

RÉSUMÉ

ÉVALUATION DE L'APPUI DE L'UE AUX AUTORITÉS LOCALES DANS LES RÉGIONS DE L'ÉLARGISSEMENT ET DU VOISINAGE

CONTEXTE

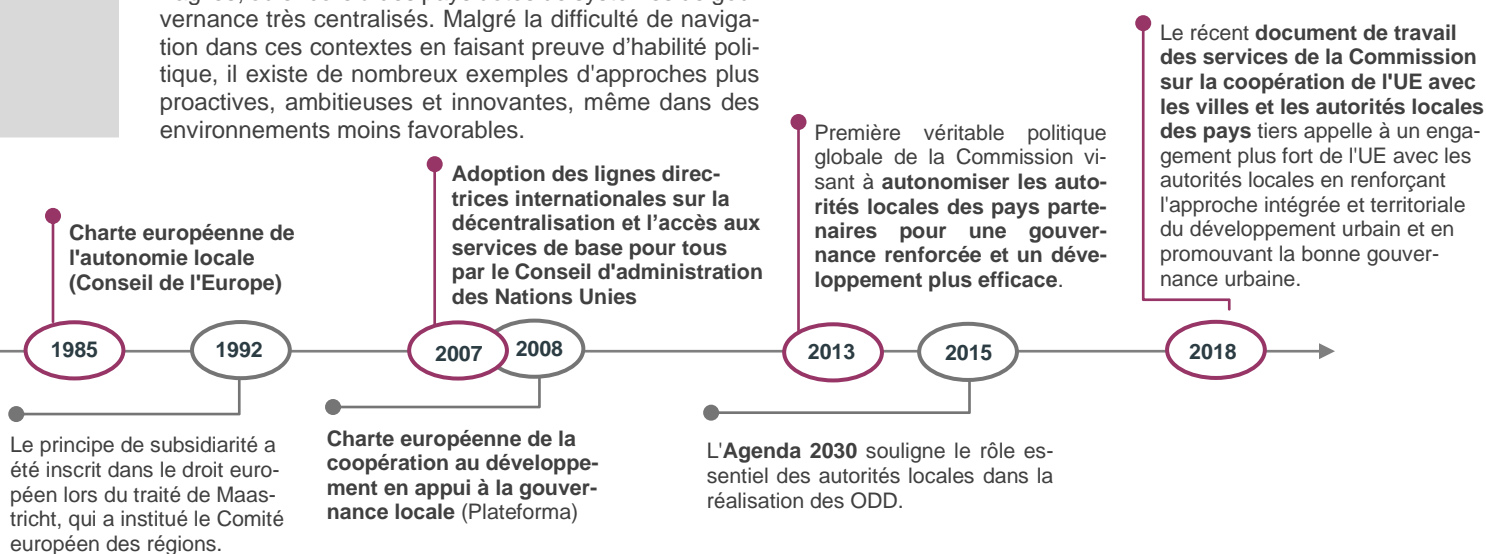
Conformément au principe de subsidiarité du traité de Maastricht, l'UE et ses États membres s'adressent de plus en plus aux autorités locales. Traduire cet intérêt croissant pour les autorités locales en engagements concrets et efficaces dans les trois régions s'est avéré difficile. Cela s'explique par la diversité des contextes nationaux, qui vont de la réforme fondamentale des relations entre les autorités locales et centrales, à des pays très fragiles, ou encore à des pays dotés de systèmes de gouvernance très centralisés. Malgré la difficulté de navigation dans ces contextes en faisant preuve d'habileté politique, il existe de nombreux exemples d'approches plus proactives, ambitieuses et innovantes, même dans des environnements moins favorables.

OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

Fournir une évaluation globale indépendante et des preuves de la contribution de l'action extérieure de l'UE à la réalisation des objectifs et des effets escomptés de sa politique à l'égard des autorités locales dans les **régions de l'élargissement et du voisinage**.

