ÉVALUATION

2012

nº 119

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

French Cooperation in the Area of the Initial and Continuous Training of the Judiciary and Judicial Staff (1999-2009)

Synthèse du rapport

Direction générale
de la mondialisation,
du développement
et des partenariats

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE
DES
AFFAIRES ÉTRANGÈRES
ET EUROPÉENNES

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MONDIALISATION, DU DÉVELOPPEMENT ET DES PARTENARIATS

LA COOPÉRATION FRANÇAISE DANS LE DOMAINE DE LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE DES MAGISTRATS ET PERSONNELS JUDICIAIRES (1999-2009)

FRENCH COOPERATION IN THE AREA OF THE INITIAL AND CONTINUOUS TRAINING OF THE JUDICIARY AND JUDICIAL STAFF (1999-2009)

Évaluation réalisée par :
le cabinet ITD-Eu
Michel Lacave
Mireille Allemand
Anne-Gaëlle Muths
Véronique Sasso
Jean Danet
Matthieu Lacave

Synthèse du rapport
(français et anglais)

Rapport remis le 31/01/2011

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et européennes. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Le CD-Rom joint contient le rapport complet de l'évaluation.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : DGM
Photos : Prestation de serment des auditeurs haïtiens et congolais de la promotion 2010, le 7 décembre 2010 à la Cour d'appel de Bordeaux. © École nationale de la magistrature (couverture)
Visite d'étude de la délégation du Centre de formation juridique et judiciaire de la région administrative spéciale de Macao, le 7 juillet 2010, à l'École nationale de la magistrature à Bordeaux. © École nationale de la magistrature (4e de couverture)
Réalisation/impression : DILA
© Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2012
N° ISBN : 978-2-11-098746-4
N°ISSN : 1249-4844

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 5

Introduction 6

La perspective historique 7
Les acteurs en présence 8

Bilan des projets et actions de coopération 1999-2009 9

Les projets FSP 9
L'assistance technique 9
Les autres actions 10
Répartition des financements 12

Conclusions 14

Les réponses aux questions évaluatives 14
Recommandations 20

Liste des acronymes 24

AVANT-PROPOS

La décision de conduire une évaluation dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires est intervenue au terme d'une décennie qui a vu se déployer l'intuition du discours de la Baule, avec la conviction qu'il existe un lien direct entre la stabilité démocratique et le développement. Le ministère des Affaires étrangères et européennes adopte, en 2006, une stratégie pour la gouvernance démocratique. La stratégie de coopération française au développement, validée en interministériel en décembre 2010, confirme la nécessité de promouvoir la gouvernance démocratique, l'État de droit et les droits de l'homme.

La conduite de l'exercice d'évaluation confiée au cabinet ITD-Eu n'a pas été simple à réaliser, en raison, d'une part, de la taille du champ à couvrir et, d'autre part, de la dispersion de l'information et du caractère lacunaire ou parfois fragmentaire des documents permettant de retracer la mémoire des opérations conduites par la coopération française dans le secteur.

L'évaluation met en relief le grand nombre et la diversité des pays auxquels la France a apporté son appui dans le domaine considéré, ces dix dernières années – et pour nombre d'entre eux depuis les indépendances africaines –, au travers des actions mises en œuvre par la Mission de la gouvernance démocratique du ministère des Affaires étrangères et européennes, le Service des affaires européennes et internationales du ministère de la Justice, l'École nationale de la magistrature et l'École nationale des greffes. Elle fait apparaître les différences existant dans les stratégies de ces institutions. Elle souligne, par ailleurs, l'originalité de la coopération française, engagée dans des appuis de long terme aux écoles de formation nationales, mais également les fragilités de ces établissements, parfois pour des raisons financières et/ou politiques.

Les évaluateurs préconisent notamment l'adoption d'une feuille de route destinée à renforcer la cohérence des différentes stratégies d'intervention des acteurs français. Cette feuille de route repose sur la typologie géographique définie en juin 2009 par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) dans un objectif de concentration des moyens. Ils formulent également un certain nombre de propositions opérationnelles, parmi lesquelles le renforcement d'approches intégrées favorisant la formation commune des différentes professions judiciaires, la prise en compte de l'ensemble de la chaîne pénale, la cohérence avec la coopération juridique et les interactions entre les différents problèmes à traiter (trafics spécifiques, terrorisme, blanchiment...). Ils accordent une importance particulière à l'assistance technique, dont le rôle leur apparaît déterminant, aussi bien en termes d'influence que de succès des programmes mis en œuvre.

José Gohy,
Président du comité de pilotage

INTRODUCTION

L'évaluation de la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires (greffiers en chef et greffiers) a été réalisée entre juin et novembre 2010. Les différentes étapes de l'évaluation ont été suivies par un comité de pilotage comprenant des représentants du ministère des Affaires étrangères et européennes [Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM)], du ministère de la Justice [Service des affaires européennes et internationales (SAEI)], du ministère de l'Intérieur [Service de coopération technique internationale de police (SCTIP)], de l'École nationale de la magistrature (ENM), de l'École nationale des greffes (ENG) et de la Cour de cassation.

La mission d'évaluation couvrait, sur la période 1999-2009, l'ensemble des interventions de la coopération française, quels qu'en soient l'outil de financement et les instruments (projets du Fonds de solidarité prioritaire, assistance technique, autres instruments), ainsi que la participation française au programme européen EUJUST LEX (Irak). Ces interventions s'inscrivent dans le cadre des actions menées par le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) en faveur de l'établissement et de la modernisation de la justice dans un certain nombre de pays. Au sein de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats/Direction de l'économie globale et des stratégies de développement, le pôle État de droit, libertés et reconstruction de la mission de la gouvernance démocratique (MGD) soutient le processus de modernisation de la justice. En septembre 2009, la mission générale a été étendue à l'évaluation spécifique du programme de coopération avec la Chine, 100 Juges.

Le travail d'évaluation s'est appuyé sur les documents et informations fournis par :

- le MAEE (documents relatifs aux projets Fonds de solidarité prioritaire (FSP), aux assistants techniques « justice » en charge d'activités de formation, etc.) ;
- le ministère de la Justice (rapports d'activité du SAEI) ;
- l'ENM (bilans d'activité du département international et tableaux « pays ») ;
- l'ENG (rapports d'activité du secteur international et tableaux de bord) ;
- la Commission européenne (EUJUST LEX) ;
- Égide (extractions de la base de données pour la période 1999-2009).

Pour compléter les documents recueillis, l'équipe de consultants a réalisé une enquête électronique auprès des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades et des assistants techniques (AT) « justice » dans 36 pays. L'enquête a permis de recueillir 23 réponses, souvent très détaillées.

Par ailleurs, une vingtaine d'entretiens ont été menés à Paris et à Bruxelles, et trois réunions de travail ont eu lieu avec la Mission de la gouvernance démocratique.

Six missions de terrain ont été réalisées entre juillet et septembre 2010 dans les pays suivants : Laos, Madagascar, Niger, Sénégal, Serbie, Vietnam. La septième mission, en Chine, a été réalisée au mois de novembre. Ces missions ont permis de rencontrer au total plus de 150 personnes. Dans chaque pays, les consultants et experts d'ITD-Eu ont rencontré les services de l'ambassade et les assistants techniques, du côté français, et, du côté des pays concernés, des représentants du ministère de la Justice, des cours et du parquet (dont des bénéficiaires des formations), des écoles de formation, d'autres professions judiciaires – avocats en principe – et de la société civile, ainsi que parfois des universitaires. Ont été également systématiquement rencontrés des représentants des autres bailleurs de fonds.

L'analyse documentaire, les entretiens et les missions de terrain ont été conduits en suivant un référentiel d'évaluation fondé sur :

- des critères d'évaluation classiques : pertinence, efficacité/effectivité, efficience, cohérence, viabilité, impact ;
- des questions évaluatives plus spécifiques :
  - importance accordée dans les pays concernés 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.

Il convient de souligner néanmoins les **limites du présent exercice d'évaluation**.

Les actions relevant du FSP et de l'assistance technique sont relativement bien documentées (malgré des manques significatifs sur les lettres de mission et les rapports d'activités des projets). L'enquête électronique a souvent permis d'apporter des compléments d'information importants. On a donc pu donner une estimation financière réaliste et fiable de ces actions.

En revanche, les autres interventions ont été plus difficiles à appréhender, car les informations dont on dispose à leur sujet se révèlent dans l'ensemble disparates et lacunaires.

La perspective historique

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 soutien 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 (1990), qui a introduit dans la politique de coopération française l'idée d'une « conditionnalité démocratique », d'une part, et l'accord de Cotonou et la Déclaration de Bamako (2000) 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 2000. Au sein du ministère des Affaires étrangères, la création de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) en 1998 a accéléré le processus en faisant prévaloir une conception fonctionnelle et très large de la coopération internationale.

Le milieu des années 2000 est caractérisé tout à la fois par une formalisation claire de la nouvelle approche, avec l'élaboration d'une Stratégie gouvernance de la coopération française (2006), 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. Ce dernier 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 sont désormais appelés à se positionner.

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.

Les acteurs en présence

Le MAEE (DGM/Mission de la gouvernance démocratique) **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 (SAEI, ENM, ENG, juridictions, etc.) et, pour certains, du ministère de l'Intérieur (ex-SCTIP). Le SAEI met des experts à la disposition des États partenaires à travers le détachement de magistrats, l'ENM et l'ENG interviennent dans les actions de formation.

La « stratégie gouvernance » de 2006 du MAEE 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 zone de solidarité prioritaire (ZSP), « 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 postconflit ;
- les États fragiles ;
- les pays émergents ou en transition ;
- les pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne et de proximité géographique.

Les projets FSP, incluant la présence d'assistants techniques (AT), ont été utilisés pour répondre aux besoins de ces différentes catégories.

On doit noter que les priorités géographiques du SAEI sont très différentes de celles du MAEE, en particulier pour ce qui est des 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, et sur les thèmes relatifs à la gouvernance et à l'État de droit, le SAEI devra mettre en œuvre les recommandations du document cadre de coopération au développement, approuvé en interministériel.

L'ENM a, pour sa part, 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. L'ENM devra veiller à toujours informer le MAEE de la diversité de son action.

BILAN DES PROJETS ET ACTIONS DE COOPÉRATION 1999-2009

Les moyens d'intervention de la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires peuvent être regroupés en trois grandes catégories :

- les projets du Fonds de solidarité prioritaire (dits « projets FSP ») ;
- l'assistance technique ;
- les autres moyens.

Les projets FSP

Le Fonds de solidarité prioritaire est l'instrument privilégié de coopération institutionnelle avec les États et avec les sociétés civiles. Il finance par dons l'appui apporté par le MAEE aux pays de la zone de solidarité prioritaire en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche, avec une exception : il y a eu un projet FSP en Serbie, intégré dans la présente évaluation, alors que ce pays ne fait pas partie de la ZSP. 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 existe 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 » autour de thèmes sectoriels transversaux de développement.

Sur le total des 31 projets FSP examinés :

- 23 projets font de la formation un objectif principal ;
- 7 en font un objectif secondaire ;
- 1 projet n'en fait pas un objectif particulier (mais lui consacre une petite somme).

L'estimation des enveloppes financières consacrées à la formation dans les projets FSP sur la base de l'analyse des composantes des projets et des activités qui y sont comprises aboutit à un total d'environ 15 millions d'euros sur la période 1999-2009.

La ventilation géographique de ces montants souligne une très nette concentration des moyens sur l'Afrique avec près de 12,5 millions d'euros 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 millions d'euros. Les autres bénéficiaires sont très marginalement l'Europe, avec le projet FSP en Serbie.

L'assistance technique

Le travail de reconstitution des postes d'AT s'est avéré très complexe du fait de lacunes dans les documents disponibles. À partir des listes recensant l'ensemble des assistants techniques en poste de 1999 à 2009 dans les secteurs « justice/sécurité/police/magistrature/intérieur », il a été néanmoins possible de reconstituer un tableau qui présente l'affectation par année et par pays des assistants techniques. 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. La sélection s'est faite sur la base des lettres de mission, des rapports de prise de fonction, des rapports d'activités et des documents de projets FSP quand ils étaient disponibles. Beaucoup d'assistants techniques sont liés, en effet, à un projet FSP comme chefs de projet ; certains ont préparé en amont un projet FSP. 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 équivalent temps plein (ETP) par an et ainsi éviter tout doublon.

