



PROGRAMME IAP DE L'UNION EUROPÉENNE

Troisième évaluation intermédiaire de l'Assistance IAP

Lettre de contrat N°2013/330448
RAPPORT FINAL

Avril 2015



Ce projet est financé par
l'Union européenne



BAa
CONSULTORS

Ce projet est mis en œuvre par
IBF International Consulting en collaboration avec Baa Consultants

“Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de l'auteur/du contractant/du partenaire organisateur et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne.”

RESUME

Dans le cadre de cette évaluation intermédiaire, nous évaluons la performance d'un échantillon d'éléments visant à renforcer les institutions en utilisant des éléments des volets I, III et IV de l'instrument de préadhésion dans tous les pays bénéficiaires pour la période de financement 2007-11. Les sources d'information utilisées sont principalement complétées par des visites de terrain pour répondre à une série de questions d'évaluation formulées autour de critères d'évaluation standard. Les résultats sont comparés aux changements prévus dans l'instrument dans la perspective du financement 2014-2020 pour en garantir la pertinence par rapport aux changements politiques en cours. Des recommandations sont apportées quant aux questions qui restent d'actualité.

L'évaluation est dans une large mesure positive en termes d'évaluation de la performance, mais on relève des faiblesses en ce qui concerne les données des sources d'information secondaires utilisées et des limites dans l'évaluation en tant que telle, puisqu'il s'agit du suivi plus concis d'une évaluation entreprise en 2012-13. Cette évaluation a permis de déterminer que l'instrument est plus efficace quand il est utilisé pour transposer des éléments liés à l'acquis en utilisant le jumelage chez les bénéficiaires ayant une capacité d'absorption suffisante et un programme politique sectoriel clair. Le rôle des services de la Commission en termes de suivi et pour encourager le changement est souvent essentiel pour que le programme soit performant. En matière socio-économique, il est plus difficile d'obtenir des succès et de l'attribuer en raison de l'ampleur nécessaire pour mettre en œuvre le changement, de l'inertie institutionnelle et culturelle et de l'influence d'autres acteurs. Parmi les faiblesses systémiques, on peut citer le manque de capacités administratives, la

longueur des processus administratifs et la clarté de l'appropriation. Certains de ces points seront traités à l'avenir grâce à la mise en œuvre d'une approche davantage orientée vers les secteurs.

Objet de la mission

Il s'agit de la troisième évaluation intermédiaire de l'instrument d'aide de préadhésion de la Commission européenne, l'un des outils de soutien financier aux pays qui demandent l'adhésion à l'Union européenne. Cette évaluation comprend tous les pays qui bénéficient de l'IAP et s'inspire d'examens plus importants du programme, entrepris en 2012 et en 2013. Elle comprend des éléments d'aide au renforcement des institutions, au développement régional et de développement des ressources humaines au titre des composantes I, III et IV. Les résultats découlent de l'examen d'un échantillon de projets issus des secteurs du développement du secteur privé, de la compétitivité, de l'emploi et de la politique sociale ainsi que d'une sélection de secteurs tiers dans certains pays (notamment les transports, les affaires intérieures, la réforme de l'administration publique et l'énergie) afin d'élaborer des résultats et des conclusions au niveau des programmes. L'évaluation a pour objectif de déterminer dans quelle mesure on a atteint les objectifs du programme et d'identifier les enseignements à tirer afin d'améliorer la performance de l'aide en cours comme des futurs instruments de financement.

Méthodologie / procédure / approche

Les sources d'information de l'évaluation sont principalement des sources secondaires appuyées par une mission de courte durée sur le terrain afin de clarifier les résultats et d'élaborer des conclusions. Les résultats sont utilisés pour répondre à dix questions d'évaluation qui ont été regroupées en critères standards d'évaluation de performance d'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité, de même qu'à des questions horizontales.

