

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II, présidée par Mme Iliana Ivanova, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à la cohésion, à la croissance et à l'inclusion. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Oskar Herics, Membre de la Cour, assisté de: Mme Margit Spindelegger, chef de cabinet; M. Emmanuel Rauch, manager principal; M. Rafal Gorajski, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de Mme Michaela Binder, ainsi que MM. Thierry Lavigne, Mircea-Cristian Martinescu et Maciej Szymura. Mme Eleonore von Bardeleben a apporté une assistance juridique. M. Richard Moore a fourni une assistance linguistique.



De gauche à droite: Richard Moore, Emmanuel Rauch, Rafal Gorajski, Oskar Herics, Margit Spindelegger et Maciej Szymura.

TABLE DES MATIÈRES

| | Points |
|--|----------|
| Glossaire | |
| Synthèse | I - IX |
| Introduction | 1 - 20 |
| Qu'est-ce que Jaspers? | 1 - 5 |
| En quoi consistent les activités de Jaspers? | 6 - 14 |
| Étendue et approche de notre audit | 15 - 20 |
| Observations | 21 - 116 |
| Les principaux objectifs ont été mal définis, d'où des insuffisances sur le plan opérationnel | 21 - 53 |
| Les principaux objectifs assignés à l'initiative Jaspers manquaient de clarté et étaient en partie contradictoires | 22 - 27 |
| Les rôles et responsabilités des principales parties prenantes n'étaient pas suffisamment clairs | 28 - 36 |
| Dans de nombreux cas, l'assistance fournie par Jaspers n'était pas suffisamment ciblée | 37 - 43 |
| Des faiblesses importantes dans la mise en place de la fonction d'évaluation indépendante de la qualité pour la période de programmation 2014-2020 | 44 - 53 |
| Jaspers a eu une incidence sur la qualité des projets, mais n'a pas été en mesure d'avoir un impact sur l'absorption des fonds de l'UE | 54 - 78 |
| L'assistance généralement complète apportée par Jaspers a permis de mieux documenter les projets et d'accélérer leur approbation | 55 - 66 |
| En règle générale, Jaspers a eu une incidence sur la qualité des grands projets que nous avons audités | 67 - 74 |
| Pour ce qui est des projets audités, Jaspers n'a pas été en mesure d'avoir une incidence sur l'absorption des fonds de l'UE | 75 - 78 |

| | |
|---|-----------|
| L'incidence de Jaspers sur les capacités administratives des États membres ne s'est pas encore traduite par une moindre dépendance par rapport à l'assistance fournie | 79 - 85 |
| Depuis 2012, l'initiative Jaspers s'est davantage focalisée sur le renforcement des capacités administratives des États membres | 80 - 82 |
| Les États membres tiennent toujours à bénéficier de l'appui de Jaspers pour leurs capacités administratives | 83 - 85 |
| Des faiblesses importantes décelées dans la planification, le suivi et l'évaluation des activités de Jaspers compromettent le bon fonctionnement de l'initiative | 86 - 116 |
| Nous avons décelé des faiblesses importantes dans la planification des activités de Jaspers | 87 - 90 |
| Nous avons décelé des faiblesses importantes dans le suivi des activités de Jaspers | 91 - 95 |
| Les évaluations de Jaspers suggèrent de maintenir l'initiative, mais pointent des insuffisances à corriger | 96 - 98 |
| La manière dont les conseils de Jaspers ont réellement été exploités n'a fait l'objet que d'un suivi limité | 99 - 106 |
| Nous avons décelé des faiblesses dans le suivi et l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacités de Jaspers | 107 - 111 |
| L'initiative Jaspers pourrait être plus efficiente | 112 - 116 |
| Conclusions et recommandations | 117 - 138 |

Annexe I – Nombre total de missions assignées à Jaspers pendant les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020, ventilées selon leur type et leur état d'avancement

Annexe II – Vue d'ensemble des missions auditées

Réponses de la Commission

GLOSSAIRE

Analyse coût-avantage: technique utilisée pour comparer les coûts prévisionnels et les avantages escomptés associés à une proposition, de manière à permettre aux responsables de décider en connaissance de cause de sa mise en œuvre ou non.

Autorité de gestion: une autorité publique nationale, régionale ou locale (ou tout autre organisme public ou privé) désignée par un État membre pour gérer un programme opérationnel. Elle a pour mission, entre autres, de sélectionner les projets à financer, d'assurer le suivi de leur mise en œuvre et de faire rapport à la Commission sur les aspects financiers et sur les résultats obtenus.

Efficience: le principe d'efficience vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

Évaluation après soumission: évaluation effectuée à la demande de la Commission par les membres du partenariat Jaspers, qui porte sur une demande relative à un grand projet présentée par un État membre et n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation indépendante de la qualité dans le cadre de l'initiative.

Évaluation indépendante de la qualité (IQR – *Independent Quality Review*): évaluation, par un organisme indépendant, de la demande relative à un grand projet avant qu'elle soit soumise à l'approbation de la Commission par l'État membre concerné. L'initiative Jaspers agit en qualité de réviseur indépendant de la qualité pour tous les pays qui demandent son assistance. La Commission ne peut refuser d'approuver le soutien financier que si elle constate que le rapport relatif à l'évaluation indépendante de la qualité fait état de faiblesses importantes.

Fonds de cohésion (FC): il vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en finançant des projets liés à l'environnement et au transport dans les États membres dont le PNB par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Fonds européen de développement régional (FEDER): il vise à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les principaux déséquilibres régionaux par un soutien financier à la création d'infrastructures et par des investissements porteurs en matière de création d'emplois, principalement pour les entreprises.

Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI): groupe de cinq Fonds distincts dont l'objectif est de réduire les déséquilibres régionaux sur le territoire de l'UE et dont les cadres stratégiques sont établis pour une durée de sept ans correspondant à la période budgétaire du cadre financier pluriannuel (CFP). Ils comprennent: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Grands projets: il s'agit de projets d'infrastructure d'envergure dans les domaines des transports et de l'environnement, ainsi que dans d'autres secteurs, comme la culture, l'éducation, l'énergie ou les TIC, revêtant souvent une importance stratégique pour l'UE et, dès lors, subordonnés à une procédure d'approbation spécifique de la part de la Commission. Ils comprennent un ensemble de travaux, d'activités ou de services économiquement indivisibles remplissant une fonction technique précise et visant des objectifs clairement définis. Le règlement portant dispositions communes (RDC) stipule que les grands projets sont les projets dont le coût total éligible (coût total pour la période de programmation 2007-2013), évalué au moment de déterminer la contribution des Fonds, est supérieur à 50 millions d'euros. Pour la période de programmation 2014-2020, dans le cas des projets visant à encourager les modes de transport durables et à supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles, le seuil a été relevé à 75 millions d'euros.

Impact: conséquences socio-économiques à plus long terme qui peuvent être observées un certain temps après l'achèvement d'une intervention et qui peuvent affecter aussi bien les bénéficiaires directs de l'intervention que les bénéficiaires indirects (par exemple, baisse du taux de chômage, amélioration de la qualité de l'eau, etc.).

Indicateur: variable indicative donnant, par exemple, des informations utiles pour déterminer le degré de réalisation d'un objectif.

Institution supérieure de contrôle (ISC): organe indépendant responsable de l'examen des recettes et des dépenses publiques. Il existe une ISC dans chaque État membre de l'Union; la Cour des comptes européenne est l'ISC de l'UE.

Instrument d'aide de préadhésion (IAP): moyen par lequel l'UE soutient les réformes dans les pays candidats ou candidats potentiels à l'adhésion en leur apportant une aide financière et technique. Les fonds IAP renforcent les capacités des pays tout au long du processus d'adhésion et permettent, de ce fait, d'opérer des changements progressifs et positifs dans la région.

Note concernant l'exécution des actions: document normalisé établi dans le cadre de l'initiative Jaspers, qui présente de façon synthétique les travaux que celle-ci a réalisés pour un projet donné, accompagné, le cas échéant, de recommandations aux autorités nationales.

Plan d'action: document élaboré pour chaque État membre en collaboration avec l'État bénéficiaire concerné et la Commission européenne afin de préciser les travaux planifiés dans le cadre de l'initiative Jaspers. Depuis le 1^{er} janvier 2014, chaque nouveau plan d'action prend la forme d'un plan évolutif dont la signature marque le lancement, signature qui n'a lieu qu'une seule fois pour la période de programmation 2014-2020. Les plans d'action restent valides pendant toute la période 2014-2020 et les modifications périodiques (ajout et retrait de projets) sont apportées après accord entre les parties à la suite d'un échange de lettres.

Politique de cohésion: l'un des domaines d'intervention dans lesquels les dépenses budgétaires de l'UE sont le plus élevées. Elle a pour objectif de réduire les disparités de développement qui existent entre les différentes régions, par la restructuration des zones industrielles en déclin et la diversification des zones rurales, ainsi que de renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Cette politique est financée

sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion.

Programme opérationnel (PO): programme établissant les priorités et les objectifs spécifiques d'un État membre, ainsi que les modalités d'utilisation des fonds (cofinancement public et privé par l'UE et l'État membre) au cours d'une période déterminée (en général sept ans) pour financer des projets. Ces projets doivent contribuer à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs définis au niveau du PO. Un PO est élaboré par l'État membre et doit être approuvé par la Commission préalablement à tout paiement sur le budget de l'UE. Il peut être modifié au cours de la période couverte pour autant que les deux parties soient d'accord.

Projets divisés en plusieurs phases: grands projets inachevés relevant de la période de programmation précédente, dont la partie encore à réaliser, qu'il faut pouvoir déterminer sur le plan tant financier que matériel, a été repoussée à la période de programmation 2014-2020.

Réalisation: ce qui est produit ou accompli avec les moyens affectés à une intervention (par exemple, formations dispensées aux jeunes chômeurs, nombre d'installations de traitement des eaux usées ou de kilomètres de routes construites, etc.).

Résultat: un résultat est une conséquence mesurable découlant – directement ou indirectement – d'un lien de cause à effet.

SYNTHÈSE

À propos de Jaspers

I. En 2005, la Commission européenne a décidé de lancer une nouvelle initiative, «Assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes» (Jaspers), avec le concours de la Banque européenne d'investissement (BEI). L'idée était de prodiguer gratuitement et de manière indépendante des conseils aux pays ayant adhéré à l'UE en 2004 ou qui y adhéreraient par la suite en vue de les aider à élaborer des propositions de qualité concernant des grands projets d'investissement à financer par le Fonds de cohésion de l'UE ou le Fonds européen de développement régional.

Comment avons-nous réalisé notre audit?

II. Nous avons évalué si l'initiative Jaspers a, d'une part, contribué positivement au développement et à la qualité globale des projets cofinancés par l'UE dans les États membres et, d'autre part, permis de renforcer les capacités administratives de ces derniers.

III. Nous avons opéré des contrôles dans quatre États membres: la Croatie, Malte, la Pologne et la Roumanie. L'audit a couvert la période allant de 2006, année où l'initiative Jaspers a commencé ses activités, à fin 2016. Dans le cas de la Croatie et de la Pologne, nous avons effectué notre audit en collaboration avec les institutions supérieures de contrôle (ISC), lesquelles réalisaient au même moment leurs propres audits sur l'impact de l'initiative Jaspers au niveau national¹.

¹ Rapport de l'ISC de Pologne sur «Le fonctionnement de l'initiative Jaspers en Pologne», octobre 2016, et rapport de l'ISC de Croatie sur «L'impact de l'initiative Jaspers sur les propositions de projets présentées par la République de Croatie en vue d'un cofinancement par les Fonds de l'UE», mai 2017.

Qu'avons-nous constaté?

IV. Les principaux objectifs ainsi que les fonctions et responsabilités de Jaspers n'étaient pas bien définis. En conséquence, l'assistance apportée par l'initiative n'était pas suffisamment ciblée. Conçue au départ pour la période de programmation 2007-2013, Jaspers s'est transformée en une initiative à plus long terme, puisqu'elle a été prolongée pour couvrir la période de programmation 2014-2020. Elle ne s'est fixé aucun objectif clair et mesurable permettant de déterminer si son but a été atteint. Au début de la période de programmation 2014-2020, Jaspers a également permis de soutenir des projets ayant été divisés en phases et d'inciter davantage les États membres à recourir plus souvent à son assistance gratuite pendant la mise en œuvre des projets, ce qui ne constituait pas une priorité.

V. La création de la fonction d'évaluation indépendante de la qualité (IQR) pour la période de programmation 2014-2020 a présenté de graves faiblesses. Sur le plan fonctionnel, l'indépendance du service de Jaspers chargé d'évaluer la qualité des projets a été affaiblie du fait qu'il incombait à la même personne de valider les travaux de la division chargée de l'évaluation indépendante de la qualité et ceux de la division responsable de l'activité de conseil. De surcroît, fin octobre 2017, aucune procédure définissant les processus d'évaluation indépendante de la qualité applicables dans le cadre de Jaspers n'avait encore été adoptée. Nous avons détecté un risque élevé de partialité pour la fonction de conseil de Jaspers. Par ailleurs, bien que les évaluations indépendantes de la qualité soient un élément déterminant du processus d'approbation des grands projets par la Commission, celle-ci n'a eu aucune prise directe sur la manière de les réaliser, s'exposant ainsi au risque qu'elles ne soient pas effectuées comme prévu.

VI. L'initiative a contribué à faire approuver les projets plus rapidement et a eu une incidence sur leur qualité. Par ailleurs, elle a eu un impact positif sur la qualité de la documentation sous-jacente aux projets. Nous avons aussi constaté que l'assistance apportée dans le cadre de Jaspers était plutôt complète. Pendant la période de programmation 2007-2013, la Commission mettait dans l'ensemble moins de temps pour approuver les grands projets lorsqu'ils avaient bénéficié de l'assistance de Jaspers. Toutefois,

nous avons observé que l'initiative n'était en général pas en mesure d'avoir une incidence sur l'absorption des fonds de l'UE. Pour la période de programmation 2014-2020, nous avons constaté que le délai nécessaire à l'approbation des grands projets pouvait être considérablement raccourci. Enfin, il s'est avéré, au cours de nos audits de conformité réalisés en 2014 et en 2015, que les grands projets soutenus par l'initiative présentaient souvent moins d'erreurs concernant la légalité et la régularité.

VII. L'incidence de Jaspers sur les capacités administratives ne s'est pas encore traduite par une moindre dépendance à l'égard de l'assistance fournie. En règle générale, les autorités nationales et les bénéficiaires des projets ont déclaré que Jaspers avait un impact positif sur leurs capacités administratives, même si certains reconnaissaient rester très dépendants de l'assistance apportée par l'initiative. Nous n'avons relevé aucun élément probant attestant que ce renforcement des capacités administratives avait effectivement eu lieu. Nous avons observé qu'au fil du temps, l'initiative Jaspers a été davantage axée sur le renforcement des capacités administratives des États membres.

VIII. Ces éléments, combinés aux faiblesses importantes décelées dans le suivi des activités de Jaspers, compromettent le bon fonctionnement de l'initiative, notamment sur le plan de l'efficience et de l'efficacité. La BEI n'a pas souhaité fournir d'informations sur les coûts réels de Jaspers et la Commission n'a pu que partiellement démontrer la plausibilité des coûts standard utilisés jusqu'en 2014 pour calculer le coût du personnel mis à la disposition de l'initiative par la BEI.

Quelles sont nos recommandations?

IX. La Commission devrait:

- a) intervenir davantage dans la planification stratégique de l'initiative, pour l'ensemble de ses différentes activités, en gardant à l'esprit que Jaspers a été conçue à l'origine comme une initiative temporaire et qu'elle doit donc pouvoir être arrêtée si ses principaux objectifs sont atteints;

- b) agir sans délai pour atténuer le risque, actuellement élevé, que Jaspers ne se montre pas totalement impartiale lors des évaluations indépendantes de la qualité (IQR) des projets ayant bénéficié de ses conseils;
- c) pouvoir accéder sans restriction aux documents pertinents afin de vérifier la qualité des procédures de Jaspers en matière d'évaluation indépendante de la qualité;
- d) cibler la nature de l'assistance apportée par l'initiative en fonction du stade de développement du projet, tout en continuant à centrer l'action de Jaspers sur la fourniture de services de conseil aux grands projets;
- e) intégrer les activités de l'initiative dans sa propre stratégie d'assistance technique, afin de mieux coordonner avec Jaspers les activités permanentes (par opposition aux activités ponctuelles) visant à développer les capacités administratives des États membres; ajuster progressivement le rôle, la nature et l'intensité des activités de Jaspers en matière de renforcement des capacités dans les États membres, de manière à inciter ceux-ci à atteindre durablement un niveau suffisant à cet égard;
- f) mettre en place un système de suivi complet pour pouvoir déterminer dans quelle mesure les objectifs à court et à long terme de Jaspers ont été atteints; veiller à ce que les évaluations futures de l'initiative soient suffisamment approfondies et tirer des conclusions sur la réalisation de ses principaux objectifs; prendre des mesures pour optimiser l'efficience et l'efficacité de l'initiative; faire en sorte que les coûts de Jaspers soient raisonnables et veiller à ce qu'ils correspondent aux coûts effectivement supportés.

INTRODUCTION

Qu'est-ce que Jaspers?

1. Les pays ayant adhéré à l'UE depuis 2004 ont pu bénéficier de financements importants par l'intermédiaire du Fonds de cohésion de l'UE et du Fonds européen de développement régional². Jusqu'à leur adhésion à l'UE, la Roumanie, la Bulgarie et la Croatie ont également bénéficié du soutien financier de l'Union au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP).

Dans le même temps, les administrations de ces pays ne disposaient que d'une capacité limitée pour gérer les fonds de l'UE, ainsi que pour développer et mettre en œuvre des projets en respectant les conditions fixées par l'UE.

2. Afin de remédier à cette faiblesse, la Commission européenne a décidé de lancer, avec le concours de la BEI, une nouvelle initiative chargée de délivrer des conseils techniques aux États membres. En 2006, la Commission, la BEI, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et, par la suite, la banque de développement allemande *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* ont conclu un protocole d'accord sur la mise en place de l'initiative. Celle-ci, connue sous la dénomination «Assistance conjointe à la préparation de projets dans les régions européennes» (Jaspers), avait pour objectif de prodiguer gratuitement et de manière indépendante des conseils aux États membres afin de les aider à développer de grands projets de qualité élevée impliquant des investissements considérables, en vue de bénéficier du cofinancement de l'UE. Ces conseils portaient, par exemple, sur l'étude de faisabilité, l'analyse coût-avantage et les questions environnementales (voir ***point 57***).

3. Au départ, il avait été prévu que l'initiative Jaspers prendrait fin au terme de la période de programmation 2007-2013 et ne concernerait que les pays ayant adhéré à l'UE en 2004 et

² Pour la période de programmation 2014-2020, les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) ont été mis en place; ils se composent, entre autres, du Fonds de cohésion et du Fonds européen agricole pour le développement (FEDER).

ultérieurement³. Toutefois, en vertu de l'accord-cadre de partenariat signé en 2014⁴, la durée des opérations a été prolongée afin de couvrir également la période de programmation 2014-2020 (avec un nouveau mandat en ce qui concerne le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE))⁵. L'ensemble des États membres et des pays candidats à l'adhésion pouvaient également bénéficier des services de Jaspers, pour autant que les ressources nécessaires soient disponibles.

4. La gestion de l'assistance technique fournie par Jaspers est confiée à un service dédié, le service Jaspers, au sein de la BEI. Jaspers emploie quelque 124 agents⁶. Elle a son siège à Luxembourg, dans les locaux de la BEI, mais dispose également de trois bureaux régionaux à Varsovie, Vienne et Bucarest, ainsi que d'une antenne à Bruxelles. La BEI, la Commission, par l'intermédiaire du budget de l'UE, et la BERD⁷ financent conjointement cette initiative. Les décisions stratégiques relatives à la supervision de l'initiative et à l'orientation à lui donner sont prises à l'unanimité par les trois partenaires, qui votent au sein du comité de pilotage Jaspers, présidé par la Commission.

5. Entre 2006, année où elle a commencé ses opérations, et fin 2016, Jaspers a réellement coûté 284,2 millions d'euros. Près de 79 % du coût total de l'initiative (environ 223,5 millions d'euros) ont été financés sur le budget de l'UE. Voir **tableau 1** pour de plus amples informations. La contribution restante a été apportée par les autres partenaires sous la forme de personnel affecté à l'initiative.

³ À titre d'exception, la Grèce bénéficie de l'assistance de Jaspers depuis 2013.

⁴ Accord-cadre de partenariat concernant la gestion du dispositif d'assistance technique Jaspers 2014-2020, conclu entre la Commission européenne et la BEI en novembre 2014.

⁵ Il existait également un mandat pour l'IAP II.

⁶ Chiffres valides au 31.12.2016.

⁷ La banque de développement allemande *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* était à l'origine le quatrième membre fondateur, mais n'a pas prolongé sa participation à la période de programmation 2014-2020. La BERD a décidé de se retirer de l'initiative avec effet à partir de juillet 2017.

Tableau 1 – Initiative Jaspers: coût réel (en grande partie fondé sur les coûts unitaires) et nombre d'agents (à la fin de l'exercice) jusqu'en 2016

| Année | Coût réel de l'initiative Jaspers ¹ | Contribution de la Commission ¹ | Taux de financement de la Commission | Nombre d'agents [ETP] |
|--------------|--|--|--------------------------------------|-----------------------|
| | A | B | B/A | |
| 2006 | 0,0 | 3,9 | - | 15 |
| 2007 | 17,8 | 13,2 | 74 % | 56 |
| 2008 | 21,2 | 16,0 | 75 % | 61 |
| 2009 | 23,5 | 17,1 | 72 % | 77 |
| 2010 | 30,2 | 23,4 | 77 % | 88 |
| 2011 | 32,0 | 26,5 | 83 % | 89 |
| 2012 | 30,4 | 24,2 | 80 % | 91 |
| 2013 | 31,6 | 23,1 | 73 % | 87 |
| 2014 | 28,9 | 21,8 | 75 % | 96 |
| 2015 | 32,4 | 25,7 | 79 % | 116 |
| 2016 | 36,0 | 28,8 | 80 % | 124 |
| Total | 284,2 | 223,5 | 79 % | - |

¹ En millions d'euros.

Note: Selon les rapports annuels de Jaspers, aucun coût n'a réellement été supporté en 2006. La Commission a cependant effectué des paiements en faveur de l'initiative en 2006. Les chiffres ne tiennent pas compte des mandats confiés à l'initiative en ce qui concerne l'IAP et le MIE.

Source: L'analyse, par la Cour, des rapports annuels de Jaspers et des réponses de la Commission.

En quoi consistent les activités de Jaspers?

6. Chaque tâche est présentée comme une «mission». Les missions portent principalement sur:

- le soutien individuel aux grands projets et aux projets de moindre ampleur (voir **point 7**), y compris le soutien temporaire aux grands projets réalisés en plusieurs phases (voir **point 40**);
- l'appui transversal;
- les mesures de renforcement des capacités (voir **point 9**);
- les fonctions d'évaluation (voir **point 10**):
 - les évaluations indépendantes de la qualité,
 - les évaluations après soumission.

7. Le principal objectif stratégique de Jaspers consiste à fournir un soutien individuel au stade le plus précoce possible d'un projet – aider les États membres bénéficiaires à préparer des projets en vue d'obtenir un financement du Fonds européen de développement régional ou du Fonds de cohésion⁸. En réalité, Jaspers permet d'apporter une assistance à n'importe quel stade d'un projet, de sa conception à son approbation, et, à titre exceptionnel, au delà, pendant la phase de mise en œuvre. Ces missions sont pour la plupart liées à de grands projets, c'est-à-dire des projets dont le coût excède un certain seuil⁹ et qui requièrent donc l'approbation de la Commission. L'initiative permet aussi de soutenir des projets de moindre ampleur, approuvés par les États membres, notamment s'ils ont une valeur stratégique particulière.

8. L'appui transversal peut prendre la forme de conseils concernant des groupes de projets différents mais apparentés, dans un ou plusieurs États membres, ou celle de conseils stratégiques à l'intention des autorités nationales.

9. En 2011, Jaspers a mis en place une plateforme de réseautage chargée plus spécialement des mesures de renforcement des capacités. Elle permet d'organiser des actions de formation et des activités de réseautage visant à renforcer la capacité des autorités nationales à élaborer des projets en conformité avec les règlements de l'UE et à diffuser les bonnes pratiques.

⁸ Protocole d'accord de 2006.

⁹ Pour la période de programmation 2007-2013, conformément aux dispositions de l'article 39 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25), lorsque le coût total du projet excède 50 millions d'euros.

