



Evaluation de l'Approche Sectorielle de l'IAP II

Rapport final
Octobre 2018

Evaluation pour le compte de la Commission Européenne

Ce rapport a été préparé par



Consortium composé par

DAI Europe, EUROPE Ltd, Mokoro Ltd, GEotest, ICF International, HCL, Technopolis, ETI Consulting

Chef de file du Consortium : DAI Europe



Chef de file du Consortium : DAI Europe

Personne à contacter :

Francesca_Giordano@dai.com

FWC COM 2015

EuropeAid/137211/DH/SER/Multi

Contrat spécifique N° 2016/379377

Evaluation de l'approche sectorielle de l'IAP II

**Cette évaluation a été commanditée par l'unité CFP, programmation et évaluation
de la DG NEAR de la Commission Européenne**

***Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité de l'auteur et ne
peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne ni des
pays et organisations concernés.***

1 LIST OF ACRONYMS

ABS	Appui budgétaire sectoriel
AS	Approche sectorielle
AT	Assistance technique
CE	Commission Européenne
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CFP	Cadre financier pluriannuel
CMP	Cadres de mesure des performances
CRS	Contrat de réforme sectorielle
CNIAP	Coordinateur national de l'IAP
DG	Direction générale
DPS	Documents de planification sectoriels
DUE	Délégation de l'Union Européenne
EUR	Euro
GFP	Gestion des finances publiques
GTS	Groupes de travail sectoriels
IAP	Instrument d'aide à la préadhésion
OSC	Organisations de la société civile
PPA	Programmes pluriannuels
PSO	Programme sectoriel opérationnel
RAP	Réforme de l'administration publique
S&E	Suivi & évaluation
SIGMA	Soutien à l'amélioration des institutions gouvernementales et des systèmes de gestion. Initiative conjointe de l'Organisation de coopération et de développement économiques et de l'Union Européenne.
UE	Union Européenne

2 SOMMAIRE EXECUTIF

OBJECTIFS ET CHAMP D'ÉVALUATION

L'évaluation de l'approche sectorielle (AS) de l'Instrument d'aide à la préadhésion (IAP) II répondait à un *double objectif* :

- *D'évaluer* la pertinence, les conditions de mise en œuvre et la performance de l'approche sectorielle de l'assistance de préadhésion à l'UE.
- D'apporter à la Commission un compte rendu des leçons apprises et des recommandations pour améliorer l'approche sectorielle sous l'IAP II.

La portée de l'évaluation incluait *les effets de l'adoption de l'Approche sectorielle*, vue comme un élément essentiel de l'IAP II comparé à l'IAP I. En tant que tel, l'IAP I et le début de l'IAP II servaient de base pour cette évaluation.

D'un point de vue géographique, l'évaluation incluait *l'ensemble des bénéficiaires de l'IAP II* : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo¹, le Monténégro, la République de Macédoine du Nord², la Serbie et la Turquie. Elle couvrait la période 2014 – 2017, incluant deux cycles de programmation annuels. L'appréciation de l'évolution de l'approche sectorielle a été prolongée jusqu'à la fin de la période précédente, incluant 2012 et 2013.

LES ENJEUX MÉTHODOLOGIQUES CLÉS

La présente évaluation intègre les acquis de l'Évaluation à mi-parcours de l'IAP II (2017) et de l'Évaluation intérimaire de l'IAP et la méta-évaluation de l'assistance de l'IAP (2013). Elle intègre également les points clés de la stratégie de l'Union Européenne pour les pays des Balkans occidentaux, notamment dans la formulation des recommandations.

Cette évaluation adopte une *approche basée sur la théorie*. La logique d'intervention de l'approche sectorielle a été reconstruite et les liens de contributions spécifiques entre les intrants de l'IAP, les activités et les résultats attendus, de même que les hypothèses afférentes et les interactions ont été identifiés. La théorie du changement impliquée par cette logique a été rendue explicite et a permis l'établissement d'une série de questions d'évaluation pour apprécier l'apport de l'IAP.

LE PROCESSUS D'ÉVALUATION

L'évaluation *débute en mai 2017 et termine en octobre 2018*, avec une collecte des données jusqu'en avril 2018. Ce processus a englobé quatre phases : de démarrage, documentaire, de terrain et de synthèse. Une première mission a eu lieu sur le terrain, pour saisir les attentes et les priorités des délégations de l'Union Européenne et des coordinateurs nationaux de l'IAP (CNIAP), durant la phase de démarrage, dans tous les bénéficiaires de l'IAP, à l'exception – pour des raisons logistiques – de la Bosnie-Herzégovine et du Monténégro. Une visite plus longue a ensuite été faite durant la phase de terrain dans tous les bénéficiaires de l'IAP. Il y eu notamment des rencontres avec des gestionnaires de projets, les institutions appartenant aux secteurs bénéficiaires impliquées dans la mise en œuvre, des Organisations de la société civile (OSC) et d'autres personnes ressources. Avant la phase de terrain, un sondage en ligne avait été mis en place et diffusé auprès des bénéficiaires, incluant 245 répondants représentant tous les différents groupes de parties-prenantes.

