

Évaluation externe de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II)

Résumé

Objectifs et contexte de l'évaluation

L'évaluation de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II), ainsi que les autres évaluations indépendantes de chaque instrument de financement extérieur, celle du règlement commun de mise en œuvre et le rapport sur la cohérence, constitueront l'une des sources d'information qui contribueront au rapport d'examen à mi-parcours des instruments de financement extérieur. L'évaluation à mi-parcours est exigée d'ici la fin décembre 2017, conformément à l'article 17 du règlement commun de mise en œuvre.

L'évaluation détermine si l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II) est adapté à la mise en œuvre des ressources de l'UE destinées à la politique extérieure de l'UE, tant au début de la période de planification (2014) qu'actuellement, et examinera la place qu'occupe l'IAP II – ses complémentarités et synergies – dans le cadre plus large des instruments de financement extérieur. L'objectif principal de l'évaluation est d'apporter une réponse complète à la question de savoir si l'IAP réalise son principal objectif de préparer les pays candidats et les pays candidats potentiels à l'adhésion à l'UE et si, par conséquent, il est adapté aux objectifs poursuivis.

Méthodologie et défis

L'évaluation se fonde sur des données probantes en utilisant une approche non expérimentale de méthodes mixtes combinant des données quantitatives et, surtout, qualitatives ; l'évaluation s'inspire de questions d'évaluation (QE) recouvrant plusieurs critères d'évaluation (pertinence, efficacité, impact et durabilité, efficience, valeur ajoutée, cohérence, homogénéité, complémentarité et synergies, effet de levier). La situation de référence pour l'évaluation est la fin de 2013 ainsi que les dispositions de l'IAP I, sauf indication contraire.

Les principaux outils d'analyse consistaient en une évaluation rigoureuse de la documentation, une analyse des statistiques et des données quantitatives et une consultation des parties prenantes (via des entretiens, des discussions de groupe et l'enquête en ligne axée sur les délégations de l'UE).

Les principaux défis de l'évaluation ont été le temps et les ressources, ce qui a entraîné des risques liés à l'accès aux données, à la documentation et à la disponibilité des principaux répondants. Ces risques ont représenté des défis importants pour l'équipe d'évaluation lors de la réalisation de l'examen documentaire et des missions sur le terrain au cours de la phase de validation. Les évaluateurs ont déployé des efforts considérables pour faire face à ces risques, qui en définitive n'ont pas compromis les fondements des conclusions de l'évaluation.

Principales réponses aux questions d'évaluation

QE 1 sur la pertinence :

Les objectifs généraux, la conception et le budget de l'IAP II répondent aux priorités de l'UE et aux besoins des bénéficiaires, en vue de préparer les pays candidats et les pays candidats potentiels à l'adhésion à l'UE. La pertinence stratégique du soutien à la préadhésion à l'UE a été considérablement améliorée. L'IAP II met l'accent sur les réformes structurelles comme base du processus d'adhésion. La programmation de l'IAP II reflète également la réalité de la situation actuelle de la perspective globale de l'adhésion, en tenant compte des progrès accomplis par les différents bénéficiaires pour répondre aux critères d'adhésion. Souvent, l'IAP II se fonde directement sur les réalisations de son prédécesseur. En ce qui concerne l'approche de la planification sectorielle, la qualité des différents documents individuels peut être quelque peu améliorée. L'approche sectorielle semble être mieux comprise dans certains secteurs, tandis que dans d'autres, elle évolue encore.

QE 2 sur l'efficacité, l'impact, la durabilité :

L'IAP II est en principe adapté pour déboucher sur des résultats efficaces et durables, même s'il en est encore à un stade précoce de la mise en œuvre. Les perspectives de l'IAP II en matière d'efficacité et d'impact reposent sur l'existence de plusieurs éléments clés. L'un d'entre eux est une concentration claire des fonds dans des domaines prioritaires qui sont conformes aux objectifs du programme et alignés sur la stratégie pour l'élargissement.

