

## **Document d'information pour la consultation publique sur l'évaluation thématique de l'appui fourni par l'Union européenne à la réforme de l'administration publique (RAP)**

L'objectif global de cette évaluation thématique externe est de contribuer à améliorer la conception, la programmation et la mise en œuvre de l'aide de l'Union européenne à la réforme de l'administration publique (RAP) pour le restant de la période 2014-2020 et au-delà. Ses objectifs spécifiques sont les suivants: i) évaluer les résultats de l'aide en matière de RAP apportée aux bénéficiaires<sup>1</sup> et financée au titre de l'instrument d'aide de préadhésion IAP I et, dans certains pays du voisinage, au titre de l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) pour la période 2007-2013; ii) déterminer si l'aide fournie a des chances d'atteindre les résultats escomptés dans le cadre de l'aide concernant la RAP prévue au titre de l'IAP II et au titre de l'instrument européen de voisinage (IEV)<sup>2</sup> dans certains pays du voisinage; et iii) tirer les enseignements de ces expériences passées et actuelles et formuler des recommandations pour que la Commission européenne améliore ses politiques et ses instruments de financement afin d'améliorer encore l'intégration de la RAP en tant que priorité, notamment l'enrichissement réciproque entre les programmes IAP et IEV.

Le présent document d'information a été rédigé par des consultants externes et représente les points de vue de ses auteurs, qui ne sont pas nécessairement partagés par la Commission européenne ou par les autorités des pays concernés. Deux considérations qui se renforcent mutuellement sous-tendent le soutien de l'Union européenne à la RAP et expliquent son caractère prioritaire pour les bénéficiaires. Premièrement, les bénéficiaires de l'IAP II cherchent à répondre aux exigences de l'acquis, qui couvrent des domaines relevant de la RAP. De même, les pays voisins souhaitent adopter de bonnes pratiques internationales, telles qu'elles sont reflétées par les normes de l'Union européenne. Deuxièmement, ces pays étant des bénéficiaires à revenu intermédiaire en transition, une meilleure administration publique devrait améliorer leurs résultats socio-économiques.

L'évaluation porte sur un échantillon de quatorze bénéficiaires composé de sept pays candidats ou pays candidats potentiels à l'élargissement (Turquie, Serbie, Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, ancienne République yougoslave de Macédoine et Kosovo<sup>3</sup>) et de sept pays voisins (Jordanie, Géorgie, Arménie, Ukraine, Moldavie, Tunisie et Maroc).

La RAP est une exigence fondamentale de l'Union européenne, qui se reflète dans l'acquis<sup>4</sup> et constitue une priorité essentielle de sa stratégie d'élargissement<sup>5</sup> afin de garantir le développement d'institutions démocratiques qui fonctionnent bien. L'évaluation couvre les aspects «horizontaux» de la RAP dans les six domaines clés de cette réforme, tels qu'ils sont indiqués dans la stratégie d'élargissement pour la période 2014-2015. Ils sont définis en détail dans les principes d'administration publique élaborés en 2014 par l'OCDE/SIGMA<sup>6</sup> en coopération avec la Commission à l'intention des pays candidats et candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne. Ces six domaines clés sont les suivants: i) cadre stratégique de réforme de l'administration publique; ii) élaboration et coordination des politiques; iii) fonction publique et gestion des ressources humaines; iv) responsabilité; v) prestation de services; et vi) gestion des finances publiques (GFP). Ce cadre soutient une nouvelle

---

<sup>1</sup> La Croatie était un bénéficiaire de l'IAP I, mais a rejoint l'Union en 2013. Le gouvernement islandais ayant décidé de suspendre les négociations d'adhésion à l'Union européenne, la Commission européenne a, en accord avec lui, suspendu les travaux préparatoires relatifs à l'IAP pour la période 2014-2020. Par conséquent, aucun de ces deux pays n'est concerné par la présente évaluation.

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0027:0043:FR:PDF>

<sup>3</sup> Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en)

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0611&qid=1507994593912&from=FR>

<sup>6</sup> <http://sigmaweb.org/>

approche de la RAP, plus intégrée, où la conception de l'aide de l'Union européenne et le dialogue politique sont plus étroitement liés qu'auparavant. Depuis 2016, le même cadre politique de RAP est appliqué aux pays voisins et les principes d'administration publique ont été adaptés au contexte du voisinage. Dans le cas des bénéficiaires de l'IAP II, le pilotage de la RAP est encore facilité par un dialogue politique annuel de haut niveau, qui prend la forme de groupes spécialisés de la RAP<sup>7</sup>, entre la Commission et les autorités nationales, et par des études de référence semestrielles SIGMA qui fournissent une feuille de route comprenant des mesures détaillées à court terme et à moyen terme. Les évaluations annuelles de la Commission sur les progrès réalisés en matière de RAP (entre autres) et ses recommandations figurent également dans les rapports annuels par pays, collectivement appelés le «paquet élargissement». Sur demande, des évaluations SIGMA sont aussi effectuées dans les pays voisins, tandis que le dialogue politique a généralement lieu par l'intermédiaire des comités de donateurs. Avant l'adoption du cadre politique de la RAP, le soutien de l'Union avait tendance à être plus fragmenté, mais se recoupait néanmoins sur certains domaines, notamment la GFP et la réforme de la fonction publique (RFP).

