

The European Union's IPA Programme For Western Balkans and Turkey

Framework Contract Commission 2011
EuropeAid/129783/C/SER/Multi

Lot 1: "Studies and technical assistance in all sectors"

Letter of Contract No. 2013/331299

**META-EVALUATION CO-OPERATION INSTRUMENTS – WORKS AND
SUPPLIES**

Executive Summary of the Final Evaluation Report (FR)

July 2014



This project is funded by
European Union



Project implemented by
EPRD Consortium

Authors of the Report:

Dr. Dietmar Aigner
Mr. Zilvinas Pajarskas
Ms. Eva Röben
Ms. Violeta Wolff

EPRD internal number: 2013-085

Contractor name and address

EPRD Office for Economic Policy and Regional
Development Ltd.

Szkolna 36A Street,
25–604 Kielce, Poland

Phone: +48-41-3453271

Fax: +48-41-3452587

E-Mail: eprd@eprd.pl

Cataloguing data can be found at the end of this publication.

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014

ISBN 978-92-79-40744-4

DOI: 10.2794/96070

The EC has the copyright of all material used in this publication

© European Union, 2014

This publication has been produced with the assistance of the European Union. The contents of this publication are the sole responsibility of EPRD Consortium and can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union.

Reproduction is authorized provided the source is acknowledged.

META-EVALUATION CO-OPERATION INSTRUMENTS – WORKS AND SUPPLIES

Service Contract No. 2013/331299

Executive summary of the Final Evaluation Report (FR)

July 2014

Résumé

Français :

OBJECTIF ET PORTEE

L'objectif spécifique de l'évaluation est d'évaluer la pertinence relative, la valeur ajoutée de l'UE et la pérennité des fournitures et travaux inclus dans la coopération financière au titre de l'instrument de pré-adhésion (IAP).

La portée de l'évaluation comprend des projets de travaux et fournitures conclus au cours de la période 2005-2011. En termes géographiques, l'évaluation couvre l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Kosovo, le Monténégro, la Serbie et la Turquie. L'évaluation a été basée sur un échantillon de projets choisis et considérés comme représentatifs par pays de diverses zones et secteurs prioritaires.

CONTEXTE

Pour la période 2007-2013, les fonds alloués IAP s'élevaient à 11,6 milliards d'euros. Le développement économique, social et rural a été priorisé, tout comme la coopération régionale dans l'ouest des Balkans. Un élément significatif du soutien IAP a été fourni sous la forme d'investissements d'infrastructure (ici nommés fournitures et travaux). Il a permis de fournir le « matériel » nécessaire au développement des pays bénéficiaires dans le contexte de leurs demandes d'adhésion. Cette évaluation examine tout particulièrement la performance de ces investissements et cherche à identifier les facteurs critiques nécessaires à leur rentabilité, leur impact et leur pérennité.

CONCLUSIONS PRINCIPALES

Pertinence et valeur ajoutée de l'UE

La plupart des projets ont démontré une grande pertinence et sont conformes à l'association, la stabilisation et aux stratégies et aux accords d'élargissement. Cependant, les vastes besoins, en particulier dans l'ouest des Balkans, ne sont pas toujours compensés de manière adéquate avec une sélection et une priorisation objective. Le niveau de pertinence pour la Turquie est assez bon là où l'IAP intervient dans les secteurs de priorité/les institutions avec des moyens de financement insuffisants, ou là où il se focalise sur l'accélération du développement d'un élément stratégique précis.