Conclusions/résultats clés

Efficience

Dans l'évaluation, nous avons examiné dans quelle mesure les exemples de contrats ont été conçus et mis en œuvre à temps et selon les besoins des bénéficiaires en utilisant des processus objectifs d'appels d'offres et des modalités appropriées de mise en œuvre. Bien que le score obtenu dans les rapports de suivi orienté vers les résultats était globalement positif, on a toutefois noté des retards systémiques dans la préparation des documents pour les appels d'offres et des conséquences de ceci sur la performance générale de divers projets. Ces retards sont causés par des faiblesses systémiques en termes de capacité administrative, principalement au sein des institutions bénéficiaires, mais également en raison de nouvelles procédures

administratives introduites au début de la période. Ces faiblesses sont caractérisées par des difficultés de recrutement et de maintien d'un nombre suffisant de personnels compétents, une instabilité ou des restructurations au sein des institutions bénéficiaires et une bureaucratie traditionnellement centralisée et lente ancrée dans la nature politisée des administrations publiques de la région. Ceci a un impact négatif sur la capacité du programme à apporter de l'aide à hauteur des besoins en matière de développement des secteurs et cela réduit le temps disponible pour mettre en œuvre des processus complexes de changement ou de coordination avec d'autres acteurs qui apportent leur contribution financière au secteur. Tout en permettant d'améliorer l'appropriation, la décentralisation de la gestion au profit des autorités nationales a constitué un défi en termes de mise en œuvre efficace dans certains pays dont la capacité administrative est plus limitée. Les problèmes de capacité administrative ne sont toutefois pas universels et il existe des exemples d'excellentes performances en matière de gestion technique et administrative de la conception et de la mise en place de l'assistance.

On utilise des modalités de mise en œuvre adéquates dans le cadre du programme, bien que l'on utilise quelquefois le jumelage quand les bénéficiaires qui ont une capacité moindre tireraient davantage parti de l'utilisation de l' AT. Les conventions de gestion indirecte sont principalement limitées à des bénéficiaires appropriés bien que la performance ne soit pas aussi bonne qu'avec des contractants sélectionnés par des appels d'offres. On a en général utilisé des appels d'offres ouverts et transparents et cela devrait contribuer à améliorer l'efficacité générale. L'échantillon a obtenu de bons résultats en termes d'exécution des résultats attendus en temps voulu une fois les projets attribués bien que la nature subjective de la performance dans le cadre de l'assistance technique soit encore une source de préoccupation. En effet, certaines parties prenantes se sont plaintes de la performance des contractants.

Efficacité

Le programme permet en général d'aboutir aux changements attendus, en particulier quand ils sont directement liés au processus d'adhésion ou à une exigence en termes d'acquis parce que cela permet de formuler un mandat politique clair en ce qui concerne l'élément spécifique du processus de réforme et qu'il est souvent motivé par le processus de contrôle fourni par les services de la Commission dans leurs rapports d'avancement annuels. L'utilisation croissante de la programmation pluriannuelle a renforcé la réalisation de résultats en établissant un lien entre l'assistance séquentielle et les objectifs par secteur. Toutefois, dans de nombreux cas, le niveau de financement de l'instrument et l'éventail des sous-secteurs ciblés limitent la contribution aux résultats escomptés. L'utilisation des résultats

obligatoires dans le jumelage, allée à un bon contrôle et à un bon suivi de leurs réalisations est un élément positif et doit être pratiqué de façon plus complète pour d'autres types d'interventions. Le suivi au niveau du programme est toutefois davantage centré sur l'exécution des éléments contractuels que sur l'analyse de la réalisation des résultats – bien que cela constitue moins un problème au titre de la composante IV qu'au titre de la composante I – et dans de nombreux cas, les indicateurs pourraient être améliorés. Parmi les approches qui ont contribué à l'obtention des résultats, on peut citer le maintien de la dynamique du changement en ajoutant à l'instrument de préadhésion différentes sources d'assistance, un soutien politique fort de la part des institutions de la Commission européenne, une volonté de restructurer l'assistance pour la rendre plus pertinente par rapport aux besoins des bénéficiaires et le fait d'établir un lien entre l'assistance et la mise en œuvre d'accords sectoriels régionaux. Mettre en œuvre l'aide dans un contexte de programmation qui évolue souvent rapidement, et qui est dans certains cas vulnérable aux changements de priorités politiques entre le moment de la programmation et celui de la mise en œuvre, est quelquefois en outre compromis par ces mêmes facteurs qui affectent systématiquement la performance du programme – la faible capacité administrative à absorber et à utiliser les résultats, le manque de collaboration entre les départements, le mouvement du personnel formé, le manque de motivation à suivre une formation et la fermeture d'institutions cibles.