Les aspects «verticaux» ou sectoriels liés à la prestation de services et aux résultats dans des secteurs spécifiques (par exemple l'éducation et la santé) ne sont pas abordés ici, même si la RAP est censée contribuer à leur efficacité et à leur efficacité. Par exemple, de nouvelles lois et règlements sur la fonction publique peuvent s'appliquer aux fonctionnaires travaillant pour les gouvernements locaux, de même que des règles de GFP.

Le soutien de l'Union peut être considéré comme étant composé d'un dialogue politique, décrit ci-dessus, et complété par une aide financière. L'aide financière comprend l'assistance technique (AT), fournie notamment par l'intermédiaire de l'initiative SIGMA, des instruments Twinning<sup>8</sup> et TAIEX<sup>9</sup>, et des consultants recrutés par appels d'offres, ainsi que des projets et un appui budgétaire. Ce dernier a récemment été étendu à certains bénéficiaires de l'IAP.

La présente évaluation externe utilise une méthode mixte, des examens documentaires étant complétés par des entretiens avec des membres du personnel de l'Union, des homologues gouvernementaux, des donateurs, des représentants de la société civile et des visites sur le terrain au Monténégro, en Serbie, en Albanie, en Géorgie et au Maroc. Bien que la documentation relative à la programmation et à ses résultats soit en général immédiatement accessible auprès de sources publiques, très peu d'opérations achevées ont été évaluées dans le cadre d'un processus externe. Cette approche vise à fournir des réponses qualitatives et quantitatives concernant 10 principaux critères d'évaluation, décrits plus en détail ci-dessous, à travers 24 questions d'évaluation (QE). La réponse à chaque question d'évaluation se fonde sur des critères de jugement (CJ) et des indicateurs élaborés par les consultants dans le cadre de la méthode susmentionnée et approuvés par l'Union européenne. L'évaluation est en cours et les résultats préliminaires sont présentés afin de recueillir les réactions du public. Les réponses détaillées selon les critères/QE/CJ et les indicateurs avec des références complètes aux éléments d'information seront fournies dans le rapport final.

## **II. Critères et questions d'évaluation (QE) avec résultats préliminaires**

La présente section se fonde sur les travaux en cours, les résultats sont préliminaires et relèvent uniquement de la responsabilité du contractant. Les résultats dans certains domaines (par exemple la pertinence) se fondent sur un examen relativement complet de la

<sup>7</sup> L'objectif de ces structures de dialogue, dans le cadre de l'accord de stabilisation et d'association, est d'entamer un dialogue politique régulier entre la Commission et les gouvernements afin de discuter de la réforme de l'administration publique en se fondant sur six domaines clés.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en)

<sup>9</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/taix\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/taix_en)

documentation, tandis que d'autres (par exemple l'incidence) sont provisoires. Les résultats préliminaires présentés ci-dessous renforcent l'expérience telle qu'elle a été comprise par les évaluateurs chez les 14 bénéficiaires examinés. Pour certaines questions spécifiques, l'expérience des bénéficiaires est assez semblable, même si certains pays sont plus avancés que d'autres dans la RAP ou ont une culture de l'administration publique et un point de départ différents. Dans d'autres cas, il existe un éventail plus large d'expériences qui sont brièvement résumées dans les résultats préliminaires.

### **1.a. Pertinence – Objectifs**

QE 1: quelle est la pertinence de l'intervention de l'Union européenne en vue de l'adhésion? Pays concernés par l'élargissement seulement

QE 2: existe-t-il une cohérence entre les stratégies et les plans d'action de l'Union européenne pour les périodes concernées?

QE 3: existe-t-il une cohérence par rapport aux stratégies nationales?

Les entretiens menés jusqu'à présent avec des représentants des gouvernements confirment qu'à leur avis, les interventions de l'Union sont jugées très pertinentes pour l'adhésion et sont également considérées comme telles par les gouvernements. En outre, l'objectif de convergence relatif aux chapitres pertinents de l'acquis (à savoir les chapitres 5, 16 et 32) est régulièrement mentionné dans les documents de l'Union. De même, les homologues des pays voisins ont souligné que la convergence vers les normes de l'Union contribuerait à améliorer leurs résultats socio-économiques.

Au cours des années 2000 et au début des années 2010, l'appui de l'Union aux stratégies et aux plans d'action de la RAP formulés par les bénéficiaires était principalement axé sur la GFP et la RFP. L'approche s'est très récemment élargie pour correspondre aux six domaines principaux – même si, d'après les entretiens, il semble que toutes les parties prenantes n'aient pas encore entièrement intégré la nouvelle approche. Certaines parties prenantes ont déclaré que les retards dans la mise en œuvre des plans d'action peuvent entraîner un certain décalage par rapport aux objectifs actualisés des gouvernements. En outre, dans certains cas, le rapport entre la logique qui sous-tend le soutien de l'Union et les objectifs stratégiques déclarés dans les documents n'apparaît pas tout à fait clairement.

