

CONSEIL GENERAL DES PONTS ET CHAUSSEES

**Rapport n° 2005-0117-01
La Défense, le 21 avril 2005**

BILAN DES JUMELAGES INSTITUTIONNELS REALISES PAR LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT (AVRIL 2005)

**par Michel HENRY
Ingénieur Général des Ponts et Chaussées**

Le Ministère de l'Équipement et les jumelages institutionnels européens

Le Ministère de l'Équipement et le CGPC sont engagés depuis 5 ans dans la construction européenne par la voie de jumelages institutionnels. Que représentent exactement ces interventions originales et novatrices ?

Le jumelage institutionnel est un instrument de coopération administrative lancé par la Commission européenne en 1998 afin d'aider les pays candidats à renforcer leurs capacités administratives pour pouvoir appliquer la législation communautaire en tant que futurs États membres de l'Union. Les conventions de jumelages, signées entre un ou plusieurs États membres et l'État bénéficiaire et exécutées par leurs administrations, sont financées par les programmes PHARE et la Facilité de transition. Plus récemment, les jumelages ont été étendus aux programmes CARDS, MEDA et TACIS, pour des pays qui n'ont pas forcément vocation à adhérer à l'Union européenne.

Chaque jumelage, conclu après mise en concurrence entre États membres et sélection par le bénéficiaire, est dirigé par un chef de projet de l'administration. Il en existe deux types : le jumelage traditionnel avec un conseiller résident de jumelage (CRJ) travaillant à plein temps dans le pays bénéficiaire pendant au moins une année et des missions d'experts court terme ; le jumelage léger (8 mois maximum), créé en 2001, sans CRJ et ne comportant que des missions d'experts de courte et moyenne durées. Les jumelages ne sont pas une simple assistance technique, car ils comportent une obligation de résultat.

Entre 1999 et 2004, 1030 jumelages ont été proposés donnant lieu à 3200 propositions. La France, tous domaines confondus, en a gagné environ 140 en leader et 60 en « junior », se situant en 2^{ème} position derrière l'Allemagne, mais du terrain a été perdu en 2004 face à la Grande-Bretagne et à l'Italie. Les transports concernent moins de 5% des jumelages et le Ministère de l'Équipement en a gagné 11, perdu 10 et attend le résultat de 8 autres. Les jumelages gagnés se situent en Estonie, Hongrie, Lituanie (3), Malte, Pologne, Bulgarie (2) et Roumanie (2). Ils portent sur tous les modes de transport, et plus particulièrement sur la sécurité.

L'effort de l'Équipement est important puisqu'il met à disposition pour de longues durées plusieurs CRJ et garde à sa charge le salaire des fonctionnaires en mission d'expertise. En 2003, année de pointe des jumelages, cet effort a représenté l'équivalent de 15 agents à temps plein. La gestion des jumelages est lourde et consommatrice de temps pour les chefs de projets, même s'ils peuvent s'appuyer sur l'ISTED, en tant qu'organisme mandaté.

Que peut-on espérer des jumelages pour la France et pour notre administration ? D'abord des relations plus étroites avec les administrations de nos partenaires conduisant à une meilleure compréhension réciproque et à des rapprochements sur les sujets communautaires. Ensuite, une amélioration de la pénétration commerciale de certaines de nos entreprises. Enfin, une ouverture culturelle et internationale des fonctionnaires impliqués et une meilleure perception des enjeux européens par leurs services.

Michel Henry

SOMMAIRE

I. LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES JUMELAGES INSTITUTIONNELS

1. Les dispositions générales

Les principes généraux des jumelages institutionnels

L'organisation et le fonctionnement général d'un projet de jumelage

2. Le dispositif institutionnel français pour les jumelages

3. Quelques données statistiques pour la période 1998 - 2004

Panorama des jumelages de 1998 à 2004

Données relatives au Ministère de l'Equipelement pour la période 1998 à 2004

4. les perspectives futures : extension de l'instrument des jumelages à d'autres programmes européens.

II. LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET LES JUMELAGES INSTITUTIONNELS

1. Les dispositions mises en place par le Ministère de l'Equipelement pour les jumelages

La réception des demandes des pays bénéficiaires et la décision de préparer une proposition

Le montage et la remise de la proposition de projet de jumelage

La sélection du partenaire du jumelage et la notification du choix final

La rédaction et la notification de la convention de jumelage

La mise en œuvre du projet de jumelage, sa gestion et son suivi

2. Etat des lieux (jumelages terminés, en cours, propositions remises ou en préparation, offres perdues, perspectives)

Les projets de jumelage pris en considération par le Ministère de l'Equipelement

Les projets de jumelage gagnés

3. L'effort consenti par le Ministère de l'Equipelement (nombre de missions, nombre de jours de mission, nombre de personnes mobilisées, origine des experts, etc.)

4. Les aspects financiers de l'exécution des jumelages : problèmes et risques potentiels

Les coûts éligibles

La compensation pour frais de gestion du projet

Les procédures de paiement

Problèmes et risques potentiels

5. Quelques constatations

6. Les suites pour l'avenir

III. LES RETOMBEES DES JUMELAGES POUR LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT

Les retombées générales

Les retombées pour le Ministère de l'Equipeement

Les retombées pour les agents participant aux jumelages et pour les services

IV QUELQUES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

Mettre en place une véritable instance de pilotage des jumelages institutionnels

Professionaliser le processus de traitement des projets de jumelage

Sécuriser la gestion logistique et financière des projets de jumelage

Mener une réflexion interne sur les nouveaux types de jumelages

ANNEXES

- Annexe n°1 : Les jumelages institutionnels de l'Union Européenne (présentation)
- Annexe n°2 : Données statistiques pour la période 1998 - 2004
- Annexe n°3 : Liste des jumelages du Ministère de l'Equipeement
- Annexe n°4 : Plan de charge des jumelages 1999 – 2006
- Annexe n°5 : Analyse de cinq jumelages (Pologne, Lituanie, Roumanie, Malte et Estonie)
- Annexe n°6 : Présentation du jumelage Pologne par Bernard FOURNIER (DTT) au comite sectoriel des transports de l'ISTED (10 décembre 2002)
- Annexe n°7 : Liste des personnes rencontrées ou interviewées
- Annexe n°8 : Liste de sites Internet concernant les jumelages institutionnels.

BILAN DES JUMELAGES INSTITUTIONNELS REALISES PAR LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT (AVRIL 2005)

Le jumelage institutionnel est une initiative de la Commission européenne lancée en 1998. Il a été conçu comme un instrument de coopération administrative destiné à aider les pays candidats à l'adhésion à renforcer leurs capacités administratives et judiciaires afin de pouvoir appliquer la législation communautaire en tant que futurs Etats membres de l'Union. Ces accords dits de « *jumelages institutionnels* », initialement financés par les programmes de pré-adhésion (en particulier PHARE¹) puis aussi par la Facilité de transition², sont signés par les Etats et exécutés par leurs administrations.

Il existe deux types de jumelage :

- Le jumelage traditionnel est organisé autour d'un conseiller résident de jumelage (CRJ), fonctionnaire d'un Etat membre qui est mis à disposition par son administration d'origine pour travailler à plein temps dans le pays bénéficiaire pendant au moins une année.
- Le jumelage léger (250 K€ et 8 mois maximum), créé par la Commission en 2001, porte sur des sujets plus techniques et ne fait appel qu'à l'expertise ponctuelle des Etats membres, comportant généralement plusieurs missions de courte durée.

Parallèlement, chacun des Etats membres et des Etats bénéficiaires a nommé un « point de contact national » (PCN) chargé d'assurer le suivi des jumelages institutionnels, la liaison avec sa propre administration et la circulation de l'information dans le réseau. En France, le point de contact national est un agent du SGCI (Mme George CANTON-BACARA).

A partir de la réussite des jumelages dans la zone de pré-adhésion, la pratique a été étendue aux zones CARDS et TACIS en 2001 puis à la zone MEDA en 2004. Ces zones correspondent aux futures régions d'influence privilégiées de l'Union européenne, à travers ses politiques de pré-adhésion et de voisinage.

¹ PHARE fournit une assistance aux pays candidats à l'adhésion à l'UE dans leurs efforts en vue de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis communautaire.

² Instaurée par l'article 34 de l'Acte d'adhésion, elle est destinée à fournir un soutien continu au renforcement des capacités administratives et judiciaires des nouveaux États membres de l'UE pour la période 2004-2006.

I. LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DES JUMELAGES INSTITUTIONNELS³

1. Les dispositions générales

La pratique des jumelages est encadrée par des « manuels des jumelages » qui diffèrent suivant les régions afin de s'adapter aux exigences stratégiques et administratives de chaque programme. En ce qui concerne l'Europe centrale et orientale, par exemple, la Commission indique que *« les projets de jumelage s'articulent autour d'objectifs politiques communautaires convenus d'un commun accord, tels que la préparation à l'élargissement de l'Union européenne (PHARE) et le renforcement de la capacité administrative des nouveaux Etats membres (Facilité de transition) »*⁴.

Les principes généraux des jumelages institutionnels

Quelques principes fondamentaux caractérisent les projets de jumelage :

- Les pays bénéficiaires choisissent leurs partenaires dans les États membres et ils s'engagent ensemble à atteindre un résultat concret opérationnel lié à un objectif de l'acquis communautaire. A l'issue du projet, le pays bénéficiaire doit disposer d'un système nouveau ou adapté qui fonctionne sous sa seule responsabilité et avec ses propres moyens ;
- Pour matérialiser leur engagement, les partenaires élaborent un programme de travail détaillé avant le début du projet, prévoyant des normes claires, permettant de superviser étroitement sa progression vers le résultat final.

L'organisation et le fonctionnement général d'un projet de jumelage

Deux chefs de projet sont mis en place, l'un dans l'administration de l'État membre et l'autre dans l'administration du pays bénéficiaire.

Le plan de travail du jumelage prévoit les divers moyens mis en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés et inclut toutes les activités entreprises par le pays bénéficiaire pour réformer sa législation et ses institutions, avec l'aide, outre du Conseiller Résident de Jumelage (CRJ) dans le cas d'un jumelage traditionnel :

- de missions d'expertise (de courte et moyenne durée),
- de séminaires, d'ateliers, de stages, de formations et d'actions de formation de formateurs,
- d'apports immatériels - logiciels, documentation, etc.,
- d'autres services jugés nécessaires à la réussite du projet.

³ Une présentation détaillée figure à l'annexe n°1

⁴ *Renforcement de la capacité institutionnelle dans le cadre des politiques de l'Union européenne – Un manuel de référence pour les projets de jumelage (PHARE, Facilité de transition et autres instruments financiers)*, 2004

2. Le dispositif institutionnel français pour les jumelages

La France a signé le 13 avril 1999 une convention cadre avec la Commission pour définir conditions de montage et les modalités de financement des jumelages auxquels elle participe.

- la commission informe la France à travers son PCN des besoins en jumelage et recueille ses éventuelles propositions.
- L'Etat bénéficiaire sélectionne le ou les partenaires les mieux adaptés et prépare avec eux le contenu pratique du jumelage.
- Les partenaires mettent au point le projet de jumelage, qui en définit clairement le résultat attendu et détaille les moyens employés pour y parvenir.
- La convention de jumelage est signée par les deux Etats.

La convention cadre fixe également les conditions de mobilisation et de rémunération des experts participant aux jumelages par la Commission.

Il faut noter que cette convention cadre de 1999 ne s'applique qu'à des pays de la zone PHARE (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) et ne prévoit pas d'extension automatique ultérieure à d'autres pays bénéficiaires. De fait, il existe aujourd'hui un vide juridique concernant l'extension de la pratique des jumelages aux pays des zones CARDS, TACIS et MEDA.

3. Quelques données statistiques pour la période 1998 - 2004⁵

Panorama des jumelages de 1998 à 2004⁶

a) Pour la période 1998 – 2003 (15 Etats membres)

Sur cette période de 6 ans, 853 jumelages ont été conclus pour un montant total de 777,7 M€ à partir de 2 643 propositions. La France est en seconde position, derrière l'Allemagne et devant la Grande-Bretagne avec 351 propositions (13,3%) et 180 jumelages gagnés (13,9%), dont 126 en position de leader.

Le taux de réussite moyen s'établit à 49%. La France est à 51%, l'Allemagne à 58% et la Grande-Bretagne à 55%.