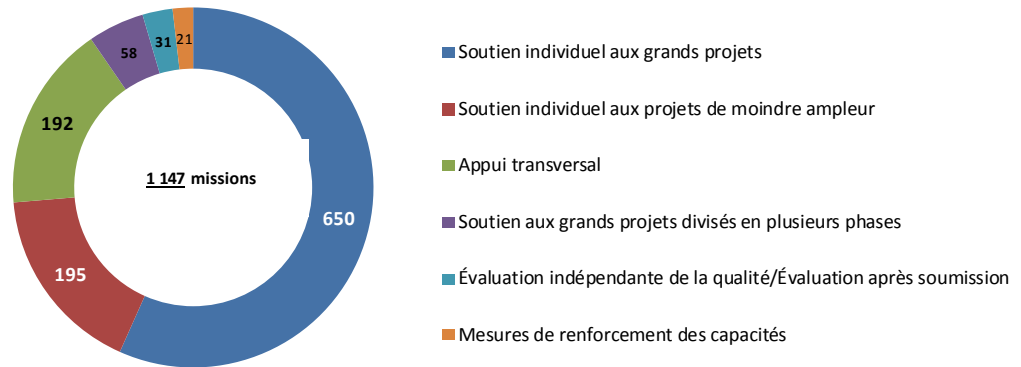
Pour la période de programmation 2014-2020, conformément à l'article 100 du règlement (UE) n° 1303/2013 portant dispositions communes, lorsque le coût total éligible dépasse 50 millions d'euros et, dans le cas d'opérations contribuant à promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles, 75 millions d'euros.

10. En 2015, Jaspers a également commencé à examiner des demandes concernant de grands projets dans le cadre de la procédure d'approbation de ceux-ci par la Commission. Ces examens peuvent consister dans des évaluations indépendantes de la qualité (voir **points 44 à 52**). Celles-ci sont effectuées à la demande des États membres, comme le prévoit le règlement portant dispositions communes¹⁰, par un service ayant ses bureaux à Bruxelles. À la demande de la Commission, et non d'un État membre, Jaspers peut également procéder, depuis 2015, à des examens sous la forme d'évaluations après soumission. Leur étendue est plus limitée que celle des évaluations indépendantes de la qualité. Les unes et les autres peuvent aussi porter sur de grands projets ayant déjà bénéficié de conseils de Jaspers, avant la soumission des demandes correspondantes.

11. Entre l'entrée en action de Jaspers en 2006 et fin 2016, 1 147 missions ont été menées à terme, dont environ deux tiers concernaient de grands projets. La **figure 1** indique le nombre de missions terminées, ventilées par type.

¹⁰ Règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

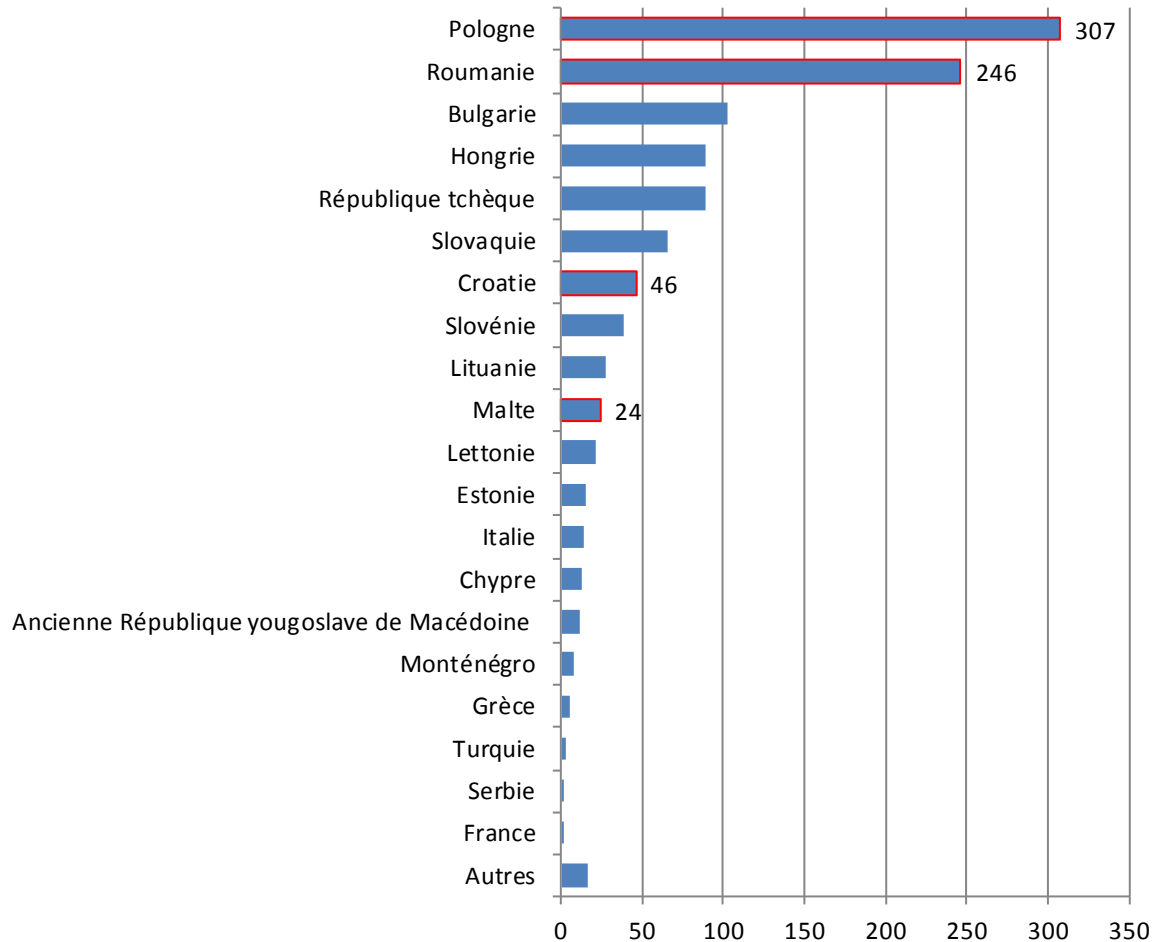
Figure 1 – Missions menées à terme dans le cadre de l'initiative Jaspers, ventilées par type (2006-2016)



Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par Jaspers (au 31 décembre 2016).

12. Près de 50 % des missions terminées concernaient des activités en Pologne (307) et en Roumanie (246). La **figure 2** indique le nombre de missions accomplies dans chaque État membre.

Figure 2 – Missions menées à terme dans le cadre de l'initiative Jaspers, ventilées par État membre



Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par Jaspers (au 31 décembre 2016).

13. Entre 2006 et décembre 2016, la Commission a approuvé 963 grands projets relevant de la période de programmation 2007-2013¹¹, dont 511 (soit environ 53 %) ont bénéficié de l'assistance de Jaspers. Le montant total investi dans ces projets avoisinait 77,6 milliards d'euros; la contribution de l'Union s'est élevée à 46,2 milliards d'euros en tout.

¹¹ La Commission estimait pour sa part, en 2017, qu'elle avait adopté une décision positive pour 970 grands projets relevant de la période de programmation 2007-2013.

14. L'***annexe I*** présente le nombre total de missions assignées pendant les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020, ventilées selon leur état d'avancement et leur type.

Étendue et approche de notre audit

15. Le but de notre audit était d'évaluer si l'initiative Jaspers avait contribué positivement aux projets cofinancés par l'UE dans les États membres.

À cette fin, nous avons porté notre attention sur trois domaines différents. Premièrement, nous avons examiné le cadre institutionnel de l'initiative, les modalités de sa gestion et l'étendue de ses activités. À cet égard, nous n'avons pas audité les activités de prêts de la BEI liées aux projets ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers¹². Deuxièmement, nous avons vérifié si les activités de l'initiative avaient eu une incidence réelle sur les projets de l'échantillon et sur les capacités administratives des États membres. Troisièmement, nous avons examiné les systèmes en place à différents niveaux en vue de contrôler et d'évaluer les travaux, ainsi que l'efficacité et l'efficacé de Jaspers.

16. L'audit a couvert la période allant de 2006, année où Jaspers est devenue opérationnelle, à fin 2016: il a donc porté sur des missions concernant les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020. Le cas échéant, nous avons également tenu compte des informations fournies par la Commission et la BEI sur la période s'étendant jusqu'à août 2017.

17. Nos travaux d'audit ont été réalisés à la Commission, dans le service Jaspers de la BEI, auprès du comité de pilotage Jaspers et dans quatre États membres sélectionnés: la Croatie, Malte, la Pologne et la Roumanie. Le choix de ceux-ci s'est effectué sur la base du volume de l'aide qui leur a été fournie par l'initiative Jaspers, de leur répartition géographique et de leur niveau d'expérience en matière d'utilisation des fonds de l'UE.

¹² Conformément aux dispositions de l'article 287, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, nos droits d'audit à l'égard des activités exercées par la BEI ne concernent que l'activité de gestion de recettes et de dépenses de l'Union.

18. Nous avons fondé notre audit en particulier sur les éléments probants ci-après:

- des entretiens avec des agents et des bénéficiaires au niveau de l'UE et des États membres;
- une analyse de la documentation et des données fournies par les organismes nationaux, le service Jaspers de la BEI et la Commission;
- l'examen d'un échantillon de 28 missions relatives à des projets (25 concernant de grands projets et trois des projets de moindre ampleur) et neuf missions transversales (**annexe II**); la sélection de l'échantillon était axée sur les missions terminées¹³;
- l'examen de 343 notes concernant l'exécution des actions liées aux missions, dans les quatre États membres visités;
- une analyse des résultats des audits de conformité que nous avons consacrés aux grands projets en 2014 et en 2015.

19. Par ailleurs, nous nous sommes référés au rapport d'audit final relatif aux grands projets de la DG REGIO, publié en octobre 2017 par le service d'audit interne de la Commission. L'audit comportait un examen des processus et des contrôles mis en place par la DG REGIO pour approuver les grands projets relevant de la période de programmation 2014-2020 et en assurer le suivi, et couvrait, entre autres, le recours à la fonction IQR de Jaspers.

20. Nous avons réalisé les travaux d'audit concernant la Croatie et la Pologne en collaboration avec les institutions supérieures de contrôle (ISC) de ces deux États, lesquelles réalisaient au même moment leurs propres audits sur l'impact de l'initiative Jaspers au

¹³ Sur l'ensemble des missions figurant dans notre échantillon, 29 relèvent de la période de programmation 2007-2013 et huit de la période de programmation 2014-2020 (voir annexe II et, pour la population globale, voir annexe I).

niveau national¹⁴. Cette coopération a permis des échanges de vues sur notre approche et notre méthodologie d'audit ainsi que des discussions sur les principaux résultats des travaux d'audit relatifs à chaque pays.

¹⁴ Rapport de l'ISC de Pologne sur «Le fonctionnement de l'initiative Jaspers en Pologne», octobre 2016, et rapport de l'ISC de Croatie sur «L'impact de l'initiative Jaspers sur les propositions de projets présentées par la République de Croatie en vue d'un cofinancement par les Fonds de l'UE», mai 2017.

OBSERVATIONS

Les principaux objectifs ont été mal définis, d'où des insuffisances sur le plan opérationnel

21. Nous estimons que des objectifs stratégiques de haut niveau définis correctement et sans ambiguïté fourniraient à Jaspers une base solide pour affecter ses ressources aux domaines les plus importants. Ils sont également cruciaux par la suite pour le suivi et l'évaluation des opérations de Jaspers ainsi que pour le recensement des domaines où un soutien supplémentaire est nécessaire. Nous considérons par ailleurs qu'il est essentiel de définir clairement les rôles et les responsabilités pour assurer la transparence et respecter l'obligation de rendre compte, éviter les chevauchements et garantir l'impartialité lorsque cela s'avère important. À cette fin, nous avons évalué le cadre institutionnel de Jaspers tel qu'il se présentait au moment de sa mise en place en 2006 et après la prolongation de l'initiative en 2014.

Les principaux objectifs assignés à l'initiative Jaspers manquaient de clarté et étaient en partie contradictoires

22. L'initiative Jaspers a été conçue au départ pour la période de programmation 2007-2013. L'idée à l'origine de cette initiative a d'abord été décrite dans un document de réflexion publié en 2005¹⁵. Celui-ci indiquait que les grands projets dans les pays ayant adhéré à l'Union européenne en 2004 et ultérieurement, ainsi qu'en Grèce, en Espagne et au Portugal¹⁶ bénéficieraient en priorité du soutien de Jaspers.

¹⁵ Version finale du 6 septembre 2005.

¹⁶ Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie, ainsi que la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie. La Grèce, l'Espagne et le Portugal sont mentionnés dans le document de réflexion de 2005, mais ne sont pas repris dans le protocole d'accord de 2006. L'assistance à la Grèce a commencé en 2013 (sans aucune modification au protocole d'accord de 2006).

23. Le document de réflexion indiquait également que la Commission et la BEI reverraient le fonctionnement de l'initiative après les deux premières années de fonctionnement afin de décider de son orientation stratégique future, compte tenu du fait qu'il était impossible de prévoir précisément la demande à venir au moment où Jaspers a démarré ses activités. Bien que la priorité générale définie dans le document de réflexion ait été réaffirmée dans le protocole d'accord de 2006 (voir **points 2 et 3**), la prise en compte de certains aspects a en réalité été repoussée. L'un d'entre eux concernait le renforcement des capacités administratives des États membres. Un autre avait trait à l'engagement pris d'effectuer une évaluation après les deux premières années de fonctionnement.

24. L'objectif stratégique global de Jaspers décrit dans le protocole d'accord de 2006 était d'aider les États membres bénéficiaires à préparer et à présenter des projets de grande qualité en vue d'obtenir un financement des Fonds structurels ou du Fonds de cohésion. Il s'agissait d'accélérer l'absorption des fonds de l'UE disponibles. Les deux objectifs – l'amélioration de la qualité et le renforcement de la capacité d'absorption – sont restés valides pour la période de programmation 2014-2020.

Tandis que le document de réflexion présentait une estimation approximative du nombre escompté de grands projets présentés par année, aucune véritable évaluation des besoins n'a été effectuée avant le lancement de l'initiative pour la période de programmation 2007-2013. Pour la période de programmation 2014-2020 en revanche, la Commission a œuvré conjointement avec Jaspers à l'établissement d'une évaluation formelle des besoins avant de prolonger le mandat de l'initiative et de donner accès à ses services à tous les États membres (voir **point 3**). Cependant, nous avons constaté que cette évaluation des besoins était trop optimiste (voir **point 52** et **points 87 à 90**).

25. Le but ultime de Jaspers – aider les États membres à utiliser de manière optimale les fonds disponibles dans le cadre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion – est manifeste. Les deux principaux objectifs initialement fixés pour Jaspers n'étaient pas clairs ou pas assez spécifiques pour les deux périodes de programmation en cause. L'objectif consistant à améliorer la qualité des projets, que l'initiative était censée satisfaire, n'était pas défini de manière précise, tandis que celui concernant le renforcement de la capacité

d'absorption des fonds de l'UE¹⁷ était flou. En outre, ces deux objectifs principaux étaient contradictoires, du moins en partie; par exemple, l'amélioration d'un projet peut entraîner des retards supplémentaires, compromettant ainsi l'absorption des fonds (voir **point 96**). Il n'existait de ce fait pas de base satisfaisante pour évaluer l'efficacité de l'initiative.

26. La Commission n'a pas précisé sur quels critères elle se fonderait pour déterminer si les principaux objectifs de Jaspers ont été atteints et, le cas échéant, avec quels moyens. Par exemple, le renforcement des capacités administratives, qui devrait permettre d'améliorer la qualité du projet de même que l'absorption des crédits, était un objectif dans le document de réflexion, mais n'était pas repris dans le protocole d'accord concernant la période de programmation 2007-2013. Il a seulement été intégré dans l'accord-cadre de partenariat couvrant la période de programmation 2014-2020, sans aucune référence à des objectifs spécifiques. En conséquence, aucun objectif spécifique n'a été fixé en matière de renforcement des capacités; en revanche, celui-ci a été défini comme un impact à long terme. Les problèmes ci-après se sont dès lors posés.

27. Le renforcement des capacités administratives est, par nature, un objectif qui doit être redéfini au fil du temps: quand, dans un domaine précis, elles ont atteint le niveau souhaité dans un État membre, celui-ci a moins besoin de mesures de ce type. Dans ce cas, nous nous attendrions à ce qu'aient été fixés des objectifs thématiques qui, une fois atteints, indiqueraient clairement que certaines mesures de renforcement des capacités ne sont plus nécessaires. Cependant, en l'occurrence, ni la Commission ni Jaspers n'ont fixé des objectifs spécifiques en la matière.

¹⁷ Généralement, une meilleure absorption signifie que les fonds de l'UE sont dépensés plus tôt et plus rapidement.

Les rôles et responsabilités des principales parties prenantes n'étaient pas suffisamment clairs

28. Les travaux entrepris dans le cadre de l'initiative sont payés en grande partie par la Commission et exécutés par la BEI à la demande des États membres. En ce qui concerne les deux périodes de programmation, les rôles et responsabilités de Jaspers et de ses principales parties prenantes¹⁸ n'étaient pas clairement définis, y compris dans les accords formels conclus entre la Commission et la BEI, comme les accords annuels de contribution.

29. Les seuls éléments probants attestant l'existence de modalités de travail formelles ont été observés au niveau des relations entre Jaspers et les États membres¹⁹. Toutefois, elles étaient de nature générale et se limitaient aux seules missions liées aux projets. Hormis quelques accords au niveau des missions individuelles (appelés «fiches de projet»), nous n'avons relevé aucun élément probant montrant que des modalités de coopération institutionnelle avaient été formellement établies pour les activités de conseil (transversal ou stratégique), ou de renforcement des capacités. Rien n'attestait non plus que les États membres soient de quelque façon tenu de démontrer qu'ils ont fait bon usage des conseils prodigués par Jaspers (y compris en cas d'assistance à des projets de moindre ampleur).

30. Par ailleurs, les modalités de travail appliquées aux projets n'étaient pas suffisamment détaillées, ce qui a conduit à des pratiques pas toujours conformes aux objectifs de l'initiative. En Pologne, par exemple, les autorités nationales avaient systématiquement décidé de ne faire appel à Jaspers qu'après l'approbation des grands projets au niveau national. Cette pratique allait à l'encontre des priorités de l'initiative, censée entrer en action aussi tôt que possible dans la procédure de planification des projets.

¹⁸ Les États membres bénéficiaires, la Commission, la BEI et la BERD, cette dernière ne faisant pas partie du champ de l'audit en raison de sa contribution relativement limitée.

¹⁹ Mises en place: pour la Croatie en 2012, pour Malte en 2006, pour la Pologne en 2006 et pour la Roumanie en 2008.

31. Aucune modalité de travail claire n'avait par ailleurs été formellement établie entre Jaspers et la Commission. Il a notamment fallu attendre 2008 pour que des dispositions en matière d'information sur les résultats des missions confiées à Jaspers soient mises en place, soit deux ans après son lancement. Elles se présentaient sous la forme d'une note concernant l'exécution des actions de l'initiative, à savoir un document normalisé présentant de façon synthétique les travaux que celle-ci a réalisés pour un projet donné, accompagnée, le cas échéant, de recommandations aux autorités nationales. À partir de 2008, dès qu'une mission était terminée, Jaspers établissait une telle note; les États membres étaient tenus de la joindre au formulaire de demande relative à un grand projet qu'ils adressaient à la Commission afin que celle-ci puisse l'utiliser dans le cadre de ses propres travaux d'évaluation.

32. Dans deux des quatre États membres visités²⁰, les autorités nationales ont critiqué le caractère vague des attentes, ainsi que l'absence de coordination en matière de communication et le manque de clarté concernant les modalités de travail avec Jaspers. Nous estimons que la Commission est en réalité une cliente de Jaspers; Jaspers et la Commission considèrent les États membres comme les seuls clients de l'initiative étant donné que celle-ci effectue ses travaux – à l'exception des évaluations après soumission mises en place en 2015 (voir **point 35**) – uniquement en fonction de leurs demandes.

33. La BEI peut également être considérée comme une cliente indirecte de Jaspers. En 2006, la BEI a fixé ses propres objectifs institutionnels complémentaires dans le cadre de l'initiative. Ils englobent l'accroissement des possibilités de prêts et le développement de relations plus étroites avec les autorités nationales²¹. Pour la période de programmation 2014-2020, la BEI a de nouveau prévu de tirer avantage des possibilités accrues de prêts résultant de l'initiative Jaspers en prêtant 10 milliards d'euros à des projets

²⁰ La Pologne et la Croatie.

²¹ Plan d'activité de la Banque 2006-2008, approuvé par le Conseil d'administration de la BEI en janvier 2006.

ayant bénéficié du soutien de celle-ci, soit le même montant que pour la période de programmation 2007-2013²². Ne disposant pas des droits d'audit (voir **point 15**), nous n'avons pas évalué si les avantages liés aux prêts rendaient utile la contribution de la BEI à l'initiative. Nous n'avons pas non plus vérifié si le risque que les travaux de conseil de Jaspers interfèrent avec les activités de prêt de la BEI était atténué de manière satisfaisante.

34. Jaspers s'en est généralement tenue à son rôle, lequel ne consiste pas à établir la documentation relative au projet, telle que l'analyse coût-avantage et les documents concernant l'appel d'offres. Toutefois, dans un nombre limité de cas (trois des 20 grands projets audités), nous avons constaté que ce sont les États membres qui avaient demandé à Jaspers de s'acquitter malgré tout de cette mission, ce à quoi elle s'était pliée. En réalité, ce faisant, elle a fourni des services de conseil gratuits aux États membres en engageant et en rémunérant des consultants externes.

35. En 2015, quand la Commission a mis en place les évaluations après soumission (voir **point 53**), elle a cessé d'exiger que les notes concernant l'exécution des actions soient présentées avec les demandes concernant les grands projets. Cependant, Jaspers n'a pas répercuté ce changement dans ses modalités de travail avec les États membres et a continué à leur demander de joindre une telle note à chaque demande relative à un grand projet. Nous considérons comme une bonne pratique de la part de Jaspers le fait de continuer à exiger cette note, dont la portée est plus large que l'évaluation après soumission. Pendant notre audit, la Commission a recommencé à utiliser ce type de notes.

36. En permettant à la Commission de faire moins souvent appel à des consultants externes pour l'aider à effectuer ses travaux d'évaluation, Jaspers aurait dû lui procurer des avantages supplémentaires. Nous avons cependant constaté que la Commission n'avait parfois pas tiré parti de cette possibilité. Nous avons observé que, dans le cas d'environ 7 % des grands projets approuvés pour la période de programmation 2007-2013 et ayant bénéficié de

²² Selon un mémo interne de l'initiative Jaspers adressé au conseil d'administration de la BEI le 22 avril 2014.

l'assistance de Jaspers, la Commission avait eu recours à des sociétés de conseil externes pour réaliser des travaux qui, dans une certaine mesure, faisaient double emploi avec ceux déjà effectués par Jaspers.

Dans de nombreux cas, l'assistance fournie par Jaspers n'était pas suffisamment ciblée

37. En matière d'assistance, les priorités de Jaspers étaient déterminées en fonction des souhaits des États membres, lesquels devaient être conformes à la politique de cohésion de l'UE. L'initiative elle-même n'avait pas défini de domaine prioritaire particulier en matière d'assistance aux États membres. Tant le document de réflexion de 2005 que le manuel de qualité interne de Jaspers, présenté seulement en 2010, prévoyaient l'obligation de consulter la Commission sur la sélection de l'ensemble des missions individuelles ou transversales, avant que le comité de pilotage ne puisse approuver les plans d'action nationaux de l'initiative. Ceux-ci revêtaient une importance stratégique: ils définissaient l'étendue et les limites des activités que Jaspers était susceptible de mener dans les États membres. Cependant, pendant la période de programmation 2007-2013, la Commission n'a pas toujours été consultée en ce qui concerne les projets de moindre ampleur ou les missions transversales.

38. La mise en place de plans d'action pluriannuels évolutifs dans le cadre de l'initiative Jaspers pour la période de programmation 2014-2020 a conduit à une planification moins précise et à encore moins de consultations avec la Commission, diminuant ainsi leur valeur stratégique. En réalité, Jaspers a accepté presque toutes les demandes (98 %) concernant des missions individuelles ou transversales présentées par les États membres pendant les deux périodes de programmation. Voir **tableau 2** pour de plus amples informations.

Tableau 2 – Aperçu des missions rejetées par Jaspers pendant les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020

| Type de mission | 2007-2013 | | | 2014-2020 | | | Total | | |
|----------------------------|-------------|-----------|------------|------------|----------|------------|-------------|-----------|------------|
| | Total | Rejet | % | Total | Rejet | % | Total | Rejet | % |
| Grands projets | 916 | 31 | 3 % | 367 | 0 | 0 % | 1283 | 31 | 2 % |
| Projets de moindre ampleur | 231 | 4 | 2 % | 71 | 0 | 0 % | 302 | 4 | 1 % |
| Appui transversal | 221 | 1 | 0 % | 144 | 1 | 1 % | 365 | 2 | 1 % |
| | 1368 | 36 | 3 % | 582 | 1 | 0 % | 1950 | 37 | 2 % |

Note: En principe, les missions liées au renforcement des capacités, à l'évaluation après soumission et à l'évaluation indépendante de la qualité ne peuvent être rejetées.