La valeur ajoutée globale des travaux et fournitures financés par l'UE se distingue généralement lors de l'amélioration de la planification stratégique, de l'assistance technique et du renforcement des capacités pour les bénéficiaires, les acteurs et les institutions d'approvisionnement accréditées. Une autre valeur ajoutée repose sur la combinaison avec l'assistance technique, focalisée sur la création de capacités à utiliser l'infrastructure et l'équipement fourni. La valeur ajoutée de l'UE est également visible avec l'IAP en tant que source additionnelle de financement, elle vient souvent compléter les budgets des bénéficiaires ou même compenser leurs déficits. Les travaux et fournitures IAP mettent souvent en place des modèles sectoriels appropriés et fournissent des exemples de bonnes pratiques. De plus, ils démontrent les bénéfices de l'intégration à l'UE et augmentent la

visibilité de l'UE. L'IAP est bien souvent la source de financement principale dans les pays cibles et apparaît donc comme le moteur principal du développement sectoriel.

Complémentarité

La complémentarité avec d'autres projets est assurée lorsque l'IAP est la seule ou la principale source de financement. Les travaux et fournitures sont souvent complémentaires aux actions d'assistance technique et soutiennent directement la réussite des résultats globaux du projet. Les travaux sont souvent des composants autonomes avec des services complémentaires pour leur préparation. Les fournitures complètent souvent les services ou les travaux, ce qui signifie que leur absence peut réduire de manière significative l'impact de l'action primaire.

On note également une bonne complémentarité lorsque les projets IAP sont entièrement intégrés dans les stratégies de secteur national, soutenues par la législation nationale adéquate et approuvées par les institutions bénéficiaires. Les fournitures en particulier sont souvent mises en œuvre en tant que partie d'une action plus complète plutôt qu'en projet autonome. Les programmes d'investissement des bénéficiaires généraux/complémentaires ne peuvent pas toujours être réalisés de façon à assurer la mise en œuvre des projets IAP en temps voulu. Lorsque d'autres bailleurs importants sont impliqués, les processus de coordination sont généralement en place et le rythme de mise en œuvre est plus harmonieux.

Séquençage

Le séquençage et la programmation des travaux sont souvent planifiés de manière trop idéaliste. Ceci est dû au fait que les principaux obstacles créés par une mauvaise planification du projet ou du concept initial sont ignorés ou sous-estimés. En conséquence, le temps de mise en œuvre est souvent considérablement réduit. La phase de (re-)programmation requiert généralement plus de temps que prévu et le temps restant pour l'appel d'offres et la mise en œuvre est par conséquent réduit. Les contrats de travaux en particulier doivent souvent être rallongés puisque les projets n'ont pas été préparés de manière adéquate pour leur mise en œuvre (ex : les sites ne sont pas prêts, la question de la propriété du site n'est pas résolue, le permis de construire est manquant, la planification a mal été préparée). Le laps de temps entre l'identification des fournitures et la livraison et l'installation réelle peut avoir un impact important sur les fournitures.

Normes de qualité et délais

Les normes de qualité pour les travaux et les fournitures respectent entièrement les dispositions européennes et assurent généralement la livraison et l'installation de technologies modernes. Pour les projets de travaux, des contrats de services obligatoires de supervision assurent la conformité avec les normes de qualité et améliorent directement la qualité de la mise en œuvre.

Les problèmes de qualité qui apparaissent toutefois, tendent à être liés à la phase de conception. Dans la plupart des cas, une conception du projet insuffisante voire même erronée a été approuvée. Dans d'autres cas, les spécificités techniques n'ont pas été suffisamment claires ou sont devenues obsolètes ce qui a conduit à une divergence d'interprétations entre le contractant, le bénéficiaire et/ou le superviseur. Une mauvaise qualité des projets de travaux apparaît en particulier dans les cas de travaux de construction

locale, qui reflète le plus souvent l'incompétence des entrepreneurs et une forte concurrence (bas prix) parmi les entrepreneurs locaux. Tandis que les retards sont monnaie courante dans la mise en œuvre de nombreux travaux et fournitures, cela semble être un problème moindre en comparaison avec les délais survenant lors de la phase de programmation.

Rapport qualité-prix

Le rapport qualité-prix global est difficile à mesurer car la plupart des projets ont été réalisés en l'absence d'actions similaires comparables. Il n'y a bien souvent pas d'autres grands bailleurs actifs et les projets financés par les budgets nationaux suivent d'autres règles, ce qui affecte les prix mais également les normes.