Cent soixante-treize « années-assistant technique formation » ont ainsi été recensées. On a retenu, par ailleurs, un coût paramétrique moyen de 23 000 euros par « année-volontaire international » (5 années/VI) et de 125 000 euros par « année-assistant technique », en distinguant : les assistants techniques dont l'activité est intégralement dédiée à la formation et ceux dont l'activité est partiellement dédiée à la formation (pour des postes généralement de conseiller du ministre de la Justice et dont on peut estimer que 20 % du temps sont dédiés à la formation).

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

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).

La répartition géographique des 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 ; 3 en Afrique du Nord et Moyen-Orient ; 31 en Asie ; 19 en Europe ; 8 en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Les autres actions

Les autres moyens du MAEE

Les services centraux du MAEE disposent 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 (exemple : cycles de conférences régionales) ou d'études (exemple : abondement du Fonds thématique fiduciaire pour la gouvernance démocratique du PNUD au Laos).

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 :

- d'actions menées quand le pays n'a pas, ou n'a plus, de FSP (Serbie) ;
- d'actions permettant la continuité des interventions quand la jonction administrative des projets FSP n'est pas assurée ;
- d'actions complémentaires, accompagnant la mise en œuvre du projet FSP (Sénégal) ;
- de programmes spécifiques comme le programme 100 Juges en Chine.

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 (Tchad, Haïti).

Il s'est révélé très difficile en pratique de proposer un bilan chiffré des actions menées depuis dix ans sur les crédits centraux et les crédits des postes. 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. Il en va de même pour les projets FSD qui ne concernent qu'à la marge la formation des magistrats et des greffiers.

L'École nationale de la magistrature

L'ENM a en France le monopole de la formation initiale et continue des magistrats. En tant que telle, elle est l'interlocuteur régulier du MAEE pour la coopération.

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

- accueil en France des magistrats étrangers, en formation initiale classique ou en formation continue : actions financées par le MAEE ou les États d'origine ; actions « sur mesure » (programme européen EUJUST LEX ; programme 100 Juges financé par le MAEE) ;
- actions conduites à l'étranger en formation continue « sur mesure » : actions bilatérales financées par le MAEE, les opérateurs, des organismes internationaux, les États « clients », voire l'ENM elle-même ; actions multilatérales (participation à des programmes européens ou internationaux) ;
- formation des formateurs et exportation de savoir-faire sur financements du MAEE, de l'UE ou des États « clients ».

La répartition des actions par pays révèle une place de l'Afrique subsaharienne 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 Afrique du Nord/Moyen-Orient (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. Par ailleurs, la coopération avec les systèmes de formation de l'UE tient une place importante, en particulier avec le Réseau européen de formation judiciaire.

Les données disponibles ne permettent pas d'établir un bilan financier des actions internationales de l'ENM. On retiendra que, sur la période 1999-2009 : il y a eu environ 400 missions d'experts ; plus de 1 100 magistrats étrangers ont bénéficié d'actions de formation (un recoupement avec la base de données d'Égide permet de constater que près de 1 000 bourses de stage ont été allouées pour des sessions brèves de formation continue financées par le MAEE).

L'École nationale des greffes

Aux termes d'un 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 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, que les actions internationales de l'École se sont développées.

Sur la base des documents disponibles (2005-2009), 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, qui a été une zone importante de coopération après la chute du mur de Berlin, même si celle-ci se taille la part du lion. L'Afrique subsaharienne 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.

L'ENG est moins impliquée dans les actions de coopération internationale du MAEE : d'après les données transmises par Égide, 141 bourses de stage ont été allouées de 1999 à 2009 à des stagiaires pour des formations de courte durée à l'ENG.

Les actions internationales de l'ENG sont toujours financées par le MAEE, qui prend en charge les frais de transport et le versement de *per diem* à l'expert. 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.

La participation française au programme européen EUJUST LEX de coopération avec l'Irak

Le programme EUJUST LEX est un programme du Conseil européen, 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. Le programme finance les déplacements entre l'Irak et l'Europe ; les autres coûts, et notamment les coûts de formation, sont pris en charge par les États d'accueil. Au commencement du projet, toutes les sessions de formation se sont tenues en Europe pour des raisons de sécurité. Elles ont commencé à se tenir en Irak depuis peu (séminaires, rencontres) et devraient, en principe, s'y tenir plus régulièrement.

Le nombre de magistrats ayant bénéficié d'une formation (*course*) en France s'élève à 139. Environ 20 % des magistrats irakiens ayant bénéficié de formations dans le cadre du programme européen les ont suivies en France.

Ministère de l'Intérieur : le Service de coopération technique international de police (SCTIP)[1]

Le SCTIP 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 militaires et de magistrats. Une collaboration de terrain existe en règle générale entre les ASI et les 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. 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.

Sur la base des documents transmis, on a pu recomposer le tableau des actions de formation menées par le SCTIP auxquelles des magistrats (jamais de greffiers) ont été associés. De 2003 à 2009, on dénombre ainsi 224 séminaires, ateliers ou visites de formation, concernant essentiellement des thématiques comme le blanchiment d'argent, la criminalité organisée, la pédophilie, le trafic de stupéfiants, le terrorisme international, etc. Une estimation financière a également été réalisée (données disponibles pour les années 2007 à 2009). Plus de 0,9 million d'euros 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.

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 de 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 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 [pour en principe des magistrats des cours suprêmes de 5 espaces de coopération (Laos, Madagascar, Sénégal, Serbie et Vietnam)]. 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.

Répartition des financements

Répartition géographique des moyens

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.

Toutefois, 27 pays seulement ont bénéficié des moyens les plus importants (FSP et/ou AT, pour un montant de 23 millions d'euros). Il s'agit, très majoritairement :

- des pays de la ZSP, en toute logique ;
- des anciennes colonies et protectorats français et accessoirement belges, donc d'un espace francophone, centré en priorité sur l'Afrique subsaharienne.

Une telle situation est due à 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 en situation de crise ou de sortie de crise.

1. Devenu la Direction de la coopération internationale (DCI).

Approche du bilan financier

Sur la période 1999-2009, le total des budgets consacrés par la coopération française à la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires peut être estimé à environ 54,08 millions d'euros, répartis de la façon suivante :

Types de projets et actions	Montant estimé (en millions d'euros)
Projets et actions financés par le MAEE	
Projets FSP	15
Assistance technique	8
Total projets FSP et assistance technique	23
Programme 100 Juges	1,5
Participation au programme EUJUST LEX	0,5
Bourses et stages (source Égide 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 hors projets FSP 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 général	**54,08**

Ce bilan met en évidence les points suivants :

- 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 millions d'euros sur un total de plus de 54,08 millions d'euros, 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 ; la zone Afrique subsaharienne/océan Indien est la grande bénéficiaire 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 latine, 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 clients.

CONCLUSIONS

Réponses aux questions évaluatives

Une pertinence incontestable

➔ **La pertinence des projets et actions est certaine par rapport aux objectifs poursuivis par le MAEE** (Direction de la mondialisation, Mission de la gouvernance démocratique et Pôle État de droit, libertés et reconstruction).

Cependant, les points suivants doivent être soulignés :

- les instruments mobilisés ont une pertinence renforcée lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'une coopération juridique et judiciaire d'ensemble ;
- les instruments qui s'inscrivent dans une approche d'ensemble de la chaîne pénale (actions justice-police) ont une pertinence renforcée par rapport aux objectifs de sécurité (lutte contre la criminalité) ; ceux qui s'inscrivent dans une approche globale de la formation de l'ensemble des professionnels ont une pertinence renforcée par rapport aux objectifs de promotion de l'État de droit et de défense des libertés ;
- le couple projets FSP/AT et l'assistance technique hors FSP sont en principe particulièrement pertinents par rapport à la conception de la gouvernance comme un « processus » retenue dans le document « stratégie gouvernance » du MAEE.

La satisfaction est générale dans les pays bénéficiaires (ministères de la Justice, institutions judiciaires, écoles et formateurs nationaux, bénéficiaires directs des formations). Elle est particulièrement forte en Afrique, du fait de l'inscription des projets FSP dans le moyen/long terme. Toujours en Afrique, les quelques réserves concernent en particulier : le souhait d'une dimension plus pratique pour la formation continue, le besoin d'enseignements concernant les fonctions des auxiliaires de justice, la diminution des moyens et la réduction des possibilités de stages et de missions en France. On y ajoutera le regret exprimé au Sénégal par les autres professionnels du droit que la coopération française soit trop concentrée sur les magistrats et greffiers via le Centre de formation judiciaire (CFJ), ce qui soulève la question d'une approche de la chaîne judiciaire incluant la formation des avocats, posée également à Madagascar, au Vietnam et au Laos.

Enfin, **la pertinence est globalement élevée par rapport à la situation des pays concernés**, confrontés à une situation difficile, voire très difficile, au cours de ces dix dernières années, en termes de ressources humaines (déficit quantitatif), de compétences professionnelles et de formation, ainsi qu'à l'insuffisance des moyens matériels et financiers, tant des écoles et centres de formation que de la justice en général. Les interventions sont également pertinentes face aux problèmes de fuite vers le secteur privé, les entreprises d'État ou d'autres branches de la fonction publique, relevés dans certains pays (Bénin, Éthiopie, Serbie, Togo) dans la mesure où un meilleur niveau de formation tend à rétablir l'attractivité et le prestige de la magistrature.

Enfin, les projets et actions de la coopération française se révèlent pertinents dans la mesure où certains 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) tout en maintenant les principes de l'État de droit. Sachant que les droits coutumiers interviennent essentiellement dans le domaine du droit civil,

les problèmes à prendre en compte concernent souvent l'articulation entre les juridictions coutumières et les juridictions « modernes » (ex. : Laos).

Une efficacité généralement bonne, tant en termes quantitatifs que qualitatifs

On ne dispose pas de données exhaustives sur les **effectifs formés**. Il serait d'ailleurs méthodologiquement absurde 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.

Nous pouvons cependant rappeler, d'une part, 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, 1 974 invitations en France (mises en œuvre par Égide) ;
- 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.

D'autre part, l'enquête électronique nous a fourni des données quantitatives pour la période 2007-2009 :

- plus de 1 600 magistrats formés en formation initiale ;
- près de 3 900 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 EUJUST LEX) ;
- plus de 700 greffiers et greffiers en chef formés en formation initiale ;
- près de 1 000 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).

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.

Au regard des **structures de formation** appuyées dans les pays bénéficiaires, 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, sont éligibles à des financements du FSP.

Vingt-trois pays ont bénéficié d'un appui structurel et institutionnel aux centres de formation, quels que soient d'ailleurs leur statut et leurs modes de fonctionnement. L'accent mis sur l'appui aux structures de formation mérite tout particulièrement d'être souligné au regard des stratégies des autres bailleurs de fonds. Ainsi, 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).

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

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 lorsqu'il

nuit à l'inverse à la dynamique du projet (Burundi). Le professionnalisme, la compétence et l'implication des AT 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 faîte 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.

Encore faut-il que le profil de l'AT recruté soit en adéquation avec la fiche de poste et la mission de terrain. 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.

L'AT ne peut jouer un rôle déterminant de cheville ouvrière que s'il a à disposition des moyens d'action adéquats. Les **projets FSP** tiennent à ce titre une place fondamentale : par la programmation pluriannuelle de moyens conséquents, ils permettent d'apporter un appui de long terme, structuré et structurant, dans les pays partenaires. Les FSP dont on a pu constater l'inefficacité sont ceux dont la préparation et la conception ont été défaillantes (Laos), ou ceux dont le respect des hypothèses de réalisation et des conditionnalités préalables n'a pas été assuré. Enfin, l'efficacité des projets FSP peut 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 française à un programme européen. Il apparaît donc indispensable de mieux penser la préparation et la sortie du FSP. Au-delà même des projets FSP, les stratégies de « sortie par le haut » de la coopération française ont également pu connaître des échecs : au Vietnam, la Maison du droit vietnamo-française (MDVF) ne s'est pas positionnée avec efficacité vis-à-vis des projets pluriannuels de l'Union européenne.