Impact

Etant donné le nombre d'autres acteurs impliqués et les différentes influences à l'œuvre, il est hasardeux de déterminer l'impact du programme, en particulier au regard des objectifs socio-économiques. Cet exercice se révèle d'autant plus difficile en raison de la qualité des indicateurs et des valeurs de références très limitées à partir desquelles mesurer l'impact. L'évaluation a permis de déterminer que l'impact était globalement positif bien que l'approche utilisée pour le mesurer – il s'agissait essentiellement d'une extension de la mesure des résultats – n'était pas particulièrement fiable. La plupart des mécanismes utilisés dans le cadre de l'évaluation pour déterminer l'impact ont été mis en œuvre alors que les aides respectives étaient en cours et que ce qui était recherché était plutôt des conditions préalables pour qu'il y ait un impact que des changements structurels dans la réalité. Renforcer l'évaluation de l'impact et développer une culture de l'évaluation deviendra probablement plus important dans le cadre de l'évaluation de la performance des programmes étant donné le ralentissement du processus d'adhésion pour les pays demandeurs et candidats restants.

Comme nous l'avons précisé plus haut, transposer la législation ou développer de nouvelles approches, de nouvelles règles ou de nouvelles méthodologies a été un

élément positif parce que cela a été motivé par un ordre du jour politique dans le processus de rapprochement. Il est plus difficile de traduire cela en termes de mise en œuvre ou de développement économique en raison du niveau de financement nécessaire de la part des budgets des bénéficiaires et des défis en termes de changement d'attitudes profondément ancrées à la fois au sein des institutions et de la société du pays bénéficiaire dans sa totalité. Dans des domaines techniques tels que la politique commerciale et de la concurrence, les aides d'état, les infrastructures de qualité, la sécurité maritime et les infrastructures énergétiques, les objectifs du programme ont été clairement fixés en termes de limites. Cela permet à la fois de les atteindre plus facilement et d'évaluer la contribution du programme. Certains éléments de programmes plus importants se sont également révélés plus efficaces en termes d'impact quand il y a un suivi de la gestion – comme dans les systèmes de suivi de l'emploi pour les bénéficiaires de programmes de subventions associés. Parmi les facteurs qui contribuent à la réalisation de l'impact, on peut citer l'aide à un secteur dans la durée, le fait de centrer l'aide sur les conditions politiques, juridiques et institutionnelles préalables à la mise en œuvre de nouveaux systèmes et de nouveaux processus et la présence d'engagements et de repères internationaux clairs permettant la surveillance et le soutien technique comme politique. Il a été plus difficile d'obtenir un impact socioéconomique au titre de la composante IV en raison de son étendue et de la nécessité de passer à un financement national après le développement des structures et des capacités dans le cadre du programme. Et il a été difficile de trouver des fonds pour la mise en œuvre de programmes sociaux de grande ampleur, tout particulièrement après la crise financière. L'impact n'a pas toujours été celui escompté parce que l'on a parfois sous-estimé le niveau de financement ou les capacités nécessaires au moment de la planification ; en partie parce que les priorités politiques nationales ont changé entre le moment de la programmation et le terme de l'aide.

Durabilité

L'évaluation du programme a permis de montrer que les scores les plus faibles se situaient au plan de la durabilité; mais tout comme pour l'impact, ceci est en partie dû à la méthodologie utilisée dans l'analyse des contributions dans le cadre de laquelle la durabilité est prise en compte en considérant les conditions préalables en vue de durabilité puisque ces analyses étaient principalement entreprises au cours de la mise en œuvre du projet. Près de la moitié des projets de l'échantillon ont obtenu un bon score pour la durabilité, mais cela ne reflète peut-être pas la réalité parce que l'absorption de l'aide par les bénéficiaires se poursuit souvent au-delà du terme du relevé effectué dans le cadre du système de suivi. Dans de nombreux cas, le programme permet d'apporter un soutien consultatif dans la mise en place de nouveaux mécanismes, de nouvelles règles ou de nouveaux systèmes qui ne

peuvent pas être mis en œuvre immédiatement, mais requièrent une longue prise en compte par les gouvernements comme par la société avant d'être mis en œuvre. De plus en plus souvent, les services de la Commission traitent ce problème en apportant leur aide à des secteurs sur une durée plus longue, en utilisant un éventail de mécanismes afin de soutenir le développement des secteurs et posent une série de conditions avant d'engager des fonds. Cela n'est toutefois pas toujours efficace dans la pratique. La durabilité est négativement affectée par le manque d'engagement des institutions bénéficiaires vis-à-vis des résultats (peu d'appropriation, changement de structures institutionnelles, priorité politique faible), un manque de fonds pour maintenir le processus de changement, la rotation des personnels formés ou « moteurs » et des changements en termes de priorités du programme dans le temps. Le processus de programmation mené par la Commission pourrait réduire l'appropriation. La qualité généralement faible de la planification stratégique débouche sur un manque de compréhension au sein des administrations bénéficiaires de l'ampleur et de la portée des réformes sectorielles à mener. De plus, le temps nécessaire pour l'intégration de ces réformes est souvent plus long que ce que l'on pensait au départ.