L'évaluation a révélé que ces deux éléments sont en place. Une forte concentration des fonds de l'IAP II est manifeste sur les objectifs spécifiques des réformes politiques et du développement économique, social et territorial. Cette concentration représente environ les trois quarts de l'ensemble des dotations IAP. La correspondance étroite entre la stratégie pour l'élargissement de l'UE et l'aide accordée au titre de l'IAP II (programmes nationaux et programmes multi-bénéficiaires/plurinationaux), en particulier dans le domaine du renforcement des institutions, est également manifeste. Une partie importante des fonds de l'IAP II est consacrée au renforcement des institutions dans les secteurs de la démocratie et de la gouvernance et de l'État de droit/droits fondamentaux. Ceux-ci sont au cœur du principe « priorité aux fondamentaux », sur lequel se fonde le programme IAP II. La capacité de la DG NEAR d'intégrer les thèmes horizontaux dans les programmes IAP II est encore inégale. En outre, l'utilisation de programmes pluriannuels recourant à des engagements consécutifs (MAP) n'a été déployée que de façon restreinte, et le suivi sectoriel reste sous-développé.

QE 3 sur l'efficience :

Les indicateurs laissent entrevoir des progrès dans l'efficacité administrative et la bonne gestion financière de la CE entre 2014 et 2015, ce qui semble également indiquer une capacité satisfaisante de faire face à la charge réglementaire actuelle. L'efficience opérationnelle est encore faible actuellement et en-deçà des progrès accomplis au cours de la période comparable pour l'IAP I, notamment dans les programmes nationaux. En raison de problèmes chroniques de performance chez certains bénéficiaires de l'IAP II (par exemple en Turquie, plus de 600 millions d'euros des fonds de l'IAP I et II sont classés comme arriérés), des incertitudes continuent à peser sur l'avenir des systèmes et structures de gestion indirecte avec le pays bénéficiaire. L'efficience en termes de cohérence accrue entre les stratégies, les instruments et les procédures affiche de meilleurs résultats. L'utilisation de l'appui budgétaire sectoriel se renforce, et les gains d'efficience doivent encore se concrétiser. Les processus de suivi pour mesurer la performance de l'IAP II, qui sont mis en place à la CE et dans les pays bénéficiaires, représentent un facteur potentiel important d'efficience accrue. Ces processus ne fonctionnent pas encore pleinement, car l'IAP II vient à peine d'entrer véritablement en action. L'évaluation de la performance opérationnelle doit s'appuyer sur des indicateurs liés aux réalisations et aux résultats immédiats. Les faiblesses sont encore manifestes dans la qualité des indicateurs de résultat.

QE 4 sur la valeur ajoutée :

L'influence politique et le poids de l'UE lui permettent de susciter la participation des autorités nationales/autres donateurs avec davantage d'autorité et de sécurité juridique que ses différents États membres. La promotion active de la coopération territoriale via l'IAP constitue un autre aspect important de la valeur ajoutée. La division du travail, qui est encouragée, affiche des résultats mitigés pour les bénéficiaires de l'IAP II. Avec le retrait de la plupart des donateurs internationaux et bilatéraux et le rôle prépondérant du financement de l'UE, la division du travail est de plus en plus considérée comme revêtant une moindre importance pour l'IAP II. La valeur ajoutée de l'IAP II dans l'ensemble des instruments de financement extérieur est claire. Par rapport aux autres instruments de financement extérieur, l'IAP II est unique au regard de l'objectif de préparer les pays candidats et les pays candidats potentiels à l'adhésion à l'UE.