L'efficacité de la coopération s'évalue enfin de façon globale au regard de la qualité de la formation des personnels en poste – mais on est ici à la limite de l'évaluation de l'impact. On constate, par exemple, qu'au Sénégal, au Niger et au Bénin, deux magistratures et deux corps de greffes cohabitent :

- une première génération, qui a bénéficié d'un appui significatif de la coopération française, dont la qualité professionnelle et le niveau de compétences et d'intégrité sont unanimement soulignés ;
- une seconde, plus jeune, qui prend actuellement ses fonctions après avoir bénéficié d'une formation moins soutenue par la France, et dont la formation juridique a été acquise dans un système universitaire local dégradé.

Des degrés d'efficience contrastés

Le fait que la coopération française ait concerné plus de 100 pays pendant la période examinée soulève par principe un problème général d'efficience relatif au degré de concentration, ou plutôt, en l'occurrence, de dispersion géographique des moyens. Néanmoins, ce degré est variable selon les instruments de la coopération : les pays ayant bénéficié de projets FSP 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) couvrent un nombre de pays beaucoup plus large.

L'assistance technique est au cœur de l'efficacité des actions de coopération. Elle est incontestablement coûteuse. Certains rapports d'évaluation ont tenté de mesurer l'efficience de l'assistance technique en ramenant son coût aux taux de décaissement des projets FSP concernés. Cette mesure 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. La capacité des AT à attirer des financements complémentaires des autres bailleurs de fonds ou à créer des synergies avec eux est une clé de l'amélioration de l'efficience (Madagascar, Laos).

Il ressort par ailleurs de l'étude des différents rapports d'évaluation des projets FSP un bilan très contrasté de l'efficience de la coopération française, celle-ci est tantôt jugée excellente comme à Madagascar, tantôt jugée très faible comme au Congo, au Gabon ou au Mali. 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 décaissement à la baisse et une augmentation très nette des coûts globaux (postes de chef de projet renouvelés en principe à mesure que les projets font l'objet d'une prolongation).

L'efficience des projets FSP est souvent aussi entravée par des dysfonctionnements administratifs internes au MAEE (retard dans l'affectation des AT, délai entre deux projets devant se succéder, vacances entre deux postes d'AT, retard dans la 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.

Des niveaux de cohérence variables

L'appréciation portée dans les différents rapports d'évaluation des projets FSP montre 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 revanche, 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 forte à travers les projets FSP. La continuité de ces projets dans le temps est d'ailleurs confortée par l'affectation en parallèle d'assistants techniques sur la totalité de la période.

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 un premier temps la participation à des formations en France pour des promotions entières, y compris pour de la formation initiale ;
- puis un appui à la création de structures nationales (avec formation de formateurs, ingénierie pédagogique, appui institutionnel) ;
- et aujourd'hui, une action ciblant davantage la formation continue (Sénégal) et/ou les autres professionnels du droit (Madagascar).

En règle générale, la cohérence avec les orientations des autres bailleurs peut être considérée comme plutôt satisfaisante aujourd'hui. Elle semble s'être améliorée au fil des années, avec la mise en place assez générale de mécanismes de coordination (exemple : « table ronde gouvernance » au Laos), 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. On a néanmoins des exemples de faible cohérence (Vietnam) ou de coordination limitée (Sénégal).

Une viabilité qui reste parfois à conforter

La stratégie globale d'intervention est décisive pour la viabilité 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 projets semble assurée ; les projets ont ainsi, par définition, vocation à créer ou conforter des structures pérennes et autonomes (Sénégal, Roumanie, Serbie, etc.). D'une façon générale, l'instabilité et la fragilité politiques, ainsi que la faiblesse des moyens financiers des pays bénéficiaires doivent être prises en compte lorsque l'on tente d'évaluer la viabilité.

Dans les pays où la coopération française a accompagné des stratégies nationales de renforcement de la justice (Sénégal, Madagascar, par exemple), la viabilité des projets a de fortes chances d'être assurée. La volonté politique de l'État partenaire est essentielle ici (nulle au Congo ou au Bénin, très forte au Sénégal ou à Madagascar). La viabilité est également liée à des décisions de l'État partenaire n'impliquant pas forcément de moyens supplémentaires, mais traduisant une volonté politique forte (adoption d'un statut adapté de la magistrature, qui prenne en compte la formation et la spécialisation des magistrats dans l'évolution de leur carrière, adoption d'un plan de formation général, etc.).

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. Ces moyens n'ont été que rarement utilisés.

Si la viabilité des centres de formation dans des pays comme le Niger, le Sénégal ou le Tchad semble globalement assurée, la faiblesse des universités, dont les auditeurs et stagiaires sont issus, est cependant de nature à mettre en cause la qualité sur le long terme des formations dispensées. 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 naît du dialogue entre les professionnels, et le renforcement des compétences du corps des avocats entraîne un renforcement des compétences du corps des magistrats. Enfin, concernant le rôle de la société civile, on peut évoquer l'exemple de 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 (lutte contre les pressions et la corruption) : cette initiative peut constituer un apport substantiel à la viabilité des actions de formation portant sur l'éthique et la déontologie des magistrats.

Un impact encore difficile à apprécier

➔ On doit distinguer :

- l'impact des projets et actions sur les systèmes juridiques et judiciaires, et en particulier sur la qualité et le niveau de formation des magistrats et personnels judiciaires ;
- l'impact plus large sur la gouvernance et l'État de droit.

Il convient toutefois de souligner sur un 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 aux pays bénéficiaires tels que ceux déterminant la viabilité des résultats des projets (situation politique des pays, volonté des partenaires, moyens mis en œuvre) et des facteurs relevant des autres coopérations, bilatérales ou multilatérales.

Dans la plupart des pays bénéficiaires, **l'impact est positif sur la qualité et le niveau de formation des magistrats**, quoique parfois avec des nuances non négligeables. Les réserves 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 » (les anciens formés en France, et les jeunes formés sur place). On ajoutera que l'ensemble des séminaires et colloques organisés dans le cadre de la coopération française est considéré comme ayant un impact positif sur la qualité des personnels à travers la structuration de réseaux professionnels. L'impact est également souvent positif sur les systèmes de formation (Sénégal, Madagascar, Éthiopie, Serbie).

L'impact sur l'amélioration du système judiciaire est contrasté : d'un côté, 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), la rationalisation du traitement des contentieux pénaux (Éthiopie), ainsi que dans le domaine de l'éthique et de la déontologie et de la transparence juridique et judiciaire [Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)]. Mais on relève en contrepoint des appréciations plutôt négatives (Laos, Vietnam, Cambodge, Sénégal). Dans deux pays, l'impact sur le système judiciaire a été estimé nul : le Gabon et la République centrafricaine.

Concernant **l'impact sur les systèmes juridiques**, la place du droit romano-germanique ou « continental » s'est trouvée confortée d'une façon générale en Afrique. 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 au Vietnam, tenir la balance plus ou moins équilibrée entre *common law* et droit romano-germanique.

Enfin, **l'impact sur la gouvernance et l'État de droit** semble avoir porté surtout, encore que de façon relative, sur l'amélioration de l'accès à la justice pour les populations et sur la sécurité juridique dans les affaires (avec des conséquences économiques positives). Il est généralement modeste, voire faible (ou très faible dans quelques cas extrêmes), en ce qui concerne la confiance des populations dans le système judiciaire, la transparence des décisions de justice, le respect des règles éthiques et déontologiques, l'indépendance

de la magistrature, ou le respect des droits de la défense et des droits de l'homme, en dépit de progrès signalés dans certains pays (Cambodge, Éthiopie, Madagascar, Niger, Roumanie, Sénégal).

Les réponses aux questions évaluatives spécifiques

Il y a un net **déséquilibre entre l'importance accordée à la formation des magistrats et à celle des greffiers** – au détriment de ces derniers – 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.

L'intérêt de plus en plus important accordé à la **formation continue** paraît historiquement normal, après les efforts consentis, notamment en Afrique, en direction des écoles. Il importe néanmoins de distinguer deux publics :

- les magistrats déjà bien avancés dans leur carrière, ayant bénéficié d'une formation initiale, qui ont des besoins de formations spécialisées (économie, finances, droit des affaires) ;
- les jeunes magistrats (et les futures promotions), dont la formation universitaire initiale est parfois de piètre qualité, pour lesquels il y a des besoins importants de mise à niveau.

La formation continue est un enjeu d'autant plus important que les effectifs ont considérablement augmenté dans certains pays, notamment pour se conformer aux « normes » internationales (nombre de magistrats et de greffiers pour 10 000 habitants) fixées par les bailleurs de fonds, au premier rang desquels la Banque mondiale.

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. Elle peut, par ailleurs, dans certaines régions, se fonder sur la pratique commune du français et sur l'extrême ressemblance des systèmes de droit. Il y a d'ailleurs des exemples très positifs avec le CFJ de Dakar, le Réseau africain francophone de formation judiciaire et l'École régionale supérieure de la magistrature (ERSUMA) de l'OHADA.

Cependant, confrontée à la réalité du terrain, elle trouve parfois ses limites du fait du caractère régalien de la justice. La volonté des États n'est, par ailleurs, pas toujours de donner la priorité à 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.

Des actions concertées entre acteurs d'une même zone géographique restent 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, par exemple, des séminaires traitant de problèmes qui par nature 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).

La **viabilité des écoles** repose sur la mise en œuvre de moyens humains et financiers adéquats, ce qui est parfois problématique en cas de faibles ressources (Niger, République centrafricaine, Burkina Faso) si l'aide internationale ne vient pas en appui. Elle s'appuie aussi sur l'adoption et la mise en œuvre de mesures réglementaires et de bonnes pratiques quant à la gestion des carrières, ce qui n'est pas toujours assuré, soit là encore pour des raisons financières ou pour des raisons tenant au contrôle politique exercé sur la magistrature.

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 bilatéral ou multilatéral est liée à la **coopération avec les autres bailleurs**. La France s'est positionnée dans un certain nombre de pays dans les groupes de partenaires techniques et financiers ou autres tables rondes réunissant les bailleurs, parfois comme chef de file (notamment en Afrique). Au-delà même d'un simple positionnement, la coopération française, après un projet FSP peu réussi, s'est insérée avec succès au Laos dans un programme du PNUD plus vaste via un AT et une petite enveloppe de crédits du poste. Elle participe également avec efficacité aux programmes européens comme EUJUST LEX.

Avec les programmes pluriannuels bilatéraux de la Commission européenne, la situation se présente de façon un peu plus complexe. L'Union européenne met aujourd'hui en place des programmes touchant à la gouvernance et à la justice dans de nombreux pays. Or, d'une part, la France n'a pas toujours été suffisamment présente en amont, lors de la préparation et de l'élaboration de ces

programmes, et, d'autre part, les opérateurs français n'ont pas toujours été à même de se placer en aval dans la mise en œuvre (assistance technique) ; à ce dernier niveau, ils ont essuyé récemment deux échecs, en Serbie et au Vietnam.

La stratégie de réforme des systèmes de sécurité (RSS) est le symbole d'une nouvelle **approche multisectorielle des projets sur l'État de droit**. Cette approche a été mise en œuvre dans le cadre de projets de sortie de crise en Europe (Bosnie-Herzégovine, Kosovo), en Afrique (République démocratique du Congo, République centrafricaine, Burundi), en Haïti et en Afghanistan. Il est encore trop tôt pour juger de la pertinence et de l'efficacité de ces actions.

La pertinence d'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 intéressante (Éthiopie, projet FSP JUSSEC). Au Laos, dans un contexte plus global, l'élaboration du Legal Sector Master Plan, conçu avec le concours d'un AT français placé auprès du PNUD, replace la formation des magistrats dans la perspective d'une refonte d'ensemble du système juridique et judiciaire ; l'implication de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et de l'Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice (UNICRI) dans la coopération permet aussi d'intégrer la lutte contre les trafics divers, le blanchiment et le crime organisé.

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 (ancienne République yougoslave de Macédoine) ou quand la mixité des publics permet de « briser » certaines barrières culturelles, favorisant ainsi la compréhension mutuelle des différentes professions concernées.

Recommandations

Les recommandations qui suivent s'inscrivent dans le cadre du **relevé de conclusions du CICID du 5 juin 2009** et du **document cadre *Coopération au développement* de novembre 2010**, notamment pour ce qui concerne :

- l'intégration dans toutes les priorités sectorielles de l'aide française au développement de 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 sur l'Afrique subsaharienne ;
- la mise en œuvre de partenariats différenciés suivant quatre groupes de pays :
  - les pays pauvres prioritaires (essentiellement les pays pauvres d'Afrique subsaharienne francophone entretenant avec la France des liens privilégiés),
  - les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiées avec la France,
  - les pays émergents à enjeux globaux,
  - les pays en crise ou en sortie de crise.