Parmi les pays bénéficiaires (les 10 nouveaux membres de l'Union Européenne, la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie), les plus gros consommateurs de jumelages sont la Pologne (17,8%), la Roumanie (15,7%) et la République Tchèque (10,8%).

⁵ Le détail est donné à l'annexe n°2

⁶ Source : Twinning Coordination Team – Commission Européenne Bruxelles – Mars 2005

b) Pour l'année 2004 (25 Etats membres)

(statistiques encore incomplètes)

Les statistiques publiées en mars 2005 ne couvrent qu'une partie des jumelages de 2004 : 156 sur 177 pour les propositions et 106 sur 177 pour les projets gagnés. Par ailleurs, les nouveaux Etats adhérents figurent à partir de 2004 comme offreurs de jumelages.

La France est en seconde position pour le nombre de proposition (12%) derrière l'Allemagne et devant la Grande-Bretagne et l'Italie ex-aequo, mais elle n'est plus qu'à la 4^{ème} place pour le nombre de jumelages gagnés. Elle est talonnée par l'Espagne et l'Autriche, qui ont d'ailleurs gagné autant de jumelages en position de leader.

Les nouveaux Etats membres apparaissent pour la première année au palmarès, notamment la Pologne et la Slovaquie comme leaders de jumelages.

Le taux de réussite de 2004 est en baisse pour la France (32%).

Le trio de tête des pays bénéficiaires sont les trois pays en pré-adhésion : Roumanie, Bulgarie et Turquie, avec près de 60% du nombre total des jumelages.

Données relatives au Ministère de l'Equipeement pour la période 1998 à 2004

On ne trouve pas de données sur le seul Ministère de l'Equipeement dans les statistiques européennes, mais, si l'on se réfère au nombre de jumelages par secteur, on constate que le secteur agrégé « Transport + Energie +Télécommunication » n'a donné lieu qu'à 55 jumelages sur les 1 030 attribués de 1998 à 2004, soit 5,3%. Ce chiffre est relativement faible et correspond à un nombre annuel de jumelages variant de 6 à 14. La réussite du Ministère, avec 10 jumelages gagnés dans les transports est tout à fait convenable.

Les jumelages du Ministère sont examinés de manière plus détaillée au chapitre II ci-après.

4. les perspectives futures : extension de l'instrument des jumelages à d'autres programmes européens.

Pour les années à venir, on devrait observer, d'une part, une baisse relative des jumelages concernant les pays nouvellement adhérents (sauf pour les jumelages légers qui correspondent mieux à la situation de transition dans laquelle ils se trouvent désormais) et, d'autre part, une montée en puissance de cet instrument que la Commission veut utiliser pour d'autres programmes européens à destination des pays tiers. *Il conviendrait d'ailleurs pour éviter tout vide juridique d'étendre la convention cadre de 1999 entre la France et la Commission aux autres pays bénéficiaires situés hors de la zone PHARE.*

Les jumelages vont se développer :

- dans les pays qui en bénéficient déjà car ils sont en voie d'adhésion : Roumanie et Bulgarie ;

- dans les pays bénéficiaires de « l'instrument d'aide de pré adhésion » qui doit remplacer les règlements PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS⁷ :
 - Les pays candidats : Croatie, Turquie
 - Les pays candidats potentiels des Balkans : Albanie, Bosnie et Herzégovine, Serbie et Monténégro, Macédoine

Dans les Balkans, 44 demandes de jumelages ont été formulés de 2001 à fin 2003 (les données ne sont pas encore disponibles pour 2004). La France a fait 11 propositions en Croatie et 2 en Serbie et a été retenue une fois dans chaque pays, se plaçant en 4^{ème} position derrière l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, pays traditionnellement bien implantés dans cette zone.

- Dans les pays bénéficiaires de l'instrument européen de voisinage et de partenariat⁸, qui va se substituer en 2007 aux programmes MEDA et TACIS :
 - Dans les pays de la zone MEDA, de manière progressive. Les premiers les deux premiers jumelages MEDA ont été lancés en 2004 en Jordanie et au Liban. La France n'a fait aucune offre. D'autres sont ou seront lancés au Maroc et en Egypte.
 - Dans les pays de la zone TACIS, notamment en Asie centrale, 24 propositions sont parvenues à la Commission depuis 2001. La France se place au 3^e rang derrière l'Allemagne et l'Espagne. On peut supposer que des jumelages concerneront assez vite l'Ukraine compte tenu des changements politiques intervenus récemment dans ce pays.

II. LE MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET LES JUMELAGES INSTITUTIONNELS

1. Les dispositions mises en place par le Ministère de l'Equipelement pour les jumelages

La réception des demandes des pays bénéficiaires et la décision de préparer une proposition

Pour les jumelages examinés dans le cadre de cette note, la Direction des Affaires Economiques Internationales (DAEI) constitue le correspondant au sein du Ministère de l'Equipelement pour le Point de Contact National du SGCI. Toutes les fiches de demande de jumelage sont transmises par le PCN à la DAEI. En général, le PCN double cet envoi par une

⁷ Les **pays candidats potentiels** continueront de recevoir une aide conformément aux axes actuels du règlement CARDS:

- renforcement des institutions et démocratisation ;
- développement économique et social ;
- coopération régionale et transfrontalière ;
- alignement partiel sur l'acquis communautaire, en particulier lorsqu'il s'agit de l'intérêt mutuel de l'UE et du pays bénéficiaire.

Les **pays candidats** recevront le même type d'aide, mais bénéficieront en plus d'une aide pour la préparation à la mise en œuvre des fonds structurels et de développement rural après l'adhésion et pour la mise en œuvre intégrale de l'acquis communautaire.

⁸ Algérie, Arménie, Azerbaïdjan, Belarus, Égypte, Géorgie, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Moldova, Maroc, Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza Fédération de Russie, Syrie, Tunisie et Ukraine.

remise simultanée à certaines Directions sectorielle, voire à des chefs de projets lorsqu'elle les connaît bien. Selon la DAEI, cette manière de procéder n'a entraîné qu'une seule erreur jusqu'à présent (fiche transmise à la DTT alors qu'elle concernait la Direction des routes).

La fiche est transmise au CGPC (à Jean-Didier Blanchet au titre de ses responsabilités internationales) et à la Direction sectorielle compétente, voire directement à des Chefs de Projets déjà en charge de jumelages et donc jugés compétents pour apprécier l'intérêt de la demande.

La décision de préparer ou non une proposition de projet de jumelage semble être laissée à l'appréciation des destinataires de la fiche, sans qu'il soit fait référence à une stratégie préalable, à des priorités claires et connues. La disponibilité de personnes mobilisables à court terme pour préparer la réponse semble être une condition importante.

Les délais de réponses sont relativement courts à compter de la réception par le DCN : deux mois pour les jumelages classiques et six semaines pour les jumelages légers.

Le montage et la remise de la proposition de projet de jumelage

Dans la mesure où il est décidé de préparer une proposition, la première action est de rechercher un chef de projet, qui aura l'ensemble des responsabilités de montage de la proposition du projet de jumelage et de la soutenance de l'offre dans le pays bénéficiaire. En cas de succès, il lui est confié la discussion et la rédaction de la convention de jumelage avec l'autorité compétente du pays bénéficiaire, puis la direction et la coordination de la réalisation du programme du jumelage.

La recherche du chef de projet fait appel aux réseaux de connaissances des responsables du CGPC, aux Chefs de Projets déjà en charge de projets de jumelage et, plus récemment, à la base de données « experts » du bureau du personnel de SDAI / DAEI (gérée actuellement par M. Garino).

Simultanément, il est procédé à la recherche du Conseiller résident de Jumelage (CRJ) qui résidera dans le pays bénéficiaire pendant toute la durée du projet de jumelage (au moins 12 mois). Cette recherche s'appuie aussi sur le réseau de connaissance des Chefs de Projets et sur la base de données « experts ».

La proposition va en général nécessiter un déplacement dans le pays bénéficiaire de l'équipe de rédaction, chef de projet, CRJ pressenti accompagnés éventuellement d'un ou plusieurs experts (Direction sectorielle et/ou DAEI) afin de prendre contact avec l'administration concernée et de mieux comprendre les demandes figurant dans la fiche de projet de jumelage. La proposition doit montrer la pertinence des systèmes français pour le pays bénéficiaire et décrire la stratégie de mise en oeuvre du projet en se référant aux objectifs et résultats obligatoires prévus. Elle indique également le détail des actions envisagées pour obtenir ces résultats : missions d'experts court terme, séminaires de formation, visites techniques, etc.

La proposition doit être suffisamment détaillée pour répondre point par point à la fiche de projet et inclure un calendrier indicatif. La proposition inclue les curriculum vitae du chef de projet et du CRJ et éventuellement ceux de certains des experts court terme proposés, d'où une recherche de ces experts auprès des Directions sectorielles et des services déconcentrés, voire auprès de divers organismes publics.

Une fois établie, la proposition signée par le chef de projet est remise à la DAEI, qui procède à sa revue, éventuellement avec l'aide d'experts de la direction sectorielle compétente, avant de la transmettre au PCN, seul habilité à la remettre aux autorités du pays bénéficiaire.

La sélection du partenaire du jumelage et la notification du choix final

Le choix du partenaire du jumelage est à la discrétion de l'Etat bénéficiaire, même s'il ne faut pas négliger l'influence que peut avoir la représentation de la Commission. Il s'opère après une réunion de sélection dans le pays bénéficiaire au cours de laquelle l'équipe française du projet, comprenant au minimum le chef de projet et le CRJ et, éventuellement, un représentant de l'Ambassade de France, un représentant de la Direction sectorielle compétente et/ou un représentant de la DAEI, est invitée à une soutenance de sa proposition (le Ministère des Affaires Etrangères prend en charge les déplacements du chef de projet et du CRJ). Il s'agit de faire une présentation attractive montrant les compétences de l'équipe proposée dans le domaine concerné et décrivant les différentes composantes et actions du projet. L'équipe du projet répond ensuite aux questions posées par les représentants du pays bénéficiaire. Puis, au cours d'une période de 15 jours, des éclaircissements peuvent encore être demandés par l'administration bénéficiaire. Le choix final intervient normalement dans le mois qui suit la soutenance.

Le choix définitif de l'administration bénéficiaire est communiqué à l'équipe retenue, de même qu'à son PCN. Le coup d'envoi est alors donné à la rédaction de la convention de jumelage.

La rédaction et la notification de la convention de jumelage⁹

Dans le cas où la proposition de projet de jumelage est retenue, la DAEI, voire selon le cas la DTT ou une autre Direction sectorielle, confie à partir de ce moment à l'ISTED, agissant au titre d'organisme mandaté, la mission d'appuyer le chef de projet pour la rédaction de la convention de jumelage, puis pour la gestion administrative et financière du projet de jumelage jusqu'à l'acceptation du rapport final par l'Etat bénéficiaire et la Commission.

La rédaction de la convention de jumelage est une tâche ardue qui mobilise le chef de projet et le futur CRJ, appuyés par l'ISTED. Elle va nécessiter des déplacements dans le pays bénéficiaire, car la mise au point de la convention et du programme de travail du jumelage, qui y est inclus, est à faire conjointement avec l'équipe partenaire du pays bénéficiaire. Le plan de travail décrit avec précision l'organisation et les méthodes proposées, y compris le programme de travail, le calendrier et la répartition précise des tâches entre les partenaires, ainsi qu'une ventilation détaillée des coûts.

L'objectif recherché est que les projets deviennent opérationnels dans les 6 mois qui suivent la notification de la sélection. Ces délais sont rarement respectés, ce qui entraîne une pénalisation financière, car la Commission ne rembourse que les coûts exposés à l'occasion des missions du chef de projet et du CRJ dans le pays bénéficiaire dans les 6 mois précédant la notification de la convention de jumelage, toutes les autres dépenses de préparation restent

⁹ Concernant la convention de jumelage, on pourra se référer au « Manuel de référence pour les projets de jumelage », disponible sur le site de la Direction Générale Elargissement : <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/index.htm>

à la charge du Ministère de l'Équipement et de l'ISTED pour les temps passés des agents et certaines dépenses de logistique (voyages et per diem).

Une fois mise au point et dûment acceptée par la Commission¹⁰, la convention de jumelage est signée par les deux parties et une notification leur en est faite par l'unité de gestion du pays bénéficiaire en charge des jumelages. La date de notification est la date à laquelle commence la durée légale du projet et la première date possible pour le démarrage de la mise en oeuvre du plan de travail ou pour le remboursement des frais liés à la présence du CRJ dans le pays bénéficiaire.

