celles qui ont été prévues dans les projets FSP, mais le respect de ces conditionnalités doit désormais être assuré.

Le second pilier devrait s'appliquer aux « pays émergents à enjeux globaux » et aux « pays intermédiaires entretenant des relations privilégiées avec la France », Il requiert, entre autres, un travail important de suivi, d'animation, voire de mobilisation, au sein des communautés juridiques francophones.

Le troisième pilier devrait s'appliquer par priorité aux « pays en crise ou en sortie de crise », mais aussi aux « pays pauvres prioritaires » et aux « pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France » quand cela apparaît nécessaire.

Il suppose en particulier une collaboration étroite avec les agences spécialisées telles qu'UNODC, UNICRI. Il pose également, au niveau national, le problème de la pertinence du passage récent des Attachés de sécurité intérieure (ASI) sous la tutelle de la DCSD. Nous pensons que les ASI devraient rester dans la mouvance « Gouvernance démocratique » de la DGM de façon à assurer la cohérence avec le premier pilier⁵⁶. Une autre hypothèse consisterait à faire passer le troisième pilier dans le périmètre de la DCSD. En tout état de cause, la séparation de la coopération en matière de renforcement de la chaîne pénale entre deux directions du quai d'Orsay est facteur de complication pour la mise en œuvre des projets.

Nous considérons enfin que les prestations de services d'expertise de l'ENM, de l'ENG, et d'ACOURIS ne devraient pas en principe être concernées par cette feuille de route pour autant que :

- elles ne bénéficient pas de financements du MAEE pour leur réalisation ;
- elles ne contreviennent pas aux orientations diplomatiques de la France.

Il reste que l'expertise française contribue au renforcement de l'influence de la France et peut contribuer à la défense de ses intérêts.

4.1.2 Recommandation 2 : Renouveler l'approche « pays » par une concentration plus marquée des financements

Conformément aux relevés de conclusions du CICID du 5 juin 2009 et au document cadre « Coopération au développement », la concentration sur les pays les plus pauvres de l'Afrique francophone sub-saharienne doit être renforcée, en tout premier lieu du fait des difficultés qu'ils rencontrent, mais aussi du fait de la langue et de systèmes juridiques qui restent très proches du système français, et ceci bien que les effets de la coopération française dans le domaine de la formation des magistrats, sans être négligeables, soient cependant jusqu'ici restés limités au regard de l'État de droit dans un certain nombre de pays.

⁵⁶ Voir les problèmes posés par la répression de la piraterie au large de la Somalie : il faut bien trouver un lieu où l'on dit le droit et où l'on assure un procès équitable tout à la fois aux victimes et aux délinquants ou criminels (Guantanamo fournit le contre-exemple idéal).

Nous proposons donc de maintenir des projets pluriannuels « lourds » dans les 14 pays pauvres prioritaires identifiés par le CICID et de concentrer davantage les financements sur ces projets et sur l'assistance technique.

Le renouvellement de l'approche pays par une concentration plus marquée des financements du MAEE pourrait ainsi prendre la forme suivante :

- Pays pauvres prioritaires et pays en crise ou en sortie de crise :
 - nous proposons de maintenir des financements destinés à la formation initiale et continue à travers des projets pluriannuels, qui soient des projets « intégrés » c'est-à-dire avec une approche globale qui en garantisse la cohérence, sur la base du premier pilier de la feuille de route – et, pour certains pays, également sur la base du troisième pilier ;
 - ces projets devront être fondés, non seulement sur une forte cohérence, mais aussi sur une coordination effective, avec les programmes pluriannuels de l'UE dans le domaine de la gouvernance et de l'État de droit ;
 - ces projets doivent comporter un volet d'assistance technique ;
 - les chefs de projet et les SCAC devront systématiquement participer, voire organiser, si nécessaire, des « tables rondes Gouvernance/État de droit » avec les autres bailleurs, dans le prolongement de ce qui se fait déjà dans un certain nombre de pays ;
 - les conditionnalités des projets devront être définies avec précision, et surtout faire l'objet d'un monitoring effectif pour vérifier si et dans quelle mesure elles sont respectées ; en cas de non respect des conditionnalités, la mise en œuvre des projets devra être remise en question ;
 - en complément, le dialogue politique avec les gouvernements bénéficiaires sur le thème de l'État de droit devra être intensifié.