Les activités de l'Union sont généralement cohérentes par rapport aux stratégies nationales. Cependant, l'appropriation de celles-ci peut être inégale et fragile lors des changements de gouvernement. En outre, l'absence de stratégie nationale unique en matière de RAP et de mécanismes de coordination efficaces a été une contrainte par le passé. Cette contrainte s'atténue progressivement, car diverses stratégies sont actuellement consolidées en une seule et unique stratégie par la plupart des gouvernements, ce qui pourrait ensuite faciliter une meilleure coordination.

### **1.b. Pertinence – Conception**

QE 4: existe-t-il une prise en considération adéquate des capacités nationales?

QE 5: quelle est l'étendue de la participation des parties prenantes à la conception?

QE 6: dans quelle mesure existe-t-il une correspondance entre les objectifs et les résultats et quelle est la qualité de la logique d'intervention en matière d'étapes vers l'objectif ultime?

QE 7: les enseignements passés et en cours tirés de l'aide au titre de l'IAP/IEVP et de l'aide de l'Union et d'autres donateurs dans d'autres régions ont-ils été bien intégrés?

Il semble y avoir une prise en considération adéquate des capacités nationales tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel. Elles font l'objet de discussions en termes généraux dans les documents stratégiques et le dialogue politique est considéré comme un moyen efficace de renforcer ce domaine. Pour atténuer les contraintes en termes de capacités, des

mesures sont intégrées à la conception des opérations. Par exemple, l'assistance technique est intégrée aux programmes, aux projets et à l'appui budgétaire<sup>10</sup>.

Un point faible possible relevé par certaines parties prenantes est que l'enchaînement des activités de renforcement des capacités peut entraîner un décalage. Par exemple, l'assistance technique est parfois assurée seulement après qu'une mesure stratégique donnée a été adoptée afin de répondre à une exigence de l'Union pour verser l'appui budgétaire<sup>11</sup>. Dans d'autres cas, assez fréquents, des retards dans la mobilisation de l'assistance technique ont conduit à ce que certaines actions définies dans le cadre d'une assistance technique prévue soient financées de manière ad hoc par le gouvernement.

Les documents de planification, de programmation et les documents opérationnels de l'Union indiquent que les parties prenantes sont consultées et informées de la conception des stratégies et des opérations. En outre, ces consultations semblent assez larges, incluant le gouvernement, la société civile et les donateurs. Dans l'ensemble, les parties prenantes interrogées estiment que leurs commentaires sont suffisamment pris en considération.

Les expériences varient, mais il existe un certain nombre de cas où le lien logique est confus ou faible. Par exemple, certains documents de programmation de l'IEV et de l'IAP n'incluaient pas de résultats significatifs imputables à la RAP, même si ce domaine est cité comme une priorité dans le texte. Au niveau opérationnel, les cadres logiques ou de résultats sont parfois laissés de côté ou mal définis dans les documents – cette question concerne également le suivi et l'évaluation abordés ci-dessous.

Le soutien de l'initiative SIGMA apparaît comme un exemple de soutien construit sur les enseignements précédents. En outre, certains documents de programmation de l'IEV et de l'IAP recommandent que l'aide future tienne compte des enseignements tirés, faute de quoi l'intégration des enseignements tirés par l'Union semble inégale, en particulier au niveau des opérations, ce qui est en partie dû au fait qu'il semble parfois y avoir un suivi inadapté ou partiel des évaluations et des rapports de suivi orienté vers les résultats (ROM, pour *Results Oriented Monitoring*). De plus, il existe peu d'exemples cités d'apprentissage croisé (d'un bénéficiaire à un autre), par exemple concernant des approches réussies qui pourraient être adaptées à un autre contexte. De même, il existe peu d'éléments attestant que les enseignements tirés par d'autres donateurs ayant une expérience similaire dans le pays ou dans des circonstances comparables sont pris en compte.

## 2. Efficacité

QE 8: les objectifs ont-ils été atteints? Quels facteurs ont entravé ou favorisé leur réalisation?

QE 9: quels résultats ont été obtenus par les opérations d'appui budgétaire et quels ont été les facteurs déterminants?

Les éléments examinés à ce jour concernent davantage les activités achevées généralement approuvées au cours de la période précédant la présente évaluation. Les résultats les plus attendus sont généralement atteints, tels que les lois et règlements qui sont élaborés, adoptés et promulgués. Cependant, les éléments d'information attestant des résultats institutionnels obtenus dans des domaines tels que la restructuration de la fonction publique et les premiers pas effectifs vers la dépolitisation sont encore limités, même si l'expérience récente est plus encourageante. Un problème rencontré par les évaluateurs concerne le manque d'informations sur la réalisation des objectifs ultimes, sur les résultats et les incidences. Un autre facteur gênant est que, parfois, le cadre logique et ses indicateurs connexes sont faibles et ne fournissent pas une bonne mesure de l'incidence et des résultats.