QE 5 sur la cohérence, l'homogénéité, la complémentarité et les synergies :

Outre l'IAP II, deux autres instruments de financement extérieur, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix sont également actifs dans les Balkans occidentaux et en Turquie. Les procédures de l'IAP II prévoient la coordination et la stimulation des synergies avec ces deux instruments de financement extérieur. En raison de l'introduction récente de nouveautés dans les processus de planification/programmation (par ex. l'approche sectorielle) de l'IAP II et de l'absence de programmation conjointe pour les actions de ces deux instruments de financement extérieur avec l'IAP II, cette stimulation des synergies n'est pas encore garantie. La complémentarité et les synergies des actions de ces instruments thématiques avec les actions de l'IAP II pourraient encore bénéficier d'une plus grande coordination/coopération tant dans la planification que dans la programmation des instruments. La réactivation du programme thématique organisations de la société civile et autorités locales (OSC-AL) de

l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD) dans les Balkans occidentaux et en Turquie permettrait à nouveau de financer directement les autorités locales (AL) et de financer les OSC et les AL en dehors du contrôle de l'Etat central ; la coordination avec le mécanisme en faveur de la société civile de l'IAP serait nécessaire. La coordination de l'IAP II avec les autres donateurs et les institutions financières internationales présentes dans les pays bénéficiaires de l'IAP n'est pas non plus sans problèmes. Tout indique que des efforts sont déployés par les trois principaux partenaires (UE, autres donateurs, bénéficiaires) pour coordonner les activités et pour programmer et mettre en œuvre les actions de façon à renforcer la complémentarité et les synergies. Dans l'ensemble, la coordination des instruments de financement extérieur et la coordination des donateurs sont adéquates dans la plupart des pays bénéficiaires de l'IAP II. Dans les pays bénéficiaires où la capacité de coordination de l'autorité nationale désignée pour la coordination des donateurs est limitée (par ex. le Kosovo (*)¹), il existe encore des risques de double emploi et de lacunes.

QE 6 sur l'effet de levier :

L'IAP est utilisé de manière proactive pour soutenir les négociations avec les gouvernements des pays bénéficiaires afin qu'ils prennent les mesures nécessaires en vue de mener les réformes. Cela comprend des avantages, mais aussi un dégagement de fonds, ainsi qu'un certain nombre d'autres mesures. Il semble que l'évaluation soit positive en ce qui concerne l'utilité de l'IAP II pour accroître la participation politique des différents pays bénéficiaires. L'IAP II a également réussi à créer un effet de levier financier considérable. En tant que premier donateur dans les pays bénéficiaires, les fonds de l'IAP constituent une base financière fiable, tandis que d'autres donateurs et les IFI peuvent fournir des fonds supplémentaires pour financer les programmes et actions décidés. L'IAP II représente non seulement la principale source de financement des programmes de développement des pays bénéficiaires, mais aussi le facteur décisif de la mobilisation globale des fonds pour la mise en œuvre de la partie la plus large possible du cadre de développement des bénéficiaires.

Principales conclusions

- L'IAP II commence à être en mesure de réaliser les objectifs de l'instrument – préparer les pays candidats et les pays candidats potentiels à l'adhésion à l'UE. L'approche sectorielle contribue à ce que l'instrument IAP II réalise son objectif de préparation des pays candidats et des pays candidats potentiels à l'adhésion à l'UE. Lorsque les secteurs de l'IAP II et les secteurs nationaux coïncident et sont clairement homogènes, la cohérence est manifeste et promet une meilleure performance. Dans l'ensemble, l'approche sectorielle est toujours en phase de transition.
- Les dispositions actuelles permettent l'utilisation de MAP ; toutefois, l'utilisation des MAP se limite à la poursuite de certains programmes lancés dans le cadre des volets III, IV et V de l'IAP². Dans la plupart des cas, l'approche traditionnelle de la programmation annuelle s'impose.
- Des effets indirects sont observés dans l'approche adoptée actuellement par la DG NEAR, les DUEs, les structures d'exploitation et le personnel des pays bénéficiaires de l'IAP pour la programmation de l'aide au titre de l'IAP II. L'appui budgétaire a été un catalyseur des changements institutionnels dans les pays où il est mis en œuvre (par ex. la Serbie, le Monténégro, l'Albanie). Il a également renforcé le dialogue politique. Les effets directs ne sont pas encore observables à l'échelle du programme. La valeur ajoutée du point de vue de l'ampleur de l'engagement, du poids politique et de la sensibilisation est manifeste pour la plupart des bénéficiaires. La capacité de programmation en utilisant la logique sectorielle est influencée par les capacités de programmation et l'existence ou non de politiques sectorielles