CHAMP D'APPLICATION TEMPOREL

Période 2010-2018



MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION

L'évaluation a suivi une approche théorique qui s'est appuyée sur des méthodes mixtes pour évaluer l'appui de l'UE aux autorités locales. La conception choisie s'est articulée autour de plusieurs études de cas, la collecte de données ayant été menée au cours d'une phase d'étude documentaire approfondie et d'une phase de terrain. L'équipe a préparé une matrice d'évaluation détaillée, structurée autour de **sept questions d'évaluation (QE)** :

- Trois QE se sont concentrées sur le cadre stratégique de l'UE et les approches de mise en œuvre de l'appui aux autorités locales.
- Quatre QE se sont concentrées sur les effets de l'appui de l'UE : i) l'engagement accru des autorités locales dans les processus de développement et dans l'action extérieure de l'UE, ii) l'autonomisation et le développement des capacités, iii) la responsabilité, la participation et la démocratie locale et iv) la prestation de services et la réponse aux défis locaux.

La combinaison d'outils et de méthodes utilisés pour la **collecte et l'analyse des données** varie selon les différents QE, mais de multiples sources ont été systématiquement utilisées pour trianguler les informations recueillies.

Les principaux défis rencontrés ont été de faire face à la collecte de données sur les résultats et les impacts, d'obtenir de la documentation sur les activités non financières (par exemple, le dialogue politique), et de faire face à la phase de terrain dans le contexte de la pandémie COVID-19.

10 ÉTUDES DE CAS

Comprenant huit études de cas pays (Albanie, Géorgie, Liban, Maroc, Macédoine du Nord, Serbie, Tunisie, Ukraine) et deux études de cas régionales (couvrant IEV & IAP).

8 MISSIONS

Au total, huit missions ont été organisées (une dans le pays et les autres à distance avec, dans plusieurs cas, le soutien d'experts basés dans le pays partenaire).

3.000 DOCUMENTS

Plus de 3 000 documents consultés sur une série de questions liées autorités locales (dont une moyenne d'environ 80 documents par étude de cas).

200 INTERLOCUTEURS

Environ 200 interlocuteurs ont été interrogés (à distance et en face à face à Bruxelles ou lors de missions sur le terrain et à distance).

2 ENQUÊTES EN LIGNE

Les perceptions de l'appui de l'UE aux autorités locales ont été recueillies au niveau des DUE et des associations des autorités locales.