La mise en œuvre du projet de jumelage, sa gestion et son suivi

Le projet est mis en œuvre sous la responsabilité du chef de projet (qui agit conjointement avec son homologue chef de projet du pays bénéficiaire). Clairement, le chef de projet n'est pas un conseiller, mais la personne qui dirige effectivement la mise œuvre du projet. Il doit donc être en mesure d'y consacrer le temps nécessaire.

Le CRJ est un expert technique, dont la mission est de fournir des conseils techniques et d'assister l'administration du pays bénéficiaire dans le cadre du programme de travail défini par la convention de jumelage. Il est donc chargé d'assurer la mise en œuvre quotidienne du projet. Dans la pratique, le CRJ est susceptible de jouer un rôle important en aidant le chef de projet dans la coordination et la gestion du projet.

Le projet nécessite, en plus des responsabilités générales de gestion, la mise en place d'un système de soutien (qui est confié à l'ISTED) pour assurer :

- l'assistance générale auprès du chef de projet ;
- la gestion logistique en organisant les déplacements et en fournissant un soutien organisationnel général au chef de projet et à tous les experts à court et à moyen terme, et, le cas échéant, en se chargeant de l'organisation pratique de séminaires et de visites d'études ;
- la gestion financière du projet : comptabilité des dépenses, facturation et gestion des fonds.

Le chef de projet a la responsabilité d'établir et de soumettre les rapports trimestriels et le rapport final, en liaison avec son homologue du pays bénéficiaire :

- Les rapports trimestriels décrivent l'état d'avancement atteint dans la mise en oeuvre du projet durant la période considérée, en se référant aux calendriers et aux critères de référence de la convention de jumelage et en signalant toutes les activités qui auraient été imprévues ou annulées. Ils fournissent tous les éléments d'appréciation sur le déroulement du projet, avec une évaluation globale des progrès accomplis et une évaluation des possibilités d'achever le projet dans les limites du calendrier et du budget prévus. Ils font des recommandations en conséquence. La partie financière des

¹⁰ Dans les nouveaux Etats membres, la Commission n'est plus impliquée dans l'évaluation des aspects contractuels et financiers durant la préparation des conventions de jumelage. Son rôle se limite à émettre un avis obligatoire sur la pertinence du plan de travail par rapport à l'acquis communautaire et à ses développements les plus récents. L'unité de gestion transmet la convention à Bruxelles en vue d'une procédure de consultation avec les DG concernées.

rapports trimestriels rend compte des dépenses réelles effectuées par rapport aux dépenses prévues au budget.

- Le rapport final (soumis au plus tard dans les trois mois suivant la fin du projet) fait un point complet et précis sur le travail réalisé et comporte :
 - le résumé du projet de jumelage ;
 - des informations sur le contexte général : situation initiale dans le domaine concerné de l'administration avant le projet, en indiquant les déficits qui devaient être comblés par le projet. Indication des objectifs, de la finalité et des résultats obligatoires du projet ;
 - le processus de mise en œuvre ;
 - la réalisation des objectifs obligatoires, en donnant les raisons d'une non atteinte éventuelle et en présentant un plan d'action pour terminer le projet ;
 - une analyse de l'impact à long terme du projet et de la durabilité de ses résultats ainsi que l'identification d'actions de suivi appropriées, le cas échéant ;
 - des conclusions et recommandations, y compris les leçons à tirer pour les futurs projets de jumelage, ainsi qu'un inventaire complet des produits réalisés.
 - un relevé final de tous les coûts éligibles du projet de jumelage, plus un état récapitulatif complet de toutes les recettes et dépenses du projet de jumelage ainsi que des paiements reçus. Le rapport final doit être accompagné d'un certificat d'audit établi par un vérificateur indépendant et agréé.

Les chefs de projets satisfont aux obligations concernant ces rapports, notamment avec l'aide de l'ISTED, mais il ne semble pas que des dispositions soient prises au sein de la DAEI pour éventuellement revoir les rapports et surtout pour en assurer un archivage. Il serait pourtant très utile d'assurer une « gestion des connaissances » dans le domaine des jumelages institutionnels pour faciliter la formation des chefs de projets et des CRJ et tirer profit des retours d'expérience pour le montage des propositions sur les futurs jumelages.

2. Etat des lieux (jumelages terminés, en cours, propositions remises ou en préparation, offres perdues, perspectives)

Les projets de jumelage pris en considération par le Ministère de l'Equipelement

Un état récapitulatif de janvier 2005 de la DAEI¹¹ portant sur la période 2000 – 2005 donne les éléments suivants :

- Nombre de projets de jumelage
ayant donné lieu à la préparation d'une proposition 29
- Nombre de projets gagnés 11 (38%)
- Nombre de projets perdus 10 (34%)
- Nombre de projets en préparation
ou en attente de résultat 8 (28%)

¹¹ Voir Annexe n°3 : Liste des jumelages du Ministère de l'Equipelement

A ces 29 projets, on peut ajouter 5 nouveaux jumelages dont les fiches sont attendues.

Les 29 projets ont concerné :

- 6 des 10 pays nouveaux adhérents (Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne et République Tchèque)
- les 2 pays en pré adhésion (Roumanie et Bulgarie) et la Turquie
- 2 pays candidats potentiels (Bosnie Herzégovine et Serbie-et-Monténégro)
- 1 pays concerné par le nouvel instrument de voisinage et de partenariat (Maroc)

Les 5 jumelages en perspectives concernent l'Estonie (2), la Hongrie, la Lettonie et la Lituanie.

Les projets de jumelage gagnés

Les 11 projets gagnés se distribuent comme suit :

Estonie	1
Hongrie	1
Lituanie	3
Malte	1
Pologne	1
Bulgarie	2
Roumanie	2

3. L'effort consenti par le Ministère de l'Equipement (nombre de missions, nombre de jours de mission, nombre de personnes mobilisées, origine des experts, etc.)¹²

Chaque projet de jumelage mobilise un chef de projet à temps partiel, un CRJ à temps plein pendant toute la durée du projet et des missions d'experts. Il convient d'ajouter les temps consacrés à la préparation des propositions et à leur présentation, ainsi que le temps de mise au point des conventions de jumelage en cas de succès. A partir des conventions de jumelage, des rapports trimestriels et finals, un dépouillement des plans de charge a permis de mesurer l'effort consenti par le Ministère de l'Equipement en terme de mise à disposition de personnel. Il faut noter que les temps passés des experts court et moyen termes, c'est-à-dire leurs salaires, restent toujours à la charge de l'administration. Seul le salaire du CRJ pendant son séjour dans le pays bénéficiaire est remboursé par la Commission.

On trouvera en annexes n°4 et 5 :

- un plan de charge récapitulatif des jumelages réalisés et en cours, ainsi que des jumelages en instance de démarrage, avec l'indication chiffrée du nombre de missions et du nombre de journées d'expert (non compris les CRJ) (Annexe n°4) ;
- une analyse simplifiée de cinq jumelages (Pologne, Lituanie, Roumanie, Malte et Estonie) réalisés ou en cours (hors le jumelage « fonds de cohésion » en Hongrie) indiquant le nombre de missions et de jours de mission, ainsi que l'origine des experts

¹² Source : ISTED

en mission (administration centrale, services déconcentrés, non fonctionnaires) ; cette analyse est complétée par une indication sur les charges de préparation (Annexe n°5).

On peut remarquer la montée en puissance du nombre de projets de jumelage menés simultanément : 1 seul en 2000, en 2001 et dans le 1^{er} semestre 2000, 3 dans le second semestre de 2002, 4 en 2003 et en 2004.

Le nombre de journées d'experts (qui correspond aux temps passés dans le pays bénéficiaire du chef de projet) a fortement progressé de 2000 à 2003 (78, puis 197, puis 860 et 949), pour revenir à 642 en 2004. Il est probable que le nombre diminuera encore en 2005.

En 2003, par exemple, on peut estimer que 12 à 15 personnes équivalent temps plein ont été mobilisées sur les jumelages dont le Ministère a la charge.

Pour les 5 jumelages réalisés ou en cours couvrant la période 2000 - 2005, on remarque que la préparation est relativement lourde en terme de temps passé par le chef de projet, le CRJ et le chargé de mission de l'ISTED. Une partie des frais de préparation n'est pas remboursable par les budgets des projets. Quant aux nombres de missions et de jours de missions, ils se répartissent (approximativement) comme suit :

	Missions	%	Jours de mission	%
Administration centrale	220	38%	1 330	36%
Services déconcentrés	230	40%	1 580	43%
Non fonctionnaires	130	22%	750	21%
Total	580	100%	3 660	100%

(En ne tenant pas compte de la participation néerlandaise dans le projet Roumanie « transport routier »)

4. Les aspects financiers de l'exécution des jumelages : problèmes et risques potentiels

L'aspect financier des jumelages est très important pour le Ministère de l'Equipement en raison :

- des montants en jeu (presque un million d'euros en moyenne pour un jumelage classique) ;
- du nombre de jumelages qui sont réalisés simultanément (4 en 2003 et en 2004, sans compter les propositions) ;
- des règles édictées par la Commission et de leur application souvent bureaucratique.

Les coûts éligibles

Le budget détaillé figurant dans la convention de jumelage récapitule toutes les dépenses correspondant aux coûts éligibles supportés par le programme communautaire, qui sont les suivants :

- frais de préparation de la convention de jumelage sous certaines conditions de plafond et de dates.

- conseillers résidents de jumelage (CRJ), détachés à plein temps pendant de longues périodes dans le Pays bénéficiaire (au moins un expert par projet). L'administration est remboursée par la Commission sur la base du salaire total en France, y compris les charges sociales, majoré de 6% ; en outre le CRJ perçoit une allocation et des remboursements de frais.
- chef de projet et experts à court et à moyen termes : frais de transport et indemnités journalières selon les règles de l'Union européenne. La contribution financière du programme de l'UE aux frais du personnel participant à des missions à court et à moyen termes se monte à 200 € par jour (250 € à partir du 15 mars 2004) pour les fonctionnaires et les agents assimilés. Pour les personnels des organismes mandatés, les barèmes s'échelonnent de 250 à 450 € par jour, avec des exceptions possibles. Les tâches exécutées en France (ou dans un autre Etat membre) ne sont pas des coûts éligibles et doivent être pris en charge au moyen de la compensation pour les « frais de gestion du projet » (cf. ci-après).
- fournitures et services, comme les logiciels, les traductions, échange de données, accès à des réseaux, etc., ou exceptionnellement des prestations d'experts du secteur privé.
- formation dispensée dans le Pays bénéficiaire, mais aussi des stages dans l'administration française.
- activités préparatoires et suivi en France, gestion et comptabilité : les frais encourus pour la gestion du projet sont financés au moyen de la compensation pour les « frais de gestion du projet ».
- frais de traduction et d'interprétation, frais d'audit et réserve pour fluctuations de prix.

La compensation pour frais de gestion du projet

Les frais d'experts et tout autre frais exposé pour des travaux effectués en France, quelle que soit leur nature (préparation ou suivi d'une mission, accompagnement d'une visite d'étude, organisation de séminaires en France, coordination, gestion logistique et financière, frais généraux et autres) ne sont pas éligibles.

Comme contribution globale à ces frais découlant de la responsabilité assumée pour la préparation et la mise en oeuvre d'un projet de jumelage, la contribution pour les frais d'experts à court et à moyen terme, y compris ceux du chef de projet, pour les travaux réalisés dans le Pays bénéficiaire est majorée d'une compensation de 150 % pour les frais de gestion du projet. Le Ministère de l'Equipement ou l'organisme mandaté (ISTED) peut utiliser ce montant pour couvrir les frais encourus en France dans le cadre du projet ainsi que pour les frais généraux¹³. Le chef de projet utilise cette compensation et la distribue comme il le juge approprié.

Les procédures de paiement

L'organisme payeur est l'Unité de gestion du pays bénéficiaire.

L'ISTED qui assure la gestion financière pour le compte du Ministère de l'Equipement en tant qu'organisme mandaté reçoit un préfinancement d'un montant égal à 80 % du budget des 12

¹³ Etant entendu par ailleurs que les contrats de jumelage sont établis sur le modèle des contrats de subvention et qu'ils sont soumis au principe général qu'ils ne doivent pas générer de profit l'administration publique ou l'organisme mandaté qui exécute le projet

premiers mois de la période de mise en œuvre, dans les 45 jours suivant la réception de la convention de jumelage signée par les deux parties et d'une demande de paiement. Le préfinancement est renouvelé dès que plus de 70 % des préfinancements cumulés ont été dépensés.