Recommandations à caractère stratégique

Les recommandations à caractère stratégique sont fondées sur les constats suivants :

- la pertinence de la coopération française dans le secteur est incontestable ;
- les stratégies respectives du MAEE et des opérateurs diffèrent, tant en termes de priorités géographiques qu'en termes d'approche ;
- le MAEE reste le grand financeur avec 88 % des financements ;
- la concentration géographique des financements est réelle (27 pays) mais relative (47 % des financements du MAEE) ;
- les projets de coopération régionale sont appréciés, malgré certaines réticences ;
- la coordination avec les autres bailleurs de fonds n'est pas systématique.

Recommandation 1 : réaffirmer le rôle de coordination interministérielle du MAEE

Cette première recommandation 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 se traduire par la cohérence des stratégies et l'élaboration d'une feuille de route.

Nous considérons que les prestations de services de l'ENM, de l'ENG et de l'Agence de coopération juridique internationale (ACOJURIS) 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.

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

- Pays pauvres prioritaires et pays en crise ou en sortie de crise :
  - maintenir des financements destinés à la formation initiale et continue à travers des projets pluriannuels ;
  - fonder des projets 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 ;
  - coordonner ces projets avec l'assistance technique ;
  - organiser systématiquement au sein des SCAC des « tables rondes gouvernance/État de droit » avec les autres bailleurs ;
  - définir et respecter les conditionnalités des projets ;
  - en complément, intensifier le dialogue politique avec les gouvernements bénéficiaires sur le thème de l'État de droit.
- « Pays émergents à enjeux globaux » et « pays intermédiaires entretenant des relations privilégiées avec la France » :
  - inscrire cette coopération dans une logique de renforcement de l'influence et de la défense des intérêts de la France ;
  - insérer ces actions dans les logiques et les programmes pertinents du PNUD (coopération bi-multilatérale) ou éventuellement d'autres agences des Nations unies (ONUDC) ;
  - associer 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 aval : par des actions de lobbying et de soutien en faveur des acteurs français.
- 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 (pour autant qu'ils s'inscrivent dans les perspectives tracées dans la feuille de route évoquée dans la recommandation 1) 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.

Recommandation 3 : explorer les voies d'un renforcement de la coopération à dimension régionale

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'Organisation internationale de la francophonie (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 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, 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'un 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).

Recommandation 4 : renforcer et préciser la stratégie vis-à-vis des autres bailleurs de fonds

Il est proposé que :

- la « sortie » des projets FSP ou d'autres éventuels projets intégrés pluriannuels 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 ;
- les SCAC et/ou les AT participent systématiquement, voire organisent si nécessaire, des « tables rondes gouvernance/État de droit » avec les autres bailleurs ;
- 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 (préparation et élaboration des programmes) ; en aval (préparation des appels d'offres pour l'assistance technique et/ou l'expertise).

Recommandations à caractère opérationnel

Les recommandations à caractère opérationnel sont fondées sur les constats suivants :

- l'effectivité des projets FSP s'est révélée inégale ;
- les projets et actions pluriannuels se sont dans l'ensemble révélés efficaces et ont donné satisfaction aux bénéficiaires ;
- la qualité de l'assistance technique est un élément clé de l'efficacité des projets FSP ;
- la viabilité des résultats des projets et actions ne paraît pas toujours assurée, en particulier en relation avec le contexte politique des pays bénéficiaires ;
- les documents permettant d'assurer la « mémoire » de la coopération française sont lacunaires, parfois fragmentaires et n'assurent pas un niveau suffisant de comparabilité.

Recommandation 5 : améliorer l'efficacité et l'effectivité, la cohérence, l'efficience des projets pluriannuels et la viabilité de leurs résultats

Les améliorations semblent devoir 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 »,
  - l'ensemble de la chaîne pénale (justice-police, justice-police-douanes),
  - la cohérence avec la coopération juridique,
  - les interactions entre problèmes à traiter (répression de trafics spécifiques (drogues, êtres humains), blanchiment, lutte contre le terrorisme) ;
- prendre en compte l'articulation avec la formation universitaire du fait de sa faiblesse générale, voire 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 du profil de poste,
  - lettre de mission cadrant la mission de l'AT,
  - désignation par le pays bénéficiaire d'un homologue de l'AT,
  - responsabilité de l'AT dans le déclenchement des mécanismes de respect des conditionnalités,
  - responsabilité de l'AT dans un suivi « formaté » des résultats du projet selon une grille commune aux différents projets ;
- définir une grille comportant des objectifs et des indicateurs de résultats quantifiés autorisant la comparabilité entre projets.

Recommandation 6 : optimiser la sélection et la gestion des assistants techniques

En mettant l'accent sur :

- les critères de sélection des AT ;
- la systématisation des fiches de poste détaillées et des lettres de mission ;
- un archivage des lettres de mission, fiches de poste et rapports des AT ;
- des rapports périodiques d'activités des AT.

Recommandation 7 :
améliorer le ciblage des enseignements et des stages

- Mettre encore davantage l'accent sur l'éthique et la déontologie.
- Développer les formations s'adressant à la fois à des magistrats et à des avocats.
- En matière de formation continue, mettre l'accent sur les formations pratiques et à caractère très « professionnalisant ».
- Privilégier les stages à l'étranger pour les magistrats en exercice, de préférence aux « stages récompenses » accordés aux magistrats débutants sortant des Écoles.

Recommandation 8 :
développer le recours à l'e-learning

On mentionnera d'abord la nécessité de permettre aux bénéficiaires des interventions d'avoir accès aux ressources en ligne de l'Université numérique juridique francophone.

De façon plus générale, il est suggéré que soient développés des enseignements via les méthodes d'e-learning, de façon à réduire les dépenses d'envoi d'enseignants et de formateurs dans les pays bénéficiaires et à dégager des financements pour des stages en France de magistrats en exercice. On peut s'appuyer en particulier sur les méthodes et les pratiques mises en œuvre par l'UNITAR (United Nations Institute for Training and Research). 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. Le problème majeur qui peut se poser dans les pays concernés est celui 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.

LISTE DES ACRONYMES

ACOJURIS	Agence de coopération juridique internationale
ANMO	Zone Afrique du Nord/Moyen-Orient
AT	Assistant technique
CFJ	Centre de formation judiciaire (Sénégal)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
ENG	École nationale des greffes
ENM	École nationale de la magistrature
ERSUMA	École régionale supérieure de la magistrature (OHADA)
EUJUST LEX	Mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Irak
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
JUSSEC	Justice et sécurité en région sahélo-saharienne (projet FSP)
MDVF	Maison du droit vietnamo-française
MGD	Mission de la gouvernance démocratique
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
PACEDAR	Projet d'appui à la construction de l'État de droit au Rwanda
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SAEI	Service des affaires européennes et internationales (ministère de la Justice)
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police (ministère de l'Intérieur)
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (Institut interrégional de recherche des Nations unies sur la criminalité et la justice)
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research (Institut des Nations unies pour la formation et la recherche)
ZSP	Zone de solidarité prioritaire
VI	Volontaire international

CONTENTS

Foreword 27

Introduction 28

The historical context 29
The actors concerned 29

Overview of the results of cooperation projects and actions 1999-2009 31

FSP projects 31
Technical assistance 31
Other actions 32
Funding distribution 34

Conclusions 36

Responses to evaluation questions 36
Recommendations 42

List of acronyms 45

FOREWORD

The decision to conduct a review of the initial and continuous training of the judiciary and judicial staff came at the end of a decade which saw the application of the ideas set out in President Mitterrand's speech at La Baule, with the conviction that there is a direct link between democratic stability and development. The Ministry of Foreign and European Affairs adopted a strategy for democratic governance in 2006. The French development cooperation strategy, approved in a December 2010 interministerial meeting, confirmed the need to promote democratic governance, the rule of law and human rights.

The exercise entrusted to the consultants ITD-EU was not a simple one to undertake. This is partly because of the breadth of the review's scope and also because of the dispersion of information and the uneven and sometimes incomplete nature of the documents needed to study the memory of French cooperation operations in this area.

The review highlighted the great number and diversity of countries which France has supported in this area over the last decade, and for many African countries since independence. This cooperation has taken the form of activities conducted by the Ministry of Foreign and European Affairs Democratic Governance Mission, the European and international affairs department (Service des affaires européennes et internationales) of the Ministry of Justice, the national school for the judiciary and the national court clerks school. It has brought to light the strategic differences of these institutions. In addition, it highlights the originality of French cooperation, involved in long-term support to national training schools, but also the fragility of these schools sometimes for financial and/or political reasons.

The authors recommend in particular the adoption of a roadmap to enhance the coherence of the different intervention strategies of French actors. This roadmap is based on the geographical typology defined in June 2009 by the Interministerial Committee for International Co-operation and Development aimed at better focusing resources. They also make a number of operational proposals, including enhancing integrated approaches aimed at joint training of different judicial professionals, taking into account the whole of the criminal law chain, coherence with legal cooperation and interactions between the different problems to tackle (drug trafficking, terrorism, money laundering, etc.). They accord particular importance to technical assistance, whose role is in their view essential, in terms both of the success of the programmes undertaken and of influence.

José Gohy,
President of the steering committee

INTRODUCTION

This evaluation of French cooperation in the area of the initial and continuous training of members of the judiciary and judicial staff (court clerks and chief clerks) was conducted over the period between June and November 2010. The various stages in the evaluation were monitored by a steering committee comprising representatives from France's Ministry of Foreign and European Affairs (Directorate-General of Global Affairs, Development and Partnerships), Ministry of Justice [department of European and International affairs (SAEI)], Ministry of the Interior [international police technical cooperation department (SCTIP)], national school for the judiciary (ENM), national court clerks school (ENG) and supreme court of appeal, the Cour de cassation.

The evaluation task covered, for the period 1999-2009, the whole range of programmes undertaken by French cooperation, irrespective of the manner in which they were funded and the instruments used (FSP projects, technical assistance, other instruments), and French participation in the European EUJUST LEX/Iraq programme. These activities form part of those conducted by the Ministry of Foreign and European Affairs to promote the establishment and modernisation of justice in a number of countries. At the Directorate-General of Global Affairs, Development and Partnerships/Global Economy and Development Strategies Directorate, Rule of Law, Freedoms and Reconstruction Unit in the Democratic Governance Mission (MGD) supports the judicial modernisation process. In September 2009, the general scope of the task was extended to include specific evaluation of the 100 Judges programme of cooperation with China.

The evaluation work was based on documents and information provided by:

- The Ministry of Foreign and European Affairs (MAEE) (documents concerning FSP projects, "justice" technical assistants in charge of training programmes, etc.);
- The Ministry of Justice: (SAEI activity reports);
- The ENM (activity overview reports from the international department and "country" summaries);
- The ENG (activity reports from the international section and dashboards);
- The European Commission (EUJUST LEX);
- Égide (information extracted from the database for the years 1999-2009).

To supplement the documents thus collected, the consultant team conducted an electronic survey of cooperation and cultural action departments (SCAC) in embassies and "justice" technical assistants (TA) in 36 countries. This gathered 23 responses, many highly detailed.

In addition, twenty or so interviews were conducted in Paris and Brussels, and three working meetings were held with the Democratic Governance Mission (MGD).

Six fact-finding visits were carried out between July and September 2010 to the following countries: Laos, Madagascar, Niger, Senegal, Serbia and Vietnam. The seventh, to China, took place in November. These trips led to meetings with over 150 individuals in total. In each country, the ITD-Eu consultants and experts met with embassy officials and technical assistants on the French side and on the side of the country concerned with representatives of the Ministry of Justice, the appeal courts and the public prosecutor's office (including beneficiaries of training programmes), training schools, other law professions – essentially attorneys – and civil society, as well as academics in some cases. Meetings were also held in all cases with representatives of the other donors.

Analysis of the documents, interviews and fact-finding visits was conducted on the basis of a set of evaluation criteria founded upon the following:

- conventional evaluation criteria: relevance, efficacy/effectiveness, efficiency, coherence, viability and impact;
- more specific evaluative issues:

- the importance attached in the countries concerned to initial and continuous training for members of the judiciary, court clerks and chief clerks,
- rationalisation of France's programmes for provision of training support,
- the commitment of the partner countries to ensuring the viability of training schools,
- the mobilisation of other partners,
- the relevance and effectiveness of a multi-sector approach.