- L'UE prend considère de plus en plus les autorités locales en tant qu'**interlocuteurs politiques et acteurs du développement**, et points d'entrée clés pour le renforcement de la démocratie au niveau local. Cela se reflète également dans l'action extérieure de l'UE, avec l'accélération des efforts pour appuyer les autorités locales par le biais, par exemple, de la décentralisation, de programmes régionaux ou d'actions locales. L'augmentation des financements vise le niveau local pour de nombreux programmes et projets avec différents niveaux d'implication des autorités locales - qu'elles soient aux commandes, partenaires de mise en œuvre ou simples bénéficiaires.
- L'UE a progressivement utilisé un **ensemble plus large de modalités et d'instruments** pour aider les autorités locales. Dans un environnement porteur, cela a conduit à des approches globales et véritablement intégrées, qui pourraient conduire à des changements tangibles, dont les citoyens et les entreprises locales pourraient bénéficier, tout en améliorant du haut vers le bas la fiabilité des prestations de service.
- En partie dû aux contextes nationaux très différents et d'un pilotage politique limité au niveau de Bruxelles, il **n'existe pas de vision commune sur la manière dont l'UE devrait engager** et soutenir les mandats des autorités locales. En outre, il n'y a pas de compréhension claire de ce que signifie une véritable « autonomisation » des autorités locales en termes de réformes de gouvernance à multi-niveaux, d'agencement, d'autonomie, de financement et de responsabilité. Cela explique pourquoi l'UE a, dans certains contextes, également été incohérente dans sa manière d'approcher les autorités locales, les utilisant parfois de manière purement instrumentale et comme bénéficiaires plus passifs de projets et programmes. Il aurait été possible de mieux utiliser les avis et les ressources de l'organe consultatif de l'UE sur les affaires des autorités locales, le Comité européen des régions (CdR).
- L'influence du contexte se manifeste également dans le cas de l'efficacité de la **coordination, de la complémentarité et de la cohérence** (3C). L'UE promeut constamment les 3C, mais si les gouvernements partenaires ont un engagement limité, les efforts généralement s'essouffent, ce qui réduit l'efficacité de l'aide et entraîne la perte d'opportunités de synergies et de convergences de volontés politiques.
- Dans un contexte favorable, le champ d'application de l'appui de l'UE à l'autonomisation des autorités locales est plus large. L'**UE a surtout saisi les opportunités** lorsqu'elles se sont présentées, à la fois dans des environnements politiques plus mûrs, mais aussi dans des pays où les tentatives de réforme ne font que commencer et où les modèles de gouvernance verticale dominant encore. Dans de tels contextes, l'approche de l'UE a pu servir de levier pour l'application efficace des réformes nationales de décentralisation et/ou de développement régional, qui élargissent officiellement les rôles, les responsabilités et les mandats des autorités locales.
- On constate généralement que l'UE utilise **deux types d'actions** pour l'autonomisation des autorités locales. Le premier vise à encourager des **réformes plus systémiques**, par exemple en augmentant les crédits alloués par le gouvernement central et en augmentant la part des impôts retenus au niveau local. Le second consiste pour l'UE à utiliser des **approches de projets** de moindre envergure, telles que des projets de développement économique local, avec l'ambition d'élever le niveau d'activité économique susceptible de catalyser la création d'emplois et d'augmenter l'assiette fiscale locale. Il est clair que les réformes systémiques sont souvent plus durables et plus transformatrices. Toutefois, dans un environnement moins favorable, les projets autonomes, en particulier ceux qui ont une vision à plus long terme sur le renforcement progressif des autorités locales et l'évolution des cadres nationaux, peuvent constituer une option stratégique.
- Dans tous les cas étudiés, la question **politique est centrale pour expliquer les succès et les échecs** des efforts de réforme importantes. En effet, le travail visant à renforcer fiscalement et politiquement les autorités locales est fondamentalement une question politique, les autorités locales cherchant à s'appropriier plus de pouvoir, ce qui suscite presque universellement l'opposition des acteurs centraux qui soupçonnent devoir perdre leur autorité en conséquence. La plupart des pays étudiés ont formellement exprimé leur engagement à décentraliser et à responsabiliser le niveau local, mais la transition vers des systèmes de gouvernance multi-niveaux plus équilibrés est naissante et fragile. L'UE a généralement bien relevé ce défi, même si elle a parfois fait preuve d'une prudence excessive.
- Les **résultats** de l'appui de l'UE ont été plus impressionnants lorsqu'ils s'inscrivent dans le cadre d'efforts plus larges menés par les gouvernements pour améliorer les cadres nationaux. Dans de tels contextes, l'UE a pu travailler de manière stratégique et globale pour concevoir et mettre en œuvre des programmes de décentralisation et de développement régional avec les autorités centrales qui ont amélioré les capacités des autorités locales, notamment en modifiant la structure d'incitation qui façonne le comportement des hommes politiques et des fonctionnaires locaux. L'un des éléments clés de ce succès a été l'exhaustivité du processus de réforme, avec à la fois des changements au niveau national qui ont accordé aux autorités locales plus de pouvoirs et de financements, ainsi que des réformes substantielles et un développement des capacités au niveau local.
- La **durabilité** des résultats est généralement abordée mais les hypothèses ont toujours tendance à être trop optimistes. Les principaux facteurs déterminant la durabilité sont : i) l'existence d'un engagement politique clair au niveau national, traduit en politiques telles que la décentralisation fiscale, la territorialisation efficace des politiques sectorielles ; ii) l'appropriation des réformes au niveau national et local ; iii) la possibilité pour la DUE de travailler de manière globale à l'amélioration des capacités et du financement durable ; iv) l'adoption d'approches progressives dans les pays où les contextes et cadre de travail sont restrictifs et capacités des autorités locales faibles.
- L'UE a également contribué à la mise en place d'**accords de coopération entre les autorités locales, la société civile et le secteur privé** afin de promouvoir la démocratie locale, le développement économique local ou de relever des défis urgents en matière de développement. Toutefois, ces accords ont souvent été mis en œuvre selon une approche de projet limitée dans le temps, ce qui limite les changements profondément institutionnalisés et n'a pas permis d'intégrer et d'internaliser pleinement les mécanismes de dialogue, de coopération, de transparence et de responsabilité au niveau local.

CONCLUSIONS

Sur la base des résultats présentés dans les réponses aux questions d'évaluation, l'équipe a identifié **8 conclusions** regroupées en **3 groupes**.