Les paiements sont stoppés en attente du règlement final dès que le montant cumulé des préfinancements atteint 90 % du budget total de la convention de jumelage.

A l'achèvement du projet de jumelage et sous réserve de l'approbation du rapport final du projet démontrant que le résultat obligatoire a été atteint, le chef de projet soumet la facture finale, en même temps que son dernier rapport financier. Le solde restant à percevoir est versé dans un délai de 45 jours à compter de la date d'enregistrement par l'organisme payeur de la demande de paiement final accompagnée du rapport final approuvé et du certificat d'audit final. Si la durée du projet est inférieure à 12 mois, les paiements seront effectués en deux versements, un préfinancement et un paiement final.

Problèmes et risques potentiels

Les aspects financiers, et de la gestion des jumelages en général, peuvent entraîner des problèmes et des risques :

- La gestion est relativement lourde et demande un suivi minutieux et continu du chef de projet et de l'ISTED.
- La définition des coûts éligibles est vraiment minimaliste, puisqu'elle élimine la quasi-totalité des dépenses pourtant nécessaires en France ou dans un Etat membre partenaire, que ce soit au stade de la préparation ou à celui de l'exécution. Des risques de dépassement existent à ce niveau si les coûts que l'on sait inéligibles ne sont pas correctement encadrés.
- L'assiette de la compensation pour frais de gestion du projet et des frais exposés pour des travaux effectués en France (non éligibles) est fondée sur la contribution pour les frais d'experts à court et à moyen terme (la compensation est égale à 150% de cette contribution), à l'exclusion de toute autre dépense, ce qui peut apparaître relativement arbitraire. Néanmoins cette règle s'applique et la Commission ne la changera pas. Pour éviter les dérapages, il faudrait se prémunir du risque d'une couverture insuffisante des coûts non éligibles en les estimant de manière prévisionnelle au moment même de la proposition. Une couverture insuffisante, pour une part, augmente le recours aux crédits budgétaires du Ministère et, pour le reste, augmente exagérément les dépenses supportées par l'ISTED, qui a l'obligation d'équilibrer son budget.
- La trésorerie, gérée par l'ISTED, peut présenter des difficultés en fin de projet dans l'attente du paiement des 10% du solde final, sans compter les risques de trésorerie liés aux coûts non éligibles. Le démarrage d'un nouveau jumelage est aussi une période difficile pour la trésorerie, surtout pendant la période de mise au point de la convention de jumelage, théoriquement de 6 mois maximum, mais qui peut durer une année. Actuellement, cette difficulté est en partie masquée pour l'ISTED qui gère simultanément plusieurs jumelages : les avances des jumelages en cours servent à financer les charges des jumelages en préparation. L'ISTED devrait pouvoir faire ressortir le montant de ces préfinancements.
- La contribution financière du programme de l'UE aux frais du personnel participant à des missions à court et à moyen termes peut poser un problème, qui a d'ailleurs été

soulevé dans une note du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat en date du 21 mars 2002. Ce Ministère indique que, s'il convient bien d'inscrire le montant de la rémunération des journées d'expertise sur la base de 200 € par jour (250 € depuis le 15 mars 2005) dans les conventions de jumelage, « *chaque administration déterminera, au cas par cas, lors du déroulement du jumelage, la rémunération des experts, avec la latitude de la fixer entre 0 et 200 € et, le cas échéant, de rémunérer le travail accompli en France pour la préparation, le suivi et l'évaluation de l'expertise avec les somme disponible au titre du « flat rate » (compensation pour frais de gestion du projet)* ». Le Ministère, par l'intermédiaire de l'ISTED, verse actuellement l'intégralité des 200 € par jour (désormais 250 €) aux experts fonctionnaires.

- Alors que pour le premier jumelage préparé pour la Pologne (contrôle des transports routiers), deux accords particuliers avaient été signés avec l'ISTED (accord particulier DAEI – DTT – ISTED pour la préparation d'un appui à la mise en œuvre du jumelage, puis accord particulier DTT – ISTED pour l'appui à la mise en œuvre du jumelage), l'ISTED est intervenu sur les jumelages suivants sans accord particulier formalisé. Il en résulte des incertitudes sur les rôles de chacun aux différentes phases des projets de jumelage : DAEI, Direction sectorielle concernée et ISTED. Il serait utile, pour une meilleure sécurisation juridique et financière, de signer de tels accords qui auraient l'avantage de fixer les responsabilités des intervenants et notamment de régler les relations entre le chef de projet, l'ISTED et l'administration.

5. Quelques constatations

- a) La productivité du système d'élaboration des propositions de projets de jumelages au sein du Ministère de l'Equipement est conforme à la moyenne : sur les 21 résultats connus (pour les 29 propositions préparées), le Ministère a gagné 11 jumelages, soit un peu plus d'un sur deux.

Quant au nombre de jumelages réalisés, il faut le rapprocher du nombre de jumelages « mis sur le marché » : 49 dans le secteur « transport-énergie-télécommunications » de 1998 à 2003 et 6 en 2004. Comme tous n'ont pas concerné les transports, les 10 gagnés (si l'on exclue la Hongrie « Fonds de cohésion ») ne sont pas un mauvais score.

- b) On peut s'interroger sur la stratégie mise œuvre dans le cadre de la politique de jumelages : quels sont les pays prioritaires pour lesquels il est souhaitable de développer des jumelages dans le domaine des transports ?

A posteriori, on constate que les jumelages « transports » ont concerné seulement 4 pays nouveaux adhérents : Estonie, Lituanie, Malte et Pologne (le jumelage en Hongrie est plus du ressort de la DATAR). On aurait pu s'attendre à une plus forte concentration sur la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque, qui sont les pays pesant le plus lourd du point de vue économique parmi les 10 nouveaux entrants. A part la Pologne, le Ministère est donc intervenu dans des pays « modestes », même si leur importance pour la construction européenne ne doit pas être négligée.

En Pologne toutefois, pour le premier jumelage réalisé par la DTT, le choix de faire une proposition a été délibéré eu égard au souci de la France, grand pays de transit routier, de voir des pays importants comme la Pologne dotés rapidement d'une réglementation du transport routier aux normes européennes.

L'approche des jumelages bénéficie en principe des relations bilatérales déjà établies avec ces différents pays et gérées par la DAEI. Il est en effet nécessaire de préparer les jumelages avant qu'ils ne donnent lieu à une fiche formalisée. Les missions menées dans les pays cibles par la DAEI, et les différentes Direction sectorielles, devraient permettre un « lobby » amont facilitant une meilleure connaissance des besoins des partenaires, préparant le contenu de propositions pertinentes et surtout amorçant le dialogue très en amont.

Par ailleurs, la Commission encourage la pratique du consortium, « afin d'éviter la tentation de reproduire simplement le système d'un Etat membre dans le pays bénéficiaire et afin de permettre aux Etat membre qui ont moins d'expérience dans la coopération administrative de prendre part à des jumelages »¹⁴. D'un point de vue stratégique, l'association avec d'autres Etats membres peut permettre de bénéficier des relations privilégiées d'un membre du consortium avec le pays bénéficiaire. Il sera d'ailleurs très important à l'avenir de choisir des partenaires parmi les nouveaux Etats membres, notamment ceux avec lesquels des jumelages réussis ont été réalisés.

- c) Quels sont les critères retenus pour décider de monter ou non une proposition lorsque la DAEI reçoit une fiche de jumelage du PCN ? Il semble qu'il n'y ait pas procédure interne bien établie pour baliser le processus de réponse. La réponse procède plus d'opportunités et des possibilités de mobiliser des responsables au moment où arrive la fiche, même si le projet de jumelage était déjà connu depuis un certain temps. Sachant que les délais pour remettre la proposition sont brefs (2 mois ou 6 semaines selon le cas, décomptés du jour de réception de la fiche par le PCN), le problème de disponibilité des responsables et du plan de charge de la Direction sectorielle concernée est prépondérant.
- d) De même, il n'apparaît pas de véritable capitalisation systématique du savoir-faire acquis dans le montage des propositions et la mise en oeuvre des jumelages, en vue d'une réutilisation dans le cadre des futurs jumelages, d'une part, et d'une manière générale pour assurer un retour d'expérience utile dans le cadre des relations avec l'administration du pays concerné, d'autre part.
- e) L'enthousiasme des chefs de projets, peu nombreux, qui font vivre le système est certain. Ils ont tous une bonne connaissance des procédures européennes et de l'environnement des jumelages et maîtrisent parfaitement leurs projets et les relations avec les partenaires. Si le Ministère entend continuer dans la voie des jumelages, notamment dans les nouveaux pays concernés, il faudrait élargir le cercle des chefs de projet et « professionnaliser » le processus de traitement des projets de jumelage : pratiquer une veille en liaison avec la DAEI pour détecter les projets en amont (la comitologie pour les projets PHARE, CARDS, MEDA et TACIS devrait permettre d'aider à cette détection), pratiquer un minimum de lobbying sur le terrain en liaison avec les actions de la DAEI, se préparer à répondre (choix du chef de projet et, s'il y a lieu, d'un CRJ et des experts court et moyen termes) dès que l'idée de jumelage est connue avant même de recevoir formellement la fiche, susciter des candidatures d'experts court et moyens termes dans les services déconcentrés et le réseau technique et gérer le fichier de ces candidats potentiels, assurer éventuellement une formation légère aux missions d'expertise, etc. Il serait aussi intéressant que les propositions de projets de jumelage puissent être systématiquement revues par des experts des questions traitées avant leur envoi au PCN pour transmission à la Commission ou au

¹⁴ Renforcement de la capacité institutionnelle dans le cadre des politiques de l'Union européenne – Un manuel de référence pour les projets de jumelage (Phare, facilité de transition et autres instruments financiers), 2004

pays bénéficiaire. De même, la préparation de la soutenance orale de la proposition et du jeu de questions réponses qui la suit mérite une préparation soignée, voire une répétition (qui est d'ailleurs réalisée pour certains projets) et même une formation spécifique des intervenants.

- f) Les constatations b) à e) ci-dessus montrent qu'il n'existe pas vraiment d'instance de pilotage pour les actions du Ministère de l'Équipement dans le cadre des jumelages institutionnels capable de proposer une stratégie, d'anticiper et de coordonner un lobby en amont, d'organiser la réponse aux demandes de jumelage et d'assurer un suivi de la mise en œuvre des jumelages gagnés, puis d'organiser le retour d'expérience.
- g) La gestion financière et logistique des projets de jumelage est lourde et compliquée et l'apport de l'ISTED dans ce domaine est important. Son rôle mériterait d'être précisé dans une convention (ou un avenant à la convention actuelle) DAEI - ISTED, d'autant que les actions à mener peuvent donner lieu à interprétation et que des sommes importantes sont en jeu, avec la possibilité pour la Commission de faire auditer à tout moment les comptes des jumelages.

6. Les suites pour l'avenir¹⁵

Le processus de pré-adhésion sous la forme connue depuis 1998 va concerner dans les années à venir la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie. Le nombre de jumelages légers devrait augmenter dans les nouveaux pays adhérents afin de parfaire la convergence sur des sujets spécifiques.

La généralisation déjà engagée des jumelages à d'autres programmes d'aide à la pré-adhésion visant les pays candidats et candidats potentiels dans les Balkans, et également à l'instrument européen de voisinage et de partenariat destiné à couvrir des pays des zones MEDA et TACIS augmente considérablement le volume potentiel des interventions, d'autant que le volet des transports est explicitement concerné par ces deux instruments.

Néanmoins, les jumelages nouveaux n'auront plus le même caractère d'assimilation rapide des acquis communautaires puisque les pays auxquels ils sont destinés n'ont pas tous vocation à devenir candidats à l'adhésion : le volet « assistance technique et coopération » sera plus important, voire prépondérant, dans ces jumelages et la participation de fonctionnaires rompus au droit communautaire aura moins de justification et de légitimité.

Une réflexion interne est à mener sur ces nouveaux types de jumelages, qui vont faire appel à des expertises différentes et à des aptitudes de coopération et d'assistance sur des sujets différents des acquis communautaires. Il ne faut pas exclure que certains jumelages soient complétés par des actions en partenariat public privé avec des sociétés d'ingénierie et de conseils titulaires de marchés d'études et d'assistance technique prévoyant la mobilisation d'experts venant du public dans leurs propres équipes.