1 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.

2 Le 12 janvier 2019, le Parlement de la Macédoine du Nord a accepté d'adopter le nom de « la République de Macédoine du Nord », remplaçant celui d'« ancienne République Yougoslave de Macédoine ». Le nouveau nom a été utilisé dans le rapport final de l'évaluation. Cependant, les documents précédents destinés à cette évaluation ont été finalisés avant le 12 janvier 2019, et donc se réfèrent au nom précédent.

CONSTATS CLÉS

L'appropriation et l'intégration de l'AS dans la gestion de politiques des bénéficiaires est un grand défi. Les principaux obstacles sont les différents niveaux *d'engagement politique*, de *résistance bureaucratique* (qui peut être fortement réduite avec un engagement politique élevé), et de capacité.

L'AS a engendré *une forte amélioration du processus de programmation de l'IAP*, notamment en termes d'interactivité (parmi les institutions impliquées et entre l'UE et les bénéficiaires) et de cohérence. Les Documents de planification sectoriels (DPS), préparés par les institutions bénéficiaires chargées des affaires de l'UE, avec le soutien des DUE, ont aidé à la priorisation des secteurs de l'IAP et ont facilité la compréhension initiale du processus, bien que souvent ces documents n'ont pas été remplacés par des documents de stratégie sectorielle plus solides régis par les institutions bénéficiaires chargés des secteurs de pointe. Les Groupes de travail sectoriels (GTS) ont facilité la consultation interinstitutionnelle et la participation de la société civile dans le processus de programmation, bien que leur rôle dans la phase de mise en œuvre est apparu très faible.

Des *Cadres sectoriels de mesure des performances (CMP)*, des *systèmes de Suivi & Evaluation (S&E)* et des *cadres de dépenses à moyen terme (CDMT)* crédibles n'ont pas été établis dans les systèmes internes des pays, même dans les secteurs prioritaires, bien que des différences importantes existent entre bénéficiaires et entre secteurs. Dans certains secteurs, cependant, des *dynamiques positives* ont été observées :

- Quand des programmes *d'Appui budgétaires sectoriel (ABS)* étaient mis en place, le CMP, le système de S&E et le CDMT – soutenus durant la phase de préparation et acceptés dans les accords de financement – étaient exhaustifs et fonctionnaient efficacement. L'ABS a donné aux institutions bénéficiaires l'opportunité de s'approprier et d'intégrer ces approches dans un processus à moyen-terme. Ces dynamiques positives étaient notamment visibles dans la réforme de l'administration publique (RAP) et dans la gestion des finances publiques (GFP), qui bénéficient d'un support de renforcement des capacités de la part de SIGMA.
- Une situation similaire s'est produite quand d'autres *Programmes pluriannuels (PPA)* étaient établis dans les sous-secteurs impliqués. La plupart de ces programmes ont permis de mettre en place des modèles de politiques sectorielles et des bonnes pratiques de l'UE chez les bénéficiaires, grâce, en particulier, à la participation (avec l'IAP I) des Directions générales spécialisées de la Commission Européenne.
- Le système judiciaire n'a pas encore profité de ces opérations pluriannuelles, mais il a été au centre des négociations d'accès avec la plupart des bénéficiaires et a reçu un *flux continu d'assistance*. Dans différents cas, sa stratégie, ses plans d'action et ses outils de gestion politique ont évolués, bien que des complexités politiques et/ou des situations conflictuelles ont caractérisé l'assistance sectorielle jusqu'à présent.

Même lorsque l'assistance sectorielle pluriannuelle était en place, la transition des opportunités fournies à l'extérieur (support de l'IAP) à l'appropriation effective dépendait de *l'engagement politique* des bénéficiaires. Quand cet engagement était faible, un système à double-tranchants devenait une pratique commune, où une gestion des politiques liée à l'IAP coexiste avec une gestion des politiques parfois basée sur des principes opposés, créant ainsi des pratiques conflictuelles.

La participation des OSC a été principalement limitée à la programmation (Groupes de Travail Sectoriels) sous la pression des DUE et des institutions bénéficiaires en charge des affaires de l'UE. Les OSC devaient contribuer au suivi sectoriel, mais cela n'a pas été fait régulièrement. Très souvent, elles n'ont pas été invitées par les comités de suivi sectoriel de l'IAP (y compris pour l'appui budgétaire). Dans d'autres fora plus importants, leur contribution a été plutôt marginalisée. A plusieurs reprises, les OSC ont été grandement discriminées, dans d'autres cas, leur participation a été plutôt formelle.