The limitations of this evaluation exercise should however be stressed.

FSP and technical assistance programmes are relatively well documented (despite some significant gaps in letters of engagement and project activity reports). The electronic survey often allowed us to make major additions to the information. We were therefore able to provide realistic and reliable financial estimates for these actions.

However, the other types of programme were more difficult to study because the available information proved to be generally of uneven quality and incomplete

The historical context

The manner in which French cooperation operates in the area of training for judiciaries and judicial staff has changed in the following ways:

- in the period following the independence of the former colonies, the judiciaries of the new States were trained in France at the ENM (created in 1958) as foreign students with auditor status;
- from 1975 on, after the creation of the national school of administration and the judiciary (École nationale d'administration et de la magistrature) in Dakar, and up to the early 2000s, France lent its support to the setting up of national training organisations (providing institutional support, training for trainers, pedagogical engineering, equipment and materials);
- in more recent times, now that training schools are in place, French cooperation tends to focus more on continuous training and/or the other law professions.

The above timeline fails however to reflect the change in approach set in train in the 1990s between the La Baule Summit (1990), which introduced the idea of "democratic conditionality" into French cooperation policy on the one hand and, on the other, the Cotonou Agreement and Bamako Declaration (2000): **this marked a shift from an approach based essentially on institutional support for the new States to an approach whereby the training of the judiciary and judicial staff became a key component of the establishment and reinforcement of the rule of law, or of re-establishing a State based on the rule of law, the judiciary being charged with the task of "passing judgement".**

Officially, the move from "institutional cooperation" to "governance cooperation" was bedded in by the beginning of the 2000s. In the French Ministry of Foreign and European Affairs, the setting up of the DGCID (Directorate General of International Cooperation and Development) in 1998 accelerated the process by promoting a functional and very broad conception of international cooperation.

The mid-2000s was a period characterised both by a clear formalisation of the new approach, with the definition of a "Governance Strategy for French Cooperation" (2006), and development of the provision of legal and judicial expertise, including expertise in the field of training, as part of France's diplomacy of influence. This latter subtle shift should be seen in relation to the opportunities opened up by the increasing numbers of EU programmes seeking expertise through competitive tender procedures, and with the appearance of a market in legal and judicial expertise at global level, a market in which French operators now need to position themselves.

French cooperation in the area of the initial and continuous training of the judiciary and judicial staff therefore relates today just as much to the diplomacy of influence as it does to development assistance, depending on the countries for which it is intended.

The actors concerned

The French Ministry of Foreign and European Affairs (DGM/MGD) **is responsible for the coordination of all French cooperation in the area of initial and continuous training for judges and judicial staff**. Despite this, cooperation programmes are conducted by operators and staff answering first and foremost to the Ministry of Justice (SAEI, ENM, ENG, courts, etc.), and in certain cases to the Ministry of the Interior (ex-SCTIP). The SAEI makes expert personnel

available to partner States by assigning members of the French judiciary, and training is dispensed by the national school for the judiciary (ENM) and the national court clerks school (ENG).

The MAEE's 2006 "governance strategy" highlighted "different issues according to the geographical area of action" while at the same time indicating that cooperation programmes were directed primarily at developing countries, especially the least developed among them, and specifically to countries in the priority solidarity zone (ZSP, zone de solidarité prioritaire) "where democratic governance is a necessary condition for achieving the Millennium Development Goals (MDG)". Looking beyond this priority, it was made clear that France's action needed to be adjusted to the situations in countries by making a distinction between:

- post-conflict countries;
- fragile States;
- emerging countries and countries in transition;
- candidate countries for accession to the European Union and in its near geographical neighbourhood.

FSP projects, including the presence of technical assistants (TA), have been used to respond to the needs of these different categories.

It should be noted that the SAEI's geographical priorities are very different from those of the MAEE, especially where the countries of French-speaking Africa are concerned, these being a priority for the Ministry of Foreign and European Affairs, in accordance with the instructions of the CICID, but relegated by the SAEI to the bottom of the list of priorities, on the grounds that training schools exist in those countries. The SAEI is thus positioned as a provider of expertise rather than development assistance. It should be added that in the context of the institutional cooperation it supports, and on topics relating to governance and the rule of law, the SAEI is obliged to implement the recommendations contained in the framework document on development cooperation approved at interministerial level.

The ENM has for its part put in place a strategy based on autonomy and founded first and foremost on the provision of services and expertise through a wide range of financing mechanisms. The geographical scope of ENM activities covers all world regions, in both assistance focus zones and influence zones. The ENM is obliged to keep the MAEE informed of the diverse range of its activities.

OVERVIEW OF THE RESULTS OF COOPERATION PROJECTS AND ACTIONS 1999-2009

The means available for French cooperation in the field of initial and continuous training for the judiciary and judicial staff can be grouped into three broad categories:

- Priority Solidarity Fund projects ("FSP Projects");
- technical assistance;
- other.

FSP projects

The Priority Solidarity Fund [Fonds de solidarité prioritaire (FSP)] is the main instrument for institutional cooperation with States and civil societies. As a donor it funds the support provided by the MAEE to countries in the ZSP for institutional, social and cultural development and for research, with a single exception: an FSP project conducted in Serbia, and included in the present evaluation, despite the fact that this country is not part of the ZSP. Since 2005, projects and programmes must fit within the scope of the partnership framework document [document cadre de partenariat (DCP)], which defines a five-year strategy for French cooperation in the country concerned with respect to all bilateral programmable instruments, and involves all actors in French foreign assistance.

There are three types of FSP project:

- "country" projects (bilateral projects);
- "inter-State" projects benefiting a designated group of States brought together in most cases under the umbrella of an intergovernmental organisation;
- "mobilisation programmes" based around cross-cutting sectoral development themes.

Of the total of 31 FSP projects studied:

- 23 define training as a main objective;
- 7 define it as a secondary objective;
- 1 did not define it as a particular objective (but did devote a small sum to it).

An estimate of the financial envelopes devoted to training in FSP projects on the basis of analysis of their component parts and the activities included leads to a figure of approximately €15 million over the period 1999-2009.

A geographical breakdown of the amounts highlights a very noticeable concentration of effort in Africa, which accounts for nearly €12.5 million of the money allocated, or over 80% of the funds that go to the training judiciaries and judicial staff. Finance for projects in Asia, the second biggest beneficiary area, stands at €2.5 million. The other beneficiaries are very marginal: Europe, with the FSP project in Serbia.

Technical assistance

The work required to build a picture of TA posts proved to be very complicated due to gaps in the available documentation. Using lists of all technical assistants in posts from 1999 to 2009 in the justice/security/police/judiciary/interior sectors, it was nevertheless possible to build a picture of technical assistant assignments by year and by country. Only technical assistants for whom it was known that they participated in one capacity or another in training activities have been included here. The selection was based on letters of engagement, initial reports on assumption of duties, activity reports and FSP project documents where available. A large number of technical assistants are associated with FSP projects as project leaders; some have prepared an FSP project ahead of its implementation. Moreover, on the assumption that one budget item is entered per year per post, the picture has been "smoothed" in order to retain just one full time equivalent (FTE) for each year with the aim of avoiding duplication.

In this way, a sample of one hundred and thirteen "technical assistant, training/years" was arrived at. Additionally, we applied a mean parametric

cost of €23,000 per "international volunteer/year" (5 IV/years) and €125,000 per "TA/year", making a distinction between technical assistants whose activity was entirely devoted to training and those whose activity was only partly devoted to this (generally in the case of posts of adviser to the minister of justice, for whom it can be estimated that 20% of their time was taken up by training).

On this basis, we estimate at €7,915,000 the total financial cost of technical assistance devoted to training.

The number of TAs, low before the year 2000 (5 or 6 technical assistants assigned each year), underwent an increase in the early 2000s (from 10 to 16 TAs from 2001 to 2004), and has stood since 2006 at over 20 a year (24 TAs in 2006, 23 in 2007, 21 in 2008 and 2009).

The geographical distribution of their assignments shows that as in the case of the FSP, there is a major concentration of effort on Africa. Specifically, out of a total of 173 "TA/years" from 1999 to 2009: 112 "TA/years" were in sub-Saharan Africa and the Indian Ocean; 3 in the Middle East and North Africa; 31 in Asia; 19 in Europe; and 8 in Latin America and the Caribbean.

Other actions

The MAEE's other means for action

The Department's central services have annual intervention funding available. This can provide leverage for additional action in countries where cooperation resources are relatively limited, and benefit from greater value-added allowing the funding of regional cooperation actions (e.g. series of regional conferences) or studies (e.g. topping up the UNDP Democratic Governance Thematic Trust Fund in Laos).

In the context of their annual cooperation programmes, the SCACs also work in the area of judiciary and judicial staff training. This may take the following forms:

- programmes conducted when the country does not have, or has ceased to have, an FSP (Serbia);
- programmes that provide continuity when a seamless administrative link-up with a FSP project is not assured;
- supplementary programmes to accompany FSP project implementation (Senegal);
- special programmes such as 100 Judges in China.

Another tool available for use by the SCACs, the Social Development Fund [Fonds social de développement (FSD)] has been used occasionally for training programmes for the judiciary and court clerks (Chad, Haiti).

It proved to be very difficult in practice to arrive at any quantified overview of the programmes conducted over the last ten years using central funding and diplomatic post funding. Diplomatic post programme datasheets for example do not provide enough detail to enable training actions to be pinpointed. And indeed, such documents serve programming purposes and are not reports on actual execution. The same is true of FSD projects, which relate only marginally to the training of the judiciary or court clerks.

The ENM (French national school for the judiciary)

The ENM is responsible for all initial and continuous training of the French judiciary. As such, it is in regular contact with the MAEE where international cooperation is concerned.

The ENM's conducts a range of activities for international cooperation today:

- the hosting in France of members of foreign judiciaries for conventional initial training or continuous training: programmes funded by the MAEE or the States of origin; "custom" programmes (e.g. the European EUJUST LEX programme; the MAEE-funded 100 Judges programme);
- "custom" continuous training programmes conducted abroad: bilateral programmes funded by the MAEE, operators, international bodies, "client" States, or even the ENM itself; multilateral actions (participation in European and international programmes);
- the training of trainers and expertise exports reliant on funding from the MAEE, the EU or "client" States.

A breakdown of programmes by country reveals that sub-Saharan Africa accounts for a significantly smaller proportion than in the cases of FSP projects and technical assistance, with only a little over one-third of the countries covered. The Middle East and North Africa (MENA) zone and Central and Eastern Europe are quite well represented. The MENA zone is also covered by the Euro-Arab Judicial Training Network. In addition, cooperation

with EU systems of training plays a major role, most notably through the European Judicial Training Network.

The available data do not permit a financial overview to be established for ENM international activities. The following can however be noted for the period 1999-2009: some 400 expert missions were conducted; over 1,100 members of foreign judiciaries benefited from training programmes (cross-correlation with the Égide database reveals that nearly 1,000 training grants were allocated for short MAEE-funded training courses).

The ENG (French national court clerks school)

Under the terms of an official order of 5 March 2001, the ENG, the French national court clerks school, is a "nationwide service undertaking training and technical cooperation tasks in the international sector". Cooperation programmes, notably intended for countries in Africa, were conducted prior to the publication of the aforementioned official order, but it was only in October 2002, when the international relations department was set up, that the international activities of the school began to be developed.

From the available documents (2005-2009), it is apparent that unlike the situation for other cooperation tools, Europe is strongly represented here, even beyond in some cases, Central and Eastern Europe, which was an important area for cooperation after the fall of the Berlin Wall, although the latter area does have the lion's share. sub-Saharan Africa comes second, followed by Asia (with a relatively significant presence for Japan) and the MENA zone (Maghreb and Lebanon). International cooperation is conducted notably within the framework of preferential partnerships and monitored under cooperation agreements between schools and institutes training court administration staff in Algeria, Morocco, Madagascar and Poland.

The ENG is less involved in MAEE-funded international cooperation programmes: according to the information provided by Égide, between 1999 and 2009,141 study grants were allocated to trainees for short courses at the ENG.

ENG international programmes are always funded by the Ministry of Foreign and European Affairs, which pays travel expenses and subsistence allowances to the experts concerned. The cost of the ENG's international cooperation activities is therefore to be found in FSP budgets and SCAC supplementary funding.