¹⁵ Pour plus détails, on pourra se reporter au site européen : http://europa.eu.int/comm/world/enp/whatsnew_en.htm

III. LES RETOMBÉES DES JUMELAGES POUR LE MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

Il est légitime de s'interroger sur les conséquences et les retombées des jumelages pour le Ministère de l'Équipement, étant donné que l'effort consenti est loin d'être négligeable, puisque, outre les prestations des chefs de projets et la mise à disposition des CRJ (plusieurs personnes à plein temps depuis 5 ans), chaque année des centaines de journées d'experts sont mobilisées, dont les coûts restent à la charge de l'administration.

Il n'existe pas actuellement d'évaluation formelle de ces retombées que ce soit au niveau du Ministère ou de l'ensemble des administrations françaises. Il est cependant possible de donner quelques indications, qui devraient être complétées par une véritable enquête tant auprès des agents qui ont été impliqués dans des actions de jumelage que des responsables des services auxquels ils appartiennent.

Les retombées générales

La première retombée est d'ordre politique et se situe au niveau national. Le travail réalisé en commun sur les réglementations communautaires permet à l'administration du pays bénéficiaire de comprendre les objectifs et les préoccupations françaises dans leur transposition et leur application alors qu'a priori elle n'y était pas sensibilisée. Si le courant passe bien, ce qui est souvent une alchimie subtile, on peut imaginer que, sans obligatoirement adhérer à 100% à la position française, ce pays sera plus enclin à se rapprocher de la France lors de révisions ultérieures de la réglementation ou de négociations sur de nouvelles réglementations dans des domaines connexes. On peut ainsi espérer faire naître des communautés de vue avec les nouveaux États adhérents sur tout un ensemble de questions communautaires. Cette recherche d'influence devrait d'ailleurs être prise en compte dans la stratégie de montage des jumelages.

La création de ces liens bilatéraux peut aussi avoir des retombées économiques en favorisant la pénétration des entreprises françaises sur certains créneaux connectés aux sujets traités en commun, comme les matériels et les équipements ferroviaires, ou les équipements de sécurité ou de gestion du trafic maritime, par exemple.

Les retombées pour le Ministère de l'Équipement

Une autre retombée positive se réfère au mécanisme innovant de mise en compétition des propositions d'administrations de plusieurs États membres : elle a conduit à une recherche de l'excellence et à la mise en valeur des avantages comparatifs dont peuvent disposer les services du Ministère de l'Équipement sur les sujets proposés : il faut donner envie au partenaire de choisir la proposition française de préférence aux autres, notamment par la mise en valeur des avantages du système administratif français et aussi par la qualité et l'expérience des experts proposés. Une proposition n'est jamais gagnée d'avance et le Ministère a appris à développer des approches donnant les meilleures chances à ses propositions.

L'observation des pratiques de certains États (Allemagne avec GTZ, Espagne, etc.) pour le montage et la mise en œuvre des jumelages a été un exemple de mode de mobilisation différente, dont il est possible maintenant de tirer parti pour améliorer le mode de prise en charge des jumelages.

Le Ministère a aussi appris à rechercher des associations avec d'autres Etats membres pour présenter des propositions conjointes (Allemagne, Pays-Bas, Finlande, etc.). La mise en œuvre en commun de jumelages est enrichissante car elle permet aussi de se confronter avec des pratiques établies qui ont fait leurs preuves dans des pays voisins et ainsi de faire du « benchmarking ».

Les retombées pour les agents participant aux jumelages et pour les services

Les fonctionnaires ayant effectivement participé comme experts dans les différents jumelages ont souvent été confrontés à des problématiques nouvelles pour eux, car liées à des cultures différentes, à des contraintes différentes ou à des organisations différentes héritées de l'histoire. L'effort d'ouverture et d'adaptation dont ils ont fait preuve constitue certainement un enrichissement personnel en même temps qu'un approfondissement de leur connaissance des mécanismes européens. Leur aptitude à mieux comprendre les enjeux des réglementations européennes leur donne plus de compétence pour les appliquer et éventuellement pour participer à la transposition de nouvelles directives en droit français.

Il est probable que ces fonctionnaires, à leur retour contribuent aussi à l'amélioration du fonctionnement de leur service en France : ayant la possibilité de prendre du recul, il leur est possible de voir sous un jour nouveau certains aspects de leur travail et d'apporter des modifications positives. Certaines actions conduites dans le cadre des jumelages ont pu conduire à la mise en place dans le pays bénéficiaires de dispositifs qui n'existent pas en France : le contexte du pays l'a permis et il n'est pas interdit de réfléchir sur ce type de nouveauté dans le contexte français pour l'avenir.

Les services dont certains agents ont réalisé des missions d'expertise ont gagné en ouverture et connaissance des affaires européennes, et plus généralement internationales. On peut citer notamment l'exemple de la sous-direction transport ferroviaire de la DTT dont 30% des agents (sur un effectif de 25 personnes) ont été impliqués dans de telles missions et qui maintenant apportent une vraie expérience européenne dans leurs actions en France et à Bruxelles.

Il serait intéressant de faire une enquête auprès des agents concernés et de leurs chefs de service pour mieux cerner ces retombées, et aussi pour faire exprimer leurs attentes et éventuellement des pistes de progrès pour les futurs jumelages. A titre d'exemple, on trouvera en annexe n°6 la présentation du jumelage Pologne que Bernard FOURNIER (à l'époque sous-directeur à la DTT) avait faite au comité sectoriel des transports de l'ISTED le 10 décembre 2002. Il avait été le chef de projet de ce jumelage et sa présentation résume bien la problématique, les difficultés rencontrées et les retombées observées.

IV QUELQUES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

Ce chapitre récapitule et rassemble un certain nombre d'observations et de propositions mentionnées dans les chapitres précédents.

Mettre en place une véritable instance de pilotage des jumelages institutionnels en charge de

- proposer une stratégie en phase avec les priorités à l'international dans les domaines couverts par le Ministère de l'Equipeement ;
- mieux coordonner les projets de jumelages avec les actions bilatérales du Ministère et de la DAEI ;
- suivre les propositions et la mise en œuvre des jumelages gagnés en veillant notamment sur la charge de travail demandée aux directions sectorielles et aux services déconcentrés ;
- tirer les enseignements des actions menées et faire réaliser des évaluations ex-post.

Professionnaliser le processus de traitement des projets de jumelage

- pratiquer une veille pour détecter les projets en amont et pratiquer un minimum de lobbying sur le terrain en liaison avec les actions de la DAEI ;
- mettre au point des procédures plus formelles pour les réponses aux demandes de jumelage, notamment pour la décision de suivre ou non, pour le montage et la promotion de la proposition, pour la mise au point de la convention de jumelage, puis ensuite pour la mise en œuvre du projet jusqu'à son complet achèvement ;
- élargir le cercle des chefs de projet et des CRJ potentiels, dont il faut assurer convenablement le retour dans l'administration à la fin de leur mission ;
- susciter des candidatures d'experts court et moyen termes dans les directions sectorielles, les services déconcentrés et le réseau technique et gérer le fichier de ces candidats potentiels ;
- assurer des formations et des préparations spécifiques ciblées sur le montage et la mise en œuvre des jumelages en capitalisant l'expérience acquise.

Sécuriser la gestion logistique et financière des projets de jumelage

- étudier et mettre au point une convention cadre et des accords particuliers entre l'administration et l'ISTED pour bien préciser les rôles et les responsabilités de chacun aux différentes phases des projets de jumelage en conformité avec les règles de la Commission.

Mener une réflexion interne sur les nouveaux types de jumelages

- réfléchir sur les expertises différentes et sur les aptitudes de coopération et d'assistance nécessaires pour les jumelages dans les pays non destinés à adhérer à l'Union Européenne.

La DAEI (sous-direction des actions internationales et Eureq) a l'intention de lancer très vite une étude intitulée « Bilan / perspectives de la politique de coopération avec les nouveaux Etats membres et futur candidats à l'Union Européenne : l'exemple des jumelages PHARE, instrument de préadhésion de l'Union Européenne ». Son objet est de faire un bilan quantitatif

et surtout qualitatif, après six d'expérience, des modes d'organisation au sein du ministère en lien avec les partenaires de la préparation des réponses aux appels d'offres, de la mobilisation des expertises, de la qualité et du management des projets, des résultats et de l'impact observés auprès des bénéficiaires. Il s'agira d'examiner les facteurs de succès, les hypothèses concernant les échecs afin de proposer une réforme éventuelle du dispositif aux fins d'être davantage structuré et efficace. **C'est une excellente initiative qu'il convient de ne pas différer : ses résultats seront très utiles pour améliorer le pilotage des jumelages institutionnels et leur mise en œuvre.**

ANNEXES

- Annexe n°1 : Les jumelages institutionnels de l'Union Européenne (présentation)
- Annexe n°2 : Données statistiques pour la période 1998 - 2004
- Annexe n°3 : Liste des jumelages du Ministère de l'Equipeement
- Annexe n°4 : Plan de charge des jumelages 1999 – 2006
- Annexe n°5 : Analyse de cinq jumelages (Pologne, Lituanie, Roumanie, Malte et Estonie)
- Annexe n°6 : Présentation du jumelage Pologne par Bernard FOURNIER (DTT)
au comité sectoriel des transports de l'ISTED (10 décembre 2002)
- Annexe n°7 : Liste des personnes rencontrées ou interviewées
- Annexe n°8 : Liste de sites Internet concernant les jumelages institutionnels.

LES JUMELAGES INSTITUTIONNELS DE L'UNION EUROPEENNE

Le jumelage institutionnel est une initiative de la Commission européenne lancée en 1998. Il a été conçu comme un instrument de coopération administrative destiné à aider les pays candidats à l'adhésion à renforcer leurs capacités administratives et judiciaires afin de pouvoir appliquer la législation communautaire en tant que futurs États membres de l'Union. Ces accords dits de « *jumelages institutionnels* », initialement financés par les programmes de pré-adhésion (en particulier PHARE) puis aussi par la Facilité de transition, sont signés par les États et exécutés par leurs administrations.

1. Présentation des mécanismes des jumelages institutionnels de l'Union Européenne

Les jumelages institutionnels créés par la Commission Européenne en 1998 sont au départ un des instruments d'aide aux pays en pré adhésion

Le droit pour les pays d'Europe centrale et orientale d'adhérer à l'Union européenne a été reconnu en juin 1993 par le Conseil européen de Copenhague à la condition qu'ils remplissent trois critères :

- politique : avoir des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'Homme, le respect des minorités;
- économique : avoir une économie de marché viable;
- reprise de l'acquis communautaire : être en mesure de souscrire aux diverses finalités politiques, économiques et monétaire de l'Union européenne.

Ces critères d'adhésion ont été confirmés par le Conseil européen de Madrid de décembre 1995 qui a également souligné l'importance de l'adaptation des structures administratives des pays candidats afin de créer les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse.

La préparation à l'élargissement de l'Union Européenne implique la nécessité pour les pays en pré adhésion de reprendre les acquis communautaire en un temps limité. **Cette obligation a conduit la Commission Européenne à créer en 1998 un instrument nouveau et original : les jumelages institutionnels.** Il s'agit d'un instrument de coopération administrative ciblée, destinée à aider les pays candidats à l'adhésion à renforcer leurs capacités administratives et judiciaires afin de pouvoir appliquer la législation communautaire en tant que futurs États membres de l'Union européenne.