Rejetée – une demande de mission officiellement présentée, mais refusée par Jaspers.

Source: Analyse réalisée par la Cour et fondée sur un extrait de la base de données Jaspers (décembre 2016).

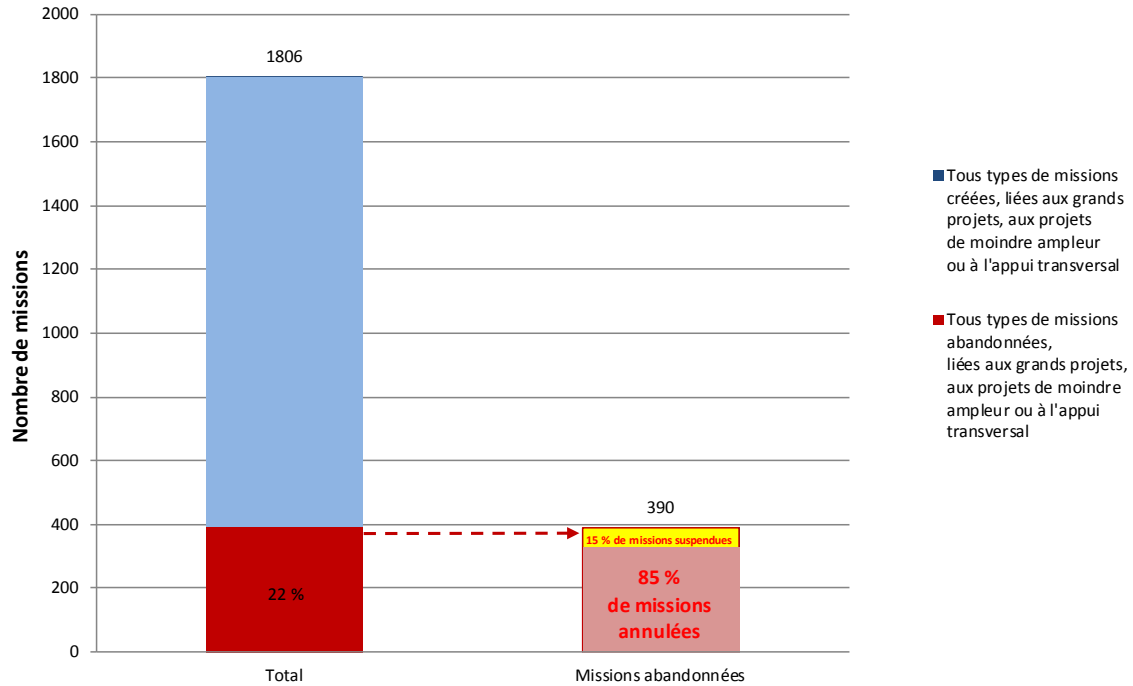
39. Entre 2006 et fin 2015²³, environ 22 % de toutes les missions individuelles (grands projets et projets de moindre ampleur) et transversales créées ont été abandonnées. Parmi ces missions, 85 % ont été annulées et 15 %, suspendues²⁴. Voir **tableau 3** pour de plus amples informations. Les travaux réalisés dans le cadre de ces missions abandonnées par la suite représentaient quelque 8 % du temps de travail total presté par le personnel de Jaspers pendant cette période²⁵. Les raisons des annulations de missions peuvent être multiples, par exemple la requalification d'un projet en projet de moindre ampleur, voire son abandon. Toutefois, nous estimons que ce taux élevé de missions abandonnées est révélateur d'un manque de ciblage.

²³ Jaspers n'a pas donné accès aux informations relatives au temps de travail total presté par son personnel en 2016.

²⁴ Les annulations ou suspensions ont souvent eu lieu parce que le cofinancement de l'UE n'était plus demandé pour les projets correspondants. Plusieurs cas d'abandon de projets ont également été enregistrés du fait qu'ils avaient été divisés en projets de moindre ampleur.

²⁵ En nous fondant sur le coût réel de l'initiative Jaspers pour la période 2006-2015 (voir **tableau 1**), lequel correspond principalement aux frais de personnel, nous avons estimé la valeur du temps de travail liée aux missions abandonnées à 20 millions d'euros.

Figure 3 – Aperçu des missions annulées ou suspendues (grands projets, projets de moindre ampleur et appui transversal) entre 2006 et fin 2015



Note: Missions abandonnées – missions suspendues et annulées:
mission suspendue – une mission momentanément arrêtée par un État membre ou par Jaspers;
mission annulée – une mission supprimée par un État membre.

Source: Analyse réalisée par la Cour et fondée sur un extrait de la base de données Jaspers (décembre 2016).

40. Nous avons constaté que la Commission n'avait finalement pas approuvé 14 % des grands projets présentés par les États membres en vue d'un cofinancement de l'UE pendant la période de programmation 2007-2013. Nous avons heureusement observé que, sur la base des informations contenues dans la base de données de la Commission, la plus grande partie des grands projets non approuvés (environ 95 %) n'avaient pas bénéficié de l'assistance de Jaspers. Les raisons en étaient multiples: les projets ont été divisés ou leur ampleur a été réduite, ou encore ils ont été suspendus pour cause de retards afin de pouvoir repousser leur mise en œuvre à la période d'éligibilité suivante. Dans d'autres cas, moins fréquents, la Commission les a rejetés ou les États membres les ont annulés.

41. En outre, nous avons remarqué que l'initiative Jaspers avait commencé à soutenir de grands projets retardés qui devaient être reportés de la période de programmation précédente (projets divisés en phases). Fin 2015, l'initiative avait permis d'entamer 59 missions concernant ce type de projets²⁶. Cela allait à l'encontre de la principale priorité de Jaspers, à savoir développer de nouveaux grands projets en leur fournissant une assistance conseil conventionnelle.

42. Nous avons également observé que Jaspers avait davantage incité les États membres à recourir dans une plus large mesure à son assistance pour les missions transversales et les projets au stade de leur mise en œuvre.

43. L'évaluation à mi-parcours de l'initiative, réalisée au nom de la Commission en décembre 2012, recommandait, entre autres, à Jaspers d'améliorer son approche stratégique et la formalisation des modalités de travail avec la Commission. Nous avons constaté que les problèmes sous-jacents se posaient encore pour la période de programmation 2014-2020.

Des faiblesses importantes dans la mise en place de la fonction d'évaluation indépendante de la qualité pour la période de programmation 2014-2020

44. En novembre 2013, la Commission a désigné Jaspers comme expert indépendant dans le cadre de sa stratégie d'assistance technique pour la période de programmation 2014-2020²⁷. Elle l'a fait sans procéder préalablement à une évaluation formelle. Afin de remplir cette fonction, Jaspers a commencé à mener des évaluations indépendantes de la qualité en 2014, en accord avec la BEI (avec un premier rapport IQR terminé en 2016). La Commission et Jaspers recommandent notamment que ces évaluations portent sur les grands projets ayant

²⁶ Fin 2016, 58 de ces missions étaient terminées.

²⁷ La DG REGIO a adopté la stratégie d'assistance technique pour la période de programmation 2014-2020 le 11 novembre 2013.

déjà bénéficié des conseils de Jaspers, bien qu'elles puissent aussi concerner les grands projets qui n'en ont pas encore profité.

45. La Commission souhaitait que les États membres aient recours à l'évaluation indépendante de la qualité, une nouvelle fonction très importante de Jaspers, pour l'appréciation des grands projets. En conséquence, nous nous attendions à ce que les procédures internes en matière de qualité aient été officiellement adoptées. Toutefois, en octobre 2017, aucune procédure définissant les processus IQR applicables dans le cadre de Jaspers n'avait encore été adoptée. Le seul document disponible était un projet de manuel de procédures concernant l'évaluation indépendante de la qualité. Fin octobre 2017, huit rapports IQR avaient été publiés, qui ont mené à l'approbation tacite, par la Commission, des grands projets sous-jacents.

46. Pour garantir le caractère impartial des IQR, la Commission exige qu'elles soient effectuées de manière totalement indépendante des services de conseil de Jaspers. Le fait de séparer physiquement les services Conseil et IQR devait permettre de satisfaire à cette exigence. Le projet de manuel de procédures IQR a été le principal document qui nous a été présenté sur le sujet. Il comportait un certain nombre de dispositions susceptibles de compromettre la séparation des fonctions en la matière.

47. Le service d'audit interne de la Commission indique que les contrôles de qualité effectués par la DG REGIO n'ont pas permis de répondre de manière satisfaisante aux questions concernant les conflits d'intérêts potentiels entre les services Conseil et IQR de Jaspers. Il recommande à la DG REGIO de procéder à l'analyse des conflits d'intérêts réels et perçus comme tels entre ces deux services et d'élaborer des mesures d'atténuation, le cas échéant.

48. Par ailleurs, nous avons constaté qu'il incombait au même directeur de valider les travaux du service Conseil et ceux du service IQR; cette situation a également été préjudiciable à l'indépendance du second.

49. Les évaluations indépendantes de la qualité sont un élément déterminant du processus d'approbation des grands projets par la Commission. Les exigences concernant la teneur de

ces évaluations sont définies dans le droit dérivé. Néanmoins, la Commission n'a pas directement contribué à l'établissement du manuel de procédures régissant la réalisation de ces évaluations. Quant à Jaspers, elle n'avait signé aucun accord de travail en la matière avec la Commission.

50. La procédure d'évaluation indépendante de la qualité diverge de la procédure consultative en ceci qu'elle fait porter à la Commission la responsabilité de démontrer une faiblesse importante dans un rapport IQR avec lequel elle est en désaccord; nous estimons qu'il est difficile pour la Commission de le faire, vu qu'elle n'a plus accès à la documentation sous-jacente. À moins que la Commission ne la conteste, l'évaluation est acceptée d'office après trois mois. Dans ces conditions, les décisions d'approbation des grands projets par la Commission sont en pratique prises par Jaspers, qui est chargée de l'évaluation indépendante de la qualité.

51. Au moment de notre audit, Jaspers avait établi des modalités de travail uniformes concernant les évaluations indépendantes de la qualité pour l'ensemble des États membres, mais tous ne les avaient pas signées. Fin 2016, neuf États membres les avaient approuvées, mais pas la Roumanie²⁸, la République tchèque et l'Italie, qui faisaient partie des États membres censés soumettre le plus grand nombre de grands projets.

52. Comme cela est indiqué aux **points 87 et 90**, le nombre de grands projets pour la période de programmation 2014-2020 et le calendrier de leur présentation étaient trop optimistes. De même, nous avons établi que le recours aux IQR par les États membres avait été surestimé. En décembre 2013, la Commission s'attendait à ce que la plupart des principaux bénéficiaires demandent ce type d'évaluation. En juillet 2015, Jaspers estimait que 50 % environ des grands projets passeraient par la procédure d'évaluation indépendante de la qualité. En particulier, selon ses estimations, 20 projets seraient concernés en 2015, 70 en 2016 et 66 en 2017. En réalité, fin 2016, Jaspers n'avait présenté que trois rapports IQR

²⁸ Les modalités de travail avec la Roumanie ont été signées le 27 avril 2017.

concernant de grands projets, qui avaient tous déjà bénéficié des conseils de Jaspers (y compris l'établissement d'une note concernant l'exécution des actions).

53. Dès le départ, la Commission escomptait que tous les grands projets non soumis à la procédure d'évaluation indépendante lui soient directement présentés et passent ensuite par la procédure d'évaluation après soumission²⁹. La Commission n'a signé aucun accord avec Jaspers concernant les modalités ou méthodes de travail à appliquer dans le cadre de l'évaluation après soumission. Jaspers s'est engagée à ce que la procédure d'évaluation après soumission ne dure pas plus de 20 jours ouvrables. Fin 2016, Jaspers avait terminé 28 missions d'évaluation après soumission (dont 24 pour la Pologne), à comparer avec son estimation précédente qui faisait état de 90 missions de cette nature.

Jaspers a eu une incidence sur la qualité des projets, mais n'a pas été en mesure d'avoir un impact sur l'absorption des fonds de l'UE

54. Nous avons cherché à déterminer si Jaspers avait atteint son objectif général consistant à accroître la qualité des projets et à accélérer leur approbation par la Commission ou les autorités nationales. La réalisation de cet objectif devait entraîner un renforcement de la cohésion économique et sociale et une augmentation de la capacité d'absorption des fonds de l'UE.

L'assistance généralement complète apportée par Jaspers a permis de mieux documenter les projets et d'accélérer leur approbation

55. En règle générale, plus l'intervention de Jaspers est précoce, plus l'incidence de l'initiative est grande. Nous avons examiné les notes concernant l'exécution des actions établies pour chacune des 343 missions terminées liées à de grands projets dans les quatre

²⁹ Dans le cadre de la procédure d'évaluation après soumission, Jaspers effectue une grande partie des travaux d'évaluation des grands projets au nom de la Commission pour permettre à celle-ci de prendre sa décision.

États membres visités. Aux fins de cet examen, nous avons tenu compte des différentes étapes de la première intervention de Jaspers (voir **encadré 1**).

Encadré 1 – Différentes étapes de l'intervention de Jaspers

1. Étape de la conception: les besoins sont recensés et classés par ordre de priorité.
2. Étape de l'étude de pré faisabilité: des réponses possibles aux besoins déterminés à l'étape précédente sont proposées.
3. Étape de l'étude de faisabilité: une solution est retenue pour répondre aux besoins en question. Le bénéficiaire recense un certain nombre de possibilités d'investissement permettant de répondre à ces besoins et définit les éléments clés ainsi que les coûts probables liés à chaque option. Nous estimons qu'il s'agit de la dernière étape où Jaspers peut avoir une incidence relativement importante sur le projet.
4. Étape de la demande: les détails du projet sont précisés sur la base de l'étude de faisabilité. Le bénéficiaire élabore une demande complète concernant le projet et prie Jaspers de l'évaluer ou de la revoir avant qu'elle soit soumise à l'autorité de gestion ou à la Commission.
5. Étape de la mise en œuvre: elle comprend la mise en œuvre matérielle du projet. Elle se déroule généralement après l'approbation du projet par l'autorité de gestion ou la Commission.

56. Nous avons observé que Jaspers était principalement intervenue aux étapes de l'étude de pré faisabilité (15 %) et de l'étude de faisabilité (52 %) des projets. Pendant l'audit, les autorités nationales et les bénéficiaires des missions de Jaspers contrôlées – à l'exception de celles examinées à Malte – ont déclaré que l'initiative était intervenue suffisamment tôt au cours du processus de développement des projets.

57. Notre analyse des activités de Jaspers nous a permis de recenser 13 domaines bénéficiant de son assistance³⁰. Lorsque nous avons examiné les notes concernant

³⁰ Parmi les 13 domaines ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers, l'on trouve: l'analyse coût-avantage, la concurrence et les aides d'État, les marchés publics, l'estimation du coût des projets, l'analyse des risques et de sensibilité, la mise en œuvre et la structuration des projets,

l'exécution des actions pour l'ensemble des 343 missions terminées et liées à de grands projets dans les quatre États membres visités, nous avons constaté que Jaspers avait le plus souvent fourni une assistance concernant les cinq éléments suivants (classés par ordre de fréquence décroissant): l'étude de faisabilité, le formulaire de demande relative au projet, l'analyse coût-avantage, les questions environnementales ainsi que celles concernant les fonds et le financement. Nous avons constaté que, conformément à son propre manuel de procédures internes, l'activité de conseil de Jaspers est limitée dans certains domaines (notamment celui des marchés publics). Nous avons aussi relevé que les États membres avaient restreint les possibilités d'action de Jaspers dans le domaine des aides d'État: Malte, par exemple, dispose d'un organisme spécifique pour gérer les aides d'État si bien que Jaspers n'y est pratiquement jamais intervenue en la matière.

58. En ce qui concerne les 20 grands projets de l'échantillon audités (voir **annexe II**), les domaines où Jaspers est le plus souvent intervenue étaient l'examen des formulaires de demande, la vérification des propositions globales et des études de faisabilité, les analyses coût-avantage et les questions environnementales. Nous avons observé que l'assistance apportée par l'initiative était généralement complète et contribuait à la qualité de la documentation relative aux projets. Cela reflétait la politique appliquée par Jaspers, qui consistait à fournir une assistance dans plusieurs domaines, quel que soit le moment où elle intervenait. Cette observation a été corroborée par les bénéficiaires des missions ainsi que par les ISC de Croatie et de Pologne pendant l'audit coordonné. En outre, nous avons observé que la plupart des bénéficiaires des missions auditées avaient fait appel à des sociétés de conseil externes, y compris dans les domaines où Jaspers apportait fréquemment son assistance.

59. En général, nous avons constaté que la durée des missions de Jaspers figurant dans notre échantillon d'audit composé de 20 grands projets (voir **annexe II**) tendait à être plus longue lorsque Jaspers intervenait à un stade précoce du projet. Le secteur routier constituait une

l'étude de faisabilité, les questions environnementales, les questions de fonds et de financement, ainsi que le formulaire de demande relative au projet.

exception: la durée des missions quand l'intervention avait lieu plus tard, au stade de la demande relative au projet, était plus longue (en moyenne 1 688 jours) que lorsqu'elle survenait plus tôt, au stade de l'étude de faisabilité (834 jours).

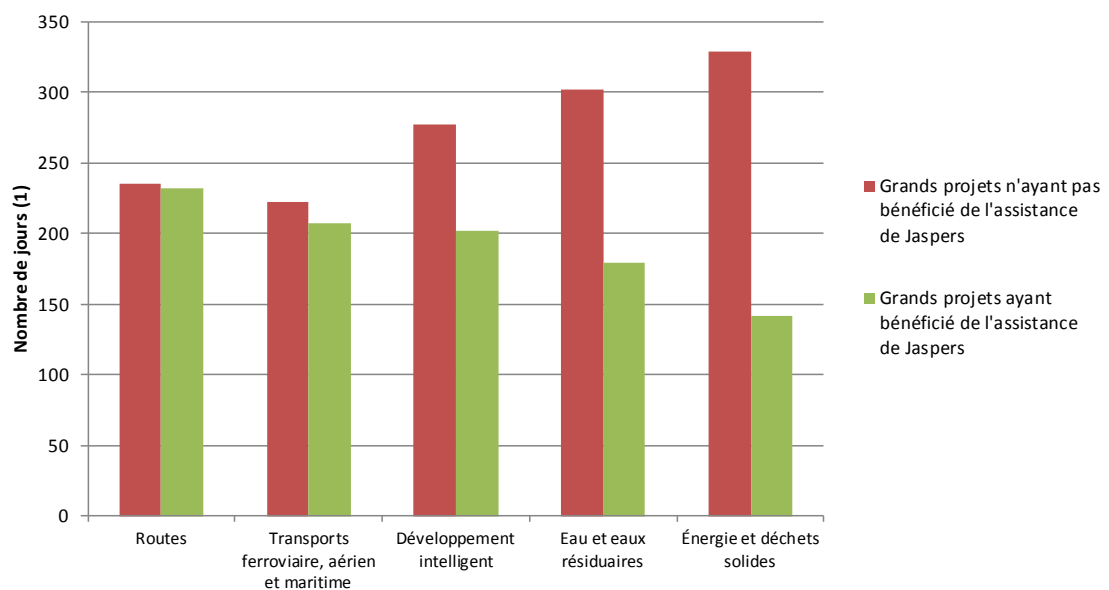
60. Il faut s'attendre à ce que la réalisation d'une mission dure plus longtemps si Jaspers intervient à un stade précoce. Toutefois, cela devrait permettre de réduire le temps nécessaire à la Commission pour approuver le projet. Nous avons constaté qu'il avait fallu 207 jours à la Commission pour approuver les projets de notre échantillon pour lesquels l'intervention de Jaspers avait eu lieu au stade de la demande, contre 205 jours pour ceux où Jaspers était intervenue plus tôt, au stade de l'étude de faisabilité: la durée d'approbation ne diminue pratiquement pas. Lorsque Jaspers entre en action au stade de l'étude de pré-faisabilité, la durée d'approbation décroît plus nettement (183 jours).

61. Parmi les quatre États membres que nous avons visités, Malte était celui où les grands projets ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers avaient le plus rapidement fait l'objet d'une décision de la part de la Commission (au bout de 126 jours en moyenne). Tous les grands projets audités à Malte avaient obtenu cette assistance et, contrairement aux projets des trois autres États membres visités, certains d'entre eux avaient été revus de manière informelle par la Commission avant le dépôt officiel des demandes. Parmi les grands projets de notre échantillon soutenus par l'initiative, ce sont ceux concernant la Croatie qui ont attendu le plus longtemps la décision de la Commission (281 jours).

62. Sur la base des informations contenues dans les bases de données de la Commission et de Jaspers pour tous les grands projets approuvés pendant la période de programmation 2007-2013, nous avons évalué si la Commission avait approuvé plus rapidement les projets d'envergure ayant bénéficié de l'appui de l'initiative. Nous avons constaté que les décisions relatives aux grands projets ayant bénéficié de cette assistance ont été rendues plus vite (durée inférieure de 22 % en moyenne) que celles concernant les

autres projets³¹. Cette observation a été corroborée par les ISC de Croatie et de Pologne pendant l'audit coordonné. Cette incidence est plus visible dans le domaine des énergies et le secteur des déchets solides (voir [figure 4](#)).

Figure 4 – Temps nécessaire à la Commission pour adopter les décisions concernant les grands projets pendant la période de programmation 2007-2013 (par secteur)



¹ Jours écoulés, déduction faite du délai d'interruption.

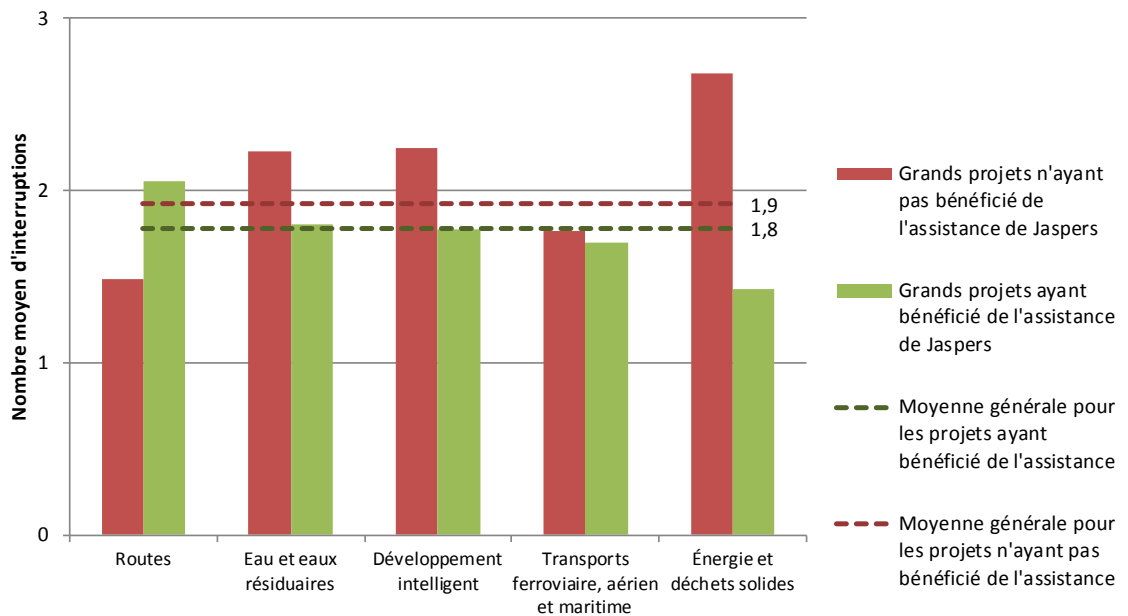
Source: Analyse, par la Cour des comptes européenne, de la base de données SFC de la Commission (au 6 avril 2017).

63. Nous nous attendions à ce que l'assistance apportée par l'initiative Jaspers contribue à la qualité des demandes relatives aux projets et que, par suite, la Commission doive moins souvent les interrompre pendant la procédure d'approbation. Pendant la période de programmation 2007-2013, tel a en effet été le cas pour l'ensemble des secteurs, à l'exception du secteur routier, où la situation était si désastreuse que le nombre moyen d'interruptions pour les projets soutenus par l'initiative a atteint, tous secteurs confondus,

³¹ Les grands projets soutenus par Jaspers ont nécessité en moyenne 198 jours (déduction faite du délai d'interruption), ceux non soutenus par l'initiative, 255 jours.

un niveau similaire à celui concernant les projets qui ne l'avaient pas été. La **figure 5** présente des informations détaillées à ce sujet.