Questions horizontales

Bien que certains secteurs bénéficient d'interventions au titre de différentes composantes de l'IAP, il y a peu de cohérence entre eux étant donné que les mécanismes de programmation, de gestion et de suivi sont différents. Même quand les interventions sont mises en œuvre par les mêmes institutions, la plupart des processus sont entrepris par différentes entités en leur sein. L'impossibilité pratique de combiner les composantes est en grande partie causée par des raisons pragmatiques de déroulement dans le temps du processus d'appel d'offres. D'autres instruments à la disposition des services de la Commission ont plus de cohérence entre eux bien que leur intégration au cours de l'IAP pourrait être plus complète.

L'IAP et les financements qui l'ont précédé ont joué un rôle moteur dans la mise en place de mécanismes de coordination des bailleurs de fonds et de la planification stratégique, mais cela a été en grande partie un exercice politique et financier commun avec d'autres bailleurs de fonds qui contribuent largement au développement pratique de mécanismes de mise en œuvre pour l'IAP II.

L'IAP apporte une grande valeur ajoutée à l'harmonisation du processus d'adhésion. L'évaluation a permis d'en identifier les facteurs clés, notamment le soutien politique des institutions de l'UE et le lien entre la mise en œuvre de l'IAP et les progrès réalisés au plan du processus politique des négociations d'adhésion; le

développement d'une perspective régionale qui promeut principalement des investissements d'infrastructures interconnectés ; un engagement large et de longue durée et une cohérence des financements qui permet d'assurer aux gouvernements bénéficiaires – pour certaines composantes – une planification à moyen terme; l'appropriation par le pays bénéficiaire en termes de programmation et de mise en œuvre; l'introduction de nouveaux concepts; et l'utilisation d'organisations paires dans les Etats membres en vue de la transposition des idées, des concepts et des valeurs de l'UE.

Contribution potentielle de l'approche sectorielle

L'approche sectorielle permet de traiter certains problèmes de gestion de l'IAP mis en lumière dans l'évaluation. Cela peut même, dans certains cas limités, déboucher sur une aide de l'IAP par le biais de l' appui budgétaire sectoriel. Toutefois, bien que certains secteurs puissent être expérimentés en Albanie à court terme, Il faudra du temps avant que l'approche sectorielle puisse être utilisée tout au long du programme. La préparation des documents de stratégie par pays a constitué le lancement du processus de concentration de l'aide au titre de l'IAP dans un plus petit nombre de secteurs, ce qui va réduire le nombre d'institutions et concentrer les ressources de gestion. Toutefois, la plupart des autres structures et mécanismes de mise en œuvre devront rester en place et l'on ignore de quelle manière l'extension de la gestion indirecte sera poursuivie dans les pays sous contrôle centralisé.

Le document de politique sectorielle reste un document de politique sectorielle pour l'IAP contrairement à un document de politique sectorielle *du gouvernement* auquel toutes les sources de financement vont contribuer. On voit donc difficilement en quoi cela apporte des améliorations supplémentaires importantes à l'approche programmatique actuelle. Comme il ny a pas de changement prévu dans les mécanismes et les systèmes de passation des marchés, du moins à moyen terme, la nouvelle approche en tant que telle ne permet pas de traiter la question de la longueur des processus administratifs dans ce domaine. Des structures complètes de suivi et d' analyse des résultats doivent encore être mises en place. S'il n'y a pas à la fois un mécanisme de vérification gouvernementale et, notablement, une mentalité institutionnelle axée sur les résultats, ils sera difficile d'enregistrer des progrès en termes d' appui budgétaire sectoriel.