French participation in the European EUJUST LEX Iraq cooperation programme

EUJUST LEX is a Council programme set up in 2004; it has recently been extended until 2012. The target groups for training are: the judiciary, police officers (in senior posts) and prison staff. France has been a participant since the beginning and is involved with the first two groups. The training facilities concerned are the ENM and the Saint-Cyr-au-Mont-d'Or Police Academy. The programme finances travel between Iraq and Europe; the other costs, and that of the training in particular, are paid by the host States. At the beginning of the project, all the training sessions were held in Europe for security reasons. They have very recently begun to take place in Iraq (seminars, meetings) and should in principle be held there more regularly.

The number of members of the judiciary that have benefited from training courses in France stands at 139. Approximately 20% of the members of the Iraqi judiciary who have received training under the European programme attended it in France.

Ministry of the Interior: SCTIP[1] [Service de coopération technique internationale de police (International Technical Police Cooperation Department)]

The core tasks of the SCTIP include not only international cooperation and transfers of expertise but also the exchange of information relating to international criminal activity. It is represented abroad by interior security attachés (ASI) acting under the authority of France's ambassadors. In the course of their cooperation activities ASIs are involved in conducting projects relating to justice, most notably training seminars whose target audiences comprise police officers, military personnel and the judiciary. Collaboration usually exists in the field between ASIs and TAs

1. Now DCI [Direction de la coopération Internationale (International Cooperation Directorate)].

in the governance sector (police, customs, airport security, justice, etc.).

Joint training is also dispensed on topics such as judicial police and investigation. In countries without a member of the judiciary responsible for liaising with France, or a technical assistant in the justice or governance fields, the ASI will be the *de facto* sector expert and will be involved in implementing programmes for judicial cooperation and the training of the judiciary.

On the basis of the documents provided, it has been possible to arrive at a picture of the training programmes conducted by the SCTIP with which members of the judiciary (never court clerks) have been associated. Between 2003 and 2009, this yields a count of 224 training seminars, workshops and visits essentially on topics such as money laundering, organized crime, paedophilia, drug trafficking, international terrorism, and so on. A financial estimate was also made (data available for the years 2007 to 2009). Over €0.9 million was allocated to training, of which more than half came from MAEE funding. Funds from partner countries were the second most important source of finance for SCTIP programmes.

The international cooperation activities of certain courts

Cooperation activities have been undertaken by many courts, ranging from the Cour de cassation (French supreme court of appeal) and the Conseil d'État (council of state) to appeal courts and tribunaux de grande instance (regional courts), most notably through twinning arrangements. Such programmes were mentioned from time to time in the electronic survey. The 100 Judges programme (Franco-Chinese cooperation) is evidence of the involvement of the Aix appeal court and other courts in the Aix-Marseille jurisdictional area. It proved to be impossible to arrive at any general, overarching view of these activities.

The Cour de cassation provided us with a list of working visits and courses attended by members of foreign judiciaries, based in some cases on twinning agreements [in principle for the judges of the supreme courts of 5 cooperation areas (Laos, Madagascar, Senegal, Serbia and Vietnam). These programmes can be considered to constitute training of "top-up" type for the judiciary members concerned.

Almost all of these activities received MAEE funding.

Funding distribution

The geographical distribution of resources

In total, nearly 100 countries were involved in French cooperation in the field of initial and continuous training of the judiciary and judicial staff, or over half of all countries on the planet. This includes countries such as Luxembourg and the United Arab Emirates, the Central African Republic and Chad, as well as Iraq and Afghanistan.

However, only 27 countries benefited from more substantial effort (FSP and/or TA, totalling €23 million). These were mainly:

- ZSP countries (quite logically);
- former French and in some cases Belgian colonies and protectorates, therefore French-speaking countries, with a main focus on sub-Saharan Africa.

This situation is due to the fact that these countries belong to the "continental law" rather than "common law" sphere. The main exceptions to this are in Central and Eastern Europe, with four countries, of which two derive from the former Yugoslavia, and Afghanistan (FSP project in its start-up phase), these three countries being either in crisis or emerging from crisis.

An approximate financial overview

For the period 1999-2009, the total budget devoted by French cooperation to the initial and continuous training of judiciaries and judicial staff can be estimated at approximately €54.08 million, which breaks down as follows:

Project and programme types	Estimated total (in millions of euros)
MAEE-funded projects and programmes	
FSP Projects	15
Technical assistance	8
Total for FSP projects and technical assistance	23
100 Judges programme	1.5
Participation in EUJUST LEX	0.5
Study grants and courses (Égide data and “governance” financial summaries from DGCID)	18.2
Participation in SCTIP programmes	0.6
Miscellaneous (seminars, conferences, etc.)	4.8
Total for programmes other than MAEE FSP projects	25.6
Total for programmes other than MAEE FSP projects	**48.6**
ENM programmes not funded by MAEE	5
SCTIP programme not funded by MAEE	**0.48**
GRAND TOTAL	**54.08**

This overview brings up the following points:

- throughout the period 1999-2009 the Ministry of Foreign and European Affairs continued to be the major funding source for French cooperation in the area of initial and continuous training of judiciary members and judicial staff, accounting for €48.6 million out of a total of over €54.08, or 90%;
- MAEE funding is relatively concentrated in terms of the instruments used, with a little over 47% provided through the FSP and technical assistance; the sub-Saharan Africa/ Indian Ocean area is the major beneficiary of this concentration;
- SCTIP programmes, 55% MAEE-financed, have allowed the geographical scope of French cooperation to be expanded, with reinforced action covering the entire criminal law chain;
- the ENM and the ENG have also significantly broadened the geographical reach of French cooperation, and have probably created opportunities for the future in the MENA and Asia-Pacific zones, as well as in Latin America, including through participation in European and international programmes and, where the ENM is concerned, by the provision of services remunerated by the client States.

CONCLUSIONS

Responses to evaluation questions

Undeniable relevance

➔ **There can be no doubt as to the relevance of these projects and programmes in the context of the goals pursued by the Ministry of Foreign and European Affairs** (Directorate-General of Global Affairs, Development and Partnerships, Democratic Governance Department and Rule of Law, Freedoms and Reconstruction Unit).

Nevertheless, the following points must be stressed:

- the instruments used have greater relevance when they are part of an overall programme of legal and judicial cooperation;
- instruments that are part of an overarching approach to the whole criminal law chain (justice-police programmes) have greater relevance compared to security objectives (combating crime); those that are part of a holistic approach to the training of all the professionals involved have greater relevance compared to objectives of promoting the rule of law and the defence of freedoms;
- in principle, there is particular relevance in the FSP/TA project coupling and non-FSP technical assistance compared with the conception of governance as a "process" chosen in the MAEE "Governance Strategy" document.

There is general satisfaction in beneficiary countries (ministries of Justice, judicial institutions, national schools and trainers, the direct beneficiaries of training programmes). That satisfaction is particularly strongly felt in Africa due to the execution of FSP projects on a medium to long term basis. Still on the subject of Africa, the few reservations expressed concerned the following in particular: the desire for a more practical dimension for the continuous training, the need for teaching on the work of law professions assisting the judicial process; the reduction in resources and possibilities for courses and visits in France. Added to this is the regret expressed in Senegal by the other law professionals that French cooperation is too focused on members of the judiciary and court clerks through the CFJ, which raises the issue of an approach to the judicial chain that would include the training of attorneys, a question also raised in Madagascar, Vietnam and Laos.

And lastly, **their relevance is generally high in relation to the situations in the countries concerned**, which have been facing difficult, indeed very difficult, circumstances over the last ten years in terms of human resources (a shortfall in numbers), professional skills and training, as well as the inadequacy of material and financial resources not only in schools and training centres but in the judicial system generally. The programmes conducted are generally useful given the problems of losses to the private sector, state-sponsored enterprises or other branches of public service seen in some countries (Benin, Ethiopia, Serbia, Togo) insofar as improved training tends to restore the attractiveness and prestige of the judiciary.

To conclude, French cooperation projects and programmes can be seen to be all the more relevant given that some have taken into account, when conditions have made it necessary, local legal practices for dispute settlement (Maison du droit (law centre) in Senegal and alternative conflict resolution by mediators in Ethiopia), the relationship between the application of "modern" law and the application of customary law (e.g. Laos, Niger), and, in certain cases, Islamic law and context (Yemen, Mauritania, Niger) while at the same time preserving the principles of the rule of law. Given that customary rights are essentially at

issue in the civil law sphere, the problems to be addressed relate in most cases to the interface between custom-based and "modern" jurisdictions (e.g. Laos).

Generally satisfactory efficacy in both quantitative and qualitative terms

We do not have exhaustive data on the numbers trained. But in any event it would be methodologically absurd to lump together in the same overall figure members of the judiciaries of West African countries where the very existence of training centres is due to the contribution of French cooperation, and judicial staff in Eastern Europe for example, who, through SCTIP briefing seminars, have benefited from special training programmes on human trafficking.

We can point however, firstly, to intensive international activity by training schools and the large number of training sessions organized – and we know that these training programmes enjoy high rates of attendance (*cf.* mission reports from Madagascar, Niger and Senegal):

- 984 ENM course grants, 141 ENG course grants, 905 missions by French experts around the world, 1,974 invitations to France (implemented by Égide);
- 402 ENM missions, 1,138 judiciary training programmes, 177 delegations hosted;
- 142 ENG missions between 2005 and 2009, 92 court clerk training programmes, 72 delegations hosted;
- 224 missions and invitations organized by SCTIP between 1999 and 2009.

In addition, the electronic survey has provided quantitative data for the period 2007-2009:

- over 1,600 members of judiciaries received initial training;
- nearly 3,900 members of judiciaries benefited from continuous training programmes (this figure includes Iraqi judiciary training in France under EUJUST LEX);
- over 700 court clerks and chief clerks received initial training;
- nearly 1,000 court clerks and chief clerks received continuous training;
- approximately 140 members of judiciaries were sent on training courses in France (continuous training).

These figures need to be treated with considerable caution (particularly due to the absence of useable data on the duration of the continuous training sessions, or indeed on the duration of annual initial training courses).

Moreover, a country by country examination of what has been accomplished reveals the high level of efficacy of the programmes: support provided over several successive years provides capacity reinforcement for several judiciary and court clerk graduation classes, which leaves a significant mark on the judicial landscape of the country concerned. In Rwanda for example, the FSP project evaluation report indicates that the training component of the PACEDAR project has provided skills to staff lacking them for over 60% of the Rwandan judiciary.

With regard to the **training entities** supported in the beneficiary countries, although all cooperation resources can contribute to the training of the judiciary and court clerks, the FSP is the preferred instrument for long-term assistance, since it is backed by substantial resources and enables structural support to be provided to the various training centres. It should also be remembered that only the ZSP countries, and occasionally countries emerging from crisis such as Serbia or Afghanistan, are eligible for FSP funding.

Twenty-three countries received structural and institutional support for training centres, irrespective of status or type of operation. The emphasis placed on support for training entities deserves particularly to be underscored in light of the strategies adopted by other donors. The CFJ directorate in Dakar notes for example that while various technical and financial partners in Senegal make use of the centre to dispense training modules they themselves have created, it is a particular feature of French cooperation that it supports the centre as an entity (long-term support, capacity building for management staff and trainers of trainers, equipment provision).

Analysis of the **qualitative outcomes** of cooperation for the training of judicial staff also leads to the conclusion that it is generally effective.

The reasons for this effectiveness can be found in the combination of mutually complementary tools whose relevance and coherence are assured by the pivotal role played by **technical assistance**. Its crucial role is highlighted not only where it leads to optimum execution of a project (Madagascar, Serbia, Rwanda, Burkina Faso, Romania) but also in the opposite state of affairs where it undermines project dynamics (Burundi). The professionalism, competence and commitment of TAs are

usually acknowledged by the partners. Their role is particularly appreciated when they act as an interface between French training schools and partner country professionals: their familiarity with the French training offering and the needs of the country concerned mean that they can identify the right contact persons in both countries and are in a position to select and adapt the training modules.

However, this can only be the case if the profile of the TA recruited matches the post job description and the tasks to be performed on the ground. Clear definition and positioning validated by all parties should also ensure the effectiveness of the technical assistance. Unfortunately, technical assistants only rarely receive a letter of engagement prior to taking up their duties, although it is true that the responsibilities and tasks of TAs can change with the situation of the countries and French cooperation there (for example in Serbia, where the technical assistant, expecting to head up an FSP project, found on arrival that the project had already been completed).