<sup>10</sup> Étendu à quelques-uns seulement des bénéficiaires couverts par la présente évaluation.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/appui-budgetaire\\_fr](https://ec.europa.eu/europeaid/appui-budgetaire_fr)

Dans le cas de l'appui budgétaire, l'expérience est très limitée au titre de l'IAP, dans lequel la conception des actions stratégiques bénéficie d'une harmonisation avec les principes SIGMA. Il existe davantage d'expérience en ce qui concerne l'appui budgétaire dans le cadre de l'IEV. En général, les déclencheurs (ou indicateurs) de décaissement sont atteints, parfois avec retard. De nombreuses personnes interrogées ont estimé que cet instrument aidait à hiérarchiser et à accélérer certaines réformes qui, autrement, auraient été difficiles à mettre en œuvre. La réalisation des objectifs spécifiques et globaux est moins claire, en partie en raison de lacunes dans le cadre logique. Néanmoins, dans le cas de l'IEV, les résultats de la GFP ont apparemment été largement atteints par le passé, alors que la réforme de la fonction publique semble souvent en deçà des attentes – le soutien aux autres principes de la RAP a été limité pendant une grande partie de la période d'évaluation. Les facteurs facilitant l'obtention de résultats, fondés jusqu'à présent sur l'analyse, incluent le travail analytique en amont (par exemple les évaluations PEFA<sup>12</sup> dans le passé et, plus récemment, les études SIGMA), un dialogue politique efficace et une assistance technique de bonne qualité. Les facteurs de blocage qui sont cités dans les rapports ou par les parties prenantes sont notamment les hypothèses optimistes concernant le moment de l'approbation d'une loi essentielle (telle qu'une loi en matière de finances) par le parlement, ce qui retarde ensuite l'ensemble du programme, différentes interprétations de la manière dont une action préalable spécifique doit être réalisée, ou un retard dans l'assistance technique qui entraîne un retard dans l'élaboration d'une réforme complexe.

### 3. Cohérence

QE 10: existe-t-il une cohérence entre l'aide de l'Union européenne à la RAP et les aides soutenues par des programmes nationaux et régionaux de l'Union européenne, compte tenu par ailleurs des activités des autres donateurs?

QE 11: l'aide de l'Union européenne en matière de ciblage de la RAP favorise-t-elle une coopération et une coordination efficaces entre les parties prenantes?

L'approche de l'Union formulée pour l'assistance spécifique par pays et par région est généralement assez exhaustive et couvre une gamme complète d'instruments et d'approches. Les différents instruments, notamment SIGMA pour les bénéficiaires de l'IAP II et certains bénéficiaires de l'IEV, sont utilisés efficacement grâce à des évaluations appropriées en amont des besoins et à une assistance technique. Il existe une synergie dans l'utilisation des divers instruments, par exemple dans le cas de l'appui budgétaire où, en fonction des besoins, TAIEX, SIGMA ou Twinning apportent un soutien à court, moyen ou long terme à la formulation et à la mise en œuvre des réformes RAP. Bien que n'étant pas un instrument de l'Union européenne, l'école régionale d'administration publique (ReSPA<sup>13</sup>, couvrant les Balkans occidentaux), qui bénéficie d'un financement de l'Union, apporte un soutien complémentaire au renforcement des capacités sous la forme de formations, de voyages d'étude, etc. D'après les homologues interviewés à ce jour, elle apporte également un avantage supplémentaire, moins tangible, en fournissant un contexte national et politique aux activités de l'Union dans les Balkans occidentaux<sup>14</sup>.

Aucune contradiction interne entre les objectifs globaux de la RAP et les priorités et les activités menées dans le cadre des opérations n'a été décelée jusqu'à présent. Par exemple, bien que certains donateurs acceptent de verser des compléments de rémunération aux fonctionnaires, l'Union ne recourt pas à de telles pratiques, qui porteraient atteinte à la logique de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines en créant des

---

<sup>12</sup> <https://pefa.org/>

<sup>13</sup> <http://www.respaweb.eu/>

<sup>14</sup> Il n'a pas été créé d'institution équivalente pour les bénéficiaires de l'IEV.

distorsions dans la rémunération des fonctionnaires. De même, jusqu'à présent, les évaluateurs n'ont trouvé aucun élément d'information attestant un double emploi significatif des activités par rapport à celles d'autres donateurs.

Étant souvent le principal donateur doté d'une capacité de mobilisation, l'Union promeut généralement de manière proactive une coopération efficace entre les parties prenantes. Instruments spécifiques récemment créés (ces cinq dernières années) soutenant cette approche, les groupes spécialisés de la RAP sont des forums formels de dialogue politique entre la Commission et chaque bénéficiaire de l'IAP et sont établis dans le cadre de l'accord de stabilisation et d'association<sup>15</sup> avec chaque pays. Cependant, généralement, les principaux donateurs dans le domaine de la RAP sont invités en tant qu'observateurs. Des entretiens avec des membres du personnel de la Banque mondiale, des États membres et d'autres donateurs ont également confirmé qu'il existait une collaboration efficace sur les questions relatives à la RAP. Malgré un retour global positif, un donateur a exprimé des préoccupations concernant un certain déséquilibre dans la relation: selon lui, si la force de l'Union garantit que l'approche des autres donateurs est cohérente par rapport à sa stratégie d'IEV, l'inverse n'est pas toujours vrai.