- « Pays émergents à enjeux globaux » et « pays intermédiaires entretenant des relations privilégiées avec la France » :
 - la coopération française doit s'inscrire prioritairement dans le deuxième pilier de la feuille de route (renforcement de l'influence et défense des intérêts de la France) ; cela ne préjuge pas de son inscription « à un deuxième niveau » dans les autres piliers à travers son insertion dans les logiques et programmes des organisations et agences internationales et de l'UE ;
 - elle doit s'insérer aussi systématiquement que possible dans les logiques et les programmes pertinents du PNUD (coopération bi-multilatérale) ou éventuellement d'autres agences des Nations-Unies (ex. : ONUDC) ;
 - la coopération française doit pouvoir s'appuyer, en tant que de besoin, sur la mise à disposition d'une assistance technique ;
 - la coopération française doit développer une stratégie systématique vis-à-vis des programmes de l'UE dans le domaine de la gouvernance et de l'État de droit :
 - en amont : par des actions permettant de participer à la conception même des programmes ; en s'associant éventuellement aux programmes (voir l'exemple du programme JPP au Vietnam associant l'UE, la Suède et le Danemark) ;
 - en aval : par des actions de *lobbying* et de soutien en faveur des consortiums à direction française ou à participation française significative, qui répondent à des appels d'offres européens sur l'assistance technique aux programmes ou la fourniture d'expertise.

- Tous pays :

- la prestation directe de services d'expertise par les opérateurs français à des partenaires et clients extérieurs est financée par ces derniers ;
- on peut néanmoins envisager que la promotion de ces services puisse bénéficier de subventions de faible montant de la part du MAEE. relevant du deuxième pilier de la feuille de route et correspondant à : des missions exploratoires d'experts français, des missions ou stages de courte durée de magistrats étrangers ; la participation à des séminaires, colloques et conférences ; éventuellement l'appui à la préparation d'appels d'offres européens ou internationaux ;
- on peut également se référer à certaines propositions du Rapport de N. Tenzer sur l'expertise, en particulier les propositions n. 22, 26, 42 et 45⁵⁷.

De façon à éviter tout « saupoudrage », les financements de séminaires et de colloques et les bourses et stages hors projets pluriannuels (sur crédits centraux ou crédits des postes) pourraient être financés à un niveau modeste dans la mesure où ils peuvent avoir un effet et un impact précieux en termes de constitution ou de renforcement de réseaux professionnels, et de renforcement du positionnement concurrentiel de l'expertise française, pour autant toutefois :

- qu'ils s'intègrent dans la stratégie d'ensemble vis-à-vis des pays concernés (cohérence) ;
- que, lorsqu'une dimension régionale s'avère possible, elle soit privilégiée, et l'appui financier de l'OIF systématiquement recherché.

4.1.3 Recommandation 3 : Explorer les voies d'un renforcement de la coopération à dimension régionale

Les missions ont montré que la mise en œuvre d'une coopération à dimension régionale trouve rapidement ses limites, les pays bénéficiaires étant réticents à s'engager dans une coopération de ce type du fait du caractère régalien de tout ce qui touche à la justice. Nous en avons eu l'exemple le plus net au Laos : le Laos entretient une coopération judiciaire avec le Vietnam (y compris dans le domaine de la formation), mais ne souhaite pas voir un pays tiers comme la France, ni même une organisation internationale « interférer » dans ses propres relations régionales.

En Afrique, les expériences plutôt réussies au niveau de l'OHADA (ERSUMA), ou du CFJ de Dakar (il est encore trop tôt pour tirer des leçons du projet FSP JUSSEC) plaident pour le développement de la coopération à dimension régionale, mais beaucoup d'États restent malgré tout assez réticents.

En conséquence, il nous paraît nécessaire de **centrer la dimension régionale sur du soutien à des séminaires, colloques, ateliers (qui peuvent relever de la formation continue) portant sur des thématiques d'intérêt régional, notamment avec le soutien de l'OIF, plutôt que d'envisager des regroupements « institutionnalisés ».**

Bien entendu, l'appui au CFJ de Dakar, dans sa dimension régionale, doit se poursuivre (en fonction des scénarios évoqués précédemment) et il doit même être promu et renforcé, de