Certain contingent administrative factors may also limit the effectiveness of technical assistance: long gaps between assignments (Serbia, Romania), poor logistical preparation prior to arrival in post (Bosnia), and so on.

A TA can play a crucial pivotal role only if given sufficient resources to do so. **FSP projects** are fundamental in this respect: their multiyear programming of substantial resources allow them to provide long-term, structured and structurally effective support to partner countries. FSPs found to be ineffective are those whose preparation and basic design were faulty (Laos), or those where the assumptions and preconditions underlying their execution were not adhered to. Lastly, the effectiveness of FSP projects can be undermined by a lack of preparation for the end of the FSP, as is evidenced by the Serbian experience where the absence of any capitalisation on the project did not assist France's candidacy for a European programme. It can therefore be seen to be imperative to devote more thought to FSP preparation and exit. Looking beyond FSP projects as such, ambitious exit strategies for French cooperation have also encountered failure: in Vietnam, the MDVF (Vietnam-France law centre) failed to position itself effectively for multiyear EU projects.

Finally, the efficacy of cooperation is assessed generally on the basis of the quality of the training of staff in post – but here we are at the limits of impact evaluation. For example, in Senegal, Niger and Benin, two judiciaries and two bodies of court clerks coexist:

- firstly, an earlier generation which benefited from significant French cooperation support and whose professional excellence, competence and integrity are pointed to by all concerned;
- and a second, younger generation, currently taking up their posts after having benefited from less sustained French training, and whose legal training has been acquired in a degraded local university system.

Mixed levels of efficiency

The fact that French cooperation reached over 100 countries during the period studied here raises in principle a general issue of efficacy related to the degree of concentration or, to be more precise, spreading resources thinly. Nevertheless, the degree to which this is true varies with the cooperation instrument employed: countries that have been beneficiaries of FSP projects and/or the assignment of a TA number no more than 27. The weightiest instruments in financial terms are concentrated on a relatively small number of countries, whereas lighter tools (conferences and seminars, short missions) cover a much larger number of countries.

Technical assistance is key to the effectiveness of cooperation programmes. It is undeniably costly. Some evaluation reports have sought to measure the efficiency of technical assistance by relating that cost to the rate of fund disbursement by the relevant FSP projects. Such measurement cannot however be reduced to a simple computation of this kind given that the vast majority of situations show that without technical assistance it is illusory to expect projects to be effectively implemented and coordinated. The capacity of TAs to attract extra funding from other donors or to generate synergy with them is also of key importance in improving efficiency (Madagascar, Laos).

Added to this is the fact that study of the various evaluation reports devoted to FSP projects reveals a very mixed picture for the efficiency of French cooperation: it may be judged to be excellent, as it has been in Madagascar, or highly inadequate, as it has in Congo, Gabon and Mali. It is often weak in terms of management of project time. Projects completed on time are rare, and this leads to declining rates of completion and disbursement and a very significant increase in overall costs (with

project leaders' posts being extended in principle as their projects are prolonged).

The efficiency of FSP projects is also often impeded by administrative dysfunction within the Ministry of Foreign and European Affairs (delay in assigning TAs, delays between two projects that should follow on from each other seamlessly, delays between two TA posts, delay in delegating funds to the SCAC, and so on) and by a general lack of project information and data. The difficulties encountered in gathering the information necessary for the performance of the present evaluation testify to the limited memory capacity of French cooperation and the difficulty of capitalising on experiences.

Varying levels of coherence

The assessments made in the various FSP project evaluation reports reveals a middling level of coherence for projects, which is often due to the juxtaposition within the same project of components each progressing at its own rate and according to its own, different logic.

Conversely, the coherence of French policy on the training of members of the judiciary and court clerks over time (within one country) and or in space (in different countries) is strong in FSP projects. The continuity of such projects in time is in fact consolidated by the parallel assignment of technical assistants throughout the entire period.

The action of French cooperation has responded in many countries, or in the ZSP countries at least, to the deployment of one single strategy bearing a strong imprint of the French training model, one that moves from substitution towards subsidiarity:

- at the outset, participation in training programmes in France for entire graduation classes, their initial training included;
- followed by support for the creation of national entities (with training of trainers, pedagogical engineering, institutional support);
- and today, action more focused on continuous training (Senegal) and/or other law professionals (Madagascar).

As a general rule, coherence with the policy focuses of the other donors can now be considered more or less satisfactory. It appears to have improved over the years with the fairly generalised implementation of coordination mechanisms (e.g. the "governance round table" in Laos), insofar as it is possible to judge this by comparing the oldest presentation reports and FSP evaluation reports, the results of the electronic survey and mission field reports. Coordination between donors allows mutual complementarity to be assured and it is in theory a guarantee of mutual consistency between their different programmes. However, instances can be found of inadequate coherence (Vietnam) and limited coordination (Senegal).

Viability that needs to be consolidated in some cases

Overall action strategy is crucial to the viability of the programmes conducted: if reliance is placed on the one hand on support for training entities and, on the other, the training of trainers, project viability seems assured. Projects are in this way destined by nature to create or consolidate long-term, autonomous entities (Senegal, Romania, Serbia, etc.). Generally speaking, political instability and fragility, along with inadequate financial resources in the beneficiary countries, need to be taken into account when attempting to assess viability.

In countries where French cooperation has assisted national strategies for reinforcement of the judicial system (e.g. Senegal, Madagascar), project viability is very likely to be assured. The political will of the partner State is essential here (non-existent in Congo and Benin; very marked in Senegal and Madagascar). Viability is also linked to decisions by the partner State that do not necessarily require additional resources but which do reflect strong political determination (adoption of a suitable statutes for the judiciary taking into account their training and specialisation for their career development, adoption of an overall training plan, etc.).

French cooperation does however have ways of ensuring the commitment of its partners: FSP financing agreements for the implementation of projects include preconditions and conditions precedent for that purpose. These have been used only rarely.

Although the viability of training centres in countries such as Niger, Senegal or Chad appears to be generally assured, the inadequacy of the universities from which student auditors and trainees come is nevertheless such as to undermine over the long term the quality of the training dispensed. Moreover, the viability of training programmes cannot be guaranteed without more comprehensive involvement of law professionals: interaction is generated by dialogue between professionals and reinforcement of attorneys' skills will lead to

a reinforcement of the capabilities of the judiciary. And lastly, where the role of civil society is concerned, we can point to the example of Madagascar where an association of retired members of the judiciary has been formed to provide support to young judges and magistrates in post in order to help them in the practice of their profession (to counter intimidation and corruption): this initiative can make a substantial contribution to the viability of training programmes on ethics and professional codes of conduct for the judiciary.

An impact still difficult to assess

➔ A distinction should be made between:
- the impact of projects and programmes on legal and judicial systems and in particular on the quality and level of training of the judiciary and judicial staff;
- the wider impact on governance and the rule of law.

It is however necessary to stress where the methodology is concerned that this impact is difficult to assess for at least two reasons:
- any serious evaluation needs to be conducted over the medium or long term;
- factors other than French cooperation are at work: there are factors specific to beneficiary countries, such as those crucial to the viability of project outcomes (the political situation in the country, partners' political will, allocation of resources) and factors relating to other bilateral and multilateral cooperation programmes.

In most beneficiary countries, **the impact is positive on the quality and level of training of the judiciary**, although significant caveats need to be added to this conclusion in some cases. Any reservations often relate to the numbers trained, which may be considered too small, unsatisfactory career prospects for well-trained members of the judiciary (Gabon), a recent decline in quality (Senegal) or perhaps the appearance of a "two-tier judiciary" (an older generation trained in France, and a younger generation trained in the country). It can be added that all the seminars and conferences organized under the auspices of French cooperation are considered to have a positive impact on staff quality by giving structure to networks of professionals. The impact is also positive on **training systems** in many cases (Senegal, Madagascar, Ethiopia, and Serbia).

The impact on improvements in the judicial system is mixed: on the one hand, capacity reinforcement has an impact on staff effectiveness, and therefore on reductions in the time taken to process cases (Chad), streamlined processing of criminal cases (Ethiopia), and in the area of ethics and professional codes of conduct and legal and judicial transparency (OHADA for business law). But against this, there are rather negative assessments (Laos, Vietnam, Cambodia, and Senegal). In two countries, the impact on the judicial system was considered to be non-existent: Gabon and Central African Republic.

Where the **impact on the legal regime is concerned**, the place of Romano-Germanic or "continental" law has been generally consolidated in Africa. Conversely, in Vietnam, Laos and Serbia, this impact is less clear given that those countries have no wish to remain locked into one system of law and intend, in Vietnam for example, to maintain a more or less equal balance between "common law" and Romano-Germanic law.

And lastly, the **impact on governance and the rule of law** seems to derive above all, although this should be kept in perspective, from improved access to justice for the general public, and from legal security in litigation (with positive economic consequences). This effect is generally modest, or indeed weak (very weak in a few extreme cases) with respect to the confidence felt by the public in the judicial system, the transparency of judicial rulings, compliance with rules of ethics and professional codes of conduct, the independence of the judiciary and respect for the rights of defendants and human rights, despite progress reported in certain countries (Cambodia, Ethiopia, Madagascar, Niger, Romania, Senegal).

Responses to specific evaluation questions

➔ There is a definite **discrepancy between the importance attached to the training of the judiciary and that of court clerks** – to the detriment of the latter – despite the fact that the needs of both bodies of professionals are equally important and that the enhancement of the competence for all judicial personnel is imperative if institutions are to function correctly.

Historically, the increasing interest taken in **continuous training** appears logical given the effort devoted, notably in Africa, to training schools in

the past. It is nevertheless important to make a distinction between two target audiences:

- members of the judiciary whose careers are already well advanced, who have received initial training and who now need specialist training programmes (economics, finance, business law);
- young members of the judiciary (and future graduation classes), whose initial academic training has been of very poor quality in some cases, and whose skills need to be substantially upgraded.

Continuous training is all the more important due to the substantial increase in numbers in certain countries, notably in order to comply with international "standards" (number of judges or magistrates and court clerks per 10,000 population) laid down by donors, foremost among them the World Bank.

Regional cooperation on training for the judiciary and court clerks has undeniable advantages due to the pooling of the resources of French cooperation for the benefit of more than one country, economies of scale due to a broadening of the beneficiary target audience and the development of interregional exchanges. It can also be based in certain regions on shared use of the French language or very close similarities between legal systems. And indeed there are highly positive instances of this, such as the CFJ in Dakar, the French-speaking African judicial training network and ERSUMA in the context of OHADA.

Nevertheless, when confronted with the reality on the ground, in some cases this comes up against limits that relate to the fact that justice is a core prerogative of the State. Indeed, the desire of States is not always to prioritise cooperation with their neighbours: in Ethiopia, occasional programmes are conducted with Kenya and Tanzania, but it is Western expertise that is most sought after.

Concerted action between actors in the same geographical zone continues in some cases to be necessary and can be stepped up, especially when they have the benefit of the major value-added generated by French cooperation. This is the case for example for seminars addressing issues that by their very nature do not stop at the borders between States (trafficking, terrorism – issues taken into account in the mobilising FSP project JUSSEC in fact) or which gain from being approached in a wider manner (business law, economics).

The **viability of training schools** is based on the deployment of adequate human and financial resources, which is sometimes problematic where these are in very short supply (Niger, Central African Republic, Burkina Faso) if international assistance does not provide support. It is also based on the adoption and implementation of regulatory measures and rules for good practice in career development, something that is not always assured, either for financial reasons or for reasons related to political control over the judiciary.

The ability of French cooperation, in a context characterised by tighter budgets and the concentration of action, to ensure that it is present and visible in a bilateral or multilateral framework, is linked to **cooperation with other donors**. France has positioned itself in a number of countries in groups of technical and financial partners or round tables bringing donors together, in some cases as the lead country (especially in Africa). Looking beyond this positioning as such, French cooperation, following a relatively unsuccessful FSP project, introduced itself successfully in Laos in a wider-ranging UNDP programme by means of a TA and a small diplomatic post funding envelope. It is also an effective participant in European programmes such as EUJUST LEX.

Where the multiyear bilateral programmes of the European Commission are concerned, the situation looks to be a little more complicated. The EU is currently putting in place programmes that relate to governance and justice in many countries. However, firstly, France has not always had sufficient presence upstream in the process at the time when these programmes were being prepared and designed and, secondly, French operators have not always been able to get into position downstream in the implementation process (technical assistance); at this latter level, they have suffered two failures recently, one in Serbia and the other in Vietnam.