Lorsque la comparaison avec des actions nationales similaires est possible, il semble évident que, de manière générale, les projets IAP assurent un bon rapport qualité-prix comme par exemple moins de corruption due à la supervision intensive et l'évaluation indépendante des appels d'offre. D'autre part, de nombreux travaux et fournitures IAP sont plus exigeants que les actions nationales comparables (normes d'origine, langage, besoins en expertise). En outre, la reconstruction/la réhabilitation d'infrastructures existantes n'est généralement pas aussi rentable qu'une nouvelle infrastructure. Cependant, les fonds suffisants ne sont pas toujours disponibles afin de fournir une solution plus complète.

Capacités des bénéficiaires

Les capacités administratives des bénéficiaires finaux varient selon les projets, les secteurs et les pays. Les faiblesses principales de la planification urbaine/aménagement du territoire dans l'ouest des Balkans compromettent souvent la planification initiale des investissements. Les projets en partenariat avec les gouvernements locaux/les municipalités souffrent considérablement du manque de capacités managériales et administratives propres. C'est également le cas lorsque les investissements/les travaux requièrent une coopération interinstitutionnelle et une coordination au niveau national pour les bénéficiaires.

Certains projets proposés ne garantissaient pas les situations critiques importantes lors des achats. Lors de l'apparition d'irrégularités, cela peut généralement être attribué au manque d'expérience des bénéficiaires et aux spécifications techniques vagues, plutôt qu'aux tentatives directes de fraude. Dans la plupart des pays IAP, les organismes d'achats nationaux décentralisés démarrent tout juste leurs activités. Les employés de ces institutions ont déjà reçu des formations sur la détection et la prévention des fraudes. En Turquie, les opérations décentralisées d'achat sont en place depuis plus de dix ans et le nombre d'institutions accréditées ne cesse d'augmenter. Les institutions les plus expérimentées ont déjà développé des systèmes et des capacités suffisants afin d'assurer la mise en œuvre adéquate des appels d'offre et leur supervision.

Fonctionnement et utilisation

Dans tous les projets terminés ayant été soumis à une visite sur site, les travaux et fournitures étaient généralement présents et techniquement opérationnels, bien qu'ils ne fussent pas toujours utilisés à leurs fins premières. L'achat d'équipement superflu fait exception à la règle. En général, les travaux et fournitures IAP correspondent à des besoins

réels et sont utilisés lorsque cela est possible à pleine capacité. Les bénéficiaires ont souvent complété ou élargi les investissements IAP par leurs propres fonds ou ceux d'autres bailleurs.

Les visites sur sites ont largement confirmé le bon usage des équipements et des infrastructures récemment fournis. L'aide IAP à l'infrastructure en général a fourni des résultats relativement rapides, tangibles et durables, qui sont particulièrement nécessaires et appréciés. Les infrastructures énergétiques, routières et les bâtiments publics semblent être manifestement viables dans la plupart des pays. Ce n'est que dans les cas d'infrastructure environnementale que l'impression positive est moins frappante.

Accessibilité

Globalement, l'infrastructure/ l'équipement évalué est accessible comme il a été prévu. Lorsque les travaux et fournitures ne peuvent pas être mis en place comme planifié, ceci est souvent attribué à des problèmes liés aux bénéficiaires et à leurs capacités à assurer toutes les conditions préalables nécessaires à leur bon usage. Les fournitures IAP fournissent généralement des équipements à la pointe de la technologie. Parfois, cependant, ces équipements ne peuvent pas être utilisés au maximum de leur potentiel en raison de l'incapacité des bénéficiaires à faire fonctionner et assurer l'entretien de ces derniers.