#### **4. Efficience**

QE 12: les projets nationaux/multi-bénéficiaires/régionaux, les projets SIGMA, TAIEX, Twinning, autonomes/intégrés étaient-ils disponibles et ont-ils été utilisés de la manière la plus efficace, la plus rentable et la plus cohérente?

QE 13: les résultats et les effets ont-ils été obtenus à un coût raisonnable? Quels sont les facteurs qui ont permis cela? Les mêmes résultats auraient-ils pu être atteints avec moins de financement?

De manière générale, différents types d'aide de l'Union étaient mis à la disposition des pays (le soutien de SIGMA aux pays voisins étant soumis à une plus grande contrainte de ressources) et ont été fournis de manière cohérente. Jusqu'à présent, les entretiens avec les parties prenantes ont révélé qu'elles connaissaient bien ces divers instruments et faisaient appel à eux de façon appropriée – par exemple en tenant compte de la nature de l'aide requise et de sa durée. Un avantage également cité concerne l'importance des relations de travail suivies avec une entité avec laquelle elles avaient déjà travaillé. Jusqu'à présent, les échanges avec les représentants des autorités nationales ont révélé que, pour la plupart d'entre eux, les différentes modalités de l'aide ont une influence positive sur l'évolution des cadres de dialogue politique et des initiatives coordonnées en matière d'assistance technique/de renforcement des capacités. Cependant, tous ne sont pas d'accord sur la combinaison appropriée d'instruments. Par exemple, les représentants de la plupart des pays ont expliqué que l'appui budgétaire était leur forme favorite d'aide offerte par l'Union. En revanche, un représentant estimait que l'appui budgétaire impliquait une conditionnalité implicite qui compromettait son appropriation par le pays et a déclaré qu'il préférait les grands projets d'assistance technique. Enfin, certaines parties prenantes estimaient qu'un calendrier réaliste devait être défini pour l'achèvement des mesures stratégiques.

D'après les documents consultés et les entretiens menés, la majorité des experts de Twinning et de TAIEX proposés semblent avoir été bien informés et efficaces pour remplir leur mandat et transférer leurs connaissances à leurs homologues locaux. En ce qui concerne ce dernier aspect, il a été estimé que les consultants privés étaient moins efficace, car ils tendent à

---

<sup>15</sup>

[https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiK9sOds\\_iVAhVFXBoKHfllB3AQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fneighbourhood-enlargement%2Fpolicy%2Fglossary%2Fterms%2Fsa\\_en&usq=AFQjCNGcTrz8cicudvWce88QTVoT6rPUUQ](https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiK9sOds_iVAhVFXBoKHfllB3AQFggmMAA&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fneighbourhood-enlargement%2Fpolicy%2Fglossary%2Fterms%2Fsa_en&usq=AFQjCNGcTrz8cicudvWce88QTVoT6rPUUQ)

adopter une vision étroite de leur mandat. En matière de rentabilité, certains fonctionnaires ont expliqué que le coût des consultants privés était souvent plus élevé que celui des consultants proposés par TAIEX ou Twinning. Cependant, la plupart des acteurs gouvernementaux interrogés ont estimé que les procédures complexes de l'Union et les retards dus à diverses causes, notamment à la surexploitation du personnel de l'Union, même pour des marchés publics d'importance relativement faible, engendraient des coûts supplémentaires pour le personnel de l'Union et les bénéficiaires, qui ne semblaient pas proportionnels aux avantages escomptés.

## **5. Incidence**

QE 14: les effets et les résultats immédiats engendrés par l'IAP I/IEVP ont-ils l'incidence souhaitée/attendue, à savoir en matière de réalisation des objectifs/priorités stratégiques relatifs à la RAP, et dans le cas des pays concernés par l'élargissement en ce qui concerne la préparation de l'adhésion?

L'incidence finale du soutien de l'Union à la RAP n'est généralement pas visible pendant de nombreuses années, par exemple, dans le cas des bénéficiaires de l'IAP II, pour satisfaire aux exigences des trois chapitres pertinents de l'acquis. L'évaluation établit une distinction entre l'incidence obtenue au niveau stratégique de l'Union, avec des progrès généralement décrits chaque année, et au niveau des projets, dont certains peuvent faire l'objet d'un suivi périodique orienté sur les résultats.

Les progrès au niveau stratégique sont généralement documentés chaque année dans des rapports annuels de projet ou d'avancement, qui, sans être des évaluations indépendantes, sont généralement plutôt honnêtes et sont, de manière générale, commentés et arrêtés avec les autorités. La tendance générale observable tant pour les pays voisins que pour les bénéficiaires de l'IAP II semble être une progression constante dans certains domaines, alors qu'elle est beaucoup plus lente dans d'autres, qui réapparaissent comme des problèmes non résolus d'une année à l'autre. Les programmes les plus fructueux ou les domaines plus spécifiques de la RAP semblent être ceux où il existe un engagement politique fort et une appropriation importante de la part du personnel technique des ministères concernés. Pour les bénéficiaires de l'IAP II, les évaluations de référence et les évaluations ultérieures de SIGMA ont fourni une feuille de route très détaillée et utile pour la mise en œuvre de chaque domaine de réforme, qui, conjuguée à un dialogue renforcé et structuré, devrait contribuer à accélérer la RAP.

L'incidence au niveau des opérations est plus difficile à apprécier, en partie en raison d'informations incomplètes et compte tenu du fait que les activités lancées ces dernières années sont toujours en cours. Il est possible d'observer à ce stade que le soutien financier de l'Union prend de manière croissante la forme d'un appui budgétaire, complété par une assistance technique. Les gouvernements et l'Union européenne semblent partager l'espoir que cette approche contribuera également à accélérer les réformes et à permettre une incidence accrue grâce à des résultats ciblés.

## **6. Durabilité**

QE 15: quels sont les facteurs de risque qui pèsent sur la durabilité de l'incidence constatée et ont-ils été atténués?

QE 16: existe-t-il une appropriation de la part des bénéficiaires de l'aide, en particulier parmi ceux qui ont des responsabilités stratégiques/politiques et de gestion?

QE 17: les personnes formées sont-elles encore généralement employées par l'État dans des fonctions où elles utilisent leurs compétences?

QE 18: quelle est la contribution de l'aide de l'Union à la dépolitisation de la fonction publique?

La RAP est un processus continu à long terme visant à accroître l'efficacité de l'administration publique et, dans le cas des bénéficiaires de l'IAP, à satisfaire aux exigences d'adhésion à l'Union européenne. Pendant cette période, des changements de gouvernement ont continué à se produire et continueront vraisemblablement à avoir lieu. Dans l'ensemble, les changements de gouvernement passés ont souvent entraîné un ralentissement temporaire des réformes, mais avec des revirements politiques généralement limités; en règle générale, les programmes sont remis sur les rails. L'adhésion à l'Union européenne se révèle un puissant facteur de motivation, même si certains responsables nationaux se disent «lassés des réformes» et expriment des inquiétudes quant à d'éventuels retards supplémentaires. L'appropriation et l'engagement de ces responsables sont néanmoins restés solides. Toutefois, dans certains cas, d'autres risques sont présents, par exemple lorsque la fonction publique est réorganisée parallèlement à d'importants changements constitutionnels affectant certains fondements de l'État.

Autre élément à prendre en considération, le soutien de l'Union amorcé ces dernières années est toujours en cours et sa durabilité ne peut pas encore être appréciée. Le fait qu'à l'exception d'une poignée de pays qui ont connu des bouleversements politiques ou sociaux, ce soutien se soit poursuivi pendant de nombreuses années et continue d'être demandé par les gouvernements améliore la durabilité. En outre, il arrive que des actions politiques aient été engagées mais ne soient pas encore terminées; leur suivi a été difficile dans le passé, mais devrait être facilité pour les pays ayant des évaluations et des examens annuels SIGMA. Quoi qu'il en soit, la majorité des pays connaissent désormais une stabilité accrue dans leur cadre stratégique de RAP, ce qui contribue à la durabilité.

La question du maintien du personnel formé, qui influe sur la durabilité, varie d'un pays à l'autre et entre les ministères d'un même pays. Bon nombre des homologues de haut niveau interrogés jusqu'ici étaient impliqués dans la RAP depuis longtemps et constituaient une preuve de durabilité. En outre, certains ministères impliqués dans la RAP (par exemple les ministères des finances) semblent être en mesure de garder leur personnel mieux que d'autres (dans certains cas, la rotation du personnel posait problème au sein du ministère responsable de la RAP). Dans l'ensemble, le risque de forte rotation du personnel, préjudiciable à la RAP, semble avoir été largement atténué dans de nombreux pays.

## **7. Valeur ajoutée**

QE 19: existe-t-il une visibilité accrue du soutien de l'Union européenne et une meilleure compréhension des différentes modalités de l'aide?

QE 20: quelle valeur ajoutée apporte l'Union européenne en intervenant dans le domaine de la RAP par rapport à ce que pourraient réaliser les pays bénéficiaires aux niveaux national et/ou régional, ou avec le soutien d'autres donateurs?

QE 21: dans quelle mesure le soutien de l'Union européenne à la RAP contribue-t-il à un dialogue politique plus efficace?

Toutes les opérations examinées jusqu'à présent comprenaient un élément de visibilité dans leur mise en œuvre. La visibilité des actions de l'Union auprès des bénéficiaires de l'IAP II semble généralement plus forte que chez les bénéficiaires de l'IEV, ce qui a globalement contribué à la compréhension du soutien apporté par l'Union. Les entretiens révèlent que la plupart des acteurs gouvernementaux connaissent bien l'approche de l'Union à l'égard de la RAP et ont une compréhension claire des instruments utilisés, qu'ils estiment généralement appropriés. De même, les organisations de la société civile qui suivent directement ce

domaine sont familiarisées avec l'approche de l'Union à l'égard de la RAP. Il est cependant plus difficile de déterminer dans quelle mesure une plus large part de la société civile est informée de l'approche et/ou familiarisé avec elle. Au niveau des particuliers, cette connaissance est probablement limitée aux aspects spécifiques de la RAP qui présentent un intérêt majeur pour eux. Il convient de noter que certaines parties prenantes ont remis en question l'approche horizontale de la RAP, alléguant qu'elle devrait également englober une RAP verticale ou sectorielle et, en fin de compte, la prestation de services publics à la population.

Dans la plupart – si ce n'est dans la totalité – des pays couverts, l'Union européenne est la principale source de financement de la RAP ainsi que le donateur majeur d'un point de vue politique (l'USAID et la Banque mondiale ayant une importance similaire dans quelques pays voisins). L'Union européenne a, dans une certaine mesure, utilisé sa capacité de mobilisation pour attirer le soutien d'autres donateurs. Les entretiens indiquent clairement que, pour la grande majorité des pays, en l'absence de soutien de l'Union, la RAP serait retardée pour des raisons telles que i) l'absence de dialogue en place pour veiller à ce que le gouvernement considère ce domaine comme hautement prioritaire, ii) le manque de financement pour l'assistance technique essentielle, et iii), dans certains cas, le manque d'appui budgétaire aidant à combler le déficit budgétaire. L'expérience (par exemple dans les cas où l'assistance technique de l'Union est retardée) montre que, sans le soutien de l'Union européenne, certaines activités hautement prioritaires peuvent être entreprises par le gouvernement. Cependant, elles ont tendance à être ponctuelles ou partielles car, dans ce cas de figure, de nombreux besoins complémentaires restent sans réponse.

Le dialogue politique constitue pour les pays voisins la colonne vertébrale du processus d'adhésion à l'Union ainsi que des accords d'association. La création du groupe spécialisé de la RAP a permis d'établir une meilleure structure pour ce dialogue. Elle a mis en évidence des domaines importants dans lesquels les résultats n'ont pas été atteints ou ne le sont que lentement, et elle a ouvert la voie à la discussion et à l'adoption de solutions.

## **8. Questions transversales: égalité entre les femmes et les hommes**

QE 22: l'accent mis sur l'égalité entre les femmes et les hommes est-il approprié lors des opérations?

QE 23: dans quelle mesure le soutien de l'Union européenne a-t-il conduit à la consolidation de l'égalité des sexes en tant que pilier et priorité récurrente de la RAP?

En ce qui concerne la question proprement dite de l'accès des femmes aux postes de la fonction publique, beaucoup de pays couverts par l'évaluation ont eu des gouvernements communistes pendant de nombreuses décennies du XX<sup>e</sup> siècle et ce système a laissé en héritage une relative parité d'emploi hommes/femmes dans la plupart des niveaux du gouvernement. La situation diffère pour les bénéficiaires méridionaux de l'IEV et pour la Turquie.

Les opérations examinées dans le cadre de la présente évaluation mentionnent l'égalité entre les femmes et les hommes et expriment l'ambition de se concentrer sur ce thème transversal, mais très peu d'entre elles le font dans la pratique. Cela peut s'expliquer par le fait que la question n'était pas perçue comme un problème là où un équilibre apparemment fort entre les sexes existait déjà dans la fonction publique ou que les questions d'égalité des sexes étaient abordées ailleurs, comme dans les plans d'action pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Néanmoins, sur le plan pratique, il existait rarement un suivi en place pour vérifier si les femmes avaient un accès adéquat et participaient aux formations financées par l'Union européenne. Au niveau stratégique, l'Union européenne met souvent l'accent sur la

budgetisation de l'égalité des sexes dans le cadre de son dialogue. Cependant, les résultats réels semblent assez limités et aucun élément d'information substantiel n'a encore été trouvé pour démontrer qu'une aide spécifique a été fournie en vue de développer le pilier de l'égalité des sexes au sein de la RAP.

## 9. Suivi et évaluation

QE 24: le suivi et l'évaluation ont-ils été correctement conçus, mis en œuvre et utilisés pour diriger les opérations et surveiller les résultats?

Le suivi et l'évaluation des projets financés par l'Union européenne correspondent à des procédures généralement établies pour le suivi et l'évaluation des interventions de l'Union. L'examen de la documentation des projets révèle différents degrés de «SMARTness» (*Specific, Measurable, Attainable, Realistic and Timely*, à savoir: caractère spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et ponctuel) des indicateurs élaborés pour mesurer la progression des projets. De nombreux projets optent pour des indicateurs quantitatifs, principalement au niveau des résultats. Les projets suivent des lignes directrices en matière d'établissement de rapports et de suivi, mais les rapports sur les projets sont dans la plupart des cas des rapports sur les activités/résultats, une réflexion sur les résultats ou les incidences des projets faisant défaut.