Quelques résultats de l'AS concernant des améliorations institutionnelles dans divers contextes ont été visibles. Quelques-unes de ces améliorations résultent du fait d'avoir surmonté de grandes difficultés politiques et institutionnelles (impliquant des changements constitutionnels, des longues confrontations parlementaires ou des arrangements institutionnels complexes), de sorte qu'il aurait été difficile de revenir en arrière, bien qu'il ait été prouvé que cela n'est pas impossible. Certains processus prennent

des années et ce serait naïf d'imaginer qu'ils pourraient produire des résultats tangibles pour la population dans le court terme. Cependant, des bénéficiaires ont fait preuve d'un grand élan politique en faveur de l'adhésion à l'UE, qui a entraîné des progrès significatifs dans la réforme du système judiciaire, de la GFP et d'autres secteurs clés. Par contre, il y a eu des situations où l'élan politique en faveur de l'adhésion à l'UE semblait bloqué ou affaibli, avec des conséquences négatives sur les processus de réforme, notamment dans le secteur judiciaire et dans le domaine des droits fondamentaux. Par ailleurs, l'application de certaines politiques sectorielles (testées dans des régions pauvres avec peu de plaidoyer, grâce aux PPA de l'IAP) a produit des résultats significatifs chez certains groupes bénéficiaires (ex. : fermiers, PME et acteurs de développement locaux parmi d'autres), bien qu'il y ait eu des effets minimes sur l'opinion publique et au niveau des réactions du côté politique.

Le dialogue de politiques promu par l'IAP et le dialogue pour l'adhésion à l'UE n'ont pas été fortement associés. Les processus de réforme les plus réussis ont été amorcés grâce à l'engagement de certains gouvernements bénéficiaires envers l'opinion publique et l'UE. Il y a eu des situations où le dialogue politique aurait dû être plus intense concernant les délais et l'inefficience de certains processus de réformes sectorielles, notamment dans le système judiciaire et l'administration publique. Certaines questions peuvent être seulement traitées dans le dialogue politique (ex. : le problème fréquent de la conformité formelle par rapport à l'acquis vis-à-vis de l'incohérence substantielle des pratiques de mise en œuvre).

La valeur ajoutée a été largement reconnue, parce que l'AS a favorisé le dialogue permettant d'accroître la cohérence, la prévisibilité et la transparence dans le programme d'assistance. Au-delà de la programmation, cependant, la valeur ajoutée s'est manifestée également dans toutes les phases et dimensions de l'assistance quand elle était supportée par l'engagement politique ouvert et non purement formel des bénéficiaires, des supports multi-annuels (CRS et PPA) et des appuis de haute qualité au développement des capacités (ex. SIGMA, EURALIUS, etc.).

EVALUATION GLOBALE

Le potentiel de l'AS pour améliorer les politiques sectorielles et mettre en œuvre les réformes est considéré élevé par la majorité des parties prenantes, parmi les bénéficiaires de l'IAP II. D'autre part, ce potentiel a été partiellement concrétisé seulement sous les ABS et – à un niveau inférieur – les autres PPA, grâce à leurs cadres de dialogue stratégique et à leurs mesures d'aide financière et de renforcement des capacités. Cependant, également dans ces cas, les résultats étaient embryonnaires et non-consolidés parce qu'ils dépendaient fortement de l'engagement politique des bénéficiaires et de la clarté des perspectives politiques vis-à-vis de l'UE. Une explication additionnelle de cette dichotomie entre pertinence et efficacité a été la logique d'intervention de l'AS. Elle était très ambitieuse et n'a apparemment pas apportée une considération particulière à l'histoire de plusieurs décennies de culture administrative très peu axée sur les résultats chez les bénéficiaires.

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

PARTIE 1 : CONCLUSIONS GÉNÉRALES PRINCIPALES : ACCENT SUR LA DIMENSION POLITIQUE ET LES CAPACITÉS

Conclusion 1 : Le processus d'adhésion et l'AS de l'IAP pourraient être plus fortement alignés.

Conclusion 2 : L'engagement politique est le facteur clé de succès.

Conclusion 3 : La capacité est le deuxième facteur clé de succès.

Conclusion 4 : Certains résultats initiaux sont évidents, mais la voie à suivre est complexe et longue.

PARTIE 2 : IMPLIQUER LES ACTEURS RESTE UN DÉFI

Conclusion 5 : La participation des OSC reste faible.

Conclusion 6 : La sensibilisation de l'opinion publique n'a pas été une priorité.