⁵⁷ Proposition 22 : « développer, lorsqu'elle n'existe pas, la pratique de réunions thématiques dans les divers secteurs d'expertise entre les différents services de l'ambassade et, lorsqu'ils sont représentés, l'AFD et les opérateurs d'expertise ». Proposition 26 : « Supprimer les dispositions spécifiques à la ZSP et définir une stratégie d'intervention qui transcende la distinction entre zone APD et hors APD ». Proposition 42 : « Renforcer les cellules des SCAC pour le suivi des appels d'offres internationaux et organiser leurs liens avec les missions économiques ». Proposition 45 : « Donner aux opérateurs, sur la base des priorités définies au niveau politique, la disposition de fonds spécifiques, leur permettant de conduire des actions de prospection ».

façon à faire prendre conscience de l'intérêt d'une démarche régionale), ainsi que l'appui à l'ERSUMA à travers l'appui aux actions de l'OHADA.

Enfin, dans le cadre de notre recommandation concernant le développement de l'*e-learning* (voir ci-dessous § 4.2.4), nous pensons qu'une approche régionale de la formation peut être mise en œuvre avec profit, car elle se heurtera à des réticences moindres du fait de sa « dématérialisation ». Elle peut reposer sur la mise en place de centres bénéficiant d'accès internet haut débit établis dans certains cas au niveau régional, là où les conditions le permettent.

Plus généralement, l'expérience de l'AT régional positionné en Jordanie précédemment évoquée nous paraît prometteuse (création du réseau euro-arabe).

4.1.4 Recommandation 4 : Renforcer et préciser la stratégie vis-à-vis des autres bailleurs de fonds

Le sujet a déjà été évoqué plus haut dans la Recommandation 2.

Le MAEE au niveau central, comme les postes, ont fait un effort considérable dans ce domaine, souvent avec succès, comme on a pu le souligner dans ce rapport (participation aux groupes de travail *ad hoc*, et parfois rôle de chef de file tenu par la France).

On rappelle par ailleurs que sont en préparation deux documents de stratégie sur les relations de la France avec la Banque mondiale et la contribution française à la politique de développement de l'UE.

Nous proposons que :

- la « sortie » des projets FSP ou de projets intégrés pluriannuels (qui pourraient venir remplacer les projets FSP) fasse l'objet d'une réflexion approfondie intervenant suffisamment en amont de la part des SCAC et des AT pour assurer un possible relais européen ou international ;
- comme indiqué plus haut, les SCAC et/ou les AT participent systématiquement, voire organisent, si nécessaire, des « tables rondes Gouvernance/État de droit » avec les autres bailleurs, dans le prolongement de ce qu'ils font déjà dans un certain nombre de pays, assurant ainsi le positionnement de la France dans la coordination internationale ;
- toujours comme indiqué plus haut, la coopération française développe une stratégie systématique vis-à-vis des programmes de l'UE dans le domaine de la gouvernance et de l'État de droit, en amont (conception des programmes) comme en aval (réponses aux appels d'offres).

Ce dernier point nous paraît particulièrement important, dans la mesure où nous avons été confrontés dans les missions de terrain, à trois échecs dans les réponses à des appels d'offres de la Commission européenne relatifs à l'assistance technique à des programmes pluriannuels : en Serbie, au Vietnam (projet JPP), en Chine (l'échec est ici relatif car deux institutions françaises sont présentes malgré tout dans le consortium mené par l'Université de Hambourg). Ces échecs sont survenus alors même que la France avait investi fortement au préalable dans le domaine « État de droit » et que les acteurs français n'étaient pas *a priori* dans une position défavorable.

A chaque fois, autant que nous avons pu en juger d'après les informations dont nous disposons, des erreurs d'appréciation ont été commises dans la préparation et l'élaboration des offres.

Il y a incontestablement des leçons à tirer de ces échecs, à travers le travail commun à mener sur la stratégie d'expertise (voir ci-dessus § 4.1.1 Recommandation 1 / Coordination

des stratégies) entre le MAEE, le Ministère de la Justice (SAEI et ENM), et les autres opérateurs comme ACOJURIS.