¹ (*) Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la Cour internationale de justice sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

² Volets de l'IAP I : I) Aide à la transition et renforcement des institutions ; II) Coopération transfrontalière ; III) Développement régional ; IV) Ressources humaines ; V) Développement rural.

nationales auxquelles se rattacher.

- L'incertitude pèse sur la planification de l'approche sectorielle – les bénéficiaires ont déployé des efforts considérables pour établir des documents de qualité satisfaisante ; leur valeur n'est pas bien comprise, et l'approche adoptée pour assurer l'appropriation varie d'un bénéficiaire à l'autre.
- L'introduction des centres d'expertise thématique à la DG NEAR représente une innovation précieuse pour assurer l'intégration des thèmes horizontaux dans le programme ainsi que pour améliorer la pertinence et l'efficacité de l'IAP II. L'intégration des thèmes horizontaux dans la programmation à l'échelle du pays est entravée par le temps consacré dans le cycle de programmation aux consultations avec les parties prenantes externes et par leurs capacités de participer de manière constructive au processus.
- Dans l'ensemble, les gains d'efficacité prévus doivent encore se concrétiser. Les données de l'IAP I montrent que l'introduction du mode de gestion indirecte avec le pays bénéficiaire est un bienfait tout relatif. Ce mode de gestion permet une meilleure appropriation du programme par les bénéficiaires, mais l'efficacité globale s'en ressent dans la plupart des cas par rapport à la gestion directe.
- Bien que des lignes directrices sur la façon d'assurer le suivi au plan sectoriel aient été mises en place, elles demeurent incomplètes, et l'incertitude reste grande dans les pays bénéficiaires de l'IAP quant aux moyens de traduire ce concept dans la pratique. Seuls les pays bénéficiaires où les volets III, IV et V de l'IAP I ont été opérationnels affichent une expérience du suivi sectoriel, dans une large mesure positive. Des enseignements pourraient et devraient en être tirés.
- Les indicateurs du cadre de performance peuvent être considérés comme adéquats. Des faiblesses subsistent dans la qualité des indicateurs dans les programmes nationaux et les documents d'action. Cela s'explique également par le manque de capacité des systèmes nationaux/sectoriels d'élaborer, de collecter et d'analyser des données appropriées à ce niveau.
- Les nouveautés de l'IAP II (approche sectorielle, programmes d'aide budgétaire sectorielle, nouveau cadre de performance, etc.) contribuent à la cohérence et à la complémentarité des actions au titre de l'IAP II dans chaque pays bénéficiaire, entre les actions bilatérales, plurinationales et de coopération transfrontalière au titre de l'IAP II, et entre les actions de l'IAP II et de l'IAP I. Parallèlement, ces nouveautés fournissent le cadre pour des synergies, au moins entre les actions bilatérales, et pour un effet de levier accru.
- La complémentarité de l'IAP II avec les actions d'autres instruments de financement extérieur actifs dans les pays candidats et les pays candidats potentiels (l'IEDDH et l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix) est satisfaisante mais pas garantie. Les synergies entre l'IAP II et chacun de ces instruments de financement extérieur sont encouragées lorsque l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix/l'IEDDH cherchent à coordonner leurs actions (généralement de budget limité et de courte durée) avec les actions de l'IAP (budget plus important, longue durée). Le manque d'accès au programme OSC-AL de l'ICD dans la période actuelle (2014-2020) représente une perte importante pour les collectivités locales des pays bénéficiaires de l'IAP II.
- Les volets III, IV et V de l'IAP I ont constitué avec succès le fondement de la mise en œuvre de l'approche sectorielle en Turquie. Ces programmes de l'IAP I ont permis la mise en œuvre d'éléments, tels que le suivi sectoriel et les programmes pluriannuels, qui sont importants pour la mise en œuvre avec succès de l'IAP II. Il y a là des enseignements à tirer pour d'autres institutions sectorielles de premier plan en Turquie et d'autres bénéficiaires de l'IAP.
- En ce qui concerne la Turquie, les inefficacités dans de nombreux éléments de la gestion indirecte avec le pays bénéficiaire ont entraîné des retards chroniques qui se sont accumulés dans le système. Cette situation se répercute déjà sur la pertinence des programmes de l'IAP II et influence leur efficacité. En l'absence d'autres modalités de mise en œuvre, il est peu probable que cela s'améliore.