PARTIE 3 : L'EFFICACITÉ DE L'APPUI SECTORIEL

Conclusion 7 : La définition des secteurs a amené plus de difficultés que de simplicité.

Conclusion 8 : Les outils pour le déploiement de l'AS ont montré quelques incohérences et des rigidités.

Conclusion 9 : Développement de politiques positif en démocratie et en bonne gouvernance.

Conclusion 10 : Développements de politiques positifs et négatifs en État de droit et en droits fondamentaux dans certains pays.

Conclusion 11 : Développements de politique positifs dans d'autres secteurs.

PARTIE 4 : LES MODALITÉS D'AIDE DE L'IAP II SE SONT AMÉLIORÉES PAR RAPPORT A CELLES DE L'IAP I MEME SI DES INEFFICIENCES PERSISTENT

Conclusion 12 : Des inefficiences persistantes dans la mise en œuvre.

Conclusion 13 : L'appui budgétaire a prouvé être un outil puissant mais complexe pour les réformes sectorielles, quand il vise des changements de politiques et institutionnels.

Conclusion 14 : Les Programmes sectoriel opérationnels (PSO) ont aidé les bénéficiaires à tester de nouvelles politiques et approches et à acquérir des bonnes pratiques de l'UE dans des secteurs ayant des composantes importantes d'investissements locaux, mais ils ont montré des haut degrés d'inefficacité.

Conclusion 15 : Le niveau des incitations était trop faible (incitations politiques, investissements, renforcement institutionnel rapide).

Conclusion 16 : La Turquie est un cas particulier.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

PARTIE 1 : RECOMMANDATIONS GENERALES : RENFORCER LA DIMENSION POLITIQUE ET LES CAPACITES

Recommandation 1 : Les réformes sectorielles appuyées par l'AS doivent être mieux intégrées dans l'évaluation des progrès réalisés dans le cadre des négociations d'adhésion.

Recommandation 2 : Les bénéficiaires de l'IAP au plus haut échelon devraient assurer un support politique ouvert en faveur des réformes sectorielles dans les domaines de la démocratie et de la gouvernance, de l'état de droit, des droits fondamentaux et de la gouvernance économique pour créer des orientations et des incitations adéquates pour l'adoption de l'AS par les gouvernements et les administrations.

Recommandation 3 : L'assistance devrait renforcer le développement des capacités institutionnelles, pourvu que l'engagement politique et une certaine stabilité institutionnelle soient assurés, tout comme accroître les outils et programmes pour améliorer les capacités et les systèmes des administrations bénéficiaires et récompenser leurs compétences.

PARTIE 2 : IMPLIQUER LES FUTURS POTENTIELS CITOYENS DE L'UE

Recommandation 4 : Une double démarche est nécessaire pour les OSC : (1) appuyer les administrations bénéficiaires pour établir des stratégies et des règles afin d'augmenter considérablement la participation des OSC, et (2) appuyer les OSC en vue d'améliorer leur capacités, leur plaidoyer et leur mise en réseau.

Recommandation 5 : La communication et la sensibilisation du grand public sur les thèmes des principales réformes devrait devenir une priorité des programmes de l'IAP, et – partout où cela soit possible – les institutions bénéficiaires devraient être sur les lignes de front pour informer et mobiliser l'opinion publique.

PARTIE 3 : AMELIORER LE SUPPORT SECTORIEL

Recommandation 6 : L'identification des secteurs et des domaines d'intervention devrait prendre en compte les expériences et préférences des bénéficiaires, tout en établissant des liens plus forts avec les chapitres de l'acquis.

Recommandation 7 : Les DPS, GTS et les critères de l'AS devraient être adaptés et gérés avec flexibilité.

PARTIE 4 : ACCROITRE L'EFFICIENCE ET AMELIORER LES MODALITES D'AIDE

Recommandation 8 : Dès la phase de préparation, les CRS ont démontré être un outil permettant d'atteindre des résultats prometteurs. La modalité doit être améliorée avec plus de flexibilité (ex. : sur les évaluations générales et les indicateurs) et avec des mesures d'accompagnement mieux structurées, particulièrement pour mobiliser une assistance technique (AT) spécialisée.

Recommandation 9 : Les PSO doivent être relancés avec des procédures de mise en œuvre simplifiées, la combinaison avec d'autres modalités (*Blended finance* – Financement mixte –, Banques de développement et Fonds spéciaux) et le renforcement des composants d'apprentissage de l'UE (AT liée aux DG de la Commission Européenne).

Recommandation 10 : Des nouvelles modalités d'aide doivent être testées afin d'augmenter les incitations (notamment les investissements) et mieux récompenser la performance.

Recommandation 11 : Préserver les progrès en Turquie.