4.2 *Recommandations à caractère opérationnel*

Les recommandations à caractère opérationnel sont fondées pour l'essentiel sur les **constats** suivants :

- l'effectivité des projets FSP s'est révélée inégale ;
- les projets et actions pluriannuels (FSP et assistance technique) se sont dans l'ensemble révélés efficaces et ont donné satisfaction aux bénéficiaires, à quelques réserves près ;
- la qualité de l'assistance technique est un élément clé de l'efficacité des projets FSP ;
- l'efficacité des projets et actions, même si elle est difficile à apprécier, est variable ;
- la cohérence interne des projets est inégale ;
- la viabilité des résultats des projets et actions ne paraît pas toujours assurée, parfois tant s'en faut, et en particulier en relation avec le contexte politique des pays bénéficiaires ;
- les documents permettant d'assurer la « mémoire » de la coopération française dans le domaine de la formation des magistrats et personnels judiciaires sur la période 1999-2009 sont lacunaires, parfois fragmentaires et n'assurent pas un niveau suffisant de comparabilité des données essentielles ni des résultats obtenus.

4.2.1 **Recommandation 5 : Améliorer l'efficacité et l'effectivité, la cohérence, l'efficacité des projets pluriannuels et la viabilité de leurs résultats**

La Recommandation 2 prévoit le maintien de projets pluriannuels du type des projets FSP pour les pays pauvres prioritaires, et les pays en crise ou en sortie de crise.

Les améliorations nous semblent de voir porter sur les points suivants :

- Privilégier une approche globale ou « intégrée » prenant en compte, selon la nature et les objectifs des projets :
 - l'ensemble de la « chaîne des professions judiciaires » incluant : greffiers (nous avons eu l'occasion de souligner combien la formation des greffiers était négligée en Afrique), huissiers, avocats ;
 - l'ensemble de la chaîne pénale (justice-police, justice-police-douanes) ;
 - la cohérence avec la coopération juridique : expertise juridique, production de textes, diffusion de la jurisprudence ;
 - les interactions entre problèmes à traiter, qu'il s'agisse de cohésion sociale (voir l'exemple d'EUROSociAL même s'il n'y a pas eu a proprement parler d'actions de formation menées par la coopération française dans ce cadre) ou de répression de trafics spécifiques (drogues, êtres humains, blanchiment, lutte contre le terrorisme).
- Prendre en compte l'articulation avec la formation universitaire des futurs magistrats et personnels judiciaires, du fait de sa faiblesse générale dans les pays concernés. Articulation ne veut pas dire financement (la coopération universitaire relève d'un autre domaine), mais signifie à tout le moins prendre en compte dans les projets l'état réel de la formation initiale au droit, et dans la meilleure des hypothèses, envisager une coordination avec les autres bailleurs pour pallier la faiblesse de l'enseignement universitaire.
- Assurer le bon positionnement des AT :

- pertinence de la sélection de l'AT en fonction de la définition du profil de poste par le MAEE ;
 - lettre de mission cadrant la mission de l'AT et faisant référence à la feuille de route définie par le MAEE (voir ci-dessus Recommandation 1) ;
 - désignation par le pays bénéficiaire, à la demande du Poste, d'un homologue de l'AT au sein du ministère de la Justice ou de la structure de formation concernée ;
 - responsabilité de l'AT dans le déclenchement des mécanismes de respect des conditionnalités ;
 - responsabilité clairement établie de l'AT dans un suivi « formaté » des résultats du projet selon une grille commune aux différents projets (voir ci-dessous).
- Définir une grille comportant des objectifs et des indicateurs de résultats quantifiés autorisant la comparabilité entre projets.

4.2.2 Recommandation 6 : Optimiser la sélection et la gestion des assistants techniques

Nous avons eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises dans ce rapport le rôle-clé que pouvaient jouer les AT dans le succès des projets et actions, dans les projets FSP et hors projets FSP.

Nous avons également noté que les traces qui étaient conservées de leurs activités étaient lacunaires et fragmentaires.

Pour ces deux raisons, nous recommandons que :

- les critères de sélection des AT soient clairement précisés par le MAEE en fonction des profils de poste, et respectés, dans la mesure du possible en fonction des candidatures recueillies⁵⁸, en fonction des caractéristiques du pays bénéficiaire et des activités prévues ;
- des fiches de poste détaillées soient systématiquement établies ainsi que des lettres de mission – et que lorsque la mission est appelée à évoluer (ex. : Serbie), des avenants à la lettre de mission soient formalisés ;
- un archivage et une conservation systématiques des lettres de mission, fiches de poste et rapports des AT soient assurés ;
- des rapports périodiques soient, non seulement demandés, mais reçus de la part des AT (rapport annuel au minimum).