Le financement des jumelages institutionnels a été assuré par le programme PHARE. Créé par une décision du Conseil européen du 18 décembre 1989, ce programme communautaire de coopération avait comme objectif initial d'apporter une aide financière et technique favorisant la création d'une économie de marché dans les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Depuis une décision du Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997, Phare est

devenu l'instrument financier essentiel du soutien à l'adhésion des Pays candidats d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne. L'enveloppe financière annuelle sur la période 2000-2006 s'élève à 1,5 milliard d'Euros. Ses deux grands domaines d'intervention sont :

- le « renforcement de la capacité institutionnelle » (Capacity Building) pour 30 % de l'enveloppe financière totale : il s'agit d'une coopération intéressant surtout les administrations, dans le cadre de la reprise de l'acquis communautaire, afin de familiariser les administrations nationales et régionales, ainsi que les organes de réglementation et de contrôle des Pays candidats avec les objectifs et procédures communautaires ;
- l'aide à l'investissement pour les 70 % restant : il s'agit d'aider les Pays candidats à développer leurs industries et leurs infrastructures de base, en intégrant les normes communautaires et en mobilisant les investissements nécessaires

Les principes généraux des jumelages institutionnels (cf. Manuel de référence pour les projets de jumelage)

Quelques principes fondamentaux caractérisent les projets de jumelage :

- Les pays bénéficiaires choisissent leurs partenaires dans les États membres ;
- Les projets de jumelage doivent générer pour le pays bénéficiaire un résultat concret opérationnel lié à un objectif de l'acquis communautaire ;
- Les partenaires jumeaux s'engagent à atteindre le résultat et pas seulement à mettre en oeuvre les moyens pour y parvenir. À l'issue du projet, le pays bénéficiaire doit disposer d'un système nouveau ou adapté qui fonctionne sous sa seule responsabilité et avec ses propres moyens ;
- Il ne s'agit pas d'une assistance technique à sens unique, d'un État membre vers un pays bénéficiaire, mais au contraire d'un projet conjoint encadrant un processus dans lequel chaque partenaire assume des responsabilités : le pays bénéficiaire s'engage à entreprendre des réformes et à les financer, tandis que l'État membre accompagne le processus pendant la durée du projet ;
- Pour sceller leur engagement, les partenaires élaborent un programme de travail détaillé avant le début du projet. Ce programme peut être adapté au fil de sa mise en oeuvre, mais il doit prévoir des normes claires, permettant de superviser étroitement sa progression vers le résultat final ;
- Les projets de jumelage sont réalisés en vue d'atteindre un résultat obligatoire par le transfert d'expertise et d'expérience pratique du secteur public. La propriété unique et finale de ce résultat obligatoire revient au pays bénéficiaire.

L'organisation et le fonctionnement général d'un projet de jumelage

Deux chefs de projet sont mis en place, l'un dans l'administration de l'État membre et l'autre dans l'administration du pays bénéficiaire.

Le chef de projet de l'État membre continue à travailler dans son administration, mais consacre une partie de son temps à la conception, à la supervision et à la coordination du projet. C'est un fonctionnaire de haut rang, en mesure de mener un dialogue opérationnel et d'obtenir le soutien requis au niveau politique. Il n'est pas un conseiller, il dirige la mise en oeuvre du projet.

Il est secondé par au moins un expert à plein temps installé dans le pays bénéficiaire, dénommé conseiller résident de jumelage (CRJ, nommé initialement conseiller de pré adhésion, CPA). Ce dernier travaille quotidiennement pour au moins douze mois consécutifs avec l'administration partenaire dans le pays bénéficiaire et accompagne la mise en oeuvre du projet de jumelage.

Le chef de projet du pays bénéficiaire agit en tant qu'homologue du chef de projet de l'État membre et assure, en coopération étroite avec celui-ci, la direction et la coordination générales du projet. C'est aussi un fonctionnaire de haut rang, occupant une position lui permettant d'opérer au niveau politique approprié.

Le plan de travail du jumelage prévoit les divers moyens mis en oeuvre pour atteindre les objectifs fixés et inclut toutes les activités entreprises par le Pays bénéficiaire pour réformer sa législation et ses institutions, avec l'aide, outre du CRJ :

- de missions d'expertise (de courte et moyenne durée),
- de séminaires, d'ateliers, de stages, de formations et d'actions de formation de formateurs,
- d'apports immatériels - logiciels, documentation, etc.,
- d'autres services jugés nécessaires à la réussite du projet.

Le plan de travail décrit toutes les actions à entreprendre afin d'obtenir le résultat obligatoire, l'ordre dans lequel elles doivent se dérouler et les personnes responsables. Les contributions englobent le travail réalisé par le Pays bénéficiaire (notamment par l'adoption d'une législation appropriée) ainsi que l'assistance technique, la formation et le savoir-faire que l'Etat membre s'engage à fournir.

Le cas des jumelages légers (twinning light)

En 2000, un audit extérieur diligenté par la Commission a montré que les projets de jumelage fonctionnaient bien, mais devaient être améliorés par un mécanisme correspondant à des missions de moyenne durée, intermédiaires entre les missions de courte durée (couvertes par l'instrument TAIEX) et les jumelages classiques (12 à 24 mois). Cela conduisit à introduire les jumelages légers dès 2001.

Cette nouvelle formule peut servir à traiter toutes les questions institutionnelles indépendantes, de portée limitée et peu complexes, ou lorsque les procédures existantes ne nécessitent que de légères modifications. En principe, les jumelages légers ne sont pas destinés à compléter des projets de jumelage classiques, réputés complets par eux-mêmes et ayant du produire leur propre résultat obligatoire.

Lors d'un jumelage léger, l'Etat membre fournit une expertise bien définie dans le secteur public, comportant des missions de courte et de moyenne durées dans le pays bénéficiaire de ses agents experts dans le domaine à traiter. Les missions peuvent être complétées par l'évaluation de textes réglementaires et la fourniture de documentation, par des ateliers, des séminaires et des visites.

Le plafond financier pour les projets de « jumelage léger » a été fixé à 250 000 € et leur durée maximum a été limitée à 8 mois (exceptionnellement 10 mois).

Trois différences principales existent entre la formule du jumelage traditionnel et celle du jumelage léger :

- il n'y a pas de CRJ ;
- il n'est pas élaboré de plan de travail conjoint pour atteindre le résultat obligatoire. En revanche, l'administration bénéficiaire procède à une définition préalable précise des prestations requises ;
- il n'est pas permis d'association entre États membres, ce qui n'exclue pas l'intervention d'experts d'un autre État membre.

Un projet de jumelage léger doit en principe se mettre en place rapidement et permettre une mobilisation rapide des experts. Les coûts éligibles sont les mêmes que ceux des jumelages classiques, à l'exception des coûts de préparation et des fournitures.

DONNEES STATISTIQUES POUR LA PERIODE 1998 - 2004

Panorama des jumelages de 1998 à 2004

(Source : Twinning Coordination Team – Commission Européenne Bruxelles – Mars 2005)

a) Pour la période 1998 – 2003

- Sur cette période de 6 ans, 2 643 propositions ont été présentées par les Etats membres conduisant à l'attribution de 853 jumelages pour un montant total de 777,7 M€ (montant moyen par jumelage : 0,91 M€)

Les trois pays les plus actifs, avec plus de 43% des propositions au total, sont :

- l'Allemagne 478 propositions (18,1%)
 - la France 351 propositions (13,3%)
 - la Grande-Bretagne 310 propositions (11,8%)
- Les statistiques d'attribution sur la période ne portent que sur 844 jumelages (sur les 853 répertoriés). Aux 844 positions d'Etats membres « leaders » s'ajoutent 453 positions de « Juniors » (Etat membre participant à un jumelage sans être leader). Il semble donc qu'environ un jumelage sur deux implique deux Etats membres.

	Comme Leader		Comme Junior		Total	
Allemagne	204	24,2%	74	16,3%	278	21,4%
France	126	14,9%	54	11,9%	180	13,9%
Grande-Bretagne	109	12,9%	60	13,2%	169	13,0%

(Les pourcentages s'appliquent respectivement aux 844 positions de leader, aux 453 positions de junior, et aux 1 297 positions leader ou junior)

Ces trois pays assurent le leadership de plus de la moitié des jumelages (52%)

- Concernant les taux de réussite de la période, ils sont donnés en cumulant les positions de leader et de junior, soit sur un total de 1 297 positions. Partant des 2 643 propositions remises, le taux de réussite moyen s'établit à 49%. La France est à 51%, l'Allemagne à 58% et la Grande-Bretagne à 55%. L'Allemagne a un taux de réussite croissant depuis 2001, la Grande-Bretagne est stable, mais la France baisse (57% en 2001, 46% en 2002 et 33% en 2003).
- Parmi les pays bénéficiaires (les 10 nouveaux membres de l'Union Européenne, la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie), les plus gros consommateurs de jumelages sont :
 - La Pologne 17,8%
 - La Roumanie 15,7%
 - La République Tchèque 10,8%

Compte tenu des adhésions de 2004, on constate que dès 2003, la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie sont montées en puissance en captant 45% des jumelages, alors qu'elles ne représentent que 29% sur la totalité de la période 1998 - 2003.

b) Pour l'année 2004

Les statistiques publiées en mars 2005 ne couvrent qu'une partie des jumelages de 2004 : 156 sur 177 pour les propositions et 106 sur 177 pour les projets gagnés. Par ailleurs, les nouveaux Etats adhérents (« NEM ») figurent dès 2004 comme offreurs de jumelages et comme pays retenus soit comme leader soit comme junior.

- Pour les 156 jumelages lancés dont les propositions sont analysées : sur cette période de 6 ans, 440 propositions ont été présentées par les Etats membres, dont 38 par les NEM (montant moyen par jumelage en hausse : 0,96 M€)

Les trois pays les plus actifs ne représentent plus que 38% des propositions au total :

- l'Allemagne 69 propositions (15,7%)
- **la France 53 propositions (12,0%)**
- la Grande-Bretagne 45 propositions (10,2%), à égalité avec l'Italie

Notons que les NEM ont participé à 38 propositions, dont 11 pour la République Tchèque et 9 pour la Pologne.

- Pour les 106 jumelages attribués ayant été analysés, les positions de la période 1998 - 2003 se modifient sensiblement, au détriment notamment de la France.

	Comme Leader		Comme Junior		Total	
Grande-Bretagne	24	22,6%	2	7,1%	26	19,4%
Allemagne	22	20,8%	3	10,7%	25	18,7%
Italie	10	9,4%	1	3,6%	11	8,2%
France	9	8,5%	3	10,7%	12	9,0%
Espagne	9	8,5%	0	-	9	6,7%
Autriche	9	8,5%	4	14,3%	13	9,7%
Pays-Bas	8	7,5%	2	7,1%	10	7,5%

(Les pourcentages s'appliquent respectivement à 106 positions de leader, à 28 positions de junior, et à 134 positions leader ou junior)

Ces statistiques mériteront une analyse complémentaire lorsque les résultats seront connus sur les 177 jumelages de 2004.

La Pologne et la Slovaquie ont gagnée chacune un projet de jumelage comme leader. Figurent également comme junior la République Tchèque (3 fois), la Hongrie (1 fois) et la Lituanie (1 fois). Il est probable que d'autres NEM participent aux 71 jumelages non encore dépouillés.

- Les taux de réussite de 2004, connus uniquement sur les 106 projets sont moins exploitables : ils donnent toutefois 32% pour la France, 42% pour l'Allemagne et 56% pour la Grande-Bretagne.
- En 2004, comme il fallait s'y attendre, le trio de tête des pays bénéficiaires sont les trois pays en pré-adhésion :
 - Roumanie 45 jumelages et 25,4%
 - Bulgarie 37 jumelages et 20,9%
 - Turquie 22 jumelages et 12,4%

soit près de 59% du nombre total des jumelages (177).

