

DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 20

10 avril 2001

LE ROLE D' "EUROPEAID OFFICE DE COOPERATION"

Depuis le 1er janvier 2001, la Direction Générale "EuropeAid Office de coopération" est chargée de préparer et de gérer tous les programmes d'aide extérieure de l'Union européenne y inclus MEDA (à l'exception des programmes concernant la pré-adhésion). La nouvelle DG, créée au sein de la Commission européenne, gère le "cycle des projets" dans son intégralité, depuis l'identification jusqu'à l'évaluation et elle est responsable tant des aspects techniques que contractuels et financiers des projets (*Veillez noter que, dans ce Dossier Spécial, le mot "projet" peut se rapporter à des projets, à des programmes ou à toute autre activité financée par MEDA, indépendamment de sa méthode de financement: classique, ajustement sectoriel, ajustement structurel, aide budgétaire directe, formule combinée, etc.*). La DG Relations Extérieures et la DG Développement restent responsables de l'établissement de la programmation pluriannuelle et des Programmes indicatifs nationaux.

La DG "EuropeAid Office de coopération" comprend huit Directions, dont cinq Directions "Opérations" par zone géographique: Europe, Caucase, Asie Centrale (Direction A), Afrique, Caraïbes, Pacifique (Direction C), Asie (Direction D), Amérique latine (Direction E) et, ce qui nous intéresse plus particulièrement, la Direction "Méditerranée du sud, Proche et Moyen-Orient" (Direction B).

La Direction B, placée sous la responsabilité de Richard Weber, Directeur, effectue en moyenne 2.500 paiements par an, qui représentent environ 400 millions d'euros. Elle traite quelque 80 appels d'offres qu'elle lance, dépouille et attribue depuis Bruxelles; s'y ajoutent environ 400 appels d'offres lancés par les Délégations de la Commission dans les Partenaires méditerranéens.

Basile Papadopoulos est chef de l'unité "Intégration régionale et appui institutionnel" de la Direction B. Le "Dossier Spécial Euromed" lui a posé quelques questions sur la nouvelle organisation qui se met en place depuis janvier et sur le rôle de la DG "EuropeAid" dans la mise en oeuvre du programme MEDA.

La création d'EuropeAid a pour objectif général de rationaliser l'aide extérieure de l'Union européenne et d'en améliorer la qualité. Quelle rationalisation peut-on constater pour l'ensemble de cette aide, tous secteurs géographiques confondus ?

La Direction Générale "EuropeAid Office de coopération" a été mise en place il y a seulement trois mois; il est donc trop tôt pour parler de résultats concrets traduits dans les faits. La volonté de la Commission, en particulier des Commissaires Patten et Nielson, est d'une part d'améliorer la qualité des actions préparées en vue d'un financement

communautaire et d'autre part d'augmenter la rapidité de leur mise en oeuvre effective, une fois que la Commission a pris les décisions de financement correspondantes. Ce sont les objectifs principaux que nous poursuivons avec la mise en place d'EuropeAid. Pour obtenir ces résultats au niveau de la Direction générale, la Commission a établi un organigramme qui vise essentiellement à raccourcir les circuits et à responsabiliser directement les acteurs afin que la structure de la DG reflète les priorités et la volonté de poursuivre une stratégie de "line management". Au sein de chaque Direction "Opérations", le directeur est

DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 20

10 avril 2001

responsable de tous les aspects, à savoir la préparation des projets* et leur mise en oeuvre effective jusqu'au moment de leur évaluation, cette dernière devant être prise en compte lors de la préparation d'actions futures. Dans chaque Direction, les services opérationnels préparent les projets*, les exécutent, les évaluent, traitent les procédures d'appels d'offres et assurent les paiements. C'est le principe du "line management", qui a pour but l'amélioration de la rapidité et de la qualité de ce que nous faisons par les synergies et le travail en équipes multidisciplinaires. Dans le passé quatre Directions se répartissaient les tâches opérationnelles, techniques, contractuelles et financières. Depuis le 1er janvier 2001, chaque Direction de la DG EuropeAid est responsable de tous ces aspects.

Pouvez-vous présenter brièvement la Direction Méditerranée du sud et Proche et Moyen-Orient d'EuropeAid, d'un point de vue opérationnel ?