4.2.3 Recommandation 7 : Améliorer le ciblage des enseignements et des stages

Ces améliorations concernent des points assez divers mais qui doivent tous concourir à renforcer l'efficacité des interventions et à mieux assurer la viabilité de leurs résultats :

- Mettre encore davantage l'accent sur l'éthique et la déontologie : la lutte contre la corruption reste un problème important de même que l'indépendance parfois toute relative de la magistrature ; l'impact de la coopération française en termes d'État de droit ne peut qu'en être renforcé à moyen/long terme.
- Développer le suivi à distance des formations par de l'accès libre des ex-stagiaires à de la documentation juridique via le web.

⁵⁸ Nous sommes conscients des difficultés qui peuvent être rencontrées pour les recrutements : voir Rapport de N. Tenzer, op. cit., pp. 280 s.

- Développer les formations s'adressant à la fois à des magistrats et à des avocats : il s'agit là d'une recommandation qui résulte de préoccupations fréquemment évoquées lors des missions ; l'objectif est de faire progresser l'ensemble de la « chaîne professionnelle » judiciaire, et de rappeler aux magistrats l'importance du rôle des avocats, notamment (mais pas seulement) en ce qui concerne les droits de la défense
- Mettre en place des indicateurs **de qualité** pour les formations de l'ENM ou de l'ENG,
- En matière de formation continue, mettre l'accent sur les formations pratiques et à caractère très « professionnalisant » voire qualifiante afin d'intéresser les participants et de valoriser ces formations (et donc l'expertise française) comme facteur d'amélioration des pratiques des professionnels du droit.
- Les modules de formations proposées par l'ENM, ou les autres opérateurs, devraient faire l'objet **d'évaluations périodiques** et d'échanges avec le MAEE
- Privilégier les stages à l'étranger pour les magistrats en exercice de préférence aux « stages-récompenses » accordés aux magistrats débutants sortant des Écoles : il s'agit de maximiser l'utilité des stages dans une perspective de formation continue

4.2.4 Recommandation 8 : Développer le recours à l'*e-learning*

Nous avons inscrit cette recommandation dans les recommandations à caractère opérationnel bien qu'elle suppose un réel bouleversement des pratiques en matière d'enseignement et de formation, notamment dans le domaine de la formation des magistrats, qui pourrait la faire considérer comme relevant du domaine stratégique.

On mentionnera d'abord la nécessité de permettre aux bénéficiaires des interventions d'avoir accès aux ressources en ligne de l'université numérique juridique francophone⁵⁹.

De façon plus générale, nous proposons que soient développés des enseignements via les méthodes d'*e-learning* de façon à dépenser moins sur l'envoi d'enseignants et de formateurs dans les pays bénéficiaires.

Il est possible à cet égard de s'appuyer en particulier sur les méthodes et les pratiques mises en œuvre par l'UNITAR (*United Nations Institute for Training and Research*). Nous avons eu à ce sujet un entretien avec le responsable de l'UNITAR en charge des formations sur l'administration des finances publiques et les problèmes de commerce extérieur⁶⁰.

Les sessions d'*e-learning* organisées par l'UNITAR s'adressent à un public de fonctionnaires moyennant un coût modeste. Elles comprennent des enseignements en ligne et des permanences des enseignants pour répondre en direct aux questions des bénéficiaires et corriger les exercices, éventuellement via *skype*.

Ceux seuls qui obtiennent des résultats jugés satisfaisants à l'issue des sessions bénéficient de stages à l'étranger ou bien de séminaires organisés dans les pays bénéficiaires ou au niveau régional. On est ainsi assuré que les stagiaires ou les participants aux séminaires sont véritablement motivés et tireront un profit maximal des actions impliquant une participation physique, dans la mesure où ils ont fait un effort préalable et validé à travers les sessions d'*e-learning*. Les programmes gagnent donc considérablement en efficacité.

Le recours à l'*e-learning* nous paraît particulièrement adapté à la formation continue des magistrats et personnels judiciaires, sans que l'on doive pour autant exclure d'y avoir recours dans le cadre de la formation initiale.

Il devrait permettre de dégager des financements par exemple pour des stages pratiques en France.

⁵⁹ www.unijf.fr.

⁶⁰ www.unitar.org/pft.

Nous ne négligeons pas pour autant le problème majeur qui peut se poser dans les pays concernés, à savoir la mauvaise qualité de l'accès à l'Internet. Ce problème doit être résolu au préalable en s'assurant de l'existence de sites convenablement équipés en accès haut débit.