The "Security System Reform" (SSR) strategy represents a novel **multisector approach in rule-of-law projects**. This approach has been applied in the context of post-crisis projects in Europe (Bosnia-Herzegovina, Kosovo), Africa (Democratic Republic of the Congo, Central African Republic, and Burundi), Haiti and Afghanistan. It is still too early to assess the relevance and the efficacy of these actions.

A multisector approach and inclusive projects of "police-customs-justice", locally-based "justice/policing" or "justice-human rights" types in a more peaceful environment appears to be just as advantageous (Ethiopia, JUSSEC FSP project). In Laos, in a wider-ranging context, the design of the Legal

Sector Master Plan with the assistance of a French TA assigned to the UNDP, puts the training of the judiciary back into the context of a complete overhaul of the judicial and legal system; UNODC and UNICRI involvement in cooperation also permits integration of the combat against trafficking of various types, money laundering and organized crime.

Beyond training programme content, this approach is highly beneficial when it highlights the value of interministerial work, which has a very limited presence in the administrative culture of some countries (former Yugoslav Republic of Macedonia,) or where combining different target audiences allows certain cultural barriers to be "broken down", thus promoting mutual understanding between the different professions involved.

Recommendations

The following recommendations are aligned with the **list of conclusions of the CICID meeting of 5 June 2009 and the cooperation for development framework document of November 2010**, notably regarding:

- inclusion of the objective of promoting democratic governance, the rule of law and respect for human rights as an integral part of all the sectoral priorities of French official development assistance;
- geographical concentration of bilateral assistance in sub-Saharan Africa;
- implementation of partnerships differentiated according to four groups of countries:
  - priority low-income countries (mainly low-income countries in sub-Saharan Africa which have preferential ties with France),
  - medium-income countries that have preferential ties with France,
  - emerging countries associated with globally important issues,
  - crisis or post-crisis countries.

Recommendations of strategic nature

The recommendations of strategic nature are founded on the following **observations**:

- the undeniable relevance of French cooperation in the sector;
- the respective strategies of the Ministry of Foreign and European Affairs and the operators differ in terms of both geographical priorities and approach;
- the MAEE continues to be the major source of finance, providing 88% of funding;
- the geographical concentration of funding is real (27 countries) but relative (47% of funding from the MAEE);
- regional cooperation projects are highly valued despite certain reservations;
- coordination with other donors is not systematic.

Recommendation 1: reaffirm the MAEE's interministerial coordinating role

This initial recommendation is aimed at "restoring coherence" (to use the expression employed in the White Paper on France's foreign and European policy) to French cooperation in the field of the initial and continuous training of the judiciary and judicial staff. Reaffirmation of the interministerial coordinating role must be reflected in coherence of strategies and the creation of a roadmap.

We consider that the services provided by ENM, ENG, and ACOJURIS should not in principle be included in this road map insofar as:

- they do not receive MAEE funding for their implementation;
- they do not run counter to France's diplomatic policy focuses.

Recommendation 2: renew the "country" approach by tightening the funding concentration

- Priority low-income countries and crisis or post-crisis countries:
  - maintain funding for initial and continuous training provided through multiyear projects;
  - base projects on strong coherence as well as on effective coordination with the multiyear programmes of the EU in the field of governance and the rule of law;
  - coordinate these projects with technical assistance;
  - organize systematically in the SCACs governance/rule of law round tables with the other donors;
  - define and abide by mandatory project conditions;
  - to supplement the above, intensify political dialogue on the rule of law with beneficiary governments.

- "Emerging countries associated with globally important issues" and "medium-income countries that have preferential ties with France":
  - conduct cooperation according to a logic based on reinforcement of influence and the defence of French interests;
  - integrate these programmes with the relevant logics and UNDP programmes (bi-multilateral cooperation) or possibly other United Nations agencies (UNODC);
  - combine this with technical assistance;
  - french cooperation must develop a systematic strategy with regard to EU governance and rule of law programmes:
    - upstream: through actions for participation in the actual design of programmes,
    - downstream: through actions for lobbying and support of French stakeholders.
- All countries:
  - direct provision of expert services by French operators to external partners and clients to be financed by the latter;
  - it may however be envisaged that the promotion of such services could receive limited MAEE subsidies (so long as they are aligned with the perspectives embodied in the road map referred to in Recommendation 1) and corresponding to:
    - exploratory missions by French experts, short visits or courses for members of foreign judiciaries,
    - participation in seminars, colloquia and conferences,
    - and possibly support for the preparation of European or international competitive tender procedures.

Recommendation 3: explore avenues for reinforced cooperation with a regional dimension

It appears to us to be necessary to focus the regional dimension on support for seminars, colloquia and workshops (possibly part of continuous training) on topics of regional interest, notably with the support of the OIF (the international organisation of French-speaking countries), rather than looking to form "institutionalised" groupings.

Support for the CFJ in Dakar, in its regional dimension, must of course continue (depending on the scenarios described above) and should even be promoted and stepped up (in order to raise awareness of the benefits of a regional approach), along with support for ERSUMA through support for OHADA programmes.

Lastly, in connection with our recommendation on development of e-learning, we consider that a regional approach to training can be advantageously applied because it will encounter less resistance due to its "dematerialisation". It can be based around the setting up of centres with broadband Internet access established in some cases at regional level, circumstances permitting.

More generally, the experience of the regional TA based in Jordan, referred to above, appears to us to be promising (creation of the Euro-Arab network).

Recommendation 4: reinforce and clarify the strategy in relation to other donors

The following is proposed:

- the "withdrawal" from FSP projects or other possible multiyear integrated projects should be given careful thought by the SCACs and TAs sufficiently ahead of time in order to put in place a possible link-up with a European or international programme;
- the SCACs and/or TAs should take part systematically in "governance/rule of law round tables" with the other donors, or even organize them if necessary;
- French cooperation should develop a systematic strategy with regard to EU programmes in the area of governance and the rule of law: upstream (programme preparation and design); and downstream (technical assistance and/or preparation of tender procedures for provision of expertise).

Recommendations at operational level

The recommendations at operational level are founded on the following observations:

- the effectiveness of FSP projects is revealed as mixed;
- multiyear projects and programmes turned out overall to be effective and gave satisfaction to their beneficiaries;
- the quality of technical assistance is key to the efficacy of FSP projects;
- the viability of project and programme outcomes does not appear to be assured in all cases, especially with regard to the political context of the beneficiary countries;

- the documentation constituting the "memory" of French cooperation is full of gaps, is sometimes fragmentary and does not allow sufficient comparability.

Recommendation 5: improve the efficacy and effectiveness, the coherence and the efficiency of multiyear projects and the viability of their outcomes

The following points should be improved:

- preference for a holistic or "integrated" approach that takes into account the following, depending on the nature and objectives of projects:
  - the entire "legal professions" chain,
  - the entire criminal law chain (justice-police, justice-police-customs),
  - coherence with legal cooperation,
  - interactions between the issues to be addressed (prosecuting specific trafficking activities – drugs, human beings, money laundering – combating terrorism);
- account to be taken of the interface with academic training due to the inadequacy of the latter; coordination should even be envisaged with the other donors in order to remedy the weakness of university teaching;
- ensure that TAs are in the right places:
  - relevance of TA selection according to post job description,
  - letters of engagement to scope TA tasks,
  - appointment by the beneficiary country of a counterpart for the TA,
  - TA responsibility for triggering mechanisms for compliance with mandatory conditions,
  - TA responsibility for "formalised" monitoring of project outcomes on the basis of an evaluation matrix common to all the projects concerned,
  - definition of a matrix of quantified targets and results indicators to allow projects to be compared.

Recommendation 6: optimise technical assistant selection and management

By stressing the following:

- TA selection criteria;
- systematic use of detailed post job descriptions and letters of engagement;
- records to be kept of letters of engagement, post job descriptions and TA reports;
- periodic TA activity reports.

Recommendation 7: improve the targeting of teaching and courses

- Even more emphasis to be placed on ethics and professional codes of conduct,
- Training programmes to be developed for both the judiciary and attorneys,
- In the area of continuous training, emphasis on highly "vocational" practical training programmes,
- Preference for courses abroad for members of the judiciary already in post rather than "congratulation courses" for new members of the judiciary leaving training school.

Recommendation 8: develop the use of e-learning

The necessity should be mentioned at the outset of providing programme beneficiaries with access to the on-line resources of the French-speaking digital law school.

More generally, it is suggested that teaching based around the methods of e-learning should be developed, the aim being to reduce expenditure on sending teachers and trainers to beneficiary countries and to free up funding for courses in France for members of the judiciary already in post. Specifically, this could be based on the methods and practices applied by UNITAR (United Nations Institute for Training and Research). We feel that the use of e-learning is particularly well suited to continuous training for the judiciary and judicial staff, although this does not mean that it should be ruled out for initial training. The main problem that may arise in the relevant countries is that of access to the Internet. This problem must be resolved beforehand by ensuring the existence of sites suitably equipped for broadband internet access.

LIST OF ACRONYMS

ACOJURIS	Agence de coopération juridique internationale (Agency for International Legal Co-operation)
CFJ	Centre de formation judiciaire (Senegal, centre for judicial training)
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (French interministerial committee for international co-operation and development)
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement (Directorate-General of International Cooperation and Development)
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (Directorate-General of Global Affairs, Development and Partnerships)
ENG	École nationale des greffes (French national court clerks school)
ENM	École nationale de la magistrature (French national school for the judiciary)
ERSUMA	École régionale supérieure de la magistrature (OHADA, higher regional school for the judiciary)
EUJUST LEX/Iraq	European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq
FSP	Fonds de solidarité prioritaire (French priority solidarity fund)
IV	International volunteer
JUSSEC	Justice et sécurité en région sahélo-saharienne (FSP project, Justice and Security in the Sahelo-Saharan Region)
MAEE	French Ministry of Foreign and European Affairs
MDG	Millennium Development Goals
MDVF	Maison du droit vietnamo-française (Vietnam-France law centre)
MENA	Middle East and North Africa zone
MGD	Mission de la gouvernance démocratique (democratic governance mission)
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (organisation for the harmonisation of business law in Africa)
PACEDAR	Projet d'appui à la construction de l'État de droit au Rwanda (project for the support of the construction of the rule of law in Rwanda)
SAEI	Service des affaires européennes et internationales (Department of European and International Affairs of the French Ministry of Justice)
SCAC	Service de coopération et d'action culturelle (French cooperation and cultural action department)
SCTIP	Service de coopération technique internationale de police (international police technical cooperation department of the French Ministry of the Interior)
TA	Technical assistant
UNDP	United Nations Development Programme
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
ZSP	Zone de solidarité prioritaire (priority solidarity zone)

L'évaluation de la coopération française dans le domaine de la formation initiale et continue des magistrats et personnels judiciaires couvre la période 1999-2009. Elle porte sur l'ensemble des instruments français de coopération et des pays bénéficiaires, une centaine environ.

L'évaluation met en évidence l'importance des financements consacrés à une trentaine de pays, appartenant tous à la zone de solidarité prioritaire, et plus particulièrement à l'espace francophone, à quelques exceptions près. Elle souligne en même temps l'élargissement géographique des actions conduites en dehors de ce champ.

L'étude fait ressortir le rôle déterminant de la coopération technique en personnels dans l'efficacité des actions réalisées. Elle souligne la pertinence du couplage des projets pluriannuels du Fonds de solidarité prioritaire et de l'assistance technique, dont la qualité est un élément clé pour l'atteinte des objectifs fixés.

Des recommandations sont formulées, les unes à portée stratégique, comme le renforcement de la cohérence des stratégies des différents acteurs français, les autres à visée opérationnelle, pour l'optimisation des ressources consacrées à ce secteur. Les évaluateurs notent que la formation des magistrats et des professions judiciaires constitue une action déterminante dans le domaine du renforcement de l'État de droit, pour lequel la France dispose d'un avantage comparatif. Le ministère des Affaires étrangères et européennes veillera à inclure les recommandations des évaluateurs dans une stratégie de coopération judiciaire et juridique.

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats

Service des programmes et du réseau/Pôle évaluation

27, rue de la Convention
CS 91533 75732 Paris Cedex 15

www.diplomatie.gouv.fr