Figure 5 – Nombre moyen d'interruptions pendant la période de programmation 2007-2013



Source: Analyse, par la Cour des comptes européenne, de la base de données SFC de la Commission (au 6 avril 2017).

64. Pendant la période de programmation 2007-2013, bien que la procédure d'approbation pour les projets ayant bénéficié d'une assistance ait été en règle générale plus rapide que celle pour les autres projets, la Commission n'a pu approuver que 15 % environ (soit 76 sur 513) des grands projets soutenus et 7 % (soit 31 sur 463) de ceux non soutenus dans un délai de 90 jours après réception de la demande correspondante³². En ce qui concerne les grands projets ayant bénéficié d'une assistance, la Commission a dépassé de 198 jours en moyenne son délai fixé à 90 jours. Compte tenu des interruptions, la Commission a rendu sa

³² Pour la période de programmation 2007-2013: article 41, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil. Pour la période de programmation 2014-2020: article 102, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) n° 1303/2013.

décision pratiquement une année en moyenne (342 jours) après la date de présentation du projet.

65. Un autre avantage escompté des notes concernant l'exécution des actions était qu'elles contribueraient à rationaliser le processus de demande relative aux grands projets: si Jaspers ne soulevait aucun problème majeur dans sa note, la Commission pourrait l'utiliser comme élément d'une procédure d'approbation plus rapide, dite «accélérée». Globalement, ces notes ont été utilisées pour 29 % seulement des grands projets ayant bénéficié de l'appui de Jaspers pendant la période de programmation 2007-2013 (voir **encadré 2**).

Encadré 2 – Effet de rationalisation de la procédure accélérée sur le processus de demande relative aux grands projets

Nous avons analysé l'effet produit par la procédure accélérée intégrant le recours aux notes concernant l'exécution des actions sur le temps nécessaire à la Commission pour statuer sur les grands projets ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers. Nous avons constaté que le délai nécessaire à la prise de décision dans le cadre de la procédure accélérée était en moyenne plus court de quelque 35 % que dans celui de la procédure classique.

66. Pour la période de programmation 2014-2020, fin 2016, la Commission avait adopté 17 décisions relatives à de nouveaux grands projets faisant l'objet de la procédure d'évaluation après soumission (voir **point 53**), le délai moyen d'approbation atteignant 111 jours³³. Il s'agit d'une nette amélioration par rapport à la situation prévalant pendant la période de programmation 2007-2013.

En règle générale, Jaspers a eu une incidence sur la qualité des grands projets que nous avons audités

67. Nous avons analysé l'incidence des services de conseil fournis par Jaspers sur la qualité des grands projets. Pour ce faire, nous en avons évalué l'effet sur la portée prévue ou les réalisations attendues des grands projets, leurs résultats ou leur impact, leurs coûts, ainsi

³³ Déduction faite du délai d'interruption.

que leurs délais d'achèvement. Pour plus de la moitié des projets que nous avons audités, Jaspers a accepté, à la requête des États membres, d'intervenir dès le stade de la demande relative au projet pour en examiner la documentation (voir [point 55](#)). Le [tableau 3](#) contient les conclusions, traduites en chiffres, que nous avons pu tirer pour l'ensemble des grands projets audités.

Tableau 3 – Impact des services de conseil de Jaspers sur certains paramètres liés à la qualité des grands projets audités

| Aspect | Impact pendant la planification | | | |
|---|---------------------------------|---------------|---------------------|-------------------------------------|
| | Non significatif | | Impact significatif | Échantillon de projets ¹ |
| | Aucun impact | Impact modéré | | |
| 1 Portée/réalisations du projet | 58 % | 26 % | 16 % | 19 |
| 2 Coût du projet | 35 % | 45 % | 20 % | 20 |
| 3 Résultats/impact du projet | 63 % | 32 % | 5 % | 19 |
| 4 Calendrier de mise en œuvre du projet | 95 % | 5 % | - | 19 |

¹ Le nombre de grands projets (sur un total de 20) dont l'état d'avancement au moment de notre audit était suffisant pour nous permettre de formuler une conclusion.

Note:

Aucun impact – aucun élément probant attestant des changements dus à l'incidence de Jaspers sur les aspects analysés.

Impact modéré – éléments probants attestant des changements mineurs dus à l'incidence de Jaspers sur les aspects analysés.

Impact considérable – éléments probants attestant clairement des changements significatifs (tangibles) dus à l'incidence de Jaspers sur les aspects analysés.

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base d'un examen de notre échantillon d'audit composé de différentes missions liées à de grands projets.

68. Dans la plupart des cas, Jaspers a globalement eu une incidence sur au moins un des quatre paramètres liés à la qualité des grands projets que nous avons audités. En ce qui concerne la portée prévue ou les réalisations attendues de ces derniers, nous avons constaté que Jaspers n'a eu que peu, voire pas du tout, d'influence. Toutefois, nous avons aussi relevé des exemples d'impact considérable. Nous avons également observé que, pour environ deux tiers des grands projets audités, l'assistance de Jaspers avait eu une incidence sur le coût

prévu. Dans la plupart des cas, nous avons remarqué que l'initiative Jaspers n'avait que peu, voire pas du tout, influé sur les résultats ou l'impact prévus des grands projets que nous avons audités. Des exemples sont fournis dans l'**encadré 3**.

Encadré 3 – Exemples illustrant l'impact considérable ou modéré de Jaspers sur la portée prévue, les réalisations attendues, les coûts ou les résultats de deux grands projets à Malte et en Pologne

Dans le cas d'un projet relevant du FC à Malte et concernant la construction d'une infrastructure nationale de gestion des eaux en cas de tempête, nous avons constaté que l'assistance de Jaspers avait conduit à revoir considérablement la conception et la portée du projet, et notamment à limiter la réutilisation des eaux pluviales, qui ne se justifiait guère sur le plan économique. Au lieu de cela, Jaspers a conseillé aux planificateurs du projet de se concentrer sur l'infrastructure d'aide en cas d'inondations dans les régions les plus exposées aux risques. Cela a entraîné une hausse de quelque 11 % de la valeur cible de la réalisation escomptée dans le cadre du projet (augmentation de la capacité de captage des eaux de crue). En conséquence, la valeur cible liée au résultat du projet, à savoir le nombre d'habitants protégés contre les crues, a augmenté d'environ 226 %. L'importante révision de la conception et de la portée du projet a permis de ramener le coût du projet à 62,5 millions d'euros, alors que les autorités maltaises l'avaient initialement estimé à 70 millions d'euros.

Dans le cas d'un projet relevant du FC en Pologne et concernant la construction d'une station d'épuration des eaux résiduaires, nous avons observé que l'assistance de Jaspers avait eu un impact modéré, qui s'est traduit par l'amplification de la portée du projet afin d'y intégrer des travaux de modernisation visant à améliorer la qualité de l'eau potable. Cette amplification a permis d'accroître les réalisations et les résultats prévus dans le cadre du projet. En outre, l'initiative a eu un impact modéré sur le coût prévisionnel du projet. Les conseils de Jaspers ont entraîné une hausse de quelque 7,5 % du financement de l'UE. Jaspers a également prodigué des conseils sur la manière d'optimiser la supervision des travaux de construction dans le cadre du projet.

69. Dans la plupart des cas, nous avons observé que l'initiative n'avait aucun impact sur le calendrier prévisionnel de mise en œuvre des grands projets que nous avons audités (voir **tableau 3**).

70. Nous avons aussi analysé dans quelle mesure les critères de qualité des projets ont été réellement remplis. En ce qui concerne les grands projets dont l'état d'avancement était

suffisant pour nous permettre de dégager des conclusions, nous avons constaté que les valeurs cibles associées à la plupart des indicateurs de réalisation avaient été atteintes intégralement ou en partie. Seulement 40 % des projets avaient permis d'atteindre pleinement les résultats escomptés. Plus de la moitié des projets avait connu des dépassements de coûts. Tous les grands projets audités avaient enregistré des retards, de 22 mois en moyenne, par rapport à la date d'achèvement initialement prévue dans la convention de subvention. Le **tableau 4** donne des détails à ce sujet. Nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant que ces retards ou dépassements de coûts étaient liés à l'intervention de Jaspers.

Tableau 4 – Valeurs cibles liées aux indicateurs de projet et associées aux critères de qualité effectivement atteintes

| Aspect | Les valeurs cibles associées aux indicateurs du projet ont-elles été atteintes? | | | Échantillon de projets ¹ |
|---|---|-----------|-------------|-------------------------------------|
| | Non | En partie | En totalité | |
| 1 Portée/réalisations du projet | - | 20 % | 80 % | 10 |
| 2 Coût du projet | 54 % | - | 46 % | 11 |
| 3 Résultats/impact du projet | 20 % | 40 % | 40 % | 5 |
| 4 Calendrier de mise en œuvre du projet | 100 % | - | - | 19 |

¹ Le nombre de grands projets (sur un total de 20) dont l'état d'avancement était suffisant au moment de notre audit pour nous permettre de formuler une conclusion.

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base d'un examen de notre échantillon d'audit composé de différentes missions liées à de grands projets.

71. Outre notre échantillon de grands projets, nous avons contrôlé de manière approfondie trois missions différentes concernant trois projets de moindre ampleur. Nous n'avons observé aucun impact significatif de Jaspers sur la portée, les réalisations, les résultats, l'incidence, le coût ou les délais d'achèvement des projets, sauf pour un projet en Croatie. En l'occurrence, l'assistance de Jaspers a contribué à l'utilisation efficace de nouveaux équipements (et par voie de conséquence a permis au projet d'atteindre le niveau d'efficacité escompté).

72. Pour les trois missions, les bénéficiaires et les autorités nationales avaient généralement suivi les conseils de Jaspers. Toutefois, nous avons constaté qu'il n'existait aucune disposition appropriée permettant aux bénéficiaires, aux autorités nationales, à Jaspers et à la Commission d'échanger de manière satisfaisante des informations sur la manière d'optimiser les conseils de l'initiative concernant les projets de moindre ampleur. Dans le cas des trois missions que nous avons analysées, la note concernant l'exécution des actions n'était pas jointe à la demande relative au projet présentée à l'autorité nationale compétente, alors que Jaspers l'avait établie.

73. Enfin, nous avons évalué si les grands projets ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers étaient moins exposés aux erreurs que les autres. Pour ce faire, nous sommes revenus aux résultats de nos audits de conformité réalisés en 2014 et en 2015. En l'occurrence, nous avons audité 68 grands projets répartis dans l'ensemble des États membres, dont 34 avaient bénéficié de l'assistance de Jaspers et 34 pas. Globalement, les projets soutenus par l'initiative présentaient moins souvent des erreurs que les autres (44 % des projets avec assistance et 56 % de ceux sans assistance comportaient des erreurs).

74. Au moment des audits de conformité, l'état d'avancement de 12 des 20 grands projets était suffisant pour nous permettre d'analyser si les valeurs cibles fixées pour les indicateurs de réalisation et de résultat avaient effectivement été atteintes. Nous avons constaté que les valeurs cibles associées aux indicateurs l'avaient été dans 50 % des cas pour les projets ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers, contre seulement 25 % pour les projets n'y ayant pas eu recours.

Pour ce qui est des projets audités, Jaspers n'a pas été en mesure d'avoir une incidence sur l'absorption des fonds de l'UE

75. Nous nous attendions à ce que Jaspers, notamment en accélérant le processus décisionnel de la Commission, contribue à augmenter le taux d'absorption. Au moment de notre audit, l'état d'avancement de 19 des 20 grands projets contrôlés était suffisant pour nous permettre d'analyser si l'initiative Jaspers avait eu un impact significatif sur l'absorption

des fonds de l'UE. Cependant, nous n'avons en l'occurrence trouvé aucun élément probant attestant un tel effet.

76. Cela tenait principalement aux retards au niveau des projets (22 mois en moyenne pour les grands projets audités). Plus d'un tiers des projets a dû être reporté en partie à la période de programmation suivante (voir **point 41**).

77. L'absence d'impact sur l'absorption des fonds était également due aux modalités de la déclaration des dépenses pour les grands projets. Les coûts admissibles au remboursement sur les fonds de l'UE sont déclarés («certifiés») à la Commission, qui les rembourse ensuite à l'État membre. Entre le début de la période de programmation 2007-2013 et 2009, les États membres ne pouvaient déclarer les dépenses liées à de grands projets qu'après l'approbation de ceux-ci par la Commission. Depuis 2009³⁴, la législation permet toutefois aux États membres de déclarer les coûts d'un projet une fois celui-ci approuvé au niveau national, avant même que la Commission n'arrête sa décision. Dans ces conditions, l'intervention de Jaspers n'influe aucunement sur l'absorption, dès lors que les fonds seraient dépensés indépendamment de l'assistance apportée par l'initiative à ces projets, à moins que la Commission ne rejette les demandes correspondantes.

78. Bon nombre des grands projets que nous avons audités avaient bénéficié de cette disposition: pour 53 % d'entre eux, les dépenses admissibles avaient été déclarées à la Commission avant qu'elle ne rende sa décision. Dans ces cas, l'écart moyen entre la première déclaration de coût et la décision de la Commission était de 23 mois.

³⁴ Règlement (CE) n° 284/2009 du Conseil du 7 avril 2009 modifiant le règlement (CE) n° 1083/2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, en ce qui concerne certaines dispositions relatives à la gestion financière (JO L 94 du 8.4.2009, p. 10).

L'incidence de Jaspers sur les capacités administratives des États membres ne s'est pas encore traduite par une moindre dépendance par rapport à l'assistance fournie

79. Nous avons cherché à déterminer si l'initiative Jaspers avait atteint un autre de ses buts: renforcer les capacités administratives des États membres pour qu'ils puissent préparer, approuver et mettre en œuvre les projets. Si ce but avait été atteint, les États membres auraient été en mesure de mettre l'expérience acquise à profit dans le cadre des projets et des opérations de programmation ultérieurs, devenant ainsi moins dépendants de l'assistance technique fournie par la Commission (y compris Jaspers).

Depuis 2012, l'initiative Jaspers s'est davantage focalisée sur le renforcement des capacités administratives des États membres

80. Le document de réflexion diffusé par la Commission en 2005 prévoyait que l'initiative Jaspers serait réexaminée après deux ans. La Commission la considérait donc comme un instrument de transition qui contribuerait à développer les capacités administratives des États membres afin de leur permettre de gérer les fonds de l'UE, ainsi que d'élaborer et de mettre en œuvre les projets conformément aux exigences de l'UE. Ce document prévoyait aussi que Jaspers recommanderait, dans certains cas, aux États membres concernés des moyens pour renforcer leurs capacités administratives, par exemple la création d'unités chargées de la gestion des projets. Jusqu'en 2012, aucun autre document n'est venu préciser davantage quelle action Jaspers était susceptible d'entreprendre pour renforcer les capacités administratives des États membres.

81. Ce n'est qu'après la publication, par la Commission, de son rapport d'évaluation en 2012 que l'initiative Jaspers a créé une plateforme de réseautage pour compléter ses actions de conseil liées aux projets et aider davantage les États membres à renforcer leurs capacités administratives. Le partage des connaissances, l'organisation d'activités ciblées de renforcement des capacités ainsi que d'actions encourageant la diffusion des bonnes pratiques et l'échange d'expériences entre les États membres constituaient autant de moyens d'y parvenir.

82. Pour la période de programmation 2014-2020, la Commission et la BEI ont décidé d'accroître les activités de renforcement des capacités, proposées par la plateforme de réseautage Jaspers, et d'en améliorer la qualité. En conséquence, en 2014, Jaspers a créé le centre de compétence et de réseautage, une division dont l'objectif premier était de multiplier les activités de renforcement des capacités à l'intention des autorités nationales et des bénéficiaires des projets.

Les États membres tiennent toujours à bénéficier de l'appui de Jaspers pour leurs capacités administratives

83. En ce qui concerne l'ensemble des missions que nous avons contrôlées, les autorités nationales et les bénéficiaires ont déclaré que Jaspers avait un impact positif sur leurs capacités administratives, même si certains reconnaissent qu'ils restaient très dépendants de son assistance. Les ISC de Croatie et de Pologne ont formulé la même observation pendant l'audit coordonné. Toutefois, les autorités nationales et les bénéficiaires n'ont pas été en mesure de nous fournir des éléments probants attestant la réalité de cet impact.

84. Nous avons également audité neuf missions transversales avec un potentiel stratégique entamées entre 2008 et 2014. Nous avons été en mesure de confirmer que 33 % d'entre elles (trois missions sur neuf) ont effectivement eu un impact considérable sur le plan stratégique et que 22 % (deux missions sur neuf) ont eu une incidence plus limitée. Pour les 45 % restants (quatre missions sur neuf), nous n'avons constaté aucun impact sur le plan stratégique. Toutefois, nous n'avons pu relever aucun élément attestant que l'initiative Jaspers avait influé sur les capacités administratives dans le cas de six d'entre elles. Pour ce qui est des trois autres, l'impact de Jaspers a été modéré (essentiellement au niveau des autorités nationales et des bénéficiaires) (voir **encadré 4**).

Encadré 4 – Exemple d'impact limité de Jaspers sur les capacités administratives d'un État membre, en l'occurrence Malte, en raison de la rotation du personnel

L'une des missions transversales stratégiques que nous avons auditées à Malte visait à renforcer la capacité de l'autorité de gestion à analyser certains aspects des projets générateurs de recettes et d'en assurer le suivi (par exemple l'analyse coût-avantage). Nous avons observé que l'assistance de

Jaspers avait contribué à un transfert de connaissances vers les autorités maltaises, les bénéficiaires et un consultant privé. Cependant, nous avons également constaté que cette capacité accrue n'a pu être maintenue pendant la période de programmation 2014-2020, tous les agents de l'autorité de gestion responsables de l'analyse coût-avantage pendant la période de programmation 2007-2013 ayant rejoint d'autres institutions. Par conséquent, fin 2016, Jaspers a approuvé une demande émanant des autorités maltaises et a entamé une mission similaire pour la nouvelle période de programmation, intitulée «Renforcement des capacités et soutien pour la mise à jour des documents d'orientation relatifs à l'analyse coût-avantage».

85. Les mesures de renforcement des capacités prises par Jaspers auraient dû s'inscrire dans le cadre de celles mises en œuvre par la Commission. Néanmoins, pendant la période de programmation 2007-2013, les mesures de la Commission en la matière consistaient essentiellement en des actions visant à parer au plus pressé. Pour la période de programmation 2014-2020, nous avons toutefois constaté que la Commission avait adopté une approche plus proactive et mieux coordonnée. Elle avait élaboré une stratégie d'assistance technique en novembre 2013 et mis en place une unité exclusivement chargée du renforcement des capacités. Cependant, dans cette stratégie, nous n'avons trouvé aucune référence à une quelconque coordination entre les activités de renforcement des capacités proposées directement par la Commission et celles menées par Jaspers.

Des faiblesses importantes décelées dans la planification, le suivi et l'évaluation des activités de Jaspers compromettent le bon fonctionnement de l'initiative

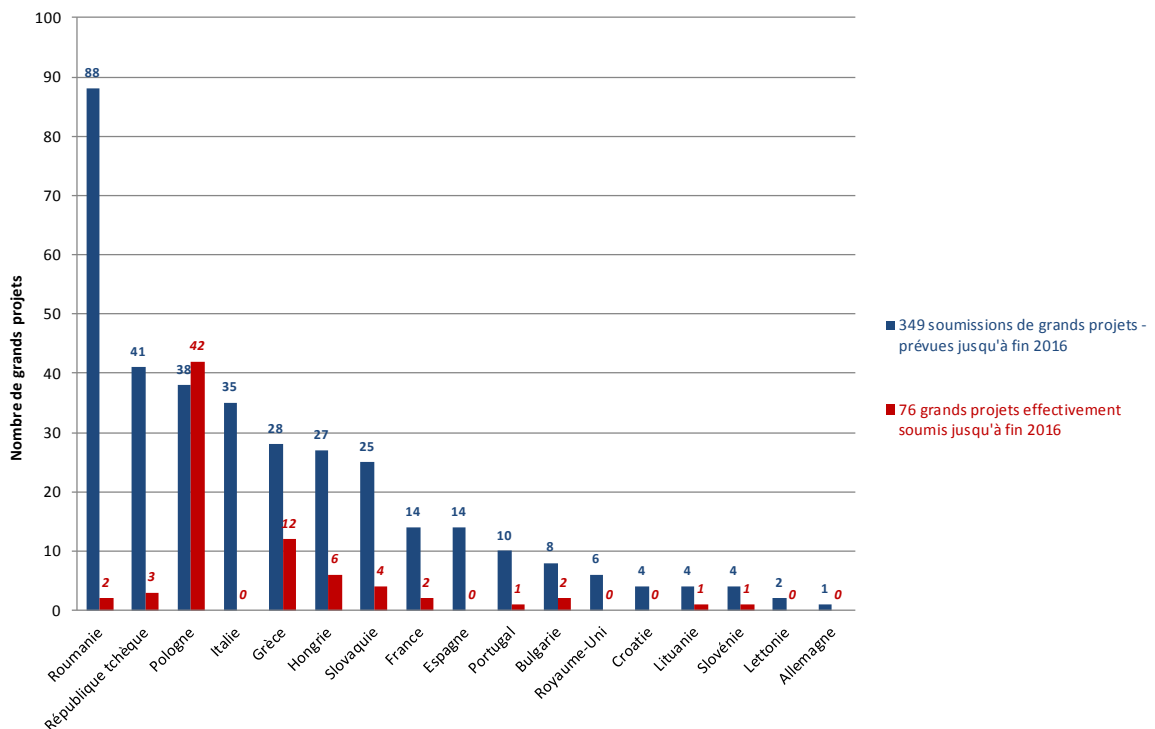
86. Nous avons cherché à déterminer si Jaspers disposait d'un système de planification, de suivi et d'évaluation parfaitement défini et appliqué comme prévu. Si le système avait été mis en place de manière appropriée, le comité de pilotage - la Commission notamment - aurait dû disposer d'informations suffisantes sur la performance de Jaspers, afin de pouvoir apporter des changements aux opérations de l'initiative et en fixer l'orientation future. Le système devrait permettre de vérifier si les objectifs opérationnels de Jaspers ont été atteints en temps utile et d'en évaluer l'impact global, mais aussi de s'assurer de la bonne gestion financière de l'initiative.

Nous avons décelé des faiblesses importantes dans la planification des activités de Jaspers

87. Entre les périodes 2007-2009 et 2014-2016, l'effectif moyen de Jaspers a augmenté de 73 %, afin de faire face à la charge de travail prévue (voir **tableau 1** pour plus de détails à ce sujet). Le nombre total de missions de Jaspers créées (qui n'ont pas été rejetées, suspendues ou annulées) a diminué d'environ 32 % d'une période à l'autre. Nous estimons que cela a largement tenu au fait que les estimations de la Commission concernant le nombre de grands projets qui seraient présentés pendant la période de programmation 2014-2020 et le calendrier y afférent étaient trop optimistes (voir **point 52** en ce qui concerne l'évaluation indépendante de la qualité).

88. Les estimations de la Commission constituent une source d'informations essentielle pour la planification des besoins en personnel de Jaspers. La Commission estime le nombre escompté de grands projets sur la base des informations fournies par les États membres. Ces données concernent aussi bien les nouveaux grands projets que ceux retardés qui doivent être reportés de la période de programmation précédente (projets ayant été divisés en phases). À l'exception de la Pologne, aucun État membre n'a soumis un nombre de demandes proche de celui qui avait été annoncé. La **figure 6** donne des détails à cet égard, ventilés par État membre de 2014 à 2016.