La Direction Méditerranée, comme toutes les Directions "Opérations" d'une zone géographique, est composée d'unités opérationnelles, chacune d'entre elles couvrant un secteur spécifique – par exemple l'unité "Développement social, santé, éducation". Cette unité est responsable, pour le secteur/domaine en question, de la préparation des activités et de leur mise en oeuvre ainsi que de l'évaluation de ce qui a été financé. Tout le "cycle du projet" relève de sa responsabilité. Il est évident que cela se fait en étroite collaboration avec les délégations de la Commission dans la région. Il existe cinq unités de ce type: Transport, infrastructure, eau et énergie (B/6); Environnement et développement durable (B/5); Développement social, santé, éducation (B/4); Coopération économique, secteur privé, PME (B/2).

L'unité B/3 que je dirige a la responsabilité de toutes les actions bilatérales dans le domaine de l'appui institutionnel et des réformes administratives; pour ce volet-là, elle est tout à fait semblable aux unités que je viens de mentionner; en outre, elle est chargée de tous les projets* régionaux, tous secteurs confondus, afin d'avoir un point central de référence pour tous ces projets*. Ceci dit, nous comptons travailler avec nos collègues d'EuropeAid pour faire face à ce défi et nous baser sur l'expertise technique très pointue des autres Directions générales, comme la DG Transport-Energie, la DG Santé-consommateurs ou la DG Entreprise, pour donner quelques exemples. Deux autres unités jouent un rôle crucial dans le travail de notre Direction: l'unité B/7, responsable de la gestion contractuelle et financière, chargée des appels d'offres, des aspects juridiques et des paiements et l'unité B/1, unité de coordination géographique, dont l'importance va s'accroître encore plus. Elle joue un rôle d'interface vis-à-vis des délégations et de l'extérieur en général et, outre le Directeur, elle est probablement la seule unité à avoir une vue d'ensemble de tout ce qui se passe dans la zone et dans tous les domaines spécialisés traités par les unités opérationnelles. Elle a une fonction primordiale de synthèse de documents et de recoupement de l'information.

De quelle manière le regroupement de tout le "cycle du projet" au sein d'EuropeAid augmente-t-il concrètement l'efficacité et la rapidité des procédures ? L'existence d'EuropeAid aboutit-elle à diminuer le nombre d'interlocuteurs auxquels les personnes et organismes intéressés par MEDA doivent s'adresser à la Commission européenne ?

A partir du 1er janvier 2001, tout ce qui concerne concrètement des projets* relève de la compétence de la Direction générale

DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 20

10 avril 2001

EuropeAid: il sera donc beaucoup plus facile, tant pour la Commission que pour les gens de l'extérieur, de savoir ce qui se passe et d'avoir l'information en temps utile. Il suffit de s'adresser à chaque Direction "Opérations" d'EuropeAid pour avoir l'information sur tous les aspects concrets. La Direction générale des Relations extérieures reste responsable de tout ce qui est politique, de la programmation pluriannuelle sur base du cadre global stratégique dans lequel l'UE travaille avec chaque pays. Une fois ce cadre et la programmation pluriannuelle entérinés par les Etats membres de l'Union européenne, EuropeAid est appelé à identifier les actions concrètes, à préparer des projets*, à suivre leur exécution, à s'assurer de leur bon déroulement ainsi qu'à les évaluer. Le public qui souhaite savoir ce que la Commission fera dans trois ans ou dans dix ans doit s'adresser à la Direction des Relations extérieures, mais ceux qui demandent des renseignements sur ce que nous comptons faire dans l'immédiat et sur les projets* en cours doivent contacter EuropeAid.

Pouvez-vous décrire le cheminement typique d'un projet MEDA au sein de la Commission avec la nouvelle formule ?