Entretien

La plupart des projets font preuve de considération insuffisante en ce qui concerne la pérennité et l'entretien. Cela est évident même lors des premières étapes de conception. La pérennité des projets varie selon les pays IAP et dépend grandement de la nature du projet et du bénéficiaire. L'attente à ce que le bénéficiaire (par le budget de l'Etat) assure la pérennité ne peut pas être réalisée pour de nombreux projets, puisque la plupart des pays IAP souffrent de politiques d'austérité. C'est particulièrement le cas dans l'ouest des Balkans, tandis que la situation en Turquie est généralement plus satisfaisante. Dans certains cas, l'entretien et même les coûts des consommables ont dépassé les budgets disponibles des bénéficiaires. Il y a donc un risque que ces projets cessent d'opérer dans un futur proche. Les projets municipaux ont bien souvent une pérennité financière plus faible que les projets IAP nationaux, même en Turquie.

Le taux élevé de roulement du personnel est un problème récurrent dans de nombreuses institutions nationales, où le personnel est systématiquement réaffecté et envoyé sur d'autres sites. C'est également le cas pour les organismes d'achat accrédités. En conséquence, les capacités apportées par la formation et l'assistance technique ne sont généralement pas conservées au sein des institutions des bénéficiaires.

CONCLUSIONS

En résumé, les projets IAP de travaux et fournitures semblent être bien ciblés, dans la mesure où ils correspondent parfaitement à la demande réelle des bénéficiaires. En ce qui concerne l'ouest des Balkans, les énormes besoins en investissements dépassent considérablement les possibilités financières des programmes de pré-adhésion. En Turquie, la concurrence régionale, l'environnement ou les droits de l'homme représentent des secteurs où l'IAP assume des investissements qui n'auraient sinon pas lieu. La plupart des projets étudiés confirment une entière accessibilité et une bonne utilisation des

équipements et des infrastructures fournis, conformément aux objectifs donnés par le projet.

Les projets de travaux et fournitures peuvent encore être améliorés de manière substantielle durant leur phase de conception. Tout processus de sélection et de priorisation doit aboutir à des considérations concernant la pérennité et l'entretien. En outre, la capacité des bénéficiaires à utiliser et assurer l'entretien de l'infrastructure/l'équipement de manière adéquate doit être évaluée et définie avec précision avant d'entreprendre des investissements majeurs. Des analyses de marché et des plans d'achat réalistes pourraient être des outils nécessaires à l'amélioration de certains aspects de la longueur du processus d'appel d'offres, mais cela uniquement jusqu'à un certain point. Des efforts accrus et constants sur la formation du personnel des bénéficiaires sur les différents aspects de l'achat sont également nécessaires, en particulier dans les pays IAP qui se tournent à présent vers un système de mise en œuvre décentralisé. Les bénéficiaires et le personnel d'achat doivent également recevoir un conseil d'orientation et une formation continue afin d'identifier et de détecter les irrégularités potentielles dans l'achat et la mise en œuvre. En outre, un dialogue entre les agences d'approvisionnement et les entités de l'UE sur les mauvaises pratiques professionnelles serait un outil de renforcement des capacités précieux, ce dialogue n'est d'ailleurs pas mis en place à l'heure actuelle de manière systémique.

LECONS TIREES ET RECOMMANDATIONS

Leçons tirées

- Les besoins évidents de reconstruction, de réhabilitation et d'investissement dans les pays IAP dépassent grandement les possibilités de financement de l'IAP. Le financement de l'IAP doit se focaliser sur les travaux et fournitures les plus stratégiquement pertinents.
- Lorsque des conditionnalités/des conditions préalables existent, leur mise en œuvre / ordonnancement est souvent défini de manière vague. Lorsque les engagements ne sont pas remplis à temps, une suspension (temporaire) devrait être rendue obligatoire, conformément aux principes de performance de l'IAP II.
- Les travaux et fournitures de l'IAP ne prennent pas en compte le principe du coût total de propriété. Ce qui amène parfois à des situations dans lesquelles les bénéficiaires reçoivent des investissements/fournitures relativement bon marché qui par la suite ne peuvent pas être entretenus de manière adéquate, ce qui soulève la question de leur rentabilité à long terme.
- L'IAP accompagne et soutient la transition du projet de développement ad-hoc jusqu'au résultat, en passant par la programmation orientée sur l'impact et la gestion de programmes. L'IAP établit généralement les normes pour la qualité des travaux et fournitures, ainsi que pour la transparence du processus d'achat.