En introduisant des approches de planification et de mise en œuvre pour « l'ensemble du secteur », l'approche sectorielle de l'IAP Il permet de concentrer toutes les sources financières sur un programme de développement unique et donc de maximiser l'impact que l'on peut obtenir. La nécessité de créer une perspective de développement à plus long terme doit renforcer la compréhension des institutions

bénéficiaires des processus de changements sectoriels et des engagements politiques et financiers ultérieurs qui seront nécessaires pour mettre en œuvre ce changement de manière efficace. Les documents de stratégie par pays préparés par les services de la Commission sont toutefois en grande partie généraux et apportent assez peu en termes d'axe spécifique pour le programme. Aucune des stratégies sectorielles n'avait été préparée au moment de l'évaluation. On ne peut savoir si les concepts de la nouvelle approche tels qu'ils sont envisagés par la Commission seront compris et intégrés au niveau des documents de planification et de la mentalité institutionnelle des bénéficiaires. L'expérience de l'IAP est que les changements techniques sont plus facilement mis en œuvre que les changements de culture institutionnelle. En outre, les retards et l'approche quelquefois confuse de la nouvelle méthodologie donnent à penser qu'il faudra beaucoup de temps pour intégrer une approche sectorielle efficace.

L'introduction d'une approche sectorielle dans l'IAP II permet de mettre à profit les enseignements tirés et de régler nombre des obstacles à la durabilité observés dans cette évaluation. Parmi les conditions, notamment l'adéquation des ressources et des structures institutionnelles claires appliquées de façon diverses d'un pays IAP à l'autre, deviendront des modes de fonctionnement standard dans l'IAP II.

Recommandations

L'évaluation a permis d'identifier une série de questions clés et de formuler un certain nombre de recommandations pour les traiter. Voici une sélection de ces recommandations:

- *Les services de la Commission devraient accorder la priorité à la mise en place et à la continuité de l'appui à des institutions et à des infrastructures de formation des fonctionnaires, centralisées au niveau national en tant que dépositaires d'actions de capacité administrative ;*
- *Pour l'IAP I, les services de la Commission devraient examiner de façon critique pour chaque pays si les fonds restants peuvent être absorbés de manière efficace ou si - de façon ponctuelle - les fonds excédentaires pourraient être supprimés ou réalloués à d'autres domaines prioritaires où la capacité d'absorption correspond aux durées restantes respectives ;*
- *Les futurs documents d'action de la programmation de l'IAP II devraient inclure une évaluation de la durée réaliste nécessaire dans le pays bénéficiaire spécifique pour la production de documents de qualité et adéquats ;*

- *Certains progrès ont été réalisés en termes d'identification des indicateurs au niveau de la programmation des pays, mais cela reste difficile dans certains secteurs. Chaque fois que cela est possible, tous les projets devraient avoir des indicateurs SMART (NDT : spécifiés, mesurables, acceptables, réalistes, situés dans le temps) et de référence et des objectifs réalistes.*
- *Dans l'attente que des progrès soient réalisés dans la mise en œuvre de l'appui budgétaire sectoriel, la programmation sectorielle au titre de l'IAP II devrait permettre d'améliorer la pertinence du programme vis-à-vis du document d'orientation générale. Pour ce faire, il convient de programmer systématiquement les mécanismes de soutien financier existants de l'UE (budgets opérationnels MBP, TAIEX, SIGMA, DUE) à moyen terme pour maintenir la dynamique de changement et de cibler certaines questions spécifiques dans un secteur quand les projets IAP ne sont pas en cours de mise en œuvre.*
- *Toutes les composantes de formation dans les documents d'action pour les projets dans le cadre de l'IAP II doivent être examinés de façon critique en termes de capacité d'absorption du bénéficiaire potentiel. Toutes les formations devraient être orientées soit autour d'une structure sectorielle de gestion des ressources humaines ou d'une institution centralisée de formation des fonctionnaires.*
- *En attendant que des mécanismes d'analyse des résultats soient mis en place et fonctionnels au niveau national, les délégations devraient assurer les suivis post projets pour garantir que les résultats soient obtenus ou pour recommander des actions de correction pour garantir que ce soit le cas.*
- *L'évaluation de l'impact des IAP doit devenir plus rigoureuse, ce qui va prendre du temps, mais aussi requérir des ressources. Une fois que des IOV clairs auront été créés, tous les programmes financés dans le cadre de l'IAP II devraient préciser les besoins en termes d'informations pour les évaluations contrefactuelles à l'avenir et prévoir la collecte de données concernant la performance.*