Ce cheminement reste pour l'instant quelque peu théorique, mais je vais vous expliquer ce qui se passera lorsque le rythme de croisière sera atteint, c'est-à-dire quand tout sera bien en place. Nous aurons prochainement pour MEDA un cadre de travail pluriannuel 2002-2004 qui sera présenté par la Commission aux Etats membres vers la fin de cette année; il déterminera par exemple que, dans un pays donné, une certaine proportion des fonds indicatifs ira, disons, à l'éducation ou au secteur privé. Si un Partenaire, en accord avec la Commission, a décidé qu'il y a lieu de consacrer 20% de l'argent à la santé, il

appartiendra à la Direction générale "EuropeAid Office de coopération" de lancer toutes les études d'identification concrètes, de préparer les projets*, de veiller à ce que les études de faisabilité garantissent le niveau de qualité de préparation voulu. Ensuite les documents de financement seront préparés, d'abord pour convaincre la Commission elle-même et tout un chacun que cette action mérite d'être financée; à partir de là un plan de financement annuel sera présenté aux Etats membres en début d'année – en régime de croisière, car 2001 est - et 2002 risque aussi d'être - une année-charnière. Lorsque ce plan de financement sera avalisé par les Etats membres de l'UE, il y aura lieu de mettre en oeuvre les actions concrètes.

Quelles sont les étapes qu'un promoteur de projets MEDA devra franchir pour obtenir un financement ?

D'abord, il faut dire que des projets* qui pouvaient être financés dans l'ancien système pourront encore l'être dans la nouvelle organisation. De toute façon, la très grande majorité des fonds accordés le sont en coopération avec les autorités du pays en question. Une sorte d'arbitrage est fait dans chacun de ces pays par un Coordinateur nommé par les autorités nationales et chargé de promouvoir certaines priorités parmi les différents ministères, la plupart des Ministères ayant des projets à proposer au financement communautaire. Ce coordinateur est en général le Ministère de l'Economie ou celui du Plan; il est l'interlocuteur privilégié de la Commission. C'est donc plutôt au pays bénéficiaire de proposer des actions, même si la Commission signale les préoccupations de l'Union ou qu'il y a une politique très importante de l'Union que nos Partenaires doivent prendre en compte. Par exemple, la perspective de la zone de libre-échange euro-

DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 20

10 avril 2001

méditerranéenne implique aussi une augmentation du commerce sud-sud. Dans ces échanges de vues, on exprime des soucis, des préoccupations, des ambitions spécifiques qui aboutissent à des choix communs. La Commission tient naturellement compte des avis des Etats membres; à la fin de ce dialogue, le Programme indicatif pluriannuel, triennal dans le cas de MEDA, est établi. A partir de là, il revient à la Direction Générale EuropeAid d'identifier les actions concrètes, notamment par le biais d'études. Toutefois, dans le cas des projets* régionaux, la genèse est différente; elle se fait dans le cadre des réunions euro-méditerranéennes où chacun des 27 Partenaires propose des thèmes. Ceux qui sont retenus font l'objet d'une identification plus précise. Les projets* régionaux sont en principe financés après un appel à propositions qui permet à tous les organismes intéressés de présenter des propositions qui sont évaluées à tous points de vue. A la fin de ce processus, des contrats sont signés avec les organismes ou consortiums dont les propositions ont été retenues. Il existe déjà des projets* régionaux en cours, mis en oeuvre avec cette procédure; il y en aura trois ou quatre autres supplémentaires cette année-ci.

Est-ce qu'un consortium de ce type aura désormais la tâche plus facile dans ses démarches avec la Commission?

Pour les projets* régionaux, à partir du moment où l'appel à propositions est préparé et formulé en équipe à l'intérieur d'une même Direction, le montage des dossiers se trouve facilité et accéléré; il devient en outre plus facile d'établir l'ordre des priorités: le Directeur peut arbitrer entre les priorités des priorités. Il s'agit d'une rationalisation importante. Dans le passé il était difficile de procéder à des choix, parce que chaque service avait

ses priorités, définies par quatre Directeurs n'ayant pas nécessairement les mêmes préoccupations. Si l'on prend l'exemple du paiement des factures, dans l'ancienne organisation il s'effectuait normalement par ordre chronologique; dans le système actuel en revanche, il est plus facile de tenir compte aussi d'impératifs autres que chronologiques, comme par exemple des priorités politiques, comme dans le cas de l'aide budgétaire spécifique aux Palestiniens.

Quel est l'effet de la nouvelle organisation sur les paiements aux bénéficiaires ?

Un effort énorme a été fait depuis au moins 18 mois dans le cadre du Service Commun des relations extérieures (précurseur de la DG EuropeAid Office de coopération), pour que les délais de paiement soient écourtés au maximum. Pour ce qui est des projets* régionaux, je pense qu'il ne faut pas être trop optimiste sur les possibilités supplémentaires d'accélération. Les efforts déjà consentis ont abouti à des résultats spectaculaires. Il ne faudrait pas se retrouver dans une situation où, à force d'accélérer les paiements, on ne contrôlerait plus rien. Il ne faut pas oublier que, dans le cadre des projets* bilatéraux, les factures passent, comme il se doit, par les ministères des Partenaires bénéficiaires et qu'elles sont contrôlées à la fois par nos Délégations sur place et par nos services financiers à Bruxelles.

Pouvez-vous donner des exemples chiffrés de l'évolution des procédures, en ce qui concerne les délais de publication d'un appel à proposition par exemple, ou le nombre de signatures nécessaires au financement d'un projet MEDA ?

Il est prématuré de parler des résultats recensés par rapport à la situation précédente. Ce qui importe, c'est

DOSSIER SPECIAL EUROMED

Edition no 20

10 avril 2001

d'améliorer la qualité de ce que nous faisons et d'assurer une mise en oeuvre rapide, une fois que la décision de financement est prise. Il est important de garantir l'adéquation des actions par rapport aux besoins des Partenaires, qui doivent être vraiment impliqués dans la préparation des projets. C'est la meilleure façon de s'assurer que la solution adoptée est acceptable et acceptée et qu'elle pourra donc assurer une exécution du projet efficace et efficiente, garante aussi de la durabilité et de la pérennité des résultats escomptés. Par rapport à un projet de trois ans ou de sept ans, est-ce vraiment l'objectif essentiel que de gagner cinq semaines dans la prise de décision en brûlant les étapes les plus importantes, à savoir l'écoute des besoins des Partenaires et celles qui garantissent le caractère approprié (et donc la durabilité) de l'action ?

L'amélioration de la qualité des programmes et des projets figure parmi les objectifs d'EuropeAid. Dans quelle mesure et de quelle manière cet objectif peut-il être atteint ?

L'objectif est là et il nous appartient de l'atteindre. Comme l'ont souvent déclaré les commissaires chargés des Relations extérieures, le critère sera dorénavant aussi le taux de déboursement effectif et non plus seulement les engagements: un engagement financier n'est finalement qu'une promesse de donner de l'argent. Donc l'option "déboursement effectif" comme critère nous oblige tous à faire un

effort en amont, dans la préparation des projets.

La mise en place d'EuropeAid devait aller de pair avec la déconcentration des procédures. Quelles sont les perspectives à cet égard ?

Il s'agit de faire en sorte que des décisions actuellement prises par des fonctionnaires de la Commission, au siège à Bruxelles, puissent être prises par les fonctionnaires de la Commission, dans les Délégations installées dans les pays et territoires Partenaires. Nous sommes en train de mettre en oeuvre une déconcentration poussée. Si une décision peut être prise plus vite en fonction des considérations du terrain, pourquoi faut-il qu'elle remonte à Bruxelles ? La Commission met tout en oeuvre pour que cette déconcentration puisse avoir lieu avant la fin de cette année, vers cinq Délégations dans la Méditerranée: au Maroc, en Tunisie, en Egypte, dans les Territoires palestiniens et en Turquie; pour toutes les autres délégations de la zone Méditerranée, l'objectif est de la réaliser d'ici 2003. Il faut préparer cette déconcentration, ce qui implique des moyens financiers, des outils performants (y compris informatiques), mais avant tout de former un nombre très élevé de gens; c'est donc un chantier très ambitieux, qui exige énormément d'investissements, car il faut en assurer le succès. Je crois pouvoir dire que tous les membres de notre Direction Générale s'y emploient, jour et nuit, à tous les niveaux.

* Veuillez noter que, dans ce Dossier Spécial, le mot "projet" peut se rapporter à des projets, à des programmes ou à toute autre activité financée par MEDA, indépendamment de sa méthode de financement (classique, ajustement sectoriel, ajustement structurel, aide budgétaire directe, formule combinée, etc.).