Annexe n°3

Liste des jumelages du Ministère de l'Équipement

(2 pages fichier Excel)

LISTE DES JUMELAGES DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT
(avril 2005)

PAYS	Intitulé du projet	Année	Gagné	Perdu	En préparation	Chef de projet	CRJ	Remarques
BULGARIE								
1	Renforcement de l'agence exécutive "Administration maritime" par l'introduction de standards européens au regard de la navigation en mer et en rivière	2004		x		Jean-Louis BISSUEL DDAM 59	Yves PICART DAMGM	Proposition franco-allemande
2	Fonctionnement efficace du système de contrôle pour les contrôles techniques au bord des routes et le contrôle sur route et en entreprise des temps de conduite, des interruptions et des temps de repos	2004/2005	x			Yves MARCHADOUR	Eric HOYRUP	Proposition franco-allemande
3	Sécurité ferroviaire et interopérabilité	2005/2007	x			Benoit CHEVALIER	Patrick LOUKEVITCH	
ROUMANIE								
1	Sécurité dans les transports routiers	2002/2003	x			Pierre DEBEUSSCHER	Jean-Robert VAUX	
2	Sécurité maritime			x		Jean-François LEVY	R. SPATARU	
3	Transport fluvial	2003/2004	x			Paul PIERRON	CRJ allemand	Allemagne leader
4	Renforcement de la capacité administrative du MTCT et des organismes qui lui sont rattachés afin de mettre en œuvre les exigences de l'acquis communautaire dans le domaine des transports	2004		x		Pierre DEBEUSSCHER	Jean-Robert VAUX	
5	Transport et sécurité routière	2005/2006			x	Pierre DEBEUSSCHER	M. POIREL	Remise le 6 avril 2006
TURQUIE								
1	Reprise de l'acquis communautaire et renforcement des capacités administratives dans le secteur ferroviaire	2004/2005		x		Jacques PELLEGRIN	Bernard CHANTEMESSE	
2	Transports routiers	2005/2006			x	Guy BENATTAR	Eric HOYRUP	
ESTONIE								
1	Reprise de l'acquis communautaire et renforcement des capacités administratives dans le secteur ferroviaire	2004/2005	x			Guy BENATTAR	M. CHEVET (Systra)	
HONGRIE								
1	Fonds structurels	1999/2001	x				Patrick FAUCHEUR Michel GASPARD	avec trois pays membres : Espagne, Grande-Bretagne et Finlande
2	Fonds de cohésion	2001		x		Raymond-Max AUBERT	Emmanuel VERNIER	
3	Amélioration de l'efficacité des opérations d'infrastructures ferroviaires	2004/2005		x		Guy BENATTAR	M. CHEVET (Systra)	
4	Amélioration de la maintenance du matériel roulant	2004/2005			x	Guy BENATTAR	Michel LAGNEAU (SNCF)	Retiré au dernier moment par la Hongrie, serait représenté en 2005
5	Mise en œuvre du chronotachygraphe	2005			x			Jumelage court ?
LITUANIE								
1	Reprise de l'acquis communautaire et renforcement des capacités administratives dans le domaine du transport (routier, ferroviaire, aérien)	2003/2004	x			Guy BENATTAR	Eric HOYRUP Bernard CHANTEMESSE Daniel DUPONT	
2	Renforcement de la capacité administrative du Ministère des transports (ferroviaire) - light	2004/2005	x			Bernard CHANTEMESSE		
3	Jumelage light ferroviaire	2005	x			Romain BOEUGLIN	x	
4	Transposition du 2ème paquet ferroviaire	2005/2006				Marc PAPINUTTI	Bernard CHANTEMESSE	avec les Finlandais
MALTE								
1	Maritime	2003/2004	x			Jean-François LEVY	Alain TCHENG	

LISTE DES JUMELAGES DU MINISTERE DE L'EQUIPEMENT
(avril 2005)

PAYS	Intitulé du projet	Année	Gagné	Perdu	En préparation	Chef de projet	CRJ	Remarques
POLOGNE								
1	Création de l'inspection des transports routiers polonais	2001/2002	x			M. FOURNIER	Stéphane NICLOUD	
2	Assistance à la mise en place du Fonds de cohésion	2002/2005		x		Raymond-Max AUBERT	Benoit NADLER Thérèse PLACEK Ladislav PAULIK	Présenté avec le Portugal
3	Transport (ferroviaire et aérien, puis ferroviaire seul)	2002		x		Jean-Noël CHAPULUT	Sylvain LADIESSE	
4	Renforcement de la capacité administrative dans le domaine des transports - Fonds de cohésion et fonds structurels	2003		x		Patrick FAUCHEUR		
REPUBLIQUE TCHEQUE								
1	Renforcement de la capacité administrative de l'administration ferroviaire	2004/2005		x		Guy BENATTAR	Marie-France LAGRAULET (SNCF)	
BOSNIE								
1	Renforcement institutionnel	2005/2006			x	Guy BENATTAR	x	Jumelage léger, offre remise en mars 2005
SERBIE								
1	Acquis transport				x			Offre à remettre en mai 2005
MAROC								
1	Maritime	2005/2007			x	Jean-François LEVY	M. MORNET	
Projets de jumelages à venir								
ESTONIE	Tourisme							
ESTONIE	Ferroviaire (suite)							
HONGRIE	Fluvial							
LETTONIE	Ferroviaire (suite)							
LITUANIE	Aérien							

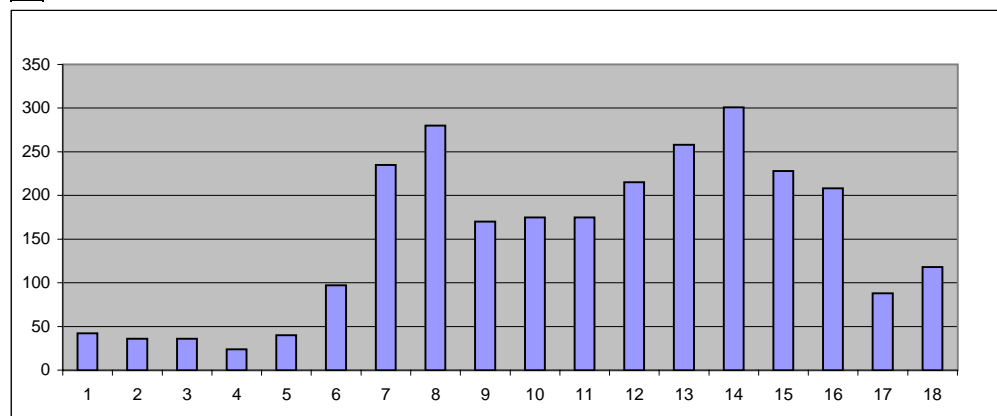
Annexe n°4

Plan de charge des jumelages 1999- 2006

(1 page fichier Excel)

PLAN DE CHARGE DES JUMELAGES DE 1999 A 2006

	Nb de missions	J/(**)Expert.	Budget K €	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Jumelages réalisés ou en cours				Nombre de jours estimés par trimestres civils								
Pologne Routier	190	910	1 300		42 36	36 24 40 97	235 280 80 40					
Roumanie Routier	70	289	700				25	45 35 70 84 30				
Lituanie (3 volets)	220	907	2 200				90 110	130 150 147 110 90 80				
<i>Routier</i>			(900)									
<i>Rail</i>			(800)									
<i>Aviation</i>			(500)									
Roumanie Fluvial	15	60	0,90					6 10	8 8 8 8 9 3			
Malte Maritime	35	352	500					30 35 97	100 90			
Estonie Rail	90	533	900						30 80 110 90			
Bulgarie Routier	18	130	500							25		
Lituanie Rail (Light)	20	235	250									
Jumelages en instance de démarrage												
Lituanie Rail II	60	470	1 200									
Bulgarie Rail	90	401	900									
Prévisions: offre faites ou en cours												
<i>Situation favorables, source Isted</i>												
Lituanie Aviation (Light)	25	135	250									
Bosnie (Light)	ND		250									
Roumanie Routier II	ND		1 200									
Maroc Maritime	ND		1 000									
Autres offres												
Turquie Routier	ND		1 000									
TOTAL Trimestre					42 36	36 24 40 97	235 280 170	175 215 258 301	228 208 88 118			
TOTAL Année					78	197	860	949	642			
(**) Journée facturée												



Analyse de cinq jumelages (Pologne, Lituanie, Roumanie, Malte et Estonie)

- **Nombre de missions et de jours de missions**
- **Charge de préparation des jumelages**

- **Pologne**

Part française : 190 missions, 910 jours d'activité, 1090 jours de mission

50% Administration centrale

50% Déconcentrées

Préparation:

15 réunions de 20 personnes

Chargé de mission ISTED 3 mois

Le CPA a plein temps (sans affectation) pendant 10 mois

8 missions non remboursées en Pologne

- **Lituanie**

220 missions, 907 jours d'activité, 1300 jours de mission

30% Administration centrale

40% Déconcentrées

30% non fonctionnaires

Préparation:

CPA et Chef de projet 3 mois à plein temps sur 9 mois

Chargé de mission ISTED 3 mois

Autre personnel 3H/m

Mission de préparation

8 missions non remboursées soit 20 000€

- **Roumanie Route**

70 missions, 289 jours d'activité, 374 jours de mission

20% Administration centrale

20% Déconcentrées

30% Néerlandais

10% non fonctionnaires

Préparation:

Chef de projet 1 mois

CPA 4 mois

Chargé de mission ISTED 1 mois

Toutes les missions de préparation remboursées

- **Malte**

35 missions, 352 jours d'activité, 479 jours de mission

15% Administration centrale

85% Déconcentrées

Préparation:

Chef de projet 1 mois

CPA 1 mois

Chargé de mission ISTED 1 mois

Toutes les missions de préparation remboursées

- **Estonie Rail**

Prévision

91 missions 533 jours d'activité 640 jours de mission

40% Administration centrale

60% non fonctionnaires

Préparation:

Chef de projet 1 mois

CPA 1 mois

Chargé de mission ISTED 1 mois

Toutes les missions de préparation remboursées sauf une

Présentation du jumelage Pologne par Bernard FOURNIER (DTT) au comité sectoriel des transports de l'ISTED (10 décembre 2002)

Extrait - Verbatim

M. Bernard FOURNIER, Sous-Directeur à la DTT, Chef de projet jumelage Pologne

Bonjour. Merci de me donner la parole sur ce jumelage.

Ce jumelage s'est déroulé avec le Ministère des Transports polonais. Il s'agissait historiquement de leur premier jumelage. Je souhaite vous présenter succinctement les enseignements qu'à titre personnel, en tant que chef de projet, j'ai pu en tirer. L'objectif de ce jumelage était la création d'un corps de contrôle dans le domaine du transport routier. Je tiens à souligner que l'objectif était un objectif de résultats et pas uniquement de moyens. En effet, certains jumelages prévoient parfois uniquement la mise au point de la législation ou de la réglementation ou encore un certain nombre d'actions de formation. Le jumelage comprenait ces objectifs formels mais visait en plus la création d'un corps de contrôle *ex nihilo*.

La réflexion sur ce jumelage a débuté en mars 1998. Le point de départ était l'existence de relations établies avec la Pologne. Nous travaillons avec les Polonais depuis des années dans le domaine des transports routiers. Ces contacts étaient des contacts basés sur la confiance puisque nous avons réussi à créer des liens professionnels voir amicaux sur un certain nombre de dossiers. Les Polonais avaient montré leur motivation pour poursuivre cette collaboration. Dans la mesure où le projet était ambitieux, il nous semblait difficile que la France le réalise seule. Le partenaire qui apparaissait naturel était l'Allemagne, compte tenu à la fois de la géographie et des relations solides avec nos partenaires allemands. Nous avons donc proposé à l'Allemagne de se joindre au projet qui a accepté malgré le changement du gouvernement. En effet, après le départ du Chancelier Kohl, nous avons dû attendre la confirmation du nouveau gouvernement Schröder. Cette confirmation a été facilitée par le fait qu'une partie du personnel du Ministère allemand est restée en place.

Une fois ce partenariat établi, nous avons pu susciter l'intérêt des Polonais. Un travail préparatoire a été nécessaire pour leur permettre d'exprimer leur demande de jumelage. Nous avons présenté le projet à l'Union européenne, qui l'a retenu. Nous avons également bénéficié au Ministère d'un contexte tout à fait favorable. La DPSM et la DAEI ont fait en sorte que nous ayons un candidat aux fonctions de conseiller pré-adhésion suffisamment en amont, de manière à ce qu'il participe à l'élaboration du projet lui-même. Ce travail en amont permettait en effet d'éviter que le conseiller ne soit « parachuté » au dernier moment en Pologne.

Un jeune ingénieur, Stéphane Nicoud, a été mis à la disposition de la Sous-Direction pendant près d'un an et a participé à toutes les phases successives de préparation du jumelage : phase de soutien de notre candidature ; rédaction de la convention de jumelage ; mise au point du consortium avec nos partenaires allemands ; et organisation logistique avec l'ISTED. Lorsque le projet a démarré en juillet 2000, il était parfaitement au courant du dossier. De plus,

l'immersion au sein du service lui avait permis de mettre à niveau ses connaissances en matière de transport routier.

La première condition nécessaire pour un jumelage est de bénéficier de bonnes relations avec ses partenaires. La deuxième est d'avoir un conseiller pré-adhésion parfaitement au courant du projet et qui ait participé à sa préparation. Une fois le jumelage commencé, il faut se poser la question des relations avec les différentes instances au niveau local.

Au niveau du Ministère polonais, nous n'avons jamais eu de difficultés. Le seul problème que nous ayons rencontré a eu lieu le jour de la création de l'Inspection générale. Lorsque l'inspecteur général est arrivé, le chef de projet polonais a eu le sentiment d'être de fait un peu dessaisi de son dossier. L'inspecteur général prenait en effet plus ou moins sa place. Il a fallu faire preuve de diplomatie afin que, d'une part, le chef de projet ne se sente pas trop lésé et que, d'autre part, l'inspecteur soit suffisamment motivé, ce qui fut heureusement le cas.