Cadre stratégique

C1. L'action extérieure de l'UE accorde davantage d'importance aux autorités locales

Au cours de la dernière décennie, les autorités locales sont devenues beaucoup plus visibles dans l'action extérieure de l'UE, y compris au-delà des organes d'action extérieure du CdR. Les autorités locales sont de plus en plus formellement reconnues dans les cadres politiques et opérationnels de l'UE comme un acteur étatique distinct, doté de son propre mandat général et d'un ensemble connexe de rôles et de responsabilités légalement consacrés. Cependant, les DUE sont de facto les moteurs des processus de changement, répondant de manière pragmatique aux opportunités.

Résultats

C2. Une influence limitée

L'UE est un donateur clé, un modèle et un marché important pour tous les pays partenaires ; cela lui confère un poids considérable. Néanmoins, l'UE a rarement plaidé en faveur d'une amélioration structurelle du cadre de travail des autorités locales, ce qui reflète sans doute le niveau de priorité relativement faible accordé à cette question, ainsi que le souhait de ne pas être perçue comme intervenant dans les affaires intérieures des pays partenaires. C'est également le cas des pays candidats, malgré les pressions (également du CdR) pour appliquer le principe de subsidiarité du traité.

C3. Coordination efficace unique-ment lorsque celle-ci est organisée globalement

Des actions non coordonnées et fragmentées peuvent paradoxalement affaiblir le renforcement des autorités locales. L'UE s'est généralement efforcée de promouvoir une meilleure coordination et a fermement adhéré aux principes des 3C. Lorsque les gouvernements partenaires ont mené ces efforts et ont encouragé d'autres partenaires de développement, les résultats ont été considérables, suivi de réformes qui se renforcent mutuellement et où les donateurs ont pu utiliser leurs avantages comparatifs dans des domaines appropriés. Cependant, les incitations des donateurs à respecter les 3C sont souvent faibles. En l'absence d'efforts importants de la part des gouvernements partenaires, l'aide risque de se fragmenter, ce qui compromettrait un processus de réforme cohérent et efficace.

C4. Investir dans l'innovation : sophistication et diversité accrues de l'action de l'UE

La dernière décennie a offert des opportunités d'innovation où l'UE a pu tester la meilleure approche de s'engager avec les autorités locales dans différents contextes. Au début de la période d'évaluation, la plupart des actions de l'UE visaient le niveau local avec des projets à court terme pour relever des défis spécifiques, mais sans nécessairement mettre les autorités locales aux commandes. S'appuyant sur la dynamique de réforme de plusieurs pays partenaires en matière de décentralisation et de développement régional, l'UE a saisi de nouvelles opportunités et a développé des stratégies de réponse beaucoup plus sophistiquées. Celles-ci ont assez bien intégré les enseignements tirés du passé ainsi que les connaissances acquises sur la politique des processus de réforme concernés.

Outils et approches

C5. Leadership et gestion des connaissances limités du siège

Alors qu'au niveau politique, il existe des orientations utiles pour améliorer le rôle des autorités locales, peu d'efforts sont déployés pour mettre en place une unité thématique spécifique au sein de la DG NEAR, dotée d'un mandat clair et d'une expertise pertinente pour accompagner les DUE qui s'aventurent dans la décentralisation et l'appui au développement régional, et pour assurer la coordination avec le CdR. Il n'existe donc pas de point focal institutionnel pour assurer l'apprentissage collectif (y compris celui des avis du CdR) ou pour établir des systèmes de gestion des connaissances qui pourraient contribuer à catalyser de nouvelles modalités de coopérer avec les autorités locales.

C6. Les plus petites des autorités locales doivent fusionner

Bien qu'il n'existe pas de taille idéale, nombre d'entre elles sont trop petites pour avoir des perspectives réalistes de devenir financièrement indépendantes ou de disposer d'un poids suffisant pour agir comme catalyseurs du développement territorial et d'assurer des prestations de services efficace. Sur la base des tendances actuelles et des projections à venir, elles deviennent de plus en plus petites à mesure que les zones rurales se dépeuplent. Une partie des autorités locales éprouvent des difficultés à attirer et à gérer des ressources par l'intermédiaire de programmes régionaux (par exemple dans le cadre du CdM) ou à attirer des investissements

privés. Seuls quelques pays ont entamé un processus de fusion des autorités locales avec l'appui de l'UE. Toutefois, la plupart des pays n'ont pas abordé fondamentalement cette question sensible et l'UE n'a généralement pas fait pression pour que des mesures soient prises.

C7. Niveaux d'engagements mixtes

Les contextes peu propices et l'engagement limité des autorités centrales à améliorer les structures de gouvernance à multi-niveaux posent des défis importants à l'UE en termes d'identification des points d'entrée appropriés pour maintenir un dialogue axé sur les résultats. Un tel dialogue au niveau central est important pour saisir les petites et grandes opportunités lorsqu'elles se présentent. Ainsi, dans plusieurs cas, l'UE s'est alignée sur les politiques nationales (malgré des niveaux limités d'engagement en matière de réforme et une marge de manœuvre incertaine pour l'autonomisation des autorités locales) en aidant les gouvernements centraux à n'apporter que des améliorations progressives et graduelles aux cadres nationaux. Il s'agissait souvent de travailler sur des questions connexes, mais moins politisées, telles que les politiques régionales, qui offraient une plus grande et plus rapide extensibilité lorsque des réformes majeures devenaient possibles.

C8. Les réformes structurelles complètes sont plus efficaces

L'impact et le renforcement durable des autorités locales nécessitent une action au niveau local ainsi qu'une pression et un appui de l'UE au niveau national, afin d'améliorer les cadres de travail permettant aux autorités locales d'exercer leur autorité et de voir leurs mandats financés. Dans quelques contextes seulement, les conditions au niveau national et local ont été simultanément propices à l'obtention de résultats sur les deux fronts. Dans ces cas spécifiques, les résultats ont été considérables. Toutefois, cela ne se produit que lorsque les autorités centrales considèrent la décentralisation comme étant dans leur propre intérêt à long terme, ou dans le cas des pays de l'élargissement, l'obligation de subsidiarité prévue par le traité est clairement expliquée. Cela n'arrive que rarement, ce qui souligne la centralité de la politique dans les processus d'autonomisation des autorités locales.

RECOMMANDATIONS

Sur la base de ces conclusions, l'équipe a élaboré **8 recommandations**, chacune étant étayée par un ensemble limité d'actions concrètes à prendre pour renforcer l'appui de l'UE aux autorités locales.