Recommandations

Commission Européenne/Coordinateurs IAP nationaux

- Renforcer la priorisation des travaux et fournitures en adoptant et en appliquant les techniques pour une priorisation adéquate et une sélection transparente. Les études de faisabilité doivent être obligatoires pour tous les travaux IAP conséquents. En ce qui concerne les fournitures, une analyse de marché doit être également rendue obligatoire.
- Une meilleure préparation/mise à jour et évaluation des projets est toujours nécessaire. Plus d'efforts sont nécessaires pour le contrôle de la maturité technique, institutionnelle, environnementale, financière/économique des projets (ex : la solidité des solutions techniques lors de la conception, le titre de propriété du site, l'accessibilité financière, etc.).
- Considérer le coût total de propriété dans la priorisation de futurs projets, en particulier pour les technologies de l'information et les projets d'investissements majeurs. Les coûts de maintenance doivent être pris en compte pour la priorisation des projets.
- Les plans de durabilité doivent être exigés à la phase de conception, ex : lors de l'étude de faisabilité, pour les projets plus importants dans le but d'anticiper les besoins de maintenance.

Coordinateurs IAP nationaux / Unités centrales de financement et de passation des contrats

- Renforcer les provisions pour la formation sur les besoins liés aux programmes horizontaux et s'assurer que les systèmes de formation deviennent durables. En particulier pour les pays DIS, les unités centrales de financement et de passation des contrats doivent augmenter et systématiser leurs formations sur l'achat et la passation de marchés pour les bénéficiaires (potentiels).
- Lors de l'évaluation de la mise en œuvre et de l'absorption des capacités des institutions de bénéficiaires, les coordinateurs IAP nationaux et les unités centrales de financement et de passation de contrats doivent envisager d'établir des évaluations plus détaillées de leurs capacités techniques pour la préparation de projets complexes et la conduite d'études de marché approfondies.

Bénéficiaires IAP

- Augmenter l'expertise technique spécifique pour la formulation et la préparation de projets.
- L'utilisation d'expertise technique externe indépendante est parfois nécessaire et les provisions budgétaires nationales doivent être demandées afin de permettre leur implication.

Coordinateurs IAP nationaux / Unités centrales de financement et de passation des contrats/ Financement national/ autorités d'audit pertinentes

- Augmenter le networking dans et entre les pays bénéficiaires de l'IAP en ce qui concerne l'échange de pratiques relatives à la détection, la prévention de fraudes potentielles.

- Augmenter la coopération avec les services de coordination antifraudes et utiliser les services pour la formation continue du personnel d'achat.
- Les règles nationales d'achat doivent être progressivement harmonisées avec les bonnes pratiques de l'UE.

Les unités centrales de financement et de passation des contrats et les ministères accrédités doivent envisager de nommer des experts en fraude indépendants et fournir un service d'assistance pour les plaintes relatives à ces irrégularités.

European Commission, DG Enlargement

Executive summary of the final Evaluation Report "META-EVALUATION CO-OPERATION INSTRUMENTS – WORKS AND SUPPLIES" (French language version)

Luxembourg: Publications Office of the European Union

2014 — 11 pp. — 21 × 29.7 cm

ISBN 978-92-79-40744-4

DOI: 10.2794/96070

HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

Free publications:

- one copy:

via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);

- more than one copy or posters/maps:

from the European Union's representations (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
from the delegations in non-EU countries (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm); by contacting the Europe Direct service (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm) or calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (*).

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Priced publications:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

NI0114827FRN