- L'évaluation a recensé plusieurs facteurs décisifs qui influencent l'efficacité et l'impact de l'IAP II en Turquie. Ces facteurs comprennent notamment une efficacité non optimale de la gestion indirecte avec le pays bénéficiaire, l'ampleur relativement limitée des fonds de l'IAP II par rapport aux budgets nationaux dans plusieurs secteurs, et la nécessité d'un consensus stable entre la CE et les institutions turques sur lequel se fonderait le dialogue politique. Les perspectives actuelles d'adhésion de la Turquie se traduisent par une incertitude généralisée quant à l'utilité de l'IAP II dans le pays.

Principales recommandations

- Dans le cadre des exigences sectorielles, il est de plus en plus nécessaire d'adopter une perspective à plus long terme dans la mise en œuvre. Étudier le potentiel d'un déploiement plus large de cette approche. Si cette évaluation s'avère positive, commencer les préparatifs pour son utilisation accrue après 2020, conformément à la prochaine période de programmation.
- Clarifier la planification de l'approche sectorielle avec toutes les parties concernées. Améliorer la qualité globale des documents (de travail) utilisés pour la planification de l'approche sectorielle.
- La DG NEAR devrait disposer de capacités suffisantes pour intégrer les questions horizontales. Cela devrait notamment comprendre l'optimisation des capacités des centres d'expertise thématique en fonction des besoins de programmation de l'IAP II.
- Il est nécessaire d'adopter une vision stratégique pour les pays où est utilisée la gestion indirecte avec le pays bénéficiaire, comme base du renforcement des capacités des institutions associées à sa mise en œuvre. Ces capacités devraient ensuite être portées au niveau nécessaire pour mettre en œuvre efficacement la gestion indirecte avec le pays bénéficiaire. Ceci devrait également comprendre une utilisation proportionnée de l'assistance technique pour soutenir ces institutions. Il est nécessaire de procéder à une évaluation complète du rapport coût-efficacité de la gestion indirecte avec le pays bénéficiaire.
- Les faiblesses dans les systèmes et indicateurs de suivi au plan sectoriel doivent être examinées de manière systématique. La coordination de l'IAP avec les activités de planification/programmation de l'IEDDH et de l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix devrait être renforcée tant à l'échelle de la CE que des DUE. Le programme de l'ICD pour les OSC et les autorités locales devrait être rétabli dans les pays bénéficiaires de l'IAP II et coordonné avec le mécanisme en faveur de la société civile de l'IAP.
- Sur la base d'une analyse approfondie, les fonds de l'IAP II en Turquie devraient être orientés vers les secteurs qui se sont révélés favorable à produire des résultats dans la période d'IAP I et dans lesquels les résultats escomptés de l'IAP II sont le plus susceptibles d'être atteints compte tenu des contraintes actuelles.