VISION, ORIENTATIONS, POIDS POLITIQUE DE L'UE	R1	<p>Développer une vision et des stratégies pour les engagements avec les autorités locales</p> <p>Une telle vision doit être pratique car elle doit servir un objectif fédérateur en fournissant à l'UE (et idéalement aux États membres) une orientation et un plan clairs sur ce que les autorités locales doivent devenir et comment. En l'absence d'une telle vision, il existe un risque élevé que les engagements connexes ne tirent pas dans la même direction et finissent par réduire les autorités locales à des bénéficiaires plus passifs.</p>	Liée aux C1-3, C6-8
	R2	<p>Utiliser le poids politique de l'UE pour autonomiser les autorités locales</p> <p>En tant que puissance mondiale disposant d'un pouvoir de levier important et d'un engagement fort envers le principe de subsidiarité, l'UE a une plate-forme puissante pour être plus franche et proactive sur la nécessité d'accélérer les réformes visant à renforcer l'autonomisation des autorités locales.</p>	Liée aux C1-3
S'ENGAGER STRATÉGIQUEMENT AVEC LES AUTORITÉS LOCALES	R3	<p>Assurer l'inclusion systémique des autorités locales dans les dialogues</p> <p>Malgré des progrès importants dans certains pays, l'inclusion des autorités locales dans le débat politique, l'élaboration des politiques (sectorielles) et les processus de programmation restent limitées dans la plupart des pays. L'UE devrait utiliser son influence et son poids politique pour créer un espace de participation effective des autorités locales et de leurs associations dans les processus politiques pertinents. Les plateformes politiques existantes telles que l'ARLEM, CORLEAP et les JCCs pourraient être mieux utilisées.</p>	Liée aux C1-3, C5, C6, C8
	R4	<p>Promouvoir des approches globales d'autonomisation</p> <p>Les résultats ont généralement été plus importantes et durables là où l'UE avait une vision claire de son engagement avec les autorités locales et a ainsi pu soutenir des réformes globales aux niveaux local et national. Les approches de projet fragmentaires, axées sur le niveau local, ne parviennent pas à aborder les aspects qui sont essentiels pour obtenir des résultats positifs. L'effet de levier de l'UE la place en bonne position pour s'engager dans des réformes globales, notamment par le biais d'un dialogue politique et d'une combinaison judicieuse de modalités d'aide (appui budgétaire, projets complémentaires et assistance technique).</p>	Liée aux C2, C4, C6-8
	R5	<p>Renforcer l'agencement des autorités locales</p> <p>Les autorités locales ont un rôle double à assurer: celui d'acteur du développement (dans l'élaboration de leurs propres politiques publiques locales) et celui de partenaire de mise en œuvre des plans et programmes nationaux au nom du gouvernement central. Ces deux rôles sont importants pour établir un lien dynamique et responsable entre les autorités locales et leurs circonscriptions. Les efforts déployés pour améliorer ces deux aspects ont généralement été plus durables et ont permis d'atteindre un niveau élevé d'appropriation locale. L'UE devrait apporter un appui qui respecte et nourrit leur rôle unique de proximité avec les citoyens, tant en termes de prestation de services que de catalyseur du développement territorial. L'UE devrait continuer à soutenir de tels engagements qui respectent les rôles et les responsabilités légalement consacrés aux autorités locales dans dans son action extérieure.</p>	Liée aux C1, C2, C4, C6, C8
	R6	<p>Faciliter l'intégration de la participation des autorités locales</p> <p>L'UE devrait analyser comment son travail sectoriel peut aider les autorités locales à atteindre les nombreux aspects requis pour la mise en œuvre des programmes sectoriels, tout en respectant et en entretenant les mandats juridiquement inscrits des autorités locales en tant qu'agents autonomes.</p> <p>L'UE devrait également encourager les gouvernements partenaires à veiller à ce que ses politiques sectorielles et ses choix de financement et de gouvernance au niveau macroéconomique tiennent compte des autorités locales et les soutiennent, ce qui renforcerait l'efficacité des politiques nationales et pourrait également améliorer la position des autorités locales et leur lien avec les citoyens. Dans le cas de l'élargissement, l'UE devrait faire pression pour l'application du principe de subsidiarité et inclure les autorités locales dans le dialogue sur les acquis communautaire.</p>	Liée aux C1, C3, C6-8
AMÉLIORATION DU FINANCEMENT ET DES CAPACITÉS DES AL	R7	<p>Renforcer la base de financement des autorités locales</p> <p>Les autorités locales ne peuvent agir en tant qu'acteurs autonomes et responsables envers leurs propres citoyens en l'absence de fonds pouvant être utilisés de manière discrétionnaire. Cependant, le financement est souvent, soit très centralisé, soit spécifiquement alloué, irrégulier et/ou basé sur des critères non transparents. L'UE devrait s'efforcer de i) favoriser une véritable décentralisation fiscale comme condition préalable à la mise en place de capacités efficaces pour les autorités locales, ii) faciliter le financement direct des autorités locales dans le cadre de l'appui apporté par l'UE, et iii) mettre à niveau les conseils sur les financements européens et internationaux disponibles pour les autorités locales, en passant des publications ad hoc actuelles du CdR à une base de données constamment mise à jour.</p>	Liée aux C1, C2-4, C5, C6, C8
	R8	<p>Renforcer l'apprentissage institutionnel et la capacité d'appui globale à l'échelle de l'UE</p> <p>L'absence de stratégie claire et d'action cohérente au niveau du siège n'a pas incité à intégrer les autorités locales. Il manque, par ailleurs, de systèmes efficaces pour l'apprentissage et la gestion des connaissances. En conséquence, l'UE devrait : i) fournir des incitations politiques et managériales pour assurer une intégration efficace des autorités locales, ii) élaborer une stratégie globale pour renforcer la capacité institutionnelle globale de l'UE à s'engager stratégiquement avec les autorités locales, iii) renforcer les processus d'apprentissage institutionnel et de gestion des connaissances, et iv) mieux utiliser les canaux de dialogue fournis par le CdR avec les autorités locales des pays partenaires.</p>	Liée aux C1, C3, C4