Le personnel de l'Union est chargé du suivi régulier des projets et participe également au dialogue sectoriel. En outre, l'Union européenne commande des rapports ROM<sup>16</sup>, principaux moyens de suivi formel externe des interventions, mais les évaluations de projets n'ont lieu que dans un nombre limité de cas. L'Union commande également des évaluations stratégiques ou thématiques de l'aide. En outre, un bon suivi et une bonne évaluation, en particulier dans un domaine tel que l'administration publique, ne peuvent pas être simplement fondés sur des indicateurs définis au préalable et doivent être complétés par des évaluations comme des enquêtes, des études rétrospectives, pour suivre les personnes ayant reçu une formation, etc. Dans le passé, de telles activités ne semblent pas avoir été prévues ou mises en œuvre. La situation s'est cependant améliorée et devrait continuer à l'être depuis l'introduction récente des enquêtes SIGMA ainsi que d'autres initiatives prévues comme le partenariat avec le conseil régional de coopération des Balkans occidentaux afin d'inclure des questions sur la RAP dans les enquêtes annuelles.

### III. Principales conclusions préliminaires

Les conclusions qui suivent constituent des conclusions préliminaires fondées sur des travaux en cours. Elles seront améliorées et ajustées lorsque l'évaluation sera terminée. Les conclusions définitives seront présentées dans le rapport final d'évaluation prévu pour le premier trimestre 2018.

1. Pertinence des objectifs: une importance adéquate est généralement accordée à la convergence vers les normes de l'Union européenne, tant au niveau des programmes qu'au niveau des projets. Les stratégies et plans d'action de l'Union européenne coïncident généralement bien sur le plan interne et avec les stratégies gouvernementales. Ce domaine est un point fort du soutien de l'Union européenne à la RAP.
2. Pertinence de la conception: pour les stratégies comme pour les opérations, certains éléments de la conception, tels que la prise en considération des capacités nationales, semblent toujours solides, de même que la consultation des parties prenantes. Il reste

---

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/europeaid/systeme-de-contrôle-externe-independant\\_fr](https://ec.europa.eu/europeaid/systeme-de-contrôle-externe-independant_fr)

toutefois possible d'améliorer la logique et de mieux tenir compte des enseignements tirés au niveau opérationnel.

3. Efficacité: les objectifs stratégiques et opérationnels sont généralement atteints au moins partiellement à mesure que les résultats intermédiaires sont obtenus. Pour les opérations, l'appui budgétaire tend généralement à accélérer les réformes, et la manière spécifique dont les actions antérieures sont réalisées peut également améliorer leur qualité. Des attentes réalistes définies en amont concernant le calendrier et la portée des réformes et la disponibilité opportune de l'assistance technique en cas de besoin sont considérées comme des éléments clés d'une opération réussie.
4. Cohérence: les activités de l'Union européenne dans le domaine de la RAP bénéficient d'une bonne cohérence interne et externe. Il existe aussi généralement une bonne répartition des tâches entre l'Union européenne et les autres donateurs.
5. Efficience: l'aide de l'Union européenne est fournie de manière appropriée grâce à un large éventail de dispositifs et de projets. En termes monétaires, la rentabilité ne peut pas être pleinement évaluée. Néanmoins, la comparaison avec d'autres prestataires de services suggère que l'assistance technique fournie par TAIEX, SIGMA ou Twinning est assez rentable. La principale source d'inefficacité semble être liée aux retards dans la mobilisation et l'approbation de l'aide financière nécessaire, alors que les priorités peuvent avoir évolué entre-temps.
6. Incidence: l'aide de l'Union européenne a eu une incidence positive et quantifiable au niveau stratégique, même si les progrès ont souvent été irréguliers et plus lents que prévu. L'incidence au niveau des opérations est plus difficile à évaluer, mais l'évolution vers un appui budgétaire accru, bien que récente, devrait contribuer à donner une plus grande visibilité aux réformes et accélérer leur mise en œuvre.
7. Durabilité: la RAP fait l'objet d'une mise en œuvre inégale et de ralentissements temporaires et elle est exposée à divers risques parfois importants. Néanmoins, de nombreuses réformes réalisées jusqu'à présent semblent avoir été soutenues même si leur mise en œuvre est en cours, la rotation du personnel a été limitée dans certains ministères ou atténuée ailleurs, et il n'y a généralement pas eu de changement significatif à ce niveau.
8. Valeur ajoutée: la valeur ajoutée de l'Union européenne passe par son dialogue politique et par son soutien financier. Le premier bénéficie désormais du fait qu'il est mieux structuré, en particulier chez les bénéficiaires de l'IAP II grâce aux groupes spécialisés de la RAP.
9. Mesures transversales: la parité hommes/femmes au sein de la fonction publique ne semble pas représenter un problème pour les anciens pays communistes, mais la question se pose pour les autres pays. Une attention insuffisante est accordée à la question de savoir si les femmes, parmi les bénéficiaires ciblés, ont un accès adéquat à la formation dans le cadre des opérations de la RAP.
10. Suivi et évaluation: le suivi et l'évaluation ont été un point faible par le passé, tant au niveau stratégique qu'au niveau opérationnel. Les nouvelles approches introduites depuis 2014 devraient améliorer la situation, d'autant plus que certaines données clés seront plus immédiatement disponibles.