Figure 6 – Vue d'ensemble des soumissions de grands projets, prévues et effectives, par État membre, de 2014 à fin 2016

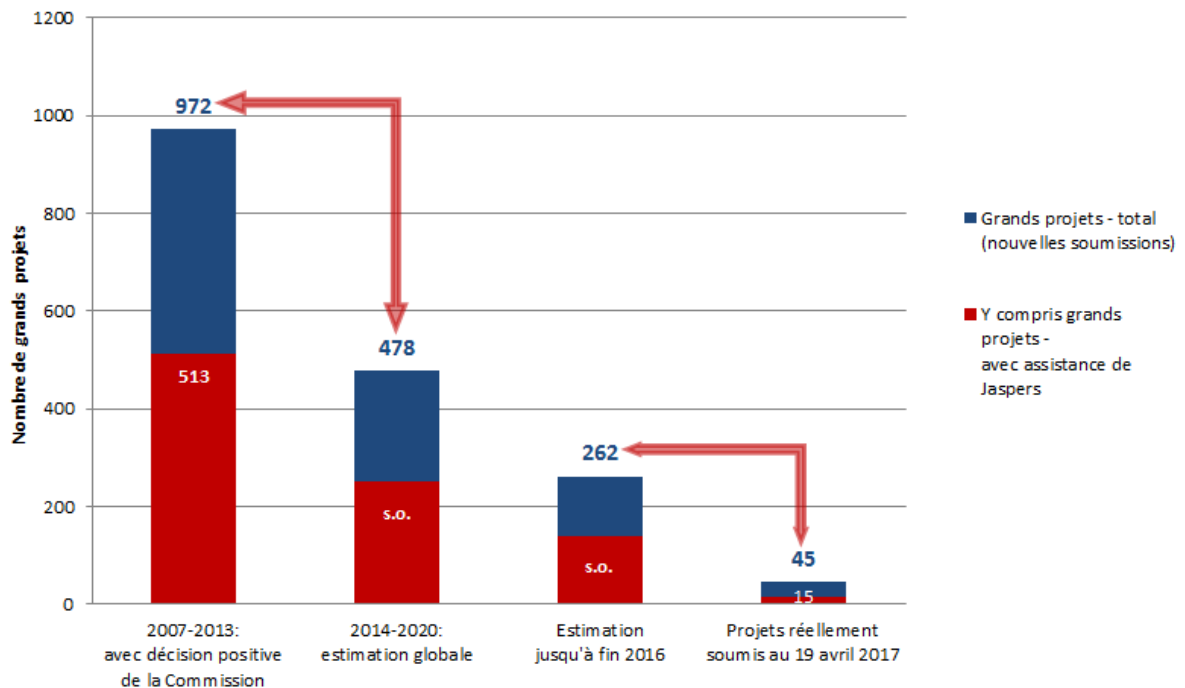


Source: Chiffres de la Commission européenne.

89. En janvier 2015, la Commission avait estimé que 582 demandes relatives à de grands projets, dont 478 concernant de nouveaux projets d'envergure, seraient présentées pendant la période de programmation 2014-2020. Elle s'attendait à ce que, sur les 582 (478 nouveaux) projets d'envergure, 349 (262 nouveaux) fassent l'objet d'une demande avant fin 2016³⁵. Cependant, au 19 avril 2017, seuls 76 (45 nouveaux) avaient été effectivement présentés. Sur ces 45 (nouvelles) demandes soumises, un tiers seulement avait bénéficié des conseils de Jaspers (voir [figure 7](#)).

³⁵ Par comparaison, la Commission avait statué positivement sur 972 grands projets pendant la période de programmation 2007-2013.

Figure 7 – Prévisions trop optimistes en ce qui concerne le nombre de nouveaux grands projets présentés

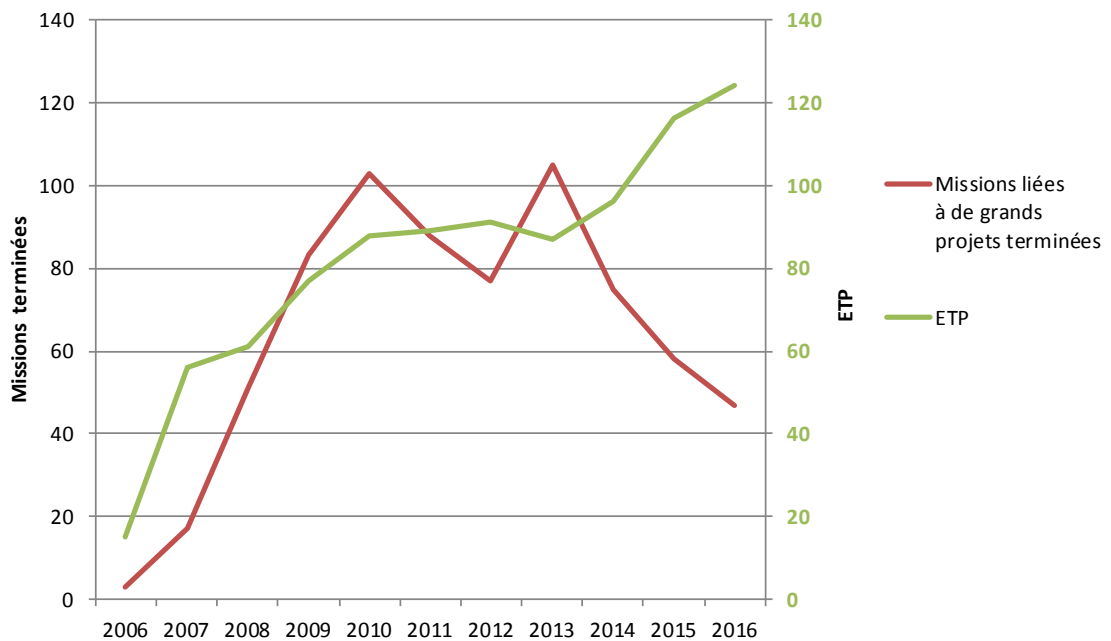


Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base des informations fournies par la Commission.

90. Même si, en se fondant sur sa propre expérience, la Commission savait que les prévisions des États membres étaient plutôt optimistes, nous avons constaté qu'elle ne les avait pas rectifiées en vue de la planification des effectifs de Jaspers. Entre 2006 et 2013, le nombre total d'agents³⁶ était généralement proportionnel au nombre de missions de conseil terminées liées à de grands projets. À partir de 2014, en dépit d'une nouvelle hausse des effectifs, le nombre total de missions de conseil concernant de grands projets terminées par année a sensiblement diminué (voir **figure 8**).

³⁶ Exprimé en équivalent temps plein (ETP).

Figure 8 – Évolution du nombre de missions liées à de grands projets terminées et nombre d'équivalents temps plein (ETP) affectés à Jaspers, pendant la période 2006-2016



Source: Analyse réalisée par la Cour et fondée sur la base de données Jaspers (telle qu'elle se présentait en décembre 2016).

Nous avons décelé des faiblesses importantes dans le suivi des activités de Jaspers

91. Le protocole d'accord de 2006 faisait référence aux objectifs définis pour Jaspers, mais n'y faisait correspondre aucun indicateur ni aucune valeur cible chiffrée. Le comité de pilotage de Jaspers a attendu octobre 2008 avant d'approuver une proposition de fond concernant la nature des indicateurs de performance et la fréquence des rapports. Elle comportait dix indicateurs de performance et dix données statistiques thématiques³⁷;

³⁷ Les dix indicateurs de performance ont été répartis en deux groupes: cinq indicateurs de performance clés et cinq indicateurs de performance supplémentaires. Les cinq indicateurs de performance clés étaient les suivants: «Nombre d'actions menées à terme dans le cadre de Jaspers»; «Nombre de demandes relatives à des projets ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers soumises à la DG REGIO»; «État d'avancement des actions tout au long du cycle de vie des projets»; «Informations en retour des bénéficiaires»; «Informations en retour des services de la DG REGIO». Les cinq indicateurs de performance supplémentaires étaient les suivants:

toutefois, seuls quatre indicateurs de performance (trois de réalisation et un de résultat) ont en réalité fait l'objet d'un rapport au comité de pilotage.

92. Dans les quatre États membres visités, les autorités nationales ont limité leur suivi à l'état d'avancement des plans d'action de Jaspers et des projets soutenus par l'initiative et, par surcroît, nous avons constaté que plusieurs missions n'apparaissaient pas dans les plans d'action en cause ou avaient été fixées de telle sorte qu'il était difficile d'en assurer le suivi (voir **encadré 5**). Il n'existait aucune évaluation de l'impact de Jaspers sur les capacités administratives.

Encadré 5 – Définition de missions non spécifiques qui ont rendu difficile le suivi de Jaspers en Croatie

Nous avons relevé plusieurs cas où des missions transversales non spécifiques, dites «fourre-tout», ont été fixées par Jaspers sans que leur portée et leur calendrier soient clairement définis, de manière à pouvoir faire face à des activités ponctuelles diverses dont l'étendue n'avait pas été préalablement bien précisée. L'ISC de Croatie a fait rapport sur les effets négatifs de cette pratique en ce qui concerne le suivi des activités de Jaspers dans le cadre des projets et des résultats au niveau national.

93. Jaspers a axé le suivi de ses réalisations sur le nombre de missions terminées. Tous les types de missions, à l'exception des procédures d'évaluation indépendante et des procédures d'évaluation après soumission, étaient concernés. Toutefois, nous avons observé que les valeurs cibles, introduites seulement en 2010 par le comité de pilotage de Jaspers, n'avaient pas été clairement déterminées ou qu'elles n'existaient simplement pas.

L'indicateur principal, utilisé en réalité par Jaspers pour assurer le suivi des résultats faisant l'objet d'un rapport au comité de pilotage, est le délai nécessaire à l'approbation des grands

«Temps écoulé entre le commencement et l'achèvement de la mission»; «Temps nécessaire pour approuver les projets ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers et ceux n'y ayant pas eu recours»; «Actions menées par expert»; «Coût par action jusqu'à l'achèvement»; «Informations en retour de l'autorité de gestion». Les dix données statistiques thématiques concernaient les statistiques relatives à l'efficacité de Jaspers, comme le coût des ressources ventilé par pays et par sous-secteur, le nombre d'actions ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers et le temps écoulé entre l'achèvement de l'action menée par Jaspers et la soumission de la demande de subvention.

projets, qui est le fait de la Commission. Jaspers a utilisé cet indicateur pour une analyse comparative annuelle concernant les grands projets n'ayant pas bénéficié de son assistance, bien que sans analyse sectorielle complémentaire. En outre, nous avons observé que cet indicateur n'était pas utilisé pour les projets de moindre ampleur, qui sont approuvés par les autorités nationales, même si cette possibilité avait été envisagée par le comité de pilotage. Nous n'avons pas non plus trouvé trace d'un suivi des résultats liés aux différents projets de moindre ampleur ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers ou aux missions de conseil transversales/stratégiques, aux procédures d'évaluation indépendante et aux procédures d'évaluation après soumission.

94. Outre l'indicateur de résultat notifié au comité de pilotage, nous avons relevé trois autres indicateurs axés sur les résultats et liés à de grands projets. Ces trois indicateurs avaient été communiqués au comité de pilotage une seule fois, en juin 2016, et couvraient l'ensemble de la période depuis 2008. Ils ont été mesurés sur la base des formulaires de retour d'information que les bénéficiaires des conseils de Jaspers étaient appelés à remplir. Le taux de réponse a été faible et les résultats pour tous les types de missions de Jaspers étaient très largement positifs, si bien que l'exercice a été abandonné.

95. Nous n'avons relevé ni indicateurs de performance ni données statistiques concernant le suivi de l'impact de Jaspers sur les capacités administratives des États membres. En outre, aucun rapport de suivi ne couvrait cet aspect.

Les évaluations de Jaspers suggèrent de maintenir l'initiative, mais pointent des insuffisances à corriger

96. En 2010, la BEI a procédé à une évaluation de son rôle dans le cadre de l'initiative Jaspers. Ce rapport a été mis à la disposition du comité de pilotage et de la Commission. En 2012, une autre évaluation concernant Jaspers a été effectuée pour le compte de la Commission; celle-ci l'a considérée comme équivalente à l'évaluation à mi-parcours prévue, quoique retardée, pour la période de programmation 2007-2013 (voir **point 23**). Les deux évaluations couvraient les réalisations, les résultats et l'impact global de Jaspers. L'évaluation effectuée par la BEI en 2010 faisait état d'éléments contradictoires dans les

résultats de l'initiative. Par exemple, elle indiquait que la plupart des missions de Jaspers n'influaient nullement sur la forme matérielle d'un projet et, en conséquence, sur sa qualité. Cependant, lorsque la qualité d'un projet avait effectivement été améliorée, cela avait généralement causé des retards supplémentaires, avec un effet négatif sur l'absorption des fonds de l'UE. En outre, la réorientation de l'initiative vers la production de projets aboutis, «prêts à l'emploi», opération qui devait favoriser l'absorption des fonds, a eu pour effet de la détourner de l'objectif de renforcement des capacités. L'**encadré 6** présente la conclusion générale de l'évaluation de la BEI.

Encadré 6 – La conclusion générale de l'évaluation de la BEI

... les priorités de l'initiative devraient être revues à la lumière d'une évaluation formelle des besoins et la Banque devrait à présent dresser le bilan de son engagement sur la base de l'expérience opérationnelle acquise à ce jour pour décider si et sous quelle forme elle maintient son engagement, de manière à préserver sa réputation et utiliser au mieux les ressources limitées et précieuses dont elle dispose. Il ressort clairement des éléments probants recueillis que l'initiative est pleinement justifiée et que l'on peut encore en attendre beaucoup.

97. Aucune des deux évaluations n'a porté sur la performance de Jaspers en ce qui concerne ses différentes missions liées aux projets de moindre ampleur. L'évaluation la plus récente, réalisée par la Commission en 2012, contenait des informations sur le principal objectif de Jaspers, à savoir son impact sur la qualité des projets. Selon la société AECOM, l'initiative Jaspers a été très utile aux États membres pour le développement des projets et les demandes de financement. Elle recommandait également que Jaspers reste opérationnelle dès lors que ses services continuaient d'être très demandés par les États membres³⁸. La Commission a reporté au premier trimestre de 2018 l'examen à mi-parcours concernant la période de programmation 2014-2020 prévu pour 2017.

³⁸ Évaluation de Jaspers, rapport final, 13 décembre 2012, AECOM.

98. D'une manière générale, nous n'avons relevé, dans les quatre États membres visités, aucune procédure formelle pour l'évaluation des réalisations, des résultats et de l'impact global de l'assistance fournie par Jaspers. Nous avons collecté des éléments probants attestant la réalisation d'évaluations en Pologne uniquement: une enquête avait été menée par l'organisme de coordination en 2007 et une évaluation avait été effectuée pour le compte du ministère du développement en 2010. Lors de l'audit coordonné, l'ISC de Pologne a fait état d'un manque d'évaluations systématiques de l'initiative au niveau national, même si des plans à cet égard existaient depuis 2012.

La manière dont les conseils de Jaspers ont réellement été exploités n'a fait l'objet que d'un suivi limité

99. Nous avons constaté que Jaspers n'avait guère contrôlé les suites données à ses conclusions et recommandations (ses réalisations) pendant le processus d'approbation des grands projets. Les informations requises pour assurer un suivi de ce type proviennent de quatre sources principales.

100. Jusqu'à ce que Jaspers commence à exercer ses fonctions d'évaluation (IQR et évaluation après soumission), son rôle dans la procédure d'approbation des grands projets s'arrêtait avec la diffusion d'une note concernant l'exécution des actions. Néanmoins, si la Commission interrompait le processus d'approbation, Jaspers pouvait obtenir des informations en retour afin de découvrir la nature du problème (si l'État membre concerné marquait son accord). Pour ce qui est des missions auditées liées aux grands projets, nous avons constaté que Jaspers n'avait obtenu ces informations que dans 47 % des cas.

101. Une autre source d'information, pour les grands projets exclusivement, est le mécanisme de retour d'information de la DG REGIO à Jaspers. Toutefois, selon cette dernière, le taux de retour était faible.

102. Une troisième source d'information est la base de données de la Commission. Bien que Jaspers y ait accès, nous avons constaté qu'il était impossible de repérer les différents grands projets dans près de 24 % des cas, même si les missions avaient été menées à terme.

103. La quatrième source d'information, la seule à couvrir aussi les projets de moindre ampleur, était le questionnaire annuel de retour d'information adressé par Jaspers aux autorités de gestion nationales qui prennent part à l'approbation des projets sous-jacents. Les services de Jaspers n'ont collecté ces informations que dans un des États membres visités (la Roumanie), et pour un seul programme opérationnel.

104. Nous n'avons obtenu aucun élément probant attestant que Jaspers avait systématiquement assuré un suivi en ce qui concerne la façon dont ses conseils avaient été appliqués dans le cadre de la mise en œuvre des grands projets et des projets de moindre ampleur ayant bénéficié de son assistance. Nous avons également constaté que le système de suivi ne fournissait aucune information sur la réalisation des projets ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers, notamment les retards en la matière, les dépassements de coûts et les problèmes liés aux marchés publics. Nous n'avons obtenu aucun élément probant attestant que la Commission avait fourni des informations en retour à Jaspers concernant la concrétisation des projets sur la base des renseignements figurant dans les rapports annuels d'exécution présentés à la Commission par les États membres.

105. Notre échantillon d'audit comportait quatre missions, concernant six grands projets pour lesquels les services de Jaspers avaient émis un avis globalement négatif. Dans tous les cas, à l'exception d'un seul, les bénéficiaires et les autorités nationales avaient suivi les conseils de Jaspers et les projets n'avaient pas été soumis à la Commission. Dans un cas, l'État membre avait ensuite décidé de modifier la portée du projet, en la réduisant, et d'en poursuivre l'exécution en tant que projet de moindre ampleur, sans résoudre tous les problèmes pointés par Jaspers.

106. Nous n'avons trouvé qu'une seule source d'information concernant le recours aux conseils transversaux/stratégiques de Jaspers: un formulaire de retour d'information adressé par l'initiative aux autorités nationales ayant bénéficié de ses conseils pour qu'elles le remplissent. En l'occurrence, le taux de retour a également été faible (environ 32 % pour l'ensemble des États membres).

Nous avons décelé des faiblesses dans le suivi et l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité de Jaspers

107. Pour évaluer l'efficience, nous avons établi une comparaison entre les réalisations et les intrants de l'initiative. Les informations nécessaires à cette évaluation sont fournies sous la forme d'indicateurs. En 2008, le comité de pilotage a approuvé trois indicateurs de réalisation³⁹ (voir aussi **point 91**) et trois indicateurs d'intrants⁴⁰. Cependant, nous avons constaté que seuls les indicateurs de réalisation avaient été systématiquement évalués et, même dans ce cas, nous avons décelé des faiblesses (voir **points 92 à 94**).

108. Deux des indicateurs d'intrants n'avaient pas été évalués du tout. En ce qui concerne le troisième, à savoir le «temps écoulé entre le commencement et l'achèvement de la mission», certaines données étaient disponibles, mais n'avaient jamais été exploitées dans le cadre d'une analyse de l'efficience. Les données étaient par ailleurs incomplètes: aucune information n'avait été enregistrée concernant les missions suspendues, rejetées ou annulées. Celles-ci représentaient environ 21 % de l'ensemble des missions créées jusqu'au mois de janvier 2017, soit 8 % de la charge de travail de Jaspers.

109. Jaspers disposait d'un système d'enregistrement du temps consacré à chaque mission et aurait dû être en mesure de l'utiliser comme base pour calculer l'un des indicateurs d'intrants, à savoir le «coût par action jusqu'à l'achèvement». Toutefois, les représentants de Jaspers nous ont indiqué que les données enregistrées dans le système n'étaient pas suffisamment fiables pour pouvoir être exploitées aux fins de cette analyse. Fin 2016, le personnel de Jaspers a commencé à procéder à l'enregistrement des données dans un autre système.

³⁹ «Nombre d'actions menées à terme dans le cadre de Jaspers»; «Nombre de demandes relatives à des projets ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers soumises à la DG REGIO»; «État d'avancement des actions dans le cadre de Jaspers tout au long du cycle de vie des projets».

⁴⁰ «Temps écoulé entre le commencement et l'achèvement de la mission»; «Actions menées par expert»; «Coût par action jusqu'à l'achèvement».

110. En 2010, la BEI avait procédé à sa propre évaluation de Jaspers et elle avait indiqué, en conclusion, que l'initiative pouvait en conséquence être considérée comme économiquement justifiée, mais qu'elle était loin d'avoir atteint un niveau optimal. Au terme de l'évaluation, la performance globale de l'initiative, tant sur le plan de l'efficacité que sur celui de l'efficience, a donc été jugée «en partie non satisfaisante», et ce pour deux raisons. Premièrement, le rôle et les priorités de Jaspers n'étaient pas clairs: en conséquence, la BEI a estimé, dans son rapport de synthèse de 2010, qu'un volume de temps et de ressources considérable avait été consacré à la délivrance de conseils qui, en fin de compte, se sont avérés en contradiction avec les exigences de la Commission. Deuxièmement, du fait de la gratuité des services, les missions de Jaspers ont été exécutées de manière moins efficiente.⁴¹

111. Pour mesurer l'efficacité, nous avons examiné les indicateurs de résultat disponibles. Nous en avons recensé quatre, même si nous avons décelé quelques faiblesses les concernant (voir **points 92 à 94**).

L'initiative Jaspers pourrait être plus efficiente

112. Jaspers n'était assortie d'aucun indicateur de résultat adéquat pour évaluer son efficience. Nous nous sommes attachés à déterminer si l'augmentation du budget et des effectifs de Jaspers pour la période de programmation 2014-2020 avait été accompagnée d'une hausse correspondante des réalisations de l'initiative, en l'occurrence du nombre de missions menées à terme. Nous avons observé que le nombre de missions terminées par agent avait diminué d'au moins 10 % entre les périodes 2007-2009 et 2014-2016.

113. Le protocole d'accord de 2006 fixait, à titre indicatif, la contribution de la Commission à Jaspers à 106,5 millions d'euros pour la période de programmation 2007-2013. En réalité, elle a été supérieure de quelque 38 % à ce montant (soit 147,3 millions d'euros versés pour

⁴¹ Voir le rapport de synthèse – Évaluation du rôle de la BEI dans l'initiative Jaspers, décembre 2010.

la période 2006-2013). Nous estimons que le budget global alloué à l'initiative Jaspers était généreux. L'accord-cadre de partenariat de 2014 stipulait que la contribution indicative de la Commission à l'initiative Jaspers passerait à 250 millions d'euros pour la période de programmation 2014-2020⁴². Ce montant avait été déterminé sur la base des propres estimations de Jaspers quant au nombre de missions prévues, estimations fondées sur les données transmises par les États membres et par trop optimistes selon nous (voir aussi **points 24, 52 et 89**). Par ailleurs, dans le rapport d'évaluation de 2012, commandé par la Commission, la société AECOM avait comparé les frais de personnel journaliers de Jaspers à ceux de quatre autres institutions et avait constaté qu'ils étaient considérablement plus élevés (jusqu'à 116 % supérieurs)⁴³.

114. Dans le cadre de l'opération annuelle de budgétisation, la Commission et la BEI avaient convenu d'estimer les frais de personnel en recourant aux coûts unitaires standard. Jusqu'en 2014, le coût d'un agent dépendait de qui finançait le poste, la Commission ou la BEI. En moyenne, les coûts unitaires mensuels pour les emplois financés par la BEI étaient d'environ 40 % supérieurs à ceux du personnel financé par la Commission. Nous avons examiné la documentation correspondante mise à notre disposition, mais n'y avons trouvé aucune raison convaincante pour justifier cet écart.

115. À partir de 2014, la Commission et la BEI ont convenu d'employer une autre méthode pour calculer les frais de personnel. Dans le cadre de cette dernière, les coûts unitaires étaient uniformisés et fixés compte tenu de l'expérience du personnel: ils ne variaient plus en fonction du financement du poste par la Commission ou la BEI. En 2015, la Commission a signé la convention de subvention spécifique, y compris un budget prévisionnel, en

⁴² 260 millions d'euros si l'on tient compte du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

⁴³ Les institutions qui ont servi d'éléments de comparaison sont la BEI, l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM), l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) et Eurofound. Les frais de personnel de Jaspers étaient plus élevés dans tous les cas: la différence était de 44 % par rapport à ceux de la BEI, de 79 % par rapport à ceux de l'AESM, de 99 % par rapport à ceux d'Eurofound et de 116 % par rapport à ceux de l'AESA.

appliquant l'ancienne méthode pour le personnel de la BEI et les taux définis dans l'accord-cadre financier et administratif (FAFA) pour ses propres agents. Cet accord a ensuite été remplacé par un autre et la méthode des nouveaux taux FAFA a été appliquée tant pour le personnel de la Commission que pour celui de la BEI. Avec la précédente méthode dite «mixte», le coût total estimatif de l'initiative était de 40,3 millions d'euros pour 2015. Avec la méthode «taux FAFA uniquement», il s'élevait à 37,3 millions d'euros, soit 7,4 % de moins. En dépit du nouveau calcul du coût total de Jaspers pour cette année-là, la contribution de la Commission est demeurée inchangée.

116. Nous n'avons obtenu aucun élément probant attestant que les frais de personnel standard de Jaspers correspondaient au coût réel des emplois. Nous lui avons demandé de fournir des informations sur les coûts réels (effectivement supportés), mais avons essuyé un refus. Nous avons également demandé à la Commission de nous indiquer comment la plausibilité des frais de personnel standard avait été démontrée en ce qui concerne l'ancienne méthode suivie jusqu'en 2014 pour le personnel fourni par la BEI. La Commission n'a répondu qu'en partie à nos questions.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

117. Globalement, nous estimons, en conclusion, que les principaux objectifs, ainsi que les fonctions et responsabilités de Jaspers n'étaient pas bien définis. En conséquence, l'assistance fournie par l'initiative n'a pas permis de cibler suffisamment les activités qui apportaient le plus de valeur ajoutée. Par ailleurs, nous avons conclu que la création de la fonction IQR pour la période de programmation 2014-2020 présentait de graves faiblesses, ce qui s'est traduit par un risque élevé de partialité pour la fonction de conseil de Jaspers. Nous avons constaté que l'initiative avait eu une incidence sur la qualité des grands projets. L'impact de Jaspers sur les capacités administratives des États membres ne s'est pas encore traduit par une moindre dépendance par rapport à l'assistance fournie. Ces éléments, combinés aux insuffisances importantes décelées dans le suivi et l'évaluation des activités de Jaspers, compromettent le bon fonctionnement de l'initiative, notamment sur le plan de l'efficience et de l'efficacité.

Les objectifs principaux ont été mal définis, d'où des insuffisances sur le plan opérationnel

118. Nous avons observé que les principaux objectifs assignés à l'initiative manquaient de clarté et étaient en partie contradictoires. La Commission a signé avec les principales parties prenantes de Jaspers des conventions qui ne précisaient pas comment et quand elle jugerait que les principaux objectifs de l'initiative étaient atteints. L'incidence que Jaspers devait avoir sur l'amélioration de la qualité des projets, sur l'absorption des fonds de l'UE ainsi que sur le renforcement des capacités administratives n'a pas été suffisamment précisée. Conçue à l'origine pour la période de programmation 2007-2013, Jaspers s'est transformée en une initiative à plus long terme, puisqu'elle a été prolongée pour couvrir la période de programmation 2014-2020. Elle ne s'est fixé aucun objectif clair et mesurable permettant de déterminer si son but a été atteint.

119. En outre, nous avons constaté que les rôles et responsabilités des principales parties prenantes n'étaient pas assez clairs, ce qui constitue un risque pour l'obligation de rendre compte. Jaspers n'avait signé des conventions concernant les modalités opérationnelles qu'avec les États membres, pas avec la Commission. Ces modalités n'étaient pas

suffisamment détaillées étant donné qu'elles ne concernaient que l'assistance fournie aux projets, et pas les autres types d'activités de Jaspers. Nous avons considéré la Commission et la BEI comme des clients (indirects) bénéficiant de l'initiative, alors que Jaspers et la Commission estiment que les États membres sont les seuls clients de l'initiative (excepté en ce qui concerne l'évaluation après soumission). Jaspers a également fourni gratuitement aux États membres des services de conseil en engageant et en rémunérant des consultants externes.

120. Dans bien des cas, nous avons aussi relevé que l'assistance apportée par l'initiative n'avait pas été suffisamment ciblée, ce qui explique en partie le taux élevé de missions annulées ou suspendues. Les services Jaspers n'avaient fixé aucun domaine prioritaire particulier pour les États membres ayant bénéficié de son assistance, se contentant plutôt d'agir en fonction des souhaits exprimés par ceux-ci. En règle générale, Jaspers donnait une suite favorable à presque toutes les demandes de mission présentées par les États membres, sans toujours consulter la Commission, qui pourtant supporte l'essentiel du coût de l'initiative.

121. Au début de la période de programmation 2014-2020, Jaspers a également commencé à apporter son soutien à des projets ayant été divisés en phases et incité davantage les États membres à recourir plus fréquemment à son assistance gratuite pour la mise en œuvre des projets. Ces deux types d'intervention ne constituaient pas une priorité.

122. L'évaluation à mi-parcours de l'initiative, réalisée pour le compte de la Commission en 2012, a permis de mettre en évidence des lacunes dans l'approche stratégique et dans les modalités de travail de Jaspers et de recommander des mesures pour y remédier. Ces faiblesses auraient déjà dû être corrigées au moment où l'initiative a été prolongée à la période de programmation 2014-2020; or, au moment de l'audit, les mesures correctrices prises avaient conduit à une planification moins précise, diminuant ainsi leur valeur stratégique.

Recommandation n° 1

La Commission devrait intervenir davantage dans la planification stratégique de Jaspers, pour l'ensemble de ses différentes activités, en gardant à l'esprit que l'initiative ne devait être au départ que temporaire. En particulier, elle devrait prendre les mesures ci-après.

- a) Adapter la planification stratégique générale des opérations de Jaspers en fonction des besoins spécifiques des États membres et en conformité avec la politique de cohésion de l'UE. Les opérations de Jaspers devraient cibler les activités qui apportent le plus de valeur ajoutée.
- b) Définir clairement les échéances et les critères qui permettront d'abandonner l'initiative quand ses principaux objectifs auront été atteints.
- c) Intégrer la stratégie globale de Jaspers dans la planification annuelle de ses activités dans les États membres. Cette planification devrait permettre d'établir des priorités spécifiques par État membre et par secteur conformément à la législation et aux politiques de l'UE.
- d) Préciser davantage les rôles et responsabilités des principales parties prenantes pour renforcer la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte.
- e) Veiller à ce que Jaspers établisse des modalités de travail complètes, pratiques et claires entre ses services et toutes les DG de la Commission concernées, la BEI et les États membres.

Délai de mise en œuvre: fin 2018.

123. Nous avons relevé de graves faiblesses dans la mise en place de la fonction IQR pour la période de programmation 2014-2020, ainsi qu'un risque élevé de partialité concernant la fonction de conseil de Jaspers. Par ailleurs, bien que les évaluations indépendantes de la qualité soient un élément déterminant du processus d'approbation des grands projets par la Commission, celle-ci n'a eu aucune prise directe sur la manière dont elles étaient réalisées, s'exposant ainsi au risque qu'elles ne soient pas effectuées comme prévu. Les décisions

d'approbation des grands projets par la Commission sont en pratique prises par Jaspers, qui est responsable de l'évaluation indépendante de la qualité.

124. Les évaluations indépendantes de la qualité visaient à rationaliser le processus d'approbation des grands projets par la Commission. Néanmoins, fin 2016, les services de Jaspers n'étaient pas parvenus à passer des accords sur les modalités opérationnelles avec plusieurs États membres censés soumettre le plus grand nombre de grands projets. En outre, la Commission a décidé de recourir à un autre type d'évaluation proposé par la même division de Jaspers, à savoir la procédure d'évaluation après soumission, pour la plupart des grands projets. Cette procédure a permis d'écourter considérablement le délai d'approbation des grands projets par la Commission.

Recommandation n° 2

- a) La Commission devrait prendre immédiatement des mesures pour atténuer le risque – élevé – que Jaspers ne se montre pas totalement impartiale lors des évaluations indépendantes de la qualité des projets ayant bénéficié de ses conseils. Pour la période post-2020, la Commission devrait cesser d'appliquer les procédures IQR proposées dans le cadre de l'initiative aux grands projets ayant bénéficié précédemment des conseils de Jaspers.
- b) La Commission devrait pouvoir accéder sans restriction aux documents pertinents afin de vérifier la qualité des procédures IQR de Jaspers.

Délai de mise en œuvre: immédiatement.

Jaspers a eu une incidence sur la qualité des projets, mais n'a pas été en mesure d'avoir un impact sur l'absorption des fonds

125. Globalement, nous avons constaté que Jaspers avait eu une incidence positive sur la qualité de la documentation relative aux projets. Nous avons également observé que l'assistance apportée par l'initiative était relativement complète, quel que soit le moment précis de l'intervention de Jaspers. Les ISC de Pologne et de Croatie l'ont toutes deux

confirmé lors de l'audit coordonné. Pendant la période de programmation 2007-2013, la Commission mettait en général moins de temps pour approuver les grands projets lorsqu'ils avaient bénéficié de l'assistance de Jaspers. Nous avons observé que le délai d'approbation des grands projets a été écourté pour la période de programmation 2014-2020.

126. Dans la plupart des cas, Jaspers a globalement eu une incidence sur au moins un des quatre paramètres liés à la qualité des grands projets audités. Cependant, au cours de nos visites, nous n'avons pu constater que dans quelques cas seulement des améliorations sensibles en ce qui concerne la portée prévue, les réalisations et résultats attendus, ou encore l'incidence des grands projets ayant bénéficié de l'assistance de Jaspers (par exemple moins d'éléments économiquement injustifiés dans les projets).

127. Nous avons observé que l'initiative n'avait aucun impact sur le calendrier de mise en œuvre des grands projets. Même si Jaspers avait prodigué des conseils à cet égard, tous les projets visités accusaient des retards. Plus d'un tiers des projets a dû être divisé en phases et reporté en partie à la période de programmation 2014-2020.

128. Au cours de nos audits de conformité réalisés en 2014 et en 2015, il s'est avéré que les grands projets soutenus par l'initiative présentaient souvent moins d'erreurs concernant la légalité et la régularité.

129. Nous n'avons observé aucun impact de l'initiative Jaspers sur la portée, les réalisations, les résultats, l'incidence, le coût ou les délais d'achèvement attendus des projets de moindre ampleur repris dans notre échantillon d'audit, sauf dans un cas. Nous avons également relevé qu'il n'existait aucune disposition appropriée permettant d'assurer aux bénéficiaires, aux autorités nationales, à Jaspers et à la Commission un échange d'informations satisfaisant sur la manière de tirer au mieux profit des conseils délivrés par l'initiative aux projets de moindre ampleur.

130. Pour la période de programmation 2007-2013, nous avons constaté que Jaspers n'avait généralement pas été en mesure d'avoir une incidence sur l'absorption des fonds de l'UE. Cela a principalement été dû à la modification de la législation en 2009, qui a autorisé le décaissement des fonds de l'UE avant que la Commission n'ait formellement approuvé le

projet concerné. Dans plus de la moitié des projets audités, les déclarations de dépenses avaient en effet été présentées à la Commission avant qu'elle n'arrête sa décision, rendant l'avantage escompté de l'assistance de Jaspers moins intéressant. Dans les cas restants, les retards dans la mise en œuvre ont entraîné le report de la présentation des premières déclarations de dépenses à la Commission, même si la décision de cette dernière était déjà disponible.

Recommandation n° 3

- a) La Commission devrait cibler la nature de l'assistance de Jaspers en fonction du stade de développement d'un projet. En particulier, Jaspers devrait centrer son attention sur le contenu des projets plutôt que sur la documentation y afférente et ne plus délivrer de conseils aux projets déjà approuvés par les autorités nationales.
- b) La Commission devrait continuer à axer l'initiative sur la fourniture de services de conseil aux grands projets. Jaspers devrait cependant pouvoir apporter son assistance, dans des cas exceptionnels, à des projets de moindre ampleur et dans le cadre de missions transversales d'ordre stratégique liées à des projets. Le cas échéant, l'assistance devrait être fournie en consultation avec la Commission.

Délai de mise en œuvre: d'ici à la mi-2018.

L'incidence de Jaspers sur les capacités administratives des États membres ne s'est pas encore traduite par une moindre dépendance par rapport à l'assistance fournie

131. En règle générale, les autorités nationales et les bénéficiaires des projets ont déclaré que Jaspers avait un impact positif sur leurs capacités administratives, même si certains reconnaissaient qu'ils restaient très dépendants de l'assistance apportée par l'initiative. Les ISC de Croatie et de Pologne ont fait à peu près le même constat pendant l'audit coordonné. Nous n'avons relevé aucun élément probant attestant que les capacités administratives avaient effectivement été renforcées. Pour près de deux tiers (67 %) des missions transversales contrôlées, nous n'avons observé aucun impact de cette nature.

132. Nous avons observé qu'au fil du temps, l'initiative Jaspers avait été davantage axée sur le renforcement des capacités administratives des États membres. Nous avons aussi constaté que, pendant la période de programmation 2014-2020, la Commission avait adopté une approche plus proactive et mieux coordonnée en ce qui concerne les mesures visant à renforcer les capacités administratives des États membres. Cependant, pour ce qui est de la stratégie d'assistance technique mise en place par la Commission, nous n'avons relevé aucune référence à une quelconque coordination entre les activités de renforcement des capacités menées par la Commission et celles entreprises par Jaspers.

133. Nous avons constaté que l'assistance de Jaspers avait été davantage sollicitée pour les missions susceptibles d'avoir un impact stratégique et que l'initiative avait eu une incidence considérable (33 %) ou modérée (22 %) sur plus de la moitié des missions transversales présentant un potentiel stratégique que nous avons audités.

Recommandation n° 4

- a) La Commission devrait intégrer les activités de l'initiative dans sa propre stratégie d'assistance technique, afin de mieux coordonner avec Jaspers les activités permanentes (par opposition aux activités ponctuelles) visant à développer les capacités administratives des États membres. À cet égard, les activités de Jaspers devraient compléter celles de la Commission, en étant axées sur les secteurs, les domaines et les États membres où les capacités administratives sont insuffisantes.
- b) La Commission devrait ajuster progressivement le rôle, la nature et l'intensité des activités de Jaspers relatives au renforcement des capacités dans les États membres de manière à inciter ceux-ci à atteindre durablement un niveau suffisant en la matière.

Délai de mise en œuvre: d'ici à la fin de 2018.

Des faiblesses importantes dans la planification, le suivi et l'évaluation des activités de Jaspers compromettent le bon fonctionnement de l'initiative

134. Nous avons décelé des faiblesses importantes dans la planification et le suivi des activités de Jaspers. Nous avons constaté que Jaspers et la Commission avaient axé leur suivi sur les réalisations. Lorsque des valeurs cibles avaient été fixées pour effectuer ce suivi, elles étaient soit définies de manière imprécise, soit utilisées de façon non uniforme. Les seuls résultats ayant régulièrement fait l'objet d'un suivi et de rapports étaient ceux de l'activité de conseil de Jaspers aux grands projets, le critère étant la rapidité avec laquelle la Commission adoptait les décisions d'approbation. Comme nous l'avons expliqué au ***point 130***, cet indicateur a pratiquement perdu toute pertinence à partir de 2009. Nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant que Jaspers ou la Commission avaient assuré le suivi de l'incidence des activités de l'initiative sur les capacités administratives des États membres. Dans les quatre États membres visités, nous n'avons pas non plus obtenu d'élément attestant l'existence de procédures bien définies en matière de suivi et d'évaluation des résultats et de l'impact global de l'assistance de Jaspers.

135. Deux évaluations de l'initiative Jaspers ont été réalisées, l'une par la BEI, l'autre au nom de la Commission. Aucune d'elles ne concernait la performance de l'initiative dans le cadre des différentes missions liées aux projets de moindre ampleur. Par ailleurs, ces deux évaluations ont fait état de faiblesses significatives; comme nous l'indiquons en conclusion au ***point 122***, elles n'ont été corrigées que dans une certaine mesure.

136. Nous avons relevé que la manière dont les conseils de Jaspers avaient été appliqués n'avait fait l'objet que d'un suivi limité. Nous avons observé que Jaspers n'avait que rarement vérifié si ses conclusions et ses recommandations avaient été suivies d'effet pendant le processus d'approbation des grands projets. Nous avons également constaté que le système de suivi de Jaspers ne contenait aucune information sur la mise en œuvre effective des projets ayant bénéficié de l'assistance de l'initiative, notamment les retards d'exécution, les dépassements de coûts et les problèmes liés aux marchés publics. Nous n'avons collecté aucun élément probant attestant que la Commission avait fourni des informations en retour à Jaspers concernant la mise en œuvre des projets.

137. Nous estimons, en conclusion, que le suivi concernant l'efficience et l'efficacité de Jaspers présente des faiblesses. Les données relatives aux intrants enregistrées dans les systèmes de Jaspers n'étaient pas suffisamment fiables pour pouvoir être exploitées valablement à des fins d'analyse des intrants. Les indicateurs de réalisation ont été systématiquement utilisés, mais pas les indicateurs de résultat. En outre, ces deux types d'indicateur présentaient des lacunes. Les deux évaluations de Jaspers, réalisées en 2010 et en 2012, suggéraient de poursuivre l'initiative et indiquaient les insuffisances à corriger.

138. La Commission a commencé à appliquer des frais standard uniformes, ce qui a réduit le coût total de Jaspers. En dépit du nouveau calcul et, par suite, de la baisse du coût de Jaspers pour l'année 2015, la contribution de la Commission est demeurée inchangée. Nous n'avons obtenu aucun élément probant attestant que les frais standard concernant le personnel fourni par la BEI avant l'harmonisation correspondaient raisonnablement aux frais de personnel réellement supportés. La BEI n'a pas souhaité fournir d'informations sur les coûts réels (effectivement supportés) de Jaspers et la Commission n'a que partiellement répondu à nos questions concernant la plausibilité des coûts standard utilisés jusqu'en 2014 pour calculer le coût du personnel mis à la disposition de l'initiative par la BEI.

Recommandation n° 5

- a) La Commission devrait mettre en place un système de suivi complet pour pouvoir déterminer dans quelle mesure les objectifs à court et à long terme de l'initiative Jaspers ont été atteints, et ce pour tous les services fournis par celle-ci.
- b) La Commission devrait veiller à ce que les évaluations futures de l'initiative soient suffisamment approfondies et tirer des conclusions sur la réalisation ou non de ses principaux objectifs.
- c) La Commission devrait prendre des mesures pour optimiser l'efficience et l'efficacité de Jaspers, notamment en veillant à ce que le coût réel de l'assistance fournie pour chaque mission fasse l'objet d'un suivi fiable et soit comparé aux réalisations et aux résultats de l'initiative.

- d) La Commission devrait faire en sorte que les coûts de Jaspers soient raisonnables et qu'ils correspondent aux coûts effectivement supportés.

Délai de mise en œuvre: d'ici à la mi-2018.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M^{me} Iliana IVANOVA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 29 novembre 2017.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

**Nombre total de missions assignées à Jaspers pendant les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020,
ventilées selon leur type et leur état d'avancement**

| Type de missions | 2007-2013 | | | | | | | 2014-2020 | | | | | | | Total général |
|---------------------------------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|-----------|-------------|-----------|------------|------------|------------|------------|----------|------------|---------------|
| | ACCEPTÉES | EN COURS | TERMINÉES | SUSPENDUES | SUPPRIMÉES | REJETÉES | SOUS-TOTAL | ACCEPTÉES | EN COURS | TERMINÉES | SUSPENDUES | SUPPRIMÉES | REJETÉES | SOUS-TOTAL | |
| Grands projets | 3 | 33 | 652 | 25 | 172 | 31 | 916 | 23 | 252 | 55 | 12 | 25 | 0 | 367 | 1283 |
| Projets de moindre ampleur | 0 | 5 | 168 | 7 | 47 | 4 | 231 | 4 | 29 | 27 | 7 | 4 | 0 | 71 | 302 |
| Appui transversal | 5 | 17 | 143 | 1 | 54 | 1 | 221 | 9 | 46 | 50 | 10 | 28 | 1 | 144 | 365 |
| Renforcement des capacités | 2 | 1 | 9 | 0 | 2 | 0 | 14 | 8 | 24 | 12 | 0 | 1 | 0 | 45 | 59 |
| Évaluation après soumission | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 28 | 0 | 0 | 0 | 28 | 28 |
| Évaluation indépendante de la qualité | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 |
| Total général | 10 | 56 | 972 | 33 | 275 | 36 | 1382 | 44 | 352 | 175 | 29 | 58 | 1 | 659 | 2041 |

Acceptée – une mission acceptée officiellement par Jaspers, mais pour laquelle l'activité de conseil n'a pas encore commencé.

En cours – une mission dans le cadre de laquelle l'activité de conseil de Jaspers est en cours.

Terminée – une mission menée à terme et pour laquelle Jaspers a établi une note concernant l'exécution des actions.

Suspendue – une mission momentanément arrêtée par un État membre ou par Jaspers.

Annulée – une mission supprimée par un État membre.

Rejetée – une demande de mission officiellement présentée, mais refusée par Jaspers.

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par Jaspers (au 31 décembre 2016).

ANNEXE II**Vue d'ensemble des missions auditées¹**

| # | Références des missions | Dénomination des missions | Période de programmation | État membre | Examinées sur place |
|--|-------------------------|--|--------------------------|-------------|---------------------|
| Missions individuelles liées à de grands projets | | | | | |
| 1 | 2011 085 HR WAT WAT | Distribution d'eau et traitement des eaux résiduaires à Vukovar | 2007-2013 | Croatie | 1 |
| 2 | 2011 086 HR WAT WAT | Distribution d'eau et traitement des eaux résiduaires à Osijek | 2007-2013 | Croatie | 2 |
| 3 | 2013 083 HR ROD ROD | Liaison routière avec la Dalmatie du Sud | 2014-2020 | Croatie | 3 |
| 4 | 2015 071 HR ROD ROD | Pont de Peljesac | 2014-2020 | Croatie | |
| 5 | 2012 095 HR AMT RAL | Modernisation et construction d'une deuxième voie sur le tronçon Dugo Selo – Križevci de la ligne ferroviaire | 2007-2013 | Croatie | 4 |
| 6 | 2011 080 HR SWE SLW | Élaboration de la documentation concernant la remise en état d'un site très pollué par des déchets (point noir): fosse de Sovjak | 2014-2020 | Croatie | - |
| 7 | 2006 086 MT ENV WAT | Gestion des eaux pluviales | 2007-2013 | Malte | 5 |
| 8 | 2008 188 MT WAT FLP | Malte – Programme national d'aide en cas d'inondations | 2007-2013 | Malte | |
| 9 | 2008 192 MT WAT WAT | Épuration des eaux usées dans le sud de Malte | 2007-2013 | Malte | |
| 10 | 2010 031 MT MIS R&D | Centre oncologique – Hôpital Mater Dei | 2007-2013 | Malte | 7 |
| 11 | 2011 023 MT ROD ROD | Analyse préliminaire des aspects clés concernant le choix d'une liaison par tunnel routier entre Malte et Gozo | 2014-2020 | Malte | - |
| 12 | 2006 089 MT TRA ROD | Modernisation du réseau routier RTE-T | 2007-2013 | Malte | 8 |
| 13 | 2009 255 PL RAL RAL | Achat de matériel roulant pour la compagnie polonaise PKP Intercity | 2007-2013 | Pologne | 9 |
| 14 | 2009 272 PL KE R&D | Centre des matériaux et technologies de pointe (CEZAMAT) | 2007-2013 | Pologne | 10 |
| 15 | 2009 273 PL KE R&D | CENT III – Centre des sciences biologiques et chimiques de l'université de Varsovie | 2007-2013 | Pologne | 11 |
| 16 | 2009 168 PL WAT WAT | Station d'épuration des eaux résiduaires de Żywiec – phase II | 2007-2013 | Pologne | 12 |
| 17 | 2010 059 PL WAT WAT | Gestion de l'eau et des eaux résiduaires à Myślenice | 2007-2013 | Pologne | 13 |
| 18 | 2008 027 PL TRA ROD | Route express S-69 Bielsko-Biała – Żywiec, section Wilkowice/Łodygowice – Żywiec | 2007-2013 | Pologne | 14 |
| 19 | 2006 001 PL ENV WAT | Barrage de Włocławek sur la Vistule | 2007-2013 | Pologne | - |
| 20 | 2011 115 RO KEW R&D | Projet <i>Extreme Light Infrastructure</i> dans le domaine de la physique nucléaire | 2007-2013 | Roumanie | 15 |
| 21 | 2009 197 RO RAL RAL | Modernisation du tronçon ferroviaire Coşlariu - Sighişoara | 2007-2013 | Roumanie | 16 |
| 22 | 2010 155 RO WAT WAT | Extension et modernisation de l'infrastructure des eaux résiduaires à Bucarest | 2007-2013 | Roumanie | 17 |
| 23 | 2009 146 RO ROD ROD | Construction du tronçon d'autoroute Cernavodă – Constanţa (TEN-T 7) | 2007-2013 | Roumanie | 18 |
| 24 | 2010 141 RO RAL RAL | Remise en état des ponts ferroviaires enjambant le Danube | 2007-2013 | Roumanie | 19 |
| 25 | 2007 068 RO ENV WAT | Remise en état et modernisation des systèmes d'adduction d'eau et de collecte des eaux usées dans le comté de Prahova | 2007-2013 | Roumanie | 20 |
| Missions individuelles liées à des projets de moindre ampleur | | | | | |
| 1 | 2013 189 HR KEE RDI | Infrastructures de recherche sur le campus de l'université de Rijeka | 2007-2013 | Croatie | 1 |
| 2 | 2014 101 HR ROD ROD | Achèvement de la voie d'accès express de Ploče et construction d'une route reliant le port et la ville de Ploče | 2007-2013 | Croatie | 2 |
| 3 | 2007 121 MT TRA POR | Remise à neuf et mise à niveau des brise-lames et autres infrastructures maritimes | 2007-2013 | Malte | 3 |
| Missions transversales | | | | | |
| 1 | 2012 008 HR WAT WAT | Établissement de lignes directrices relatives à l'ACA | 2007-2013 | Croatie | 1 |
| 2 | 2014 073 HR KEE RDI | Soutien à l'élaboration du PO Compétitivité et cohésion pour 2014-2020 | 2014-2020 | Croatie | 2 |
| 3 | 2011 031 MT ROD ROD | Élaboration d'un plan directeur de transport national | 2014-2020 | Malte | 3 |
| 4 | 2008 103 MT HOR MUL | Soutien à la vérification des ACA et des études de faisabilité financières | 2007-2013 | Malte | 4 |
| 5 | 2010 067 PL WAT WAT | Examen des projets liés à l'eau et aux eaux résiduaires relevant de l'axe prioritaire I | 2007-2013 | Pologne | 5 |
| 6 | 2010 077 PL SWE SLW | Stratégie en matière de gestion des boues d'épuration pour la Pologne | 2007-2013 | Pologne | 6 |
| 7 | 2013 246 RO KEE RDI | Soutien à l'élaboration du PO Compétitivité pour 2014-2020 | 2014-2020 | Roumanie | 7 |
| 8 | 2011 032 RO WAT WAT | Soutien à la constitution d'une réserve de projets pour 2014-2020 dans le secteur hydrique | 2014-2020 | Roumanie | 8 |
| 9 | 2009 094 RO WAT WAT | Gestion des inondations – Stratégie nationale | 2007-2013 | Roumanie | 9 |

¹ Sur 25 missions contrôlées relatives à de grands projets, 22, portant sur 20 grands projets, ont été examinées sur place. Les trois missions restantes ont fait l'objet d'un contrôle documentaire. Les trois projets de moindre ampleur et les neuf missions transversales ont également été contrôlés sur place.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«ASSISTANCE CONJOINTE À LA PRÉPARATION DE PROJETS DANS LES RÉGIONS EUROPÉENNES (INITIATIVE JASPERS) – IL EST TEMPS DE MIEUX CIBLER LES ACTIONS»

SYNTHÈSE

I. L'initiative Jaspers a été conçue officiellement sous la forme d'un partenariat entre la Commission (DG REGIO), la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) (ainsi que la banque de développement allemande Kreditanstalt für Wiederaufbau pour une partie de la période couverte par l'audit). Depuis 2013, les DG MOVE et NEAR ont attribué des missions et des fonds supplémentaires à Jaspers dans le but de soutenir la préparation de projets dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP).

IV. L'activité de Jaspers est liée aux périodes de programmation financière et son rôle premier était d'aider les 12 États membres de l'Union à préparer des grands projets. À la suite de l'évaluation à mi-parcours de l'initiative en 2012 et en raison de l'intérêt manifesté par les États membres, il a été décidé d'étendre sa fonction à d'autres domaines d'intervention et aux mesures de renforcement des capacités a été décidé.

En 2014 et 2015, de nouveaux programmes opérationnels ont été négociés, en mettant davantage l'accent sur l'aspect stratégique. L'aide accordée à des projets de moindre ampleur répondait à un besoin réel exprimé par les États membres. En pareils cas, l'intervention de Jaspers était justifiée par la priorité élevée accordée à un projet donné et par la complexité de celui-ci. Étant donné que l'intervention de Jaspers dans des projets de moindre ampleur constituait, de fait, une amplification de sa portée initiale, la valeur ajoutée de ces missions et leur reproductibilité dans d'autres projets similaires ont fait l'objet de vérifications.

V. Lors de l'élaboration des évaluations indépendantes de la qualité, la Commission a examiné les risques pertinents. La solution retenue a été jugée proportionnée compte tenu du statut d'institution de l'Union européenne de la BEI. Les rapports relatifs à la procédure d'évaluation indépendante et les rapports consultatifs sont préparés par des équipes différentes de Jaspers et les documents finaux comportent en outre la signature de la direction. Le comité de pilotage Jaspers adoptera officiellement un nouveau manuel des procédures régissant la réalisation de ces évaluations en décembre 2017. Le manuel décrira comment la fonction d'évaluation est assurée de manière indépendante des fonctions de conseil.

VII. Dans certains cas, les efforts de Jaspers ont permis une véritable amélioration de la capacité de l'État membre concerné en matière de gestion de la préparation de projets. L'approbation rapide des projets par la Commission (et les rapports d'évaluation après soumission) pour la période 2014-2020 confirme par ailleurs qu'ils étaient de bonne qualité.

VIII. Les états financiers annuels audités dans le cadre de l'initiative Jaspers sont fournis à la Cour des comptes depuis 2006. Selon la méthode prévue dans les conventions de contribution annuelles et, par la suite, dans un accord global (accord-cadre financier et administratif - ACFA) conclu entre la Commission et la BEI, portant sur l'ensemble des initiatives conjointes, les frais de personnel de Jaspers sont calculés sur la base d'un prix standard que la Commission a accepté de payer pour les services fournis par la BEI.

Globalement, les tarifs de l'accord-cadre précité ont contribué à une harmonisation et à une simplification accrues des modalités contractuelles entre la Commission et la BEI concernant les dispositifs d'assistance technique spécifiques.

La Commission estime que l'ACFA respecte les dispositions prévues dans le règlement financier. L'article 124 du règlement financier autorise l'utilisation de montants forfaitaires et de taux forfaitaires et s'applique à l'ACFA.

IX.

a) La Commission accepte la recommandation.

b) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

c) La Commission accepte partiellement la recommandation, car il convient de continuer de proposer cette initiative également dans le cadre de projets après l'approbation nationale et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

d) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

e) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

La Commission rappelle cependant que les «dépenses» encourues dans le cadre de l'initiative Jaspers sont définies sur la base de l'accord-cadre ACFA.

INTRODUCTION

7. En effet, les priorités de l'initiative pour la période 2007-2013 ont été fixées à l'origine dans le protocole d'accord de 2006. Celles-ci ont néanmoins évolué au fil du temps en fonction de l'expérience et des décisions stratégiques du comité de pilotage. Ces objectifs ont été repris dans les conventions de subvention spécifiques annuelles entre la Commission et la BEI. Les priorités pour la période 2014-2020 sont définies dans l'accord-cadre de partenariat (ACP).

Les projets de moindre ampleur pourraient bénéficier d'un soutien dans les États membres plus petits ayant un petit nombre de grands projets. Cela a été expliqué dans le document de réflexion publié en 2005 et dans les documents d'orientation et juridiques ultérieurs.

OBSERVATIONS

23. L'orientation stratégique de Jaspers a évolué au fil du temps pour s'adapter aux changements de son environnement. L'initiative Jaspers est devenue opérationnelle fin 2006 (elle a mené trois missions cette année-là); il était donc trop tôt, à la mi-2007, pour évaluer les résultats. L'aggravation de la crise économique et financière à partir de l'automne 2008 a entraîné certaines décisions qui ont eu une incidence sur les activités de l'initiative. L'initiative Jaspers a permis de répondre avec souplesse et pragmatisme à l'évolution des circonstances.

Son principal défi était de s'assurer que les États membres préparent un nombre suffisant de grands projets de qualité susceptibles d'être approuvés et mis en œuvre. C'est la raison pour laquelle d'autres aspects intéressants des activités de Jaspers sont restés inchangés et ont été traités ultérieurement lorsque la capacité technique des États membres à préparer de grands projets s'est améliorée et qu'il a été accordé davantage d'importance à la question de la stabilité et des effets d'entraînement.

Dès le début, Jaspers a permis d'améliorer la capacité technique des États membres grâce à l'apprentissage par la pratique, les autorités nationales ayant collaboré avec Jaspers au fur et à mesure de l'avancement des missions.

24. La Commission et la BEI souhaitent signaler que les plans d'action présentent, de facto, une évaluation des besoins, dans le cadre de laquelle les États membres ont la possibilité de mentionner leurs besoins en matière d'assistance technique.

Les dates de soumission des grands projets sont indiquées dans les programmes opérationnels de 2014-2020 sur la base des propositions des États membres. Il appartient aux États membres de proposer des grands projets et de vérifier l'état d'avancement de la préparation de chaque projet.

L'évaluation des besoins pour la période 2014-2020 s'est appuyée sur les informations fournies par les États membres, ce qui fondé en ce qui concerne le nombre de projets, mais ambitieux du point de vue du calendrier de présentation.

25. L'absorption des fonds de l'Union n'est pas un objectif en soi. Si des projets de grande qualité sont élaborés en temps utile, alors le taux d'absorption des fonds sera probablement élevé. Les objectifs assignés à l'initiative par la Commission étaient clairs, même s'ils étaient parfois difficiles à atteindre. Sur le plan juridique, le règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission définit pour la première fois les critères de qualité des grands projets relevant de la politique de cohésion. De plus, et ce pour la première fois également, les exigences de base concernant l'analyse coût-avantage prévues dans le règlement d'exécution (UE) 2015/207, ainsi que le guide publié à cet égard en 2014, fournissent des orientations complètes et détaillées en ce qui concerne la qualité des investissements publics.

26. L'assistance fournie par Jaspers comportait un processus d'apprentissage par la pratique et a donc permis de renforcer les capacités des administrations nationales. C'est l'une des raisons pour lesquelles une partie importante du personnel affecté à l'initiative a d'emblée été placée dans les bureaux régionaux, ce qui lui permet de se rapprocher des bénéficiaires. Le renforcement des capacités techniques ne doit pas nécessairement être identifié comme une activité distincte pour avoir une incidence.

La capacité technique est une notion abstraite pouvant être observée indirectement, notamment grâce à des projets mieux préparés au fil du temps. Cela s'est vérifié clairement avec la diminution du pourcentage de projets interrompus, par exemple.

27. Dans la pratique, la rapidité de l'amélioration des capacités des États membres à préparer des projets de haute qualité et à les mettre en œuvre varie fortement. Parallèlement, les autorités publiques des pays bénéficiaires ont renforcé leur capacité nationale en matière d'utilisation efficace des fonds de l'Union et ont donc fait nettement moins appel au soutien de Jaspers. En réalité, Jaspers est limitée dans le temps par la durée du PP. La Commission et la BEI décideront s'il y a lieu de prolonger l'initiative par un nouveau PP, en s'appuyant sur leur évaluation des besoins de soutien continu et sur la demande des États membres.

28. Les rôles de la Commission et de la BEI sont clairement définis dans les conventions de contribution annuelle pour la période 2007-2013 ainsi que dans l'accord-cadre de partenariat et les conventions de subvention spécifiques pour la période 2014-2020. Les services de conseil de Jaspers sont destinés aux États membres. Ces derniers participent également aux réunions annuelles des parties prenantes de Jaspers.

Pour la période 2014-2020, les services de conseil et l'évaluation indépendante de la qualité sont destinés aux États membres, tandis que l'évaluation après soumission est effectuée à la demande de la Commission. Ce point est clair pour toutes les parties concernées.

29. Voir la réponse de la Commission et de la BEI au point 28. Les modalités formelles entre les services de la Commission et la BEI mentionnées dans la réponse concernant le point précité sont signées chaque année.

Ces modalités fixent également les principes qui régissent l'interaction entre Jaspers et le bénéficiaire. Il existe des fiches de projet qui indiquent clairement quels seront les services fournis par Jaspers dans le cadre de chaque mission.

La question du suivi des résultats dans le cas des projets de moindre ampleur est distincte de celle des modalités de travail et de celle de la méthode utilisée. En l'absence d'une demande de financement et d'une procédure d'approbation au niveau de la Commission, le suivi précis de l'avancement des projets de moindre ampleur s'avère plus difficile et doit être envisagé d'une manière moins formelle.

En matière de politique de cohésion, l'approbation des projets de moindre ampleur incombe clairement aux États membres.

30. Les modalités de travail ont été délibérément élaborées pour être communes à tous les États membres, la cohérence et la rapidité étant des facteurs importants. Quelques changements mineurs ont fait l'objet de négociations lorsque les États membres ont émis de vives objections, mais l'intention était de respecter autant que possible un mode de fonctionnement standard. Plus le document est long et détaillé, plus il y a de possibilités de désaccord et de demandes de mesures spéciales.

Les modalités de travail ne constituent pas une obligation légale; il s'agit plutôt d'un outil visant à faciliter le dialogue avec les États membres, surtout dans un contexte où les interlocuteurs varient. Leur principal objectif est d'exposer les droits et les obligations des deux parties.

Si différentes pratiques ont été développées, toutes respectent les modalités de travail et le mandat de Jaspers afin de s'adapter au contexte spécifique d'un pays donné. Comme indiqué précédemment, c'est aux États membres que revient l'initiative de faire appel à Jaspers (qui peut décider d'accepter ou non la mission après avoir consulté la DG REGIO).

31. Il n'y avait aucune raison pour que Jaspers formalise les modalités opérationnelles avec la Commission en 2007-2013 puisque Jaspers fonctionnait avant tout pour les États membres. Toutefois, pour la période 2014-2020, les parties établiront formellement les aspects des évaluations après soumission au cours du premier trimestre de 2018.

Jaspers a élaboré en 2006 une sorte de rapport concernant ses réalisations, même si l'expression «note concernant l'exécution des actions» n'a été utilisée que plus tard. La note concernant l'exécution des actions est clairement fondée sur le formulaire de demande relative à un grand projet, comme le montre la comparaison entre les deux documents.

Au début, certains États membres étaient quelque peu réticents à l'idée de fournir un rapport portant sur l'achèvement du projet à la Commission. Jaspers les a encouragés à le faire, afin d'informer la Commission sur les conseils fournis dans le cadre de l'initiative et de lui permettre de tirer des conclusions plus éclairées. Finalement, tous les États membres ont décidé d'en faire une pratique courante et, selon nous, ceci est le fruit d'une relation de confiance tissée entre Jaspers et les autorités nationales ayant bénéficié de l'assistance de l'initiative.

La note concernant l'exécution des actions est l'outil qui permet d'officialiser la mission auprès du bénéficiaire. Jaspers adapte régulièrement ce format, à la lumière de l'expérience acquise, pour optimiser son utilité.

32. La Commission et la BEI sont à la fois des parties prenantes et des partenaires de Jaspers, mais elles ne sont pas ses clientes dans la note concernant l'exécution des actions.

33. L'assistance fournie dans le cadre de l'initiative Jaspers est fournie indépendamment des prêts de la BEI (le document de réflexion publié en 2005 stipule que la BEI ou la BERD ne sont aucunement tenues d'accorder des prêts aux États membres et que rien n'oblige ces derniers à demander un prêt à la BEI ou à la BERD).

De plus, la BEI, la BERD et d'autres prêteurs potentiels peuvent être considérés comme des bénéficiaires indirects des résultats de Jaspers.

34. La majeure partie du travail de préparation du projet, comme la préparation des documents de base du projet, tels que l'étude de faisabilité ou l'étude d'impact sur l'environnement, est réalisée par les États membres par l'intermédiaire de consultants. Le rôle de Jaspers est de diriger ou de commenter la réalisation de ces documents. Jaspers ne concurrence pas les consultants externes lors de la réalisation ce travail. Son rôle et celui des consultants sont distincts, mais complémentaires.

Sur quelque 830 missions liées à des projets menées par Jaspers en 2015, moins de 1 % comprenait des services de consultants qui ont participé directement à certaines parties des documents finaux du projet.

36. Le recours à des consultants supplémentaires était lié à des cas spécifiques et limités pour lesquels la note concernant l'exécution des actions de Jaspers ne pouvait pas être utilisée pour la prise de décision. Les ordonnateurs ont donc jugé nécessaire d'avoir un deuxième avis sur le projet (cela s'est produit uniquement pendant la période de programmation 2007-2013).

En 2014-2020, la Commission a décidé de faire appel exclusivement à Jaspers pour l'évaluation de tous les grands projets [excepté pour les projets divisés en plusieurs phases conformément à l'article 103 du règlement portant dispositions communes (RPDC)], notamment grâce à la création de l'unité opérationnelle chargée de l'évaluation indépendante de la qualité qui effectue des contrôles supplémentaires.

37. Les priorités des États membres découlent d'une politique (par exemple, celle relative aux réseaux transeuropéens), de la législation (par exemple, la législation environnementale, telle que la directive relative au traitement des eaux usées) ou de priorités (par exemple, concernant la part maximale de certains secteurs dans le financement) et elles sont mises en œuvre par le biais de règles et de procédures convenues. Jaspers répond aux besoins d'assistance technique dans les limites d'un cadre d'action donné.

38. La mise en place de plans d'action évolutifs n'a en rien modifié les stratégies.

La notion de plans d'action évolutifs a été introduite dans le but de répondre aux demandes des États membres, souvent présentées de manière non coordonnée, en particulier à la fin de la période de programmation 2007-2013. Les plans d'action de Jaspers sont le résultat de discussions approfondies avec les États membres avant l'acceptation des missions, si bien qu'au moment où la demande est officiellement introduite, le taux d'acceptation est d'environ 98 %.

Les plans d'action sont communiqués à la Commission.

39. Les raisons d'annuler une mission peuvent être nombreuses: Jaspers peut estimer que les projets ne représentent pas un bon investissement et, partant, les abandonner; les projets peuvent être réduits et devenir des projets de moindre ampleur; l'évolution du taux de change peut transformer les grands projets en projets de moindre ampleur; les États membres peuvent retirer les projets pour des raisons internes, etc.

Les cas d'annulation de missions ne doivent pas uniquement être perçus de façon négative. En effet, dans certains cas, l'abandon peut être une valeur ajoutée de Jaspers puisque de cette façon les investissements sont réduits ou que les investissements qui ne permettent pas une utilisation optimale des ressources publiques limitées sont abandonnés.

41. Le travail par phases est par nature limité dans le temps et dépend du cycle de la période de programmation.

42. Jaspers accepte des missions transversales depuis le début, comme le montrent les plans d'action pour 2007. Le pourcentage de missions transversales est resté stable au fil des années.

43. Les partenaires de Jaspers ont tous accordé une grande importance à l'évaluation à mi-parcours de l'initiative et peu d'évaluations présentent un taux de suivi semblable dans leurs recommandations.

L'étude d'AECOM¹ est globalement positive quant à l'incidence de Jaspers.

44. Dans la lettre du directeur régional de la DG REGIO adressée à tous les États membres (à l'origine de grands projets) en mars 2014, la Commission (DG REGIO) a exposé les raisons pour lesquelles elle utilise les services d'évaluation de Jaspers.

La fonction d'évaluation indépendante de la qualité a été définie dans le RPDC sur la base de l'expérience acquise par les États membres dans le cadre de l'initiative. Il a donc été jugé superflu de procéder à une vérification de Jaspers selon les critères définis dans le règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission sur la base des compétences et des caractéristiques de Jaspers.

Réponse commune aux points 45, 46 et 47

Les évaluations indépendantes de la qualité sont également réalisées pour certains projets sans aucune intervention des services de conseil de Jaspers.

Le projet du manuel des procédures régissant la réalisation des évaluations indépendantes de qualité du début 2014 n'a jamais été approuvé et n'est donc pas valable. La séparation fonctionnelle de la sous-unité d'évaluation indépendante de la qualité de Jaspers et de celle des services de conseil est réelle puisque les équipes se trouvent dans des locaux différents et relèvent de supérieurs hiérarchiques différents. Dans un souci d'utilisation efficace des ressources, les experts de Jaspers qui n'ont pas assuré une fonction de conseil concernant un grand projet sont susceptibles de réaliser des évaluations pour l'unité chargée des évaluations indépendantes de la qualité. Jaspers a conçu une approche de gestion de la qualité qui se traduit par un manuel de la qualité, des diagrammes de processus et une répartition claire des rôles entre les activités de conseil et d'évaluation. Le manuel de qualité a été élaboré dans le cadre d'une approche de la qualité approuvée par le comité de pilotage et fera l'objet d'une validation externe par la Fondation européenne pour le management par la qualité.

Le comité de pilotage de Jaspers adoptera un nouveau manuel de qualité en décembre 2017. Le SAI a reçu un projet des diagrammes de processus pour les activités d'évaluation indépendante de la qualité et d'évaluation après soumission qui constitue la base des procédures correspondantes dans le nouveau manuel de qualité en question.

47. La DG REGIO a accepté les recommandations du SAI et a mis en place un plan d'action pour y donner suite.

48. Les rapports relatifs à la procédure d'évaluation indépendante et les rapports consultatifs sont préparés par des équipes différentes de Jaspers et les documents finaux comportent en outre la signature de la direction. Il est courant, tant dans le secteur public que privé, que les unités opérationnelles et les unités de contrôle de la qualité et d'audit relèvent du même responsable dans l'organisation (configuration admise notamment dans un certain nombre d'États membres dans

¹ Rapport d'évaluation de l'initiative Jaspers, décembre 2012

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/Jaspers_evaluation/final_report_131212.pdf)

lesquels les autorités de certification et de gestion sont placées sous l'autorité d'un même ministre). Il n'y a pas de raison pour que cela nuise à l'indépendance de la fonction d'audit ou de contrôle de la qualité.

Jusqu'à présent, il n'existe aucun élément de preuve pour démontrer l'existence de compromis dans les avis émis par l'équipe chargée de l'évaluation indépendante de la qualité. La Commission et la BEI réfléchiront toutefois à des mesures supplémentaires à prendre pour renforcer une perception du risque en matière d'indépendance.

49. Le Conseil et le Parlement européen ont créé, en tant que législateurs, l'évaluation indépendante de la qualité dans le but explicite de fournir une solution de rechange à l'évaluation des grands projets par la Commission. Le comité de pilotage de Jaspers adoptera un nouveau manuel de qualité en décembre 2017.

50. La Commission suit les dispositions juridiques du RPDC portant sur la fonction d'évaluation indépendante de la qualité. Les législateurs n'ont pas défini la notion de «faiblesse importante». Afin d'appliquer cette notion de manière homogène, la DG REGIO a défini dans ses procédures internes approuvées par sa direction quatre cas principaux dans lesquels une «faiblesse importante» peut être constatée et pour lesquels une décision négative de la Commission peut être proposée.

51. Il appartient aux États membres de décider s'ils ont recours à l'évaluation indépendante de la qualité. Les modalités de travail de l'évaluation indépendante de la qualité viennent d'être signées (octobre 2017) avec quatorze États membres, y compris la Roumanie, la République tchèque et l'Italie. Jaspers exige que les modalités de travail soient signées avant de lancer une évaluation indépendante de la qualité pour un projet donné.

52. Les prévisions de Jaspers étaient fondées sur les informations fournies par les États membres concernant les dates prévues de soumission des grands projets, reprises dans les programmes opérationnels.

La Commission considère que si le nombre de grands projets n'est pas optimiste, le calendrier de leur présentation l'était outre mesure. En septembre 2017, la DG REGIO a publié des données relatives aux grands projets sur l'Open Data Platform afin de sensibiliser les États membres à l'importance de la qualité des informations sur les grands projets.

L'utilisation de la fonction d'évaluation indépendante de la qualité est entravée par différentes règles portant sur la certification des dépenses – cette question sera traitée dans les modifications apportées au RPDC, actuellement examinées par le Conseil et le Parlement. Cela devrait renforcer l'intérêt des États membres pour le recours à l'évaluation indépendante de la qualité.

Le rôle de l'unité de Jaspers chargée des évaluations indépendantes de la qualité est de fournir non seulement des évaluations indépendantes de la qualité, mais également des rapports d'évaluation après soumission.

53. La procédure d'évaluation après soumission vise à garantir l'utilisation d'une méthode d'évaluation aussi proche que possible de l'évaluation indépendante de la qualité dans les demandes présentées directement à la Commission, sous le pilotage de l'unité chargée des évaluations indépendantes de la qualité située à Bruxelles. Elle permet de garantir des conditions équitables pour l'évaluation des demandes.

Les modalités de travail pour la procédure d'évaluation après soumission, et même les délais à respecter, sont décrites dans le document relatif aux procédures concernant les grands projets fourni à la DG REGIO le 22 juin 2015.

Néanmoins, la Commission et la BEI formaliseront les éléments clés de la coopération avec Jaspers en matière d'évaluation après soumission, pour faire suite à la demande de la Cour des comptes.

58. Les projets sont généralement préparés par des consultants engagés par les autorités de gestion. Jaspers ne les remplace pas, mais fournit une assistance méthodologique et soutient les autorités de gestion dans leur supervision.

59. Jaspers examine la documentation produite par le bénéficiaire lui-même ou avec l'aide de consultants externes. Par conséquent, dans de nombreux cas, le calendrier des services de conseil de Jaspers dépend de la capacité administrative des bénéficiaires et des consultants locaux.

60. La durée des missions quand l'intervention a lieu plus tard est imprévisible: elle est courte si les documents du projet présentent la qualité requise, mais très longue dans le cas contraire, dans la mesure où certains aspects pourraient devoir être revus depuis le début (par exemple, l'analyse des options). Il ne devrait pas y avoir de différence majeure au regard de la durée d'approbation puisqu'en raison de l'assistance apportée par Jaspers, les projets proposés présentent des normes de qualité semblables.

Une autre caractéristique de l'assistance apportée par Jaspers consistait à accorder la priorité aux projets complexes pour lesquels les États membres éprouvaient des difficultés dans l'élaboration des documents appropriés. Toutefois, remédier à la complexité des projets était une tâche ardue pour Jaspers et certains risques résiduels perdurent.

63. Dans de nombreux cas, les raisons de l'interruption avaient déjà été mentionnées dans la note concernant l'exécution des actions.

Il s'est notamment avéré très difficile pour Jaspers d'éliminer les lacunes décelées dans les procédures et la documentation liées à l'évaluation de l'impact environnemental, en particulier pour le secteur routier.

64. La situation s'est nettement améliorée pendant la période 2014-2020 au cours de laquelle (jusqu'à présent) la durée moyenne d'approbation des projets reçus en 2017 a diminué pour atteindre 84 jours civils. Cette amélioration est due à plusieurs facteurs, dont la réorientation stratégique de Jaspers, un meilleur cadre juridique et la réorganisation du système d'évaluation de la Commission.

68. L'assistance apportée par Jaspers a eu une incidence sur le coût prévu pour environ deux tiers des grands projets audités par la Cour des comptes (la Commission estime que ces économies s'élèvent à 175 millions d'euros). Cet échantillon couvre 3 % du nombre de missions menées par Jaspers.

69. Jaspers est souvent confrontée à des délais de mise en œuvre des projets peu réalistes et trop serrés. Les possibilités d'accélérer les délais de mise en œuvre des projets sont rares.

72. En matière de politique de cohésion, l'approbation des projets de moindre ampleur incombe clairement aux États membres.

75. En 2007-2013, après le début de la crise économique et financière survenue en 2008, la Commission a décidé de permettre aux États membres de certifier les dépenses et de présenter des demandes de remboursement sans soumettre de demandes relatives à des grands projets, brisant ainsi le lien entre les procédures d'approbation et de certification.

76. Des retards peuvent survenir pour des raisons totalement indépendantes de l'intervention de Jaspers. À titre d'exemple, des retards sont très fréquemment dus à des problèmes liés aux marchés publics.

77. Grâce aux règles de certification applicables aux grands projets pendant la période 2014-2020, l'initiative pourra avoir une incidence sur le rythme d'absorption des fonds car la certification des

dépenses des projets intervient seulement après la présentation des demandes de grands projets à la Commission.

79. Il existe des exemples qui illustrent clairement le renforcement des capacités administratives des États membres et de leurs institutions. En Pologne, par exemple, le service national des routes est parfaitement capable de préparer des projets de bonne qualité et aboutis.

L'investissement dans la capacité administrative est un processus à long terme qui exige des investissements dans les structures, les ressources humaines, les systèmes et les outils. En outre, la gouvernance dans le pays concerné est un facteur contextuel important.

Si Jaspers est un moyen important d'aider les États membres à renforcer leurs capacités administratives en matière de (grands) projets, cette initiative n'est pas le seul facteur déterminant du processus.

80. L'assistance apportée par Jaspers était avant tout axée sur la demande en fonction des besoins individuels des États membres et les actions liées à la capacité administrative devaient être élaborées en conséquence. De plus, l'initiative n'était pas la seule source de soutien; les États membres étaient également encouragés à utiliser l'assistance technique intégrée à leurs programmes de manière proactive et ciblée, notamment pour la formation de leurs effectifs et le recrutement d'experts externes.

81. Les mesures de renforcement des capacités existaient depuis le début des opérations grâce à l'apprentissage par la pratique et aux documents transversaux. Le réseautage et le partage des connaissances avaient lieu par le biais des réunions des parties prenantes, par exemple.

84. Jaspers n'est que l'un des facteurs déterminants de ce processus et cette initiative ne saurait être tenue pour seule responsable en cas d'absence d'incidence stratégique (directe). De nombreux autres facteurs, dont beaucoup au niveau de l'État membre, peuvent jouer un rôle en la matière.

85. La stratégie d'assistance technique est avant tout un document dans lequel sont fixées les dotations budgétaires pour les actions individuelles (en tenant compte des synergies et en évitant les chevauchements). Ce document n'est toutefois pas censé décrire également tous les mécanismes de coordination (formels et informels) établis entre les différentes initiatives.

Bien que la stratégie ne comporte aucune référence à une quelconque coordination entre les activités de renforcement des capacités proposées directement par la Commission et celles menées par Jaspers, cette coordination a bien eu lieu régulièrement et le risque de chevauchement a été évité.

87. Jaspers a apporté son soutien à environ 500 grands projets approuvés au cours de la période de programmation 2007-2013. Pour la période de programmation 2014-2020, le nombre de grands projets soutenus et/ou révisés par l'initiative est estimé à plus de 600. À cette estimation s'ajoutent l'augmentation convenue du soutien aux projets de moindre ampleur et au renforcement des capacités ainsi que l'intervention à un stade précoce dans les projets, dans la mesure du possible. Cette estimation a servi de base à l'augmentation du personnel dont le recrutement a été effectué de manière progressive afin d'adapter les effectifs à la charge de travail. En examinant la période 2007-2009 et 2014-2016 par rapport à l'affectation des équivalents temps plein au mandat Jaspers-Union, on constate que la moyenne de toutes les missions en cours et terminées par membre du personnel reste pratiquement identique.

88. Les dates de soumission des grands projets ont été indiquées dans les programmes opérationnels de 2014-2020 sur la base des propositions des États membres.

Il appartient à l'État membre de proposer des grands projets et de vérifier l'état d'avancement de la préparation de chaque projet.

89. En octobre 2017, les programmes opérationnels de la période 2014-2020 comprenaient 624 grands projets.

90. Dès lors que Jaspers doit intervenir dans la préparation des projets au stade le plus précoce possible afin d'optimiser sa valeur ajoutée, l'information sur les dates de soumission n'est pas pertinente pour l'estimation d'une dotation appropriée en personnel. Actuellement, Jaspers intervient dans le cadre de plus de 350 grands projets dont la présentation est prévue pour les prochaines années.

Le rapport entre le nombre total de missions terminées (conseil, évaluation indépendante de la qualité, évaluation après soumission et mission transversale) et le nombre d'équivalents temps plein en 2014-2016 est comparable à celui de la période de programmation précédente (2007-2009), mais a toutefois augmenté en novembre 2017.

92. Les autorités nationales devraient intensifier leurs efforts de suivi de l'incidence de Jaspers sur les projets et les institutions en ce qui concerne la capacité administrative. La Commission inclura cet aspect dans l'évaluation à mi-parcours de Jaspers.

93. Le temps consacré par la Commission à l'approbation des projets est une mesure approximative de la qualité des projets, si l'on part du principe que des projets bien préparés et bien présentés sont approuvés plus rapidement.

Les résultats des évaluations indépendantes de la qualité et des évaluations après soumission sont contrôlés et publiés sur le site internet de l'initiative Jaspers dans le rapport statistique et le tableau de bord depuis septembre 2016. Les informations sont mises à jour chaque trimestre.

96. L'ensemble des recommandations pertinentes formulées à l'issue des évaluations ont été suivies d'effet, dans les limites de l'environnement administratif et juridique.

La Commission lancera une évaluation à mi-parcours de l'initiative au cours du premier trimestre de 2018. Celle-ci comprendra une appréciation globale de la performance de Jaspers et les perspectives pour la période post-2020.

98. Les autorités nationales devraient intensifier leurs efforts d'évaluation de l'incidence de Jaspers. La Commission a en effet toujours encouragé et soutenu une culture de l'évaluation exhaustive en matière de politique de cohésion.

101. Les informations de retour des gestionnaires de projets relevant de l'initiative Jaspers étaient transmises par le biais de divers outils de communication, notamment par l'intermédiaire du groupe de gestionnaires responsables des grands projets, qui existe depuis 2008, tandis que les questions liées à Jaspers ont régulièrement été examinées et donc transmises dans le cadre des réunions du comité de pilotage ou lors d'autres rencontres.

104. La Commission n'impose pas à Jaspers de contrôler la manière dont ses conseils sont utilisés dans la mise en œuvre des grands projets ou des projets de moindre ampleur et son mandat n'inclut pas le suivi de la mise en œuvre effective des projets ayant bénéficié d'une assistance.

Le suivi de la mise en œuvre et de la clôture des programmes opérationnels est une prérogative des services de la Commission. L'initiative Jaspers était informée des problèmes de mise en œuvre lorsque cela était jugé nécessaire, notamment par le biais des demandes d'assistance des États membres portant sur la division des projets en plusieurs phases entre les périodes de programmation.

105. L'observation figurant dans ce point du rapport indique que Jaspers a permis d'arrêter des investissements peu productifs, ce qui peut être assimilé à un coût d'opportunité (ou à des économies).

108. Le fait que les missions ont été annulées peut constituer une preuve de la valeur ajoutée de Jaspers puisque l'initiative détecte des projets mal préparés dont la qualité ne peut pas être améliorée.

109. Il existe un autre système, différent de celui mentionné par la Cour des comptes, qui sert à enregistrer le temps consacré aux différents mandats à des fins de facturation et qui est utilisé par la BEI. Les taux d'achèvement enregistrés dans ce système sont vérifiés à la fin de chaque mois.

Fin 2016, le personnel de Jaspers a commencé à enregistrer dans ce système non seulement le temps consacré à chaque mandat, mais également les missions spécifiques.

C'est sur cette base que s'appuie l'audit externe des dépenses de Jaspers. Le mandat d'audit consiste à vérifier que seules les dépenses éligibles ont été déclarées. Il s'agit là du système utilisé pour déclarer les dépenses à la Commission. Les commissaires aux comptes n'ont pas décelé d'anomalie à cet égard.

Les relations contractuelles entre la Commission et la BEI reposent sur une convention de subvention et les frais de personnel éligibles dépendent du nombre et du type d'experts employés, leur coût étant basé sur les tarifs de l'accord-cadre ACFA convenus en 2014.

110. La Commission et la BEI soulignent que le document mentionné par la Cour des comptes n'était pas une évaluation de l'efficacité de Jaspers, mais une évaluation du «rôle de la BEI dans l'initiative Jaspers». L'échantillon de missions du rapport provient en grande partie de la toute première phase des activités de Jaspers qui n'a que très peu à voir avec l'initiative Jaspers au cours de la période 2014-2020. Néanmoins, la conclusion générale du rapport montrait que l'incidence de Jaspers était positive et que la BEI devait continuer d'apporter son soutien à l'initiative.

En ce qui concerne l'efficacité, le rapport indique que «[...] les cas où Jaspers a été en mesure d'influencer la forme des projets sous-jacents ont engendré des avantages économiques susceptibles de dépasser de loin les dépenses liées à l'initiative elle-même».

112. Le comité de pilotage contrôle l'efficacité de Jaspers en analysant les missions menées à terme et l'approbation des projets ayant bénéficié du soutien de l'initiative.

La nature des missions a évolué en raison de l'élargissement de la gamme de services fournis par Jaspers. Ainsi, l'initiative a donné des conseils sur un certain nombre de conditions ex ante (à savoir, concernant les plans directeurs en matière de transport dans sept États membres) impliquant une charge de travail largement supérieure à celle demandée pour l'évaluation d'un projet isolé concernant une station de traitement des eaux usées.

113. Les dépenses de Jaspers demeurent largement inférieures aux montants qui auraient pu être dépensés pendant de nombreuses années. Les délais d'élaboration des rapports d'évaluation actuels n'existaient pas lors de la dernière période de programmation; la question d'une mise à disposition anticipée de capacités pour répondre aux futures demandes doit donc être examinée.

Les résultats de l'étude d'AECOM concernant les dépenses liées à l'initiative étaient les suivants:

«Jaspers emploie une équipe de personnes hautement qualifiées [...]. Les dépenses liées à Jaspers, analysées sur la base d'une comparaison avec d'autres organes et agences, semblent raisonnables compte tenu de la nature des tâches qu'elle réalise et des effectifs nécessaires à leur exécution».

114. La contribution de la BEI à l'initiative constitue un apport en nature sous la forme de personnel détaché auprès de Jaspers principalement pour des postes de direction et des emplois de cadres supérieurs. Aux fins des conventions de subvention, une valeur monétaire a été attribuée à cette contribution en nature. Il n'y a pas eu de transaction en espèces correspondant à cette contribution en nature. Les paiements réalisés par la Commission étaient liés aux frais de personnel qu'elle avait

accepté de financer. Les frais de personnel estimés pris en charge par la BEI étaient sans rapport avec ce montant.

115. La Commission et la BEI étaient convenues dans l'accord-cadre ACFA d'établir des coûts unitaires standard pour les frais de personnel et des coûts de mission pour les services fournis par la BEI à la Commission. Jaspers a commencé à utiliser ce système de cofinancement fondé sur les coûts unitaires convenus à la place du système de financement parallèle utilisé jusqu'en 2013. La nouvelle et l'ancienne méthodes s'appuient sur des principes comptables différents. Les taux appliqués au personnel sont désormais calculés autrement; de ce fait, les montants de l'aide ont également été ajustés afin que les deux parties puissent verser globalement les mêmes montants qu'auparavant. Avec ce nouveau système, les taux théoriques utilisés pour estimer les coûts ont eux aussi été modifiés en tenant compte de l'accord global (ACFA) conclu entre la Commission et la BEI portant sur l'ensemble des initiatives conjointes.

116. Les états financiers annuels audités dans le cadre de l'initiative Jaspers sont fournis à la Cour des comptes depuis 2006. Conformément à la méthode convenue dans les conventions de contribution et dans l'accord-cadre ACFA, les frais de personnel de Jaspers indiqués dans ces états financiers représentent un prix standard que la Commission a accepté de payer au titre de l'accord-cadre pour les services fournis par la BEI.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

118. Les objectifs concernant à la fois la durée — accompagner les projets jusqu'à la prise d'une décision positive permettant d'obtenir des fonds d'investissement de l'Union plus rapidement — et l'amélioration de la qualité étaient clairs.

Les changements apportés à l'initiative doivent être examinés dans leur contexte général. L'initiative Jaspers est devenue opérationnelle fin 2006. L'aggravation de la crise économique et financière à partir de l'automne 2008 a entraîné certaines décisions qui ont eu une incidence sur les activités de l'initiative, notamment l'augmentation du personnel, les changements des règles de certification, etc. L'initiative Jaspers a permis de répondre avec souplesse et pragmatisme à l'évolution des circonstances.

Les faiblesses décelées au début de l'initiative ont été comblées ultérieurement par les accords du comité de pilotage, en tenant compte des réponses reçues par les États membres et de l'évaluation de la demande correspondante. En effet, l'initiative Jaspers était au départ conçue pour couvrir la période de programmation 2007-2013, mais compte tenu de l'évolution de la situation au cours de cette période et au vu des résultats d'une évaluation des besoins, son mandat a été élargi à la période de programmation 2014-2020.

119. Des modalités de travail formalisées concernant les grands projets et les projets de moindre ampleur ont été mises en place avec les États membres (agissant en tant que clients), à savoir les services de conseil et l'évaluation indépendante de la qualité. Jaspers a conclu un accord contractuel global avec la Commission. Toutes les missions menées par Jaspers (grands projets, projets de moindre ampleur et missions transversales et stratégiques) dans un pays donné figurent dans les plans d'action évolutifs ou annuels et sont convenues avec les bénéficiaires.

Dans de très rares cas, Jaspers a fourni un appui à des activités de conseil (actions pilotes pouvant être reproduites, capacité insuffisante des autorités nationales ou au sein de l'initiative pour réaliser les travaux nécessaires, etc.).

120. Les priorités de Jaspers reposent sur les priorités de la politique de cohésion convenues entre les États membres et les institutions de l'Union. Le contenu opérationnel de ces priorités figure dans les programmes opérationnels adoptés. Jaspers ne fixe pas les priorités de manière indépendante.

121. La division des projets en plusieurs phases était un moyen pragmatique à court terme d'utiliser les ressources de Jaspers pour garantir une utilisation maximale des fonds de l'Union à la fin d'une période de programmation et au début d'une autre. Le travail par phases est, par nature, limité dans le temps et augmente l'absorption des fonds.

Environ 2 % des missions de Jaspers portent sur la mise en œuvre de projets.

122. La mise en place de plans d'action évolutifs n'a en rien modifié les stratégies.

Recommandation n° 1

Jaspers est un partenariat conclu entre la Commission et la BEI, financé par ces dernières et géré par l'intermédiaire du comité de pilotage.

a) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

b) La Commission accepte la recommandation.

c) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

d) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

e) La Commission accepte partiellement la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

Les modalités de travail appropriées sont disponibles, le cas échéant. Il est cependant admis qu'un accord plus formalisé, portant par exemple sur les évaluations après soumission, peut être nécessaire.

123. Le Conseil et le Parlement européen ont créé l'évaluation indépendante de la qualité dans l'objectif de fournir une alternative à l'évaluation de grands projets par la Commission. L'évaluation indépendante de la qualité est demandée par l'État membre et adressée à l'État membre conformément à la législation.

Un manuel de qualité a été élaboré dans le cadre d'une approche globale de gestion de la qualité approuvée par la Fondation européenne pour le management par la qualité en novembre 2017, qui aborde explicitement les questions de l'indépendance et de la cohérence du point de vue de la gestion de la qualité. Le comité de pilotage de l'initiative adoptera le nouveau manuel de qualité en décembre 2017.

124. Il appartient aux États membres de décider s'ils ont recours à l'évaluation indépendante de la qualité. Jaspers exige que les modalités de travail soient signées avant de lancer une évaluation indépendante de la qualité pour un projet donné.

Recommandation n° 2

a) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

Pour la période en cours, des mesures seront mises en œuvre pour atténuer le risque que Jaspers manque d'impartialité lors des évaluations indépendantes de la qualité des projets ayant bénéficié de ses conseils.

Bien que la Commission ne soit pas en mesure de prendre un engagement spécifique à ce stade concernant les propositions législatives pour la période post-2020, elle accepte la recommandation sur le fond et examinera l'avenir de la fonction d'évaluation indépendante de la qualité.

b) La Commission accepte partiellement la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

La Commission apportera des précisions quant aux droits d'accès concernant les procédures d'évaluation indépendante de la qualité menées au titre de l'initiative dans le cadre des modalités contractuelles entre la Commission, la BEI et les États membres.

126. Jaspers n'aurait pas pu avoir une incidence de même ampleur et de même intensité sur tous les projets dès lors que celle-ci dépend du stade du cycle du projet auquel Jaspers est invitée à apporter son assistance et de la qualité du projet au moment de son intervention. Néanmoins, dans le cas de l'échantillon de projets de la Cour des comptes, l'incidence des services de conseil de Jaspers était modérée (45 %) ou importante (20 %) pour au moins un des aspects qualitatifs. Les projets figurant dans l'échantillon de cinq pays présentent des éléments probants attestant des diminutions importantes des coûts du fait de l'intervention de Jaspers. Le retrait de projets à la suite de l'assistance fournie par Jaspers devrait également être considéré comme un effet positif puisqu'il a empêché l'utilisation inefficace de ressources importantes. Pour 4 des 20 grands projets figurant dans l'échantillon qui présentent des économies importantes, la Commission a estimé que les économies au niveau du coût total s'élevaient à 175 millions d'euros.

127. Une bonne partie du temps utilisé au cours du cycle du projet n'est pas imputable à Jaspers, notamment pendant la phase de mise en œuvre puisque cette activité ne faisait pas partie du rôle attribué à l'initiative par le comité de pilotage ou par les États membres (1 % des missions); et cela montre que Jaspers pourrait avoir un rôle à jouer pendant la mise en œuvre.

129. Même si davantage d'efforts pourraient être déployés pour observer l'incidence des services de conseil de Jaspers sur des projets de moindre ampleur, cela nécessiterait la coopération des États membres puisqu'il n'existe pas de procédure d'approbation semblable à celle des grands projets.

130. Les règles de certification relatives aux grands projets de la période 2014-2020 permettront à Jaspers d'avoir une incidence sur le rythme d'absorption des fonds.

Recommandation n° 3

a) La Commission accepte partiellement la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre

Le fait de cibler l'assistance de Jaspers en fonction du stade de développement d'un projet constitue déjà une priorité, mais le stade auquel elle intervient dépend du moment où l'État membre présente sa demande d'assistance.

La nécessité de travailler le plus en amont possible du cycle de projet est évidente et les effets d'une telle approche peuvent être observés, par exemple, au niveau des stratégies sectorielles dans le domaine du transport élaborées pour certains États membres. Toutefois, cela n'est pas toujours possible dans d'autres États membres.

La deuxième partie de la recommandation n'est pas acceptée. L'approbation par les autorités nationales peut intervenir à un stade précoce au cours du cycle de développement du projet et les projets peuvent faire l'objet de changements même après l'approbation.

b) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

132. Une coordination permanente des activités a été établie entre la DG REGIO et Jaspers. La Commission s'entretient régulièrement de manière informelle avec Jaspers/NCC au sujet de leurs activités respectives. En outre, leurs efforts se conjuguent lorsqu'il existe un risque de chevauchement ou des possibilités de synergies. On peut citer par exemple la participation de Jaspers à des séminaires thématiques sur les aides d'État organisés par la Commission à Bruxelles

en 2016 (Jaspers avait envoyé des orateurs) et sa participation à des séminaires nationaux sur les aides d'État en 2015.

133. Avec le temps, l'intervention de Jaspers s'est produite de plus en plus en amont et son aide a porté sur les stratégies et la procédure initiale de sélection de projets (dans la mesure où les autorités nationales le permettent). Jaspers va probablement poursuivre ses activités en ce sens.

Recommandation n° 4

a) La Commission accepte la recommandation et considère qu'elle a déjà été mise en œuvre.

La nouvelle stratégie d'assistance technique adoptée en septembre 2017 par la Commission (direction générale de la Politique régionale et urbaine) intègre les actions de Jaspers dans les nouvelles activités entreprises par la Commission.

b) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

134. Un suivi plus intensif des activités de Jaspers permettrait d'améliorer grandement le bon fonctionnement de l'initiative, notamment en termes d'efficience et d'efficacité.

Les règles de certification relatives aux grands projets de la période 2014-2020 permettront à Jaspers d'avoir une incidence sur le rythme d'absorption des fonds.

136. Jaspers fournit des conseils techniques aux États membres et d'autres services, comme la fonction d'évaluation après soumission et celle de l'évaluation indépendante de la qualité. L'initiative n'a pas été conçue comme un système de suivi complet de tous les aspects des projets.

Le suivi de la mise en œuvre des programmes opérationnels est une prérogative des services de la Commission. L'initiative Jaspers était informée des problèmes de mise en œuvre lorsque cela était jugé nécessaire, notamment par le biais des demandes d'assistance des États membres portant sur la division des projets en plusieurs phases entre les périodes de programmation.

138. La Commission et la BEI étaient convenues d'établir des coûts unitaires standard pour les frais de personnel et des coûts de mission pour les services fournis par la BEI à la Commission. Jaspers a commencé à utiliser ce système de cofinancement fondé sur les coûts unitaires convenus à la place du système de financement parallèle utilisé jusqu'en 2013. La nouvelle et l'ancienne méthodes s'appuient sur des principes comptables différents. Les taux appliqués au personnel sont désormais calculés autrement; de ce fait, les montants de l'aide ont également été ajustés afin que les deux parties puissent verser globalement les mêmes montants qu'auparavant. Avec ce nouveau système, les taux théoriques utilisés pour estimer les coûts ont eux aussi été modifiés en tenant compte de l'accord global (ACFA) conclu entre la Commission et la BEI portant sur l'ensemble des initiatives conjointes.

Les états financiers annuels audités dans le cadre de l'initiative Jaspers sont fournis à la Cour des comptes depuis 2006. Conformément à la méthode convenue dans les conventions de contribution et dans l'accord-cadre ACFA, les frais de personnel de Jaspers indiqués dans ces états financiers représentent un prix standard que la Commission a accepté de payer pour les services fournis par la BEI.

Globalement, les tarifs de l'accord-cadre précité ont contribué à une harmonisation et à une simplification accrues des modalités contractuelles entre la Commission et la BEI concernant les dispositifs d'assistance technique spécifiques.

La Commission estime que l'ACFA respecte les dispositions prévues dans le règlement financier. L'article 124 du règlement financier autorise l'utilisation de montants forfaitaires et de taux forfaitaires et s'applique à l'ACFA.

Recommandation n° 5

a) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

Les questions soulevées à propos de la stratégie et des objectifs à venir figureront dans la prochaine évaluation à mi-parcours.

b) La Commission accepte la recommandation.

c) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

d) La Commission accepte la recommandation et souligne que la participation de la BEI, en tant que partenaire de l'initiative Jaspers, est essentielle au succès de sa mise en œuvre.

La Commission rappelle cependant que les «dépenses» liées à l'initiative Jaspers sont définies sur la base de l'ACFA.

| Étape | Date |
|--|-------------|
| Adoption du plan d'enquête/début de l'audit | 16.3.2016 |
| Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée) | 5.10.2017 |
| Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire | 29.11.2017 |
| Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues | 8.1.2018 |