Nous avons aussi été en contact avec des institutions présentes en Pologne : la Délégation de la Commission européenne à Varsovie, d'une part, et le *Central Financing and Contracting Unit* (CFCU), d'autre part. Le CFCU est l'organisme comptable et budgétaire local. En ce qui concerne le CFCU, nous avons eu quelques échanges pour des retards de dossiers, mais nous n'avons pas souffert globalement de difficultés majeures. Ils ont eu une assez bonne écoute et leurs observations étaient justifiées. En revanche, la Délégation de la Commission européenne a constitué la principale carence du dispositif. En effet, nous ne sommes jamais parvenus à établir des relations de confiance avec elle. Nous avons essayé de notre côté de les améliorer. Mais compte tenu du nombre de projets de jumelages et de la masse de dossiers à traiter, les membres de la Délégation européenne sont visiblement préoccupés avant tout par des problèmes de procédure. Le respect de ces dernières passe avant le résultat final. Or il est clair que pour les Français, les Polonais, et les Allemands, la priorité était plutôt du côté de l'obligation de résultats. Il semble que, pour les membres de la Délégation européenne, une bonne procédure sans résultat soit presque plus satisfaisante qu'un bon résultat avec un défaut de procédure. Cette situation nous a évidemment pesé. Nous l'avons d'ailleurs fait savoir au cours des réunions régulières du comité de pilotage.

Par ailleurs, nous avons été confrontés à une autre entrave, cette fois d'origine polonaise. En effet, la création de l'Inspection nécessitait le vote d'une loi. Or nous avons eu énormément de difficultés à la faire voter. La partie polonaise a joué le jeu puisque notre conseiller pré-adhésion et moi-même avons eu l'occasion de discuter avec des parlementaires et des Ministres sur ce projet de loi. J'ai même eu le sentiment d'avoir la possibilité de m'immiscer dans les affaires polonaises. Je ne pense pas que nous aurions fait de même en France. Je conçois mal en effet que nous donnions la parole aux représentants polonais dans les mêmes instances pour un dossier qui intéresse la France. Deux votes ont été nécessaires pour gagner les quelques voix qui nous manquaient initialement pour obtenir la majorité. Evidemment, ce travail parlementaire a eu pour conséquence des délais supplémentaires, qui ont donné l'occasion à la Délégation européenne de se manifester. Nous avons même reçu la lettre de notification de la suspension du projet.

Quelques semaines plus tard, une fois la loi votée, nous avons reçu la lettre de dégel du projet. Cet exemple illustre bien le manque de patience et le respect à l'extrême des procédures qui caractérisent la Délégation européenne à Varsovie. Toutefois, pour nuancer mon propos, la délégation était préoccupée, indépendamment de notre projet, par d'autres enjeux politiques.

Ces enjeux correspondaient à la volonté politique de l'Union européenne de pousser la Pologne à intensifier ses efforts d'intégration.

De plus, lorsque des aménagements se sont révélés nécessaires, en raison, par exemple, du retard lié au vote de la loi, nous avons toujours obtenu des avenants sans trop de difficultés. Les seules conditions de la Délégation étaient le respect du budget et des délais. Mais nous avons quand même obtenu six mois de prolongation du projet, sous réserve de respecter le budget initial. Nous avons donc pu prolonger la durée du projet et obtenu de la part de la Délégation mais aussi du CFCU les aménagements nécessaires tant pour le retard que pour l'organisation.

Par ailleurs, nous avons obtenu le soutien inconditionnel du service d'intégration à l'Union européenne du gouvernement polonais, ainsi que celui du service correspondant au Ministère des Transports.

Le résultat de ces efforts a été la création d'un Corps d'inspection. Nous n'avons pas seulement aidé la partie polonaise à reprendre les textes en vigueur dans le domaine du transport routier et à préparer les textes pour créer cette inspection. Nous avons aussi contribué à élaborer nous-mêmes tout le programme de recrutement, de formation, d'examens finaux et d'affectation des inspecteurs. Ces derniers sont affectés en effet dans les "Voïvodies", circonscriptions administratives polonaises. Le recrutement s'opère à tous les niveaux hiérarchiques. Par ailleurs, nous nous sommes chargés de la formation des formateurs eux-mêmes dans la perspective de recrutements ultérieurs. Et, parallèlement, nous avons formé les personnels de la police. Grâce à de bonnes relations avec les différentes autorités polonaises, toutes ces formations ont pu s'effectuer dans un centre de la police situé à une vingtaine de kilomètres de Varsovie. Dans ce centre, les formateurs français et polonais avaient chacun un guide-interprète et supervisaient l'apprentissage d'une petite dizaine d'élèves. Les conditions d'hébergement et les infrastructures leur ont permis de mener à bien la formation à la fois théorique et pratique de leurs élèves. Les différentes parties ont été visiblement satisfaites du résultat.

Ce projet a conduit non seulement au renforcement des liens entre la Pologne et la France, mais encore au renforcement des liens entre la France et l'Allemagne. Je crois qu'il a également permis l'enrichissement de tous les experts français qui ont participé à ce projet. Sur une soixantaine d'experts, une moitié était française et l'autre moitié était allemande. Ils ont appris à connaître la Pologne. Ce rapprochement a même conduit au mariage de l'un de nos experts avec une polonaise. Le mariage civil a déjà eu lieu et le mariage religieux devrait avoir lieu pendant les fêtes de Noël. Les relations ont donc été particulièrement riches. Nous espérons que ces relations n'en sont qu'à leur début.

Je ne veux pas m'attarder trop longtemps sur cet exposé. Le projet s'est terminé le 31 octobre 2002. Entre la phase de préparation et d'initiation, et la phase de conclusion du projet, se sont donc écoulés quatre ans et demi. Riches de ces enseignements, nous avons initié un projet plus léger avec la Lituanie. Un projet aérien était en effet déjà en voie de concrétisation, auquel est venu se greffer un projet ferroviaire. Le regroupement de ces trois projets a fait de cette opération un projet global. Nous avons aussi en cours un projet avec la Roumanie qui est géré par Pierre Debeusscher. Par ailleurs, la Hongrie a sollicité notre aide pour un jumelage. Mais compte tenu du nombre de dossiers en cours, et des moyens de la DTT, il m'a paru difficile de le mener à bien. J'ai préféré renoncer au grand regret de la partie hongroise. Mais je pense qu'il faut savoir rester raisonnable.

Je suis bien entendu à votre disposition pour des questions car je ne connais pas vos différentes préoccupations en ce domaine. Pour terminer, nous avons signé un accord tripartite sous l'égide du Ministre des Transports polonais. Il rassemble tous les partenaires, polonais, allemand et français, pour le suivi du projet. Nous avons d'ailleurs adressé une demande au COCOP (Comité interministériel d'Orientation, de Coordination et de projets) de soutien financier pour des actions ponctuelles d'accompagnement. Ces actions concerneraient en particulier le lancement de formations ultérieures. Au niveau de la DTT, nous avons déjà participé à l'élaboration d'une nouvelle formation qui a eu lieu au mois de novembre. Mais si nous voulons pouvoir continuer à aider ponctuellement ce corps d'inspection, nous ne pourrions pas le faire dans le cadre des moyens qui nous sont dévolus habituellement. Nous souhaitons en particulier pouvoir envoyer à l'occasion en Pologne l'expert *ad hoc* afin qu'il puisse éclairer les autorités polonaises sur différents dossiers.

J'espère que notre demande trouvera un écho favorable pour pouvoir assurer ce suivi. Cet accompagnement se présente un peu comme le Service Après Vente. Je pense qu'il ne faut pas négliger ce point car, dans certains cas, les pays intéressés le sollicitent eux-mêmes. Ce suivi est d'autant plus important qu'il se place dans la perspective de l'intégration en 2004. Dans cette phase d'intégration, il est toujours intéressant d'apporter des corrections à la réalisation *stricto sensu* du projet.

Je suis à votre disposition pour répondre à vos questions éventuelles.

.....

Il y a un point que je n'ai pas développé et par lequel j'aurais peut-être dû commencer. Ces jumelages s'inscrivent dans le cadre d'objectifs très précis fixés pour l'élargissement de l'Union européenne. Dans le domaine des transports routiers dont j'ai la charge, les professionnels éprouvent des craintes assez vives. Ils redoutent l'ouverture des frontières et la concurrence accrue qu'elle impliquera. Ils estiment parfois, à juste titre, que les transporteurs de ces pays supportent des coûts salariaux et des charges sociales nettement moins élevés et peuvent donc pratiquer des prix nettement inférieurs à ceux des différents pays européens. L'ouverture est ainsi perçue avec crainte. Face à ces appréhensions, nous essayons bien entendu de répondre de manière appropriée.

Notre premier objectif est naturellement de favoriser l'harmonisation des règles de gestion européennes, tant au plan fiscal que social, si possible avant l'élargissement. Cette harmonisation nécessite un dialogue permanent avec la Commission européenne à Bruxelles.

Notre deuxième objectif est de faire en sorte que les entreprises deviennent plus efficaces et performantes pour mieux répondre à cette concurrence. La réalisation de cet objectif passe par l'adoption de nouvelles méthodes de travail, telles que l'association ou encore le regroupement en réseau.

Notre troisième objectif est de veiller à ce que les transporteurs étrangers soient habitués à respecter des règles. Or nous avons constaté depuis des années que les transporteurs étrangers qui ne respectent pas les règles établies sur notre territoire national sont ceux qui n'ont pas à les appliquer sur leur territoire. Ce problème subsiste de manière atténuée avec les Espagnols et les Italiens. Ces derniers ne respectent pas les règles de sécurité lorsqu'ils traversent la France car ils n'ont pas à les respecter chez eux. Le problème se situe donc bien au niveau de l'application de la norme européenne sur le territoire national. Les textes communautaires qui fixent l'acquis communautaire ne précisent pas les conditions de son application. Notre préoccupation est donc la vérification de cet acquis communautaire. Qui va le contrôler ? Il ne

faut pas que les Allemands et nous soyons les seuls à nous mettre en position de le faire. Cette charge serait d'ailleurs trop lourde pour nous. Il est essentiel que chacun participe à cet objectif. Dans le cadre de notre travail sur l'harmonisation des pratiques de contrôle au niveau européen, nous tentons de motiver nos futurs collègues européens afin qu'ils créent ou renforcent leur dispositif de contrôle. Mais nous partons d'une situation de départ où peu de choses ont déjà été réalisées. Par exemple, il n'existe en Pologne aucune règle particulière. Les entreprises qui travaillent dans l'international sont équipées la plupart du temps de véhicules conformes. Elles apprennent à respecter plus ou moins la législation européenne. Mais au niveau national, un individu peut acheter un camion et commencer à travailler le lendemain sans aucune condition particulière. Cette transition est donc un changement culturel extrêmement important, qu'il convient de préparer avant l'élargissement.

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU INTERVIEWEES

Guy BENATTAR (CGPC)

Hervé BOISGUILLAUME (DAEI – SDAI)

George CANTON-BACARA (Mme) (SGCI)

Xavier CREPIN (ISTED)

Pierre DEBEUSSCHER (CGPC) - par téléphone

Patrice EYRAUD (DAEI – EUREQ)

Jean-François LEVY (CGPC)

Marc PAPINUTTI (DTT) – par téléphone

Paul SAADA (ISTED)

LISTE DE SITES INTERNET CONCERNANT LES JUMELAGES

Le site sur les jumelages, donnant en particulier le Manuel de référence pour les projets de jumelage (PHARE, facilité de transition et autres instruments financiers) - révision 2004 :

Pre-Accession Assistance for Institution Building - Twinning

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/index.htm>

Proposition de Règlement du conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP) (présentée par la Commission) 29 septembre 2004

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/com/2004/com2004_0627fr01.pdf

Site sur l'élargissement concernant les pays en pré-adhésion (Roumanie, Bulgarie) et la Turquie

http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_fr.html

Site sur les pays candidats ou candidats potentiels (Balkans)

<http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm#wesBalk>

Les sites concernant le nouvel Instrument européen de voisinage et de partenariat

http://europa.eu.int/comm/world/enp/whatsnew_en.htm

et http://europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm