



Evaluation externe de l'Instrument européen de voisinage (IEV) (2014 – mi-2017)

Rapport final
Volume 1 : Rapport principal
Juin 2017



ECORYS



Consortium composé de

Particip, Ecorys, ECDPM, Fiscus, Itad and OPM

Société principale du consortium: Particip GmbH

Contact: Michael Lieckefett (michael.lieckefett@particip.de)

Equipe d'évaluation: Max Hennion (TL), Marc Lautier, Sarantis Pantelias, Alessandro Ramella Pezza

FWC COM 2015

EuropeAid/137211/DH/SER/Multi

Contrat spécifique N°2016/374699

Evaluation externe de l'Instrument européen de voisinage (IEV)

**Cette évaluation a été commandée par l'Unité d'évaluation de
la Direction générale du voisinage et des négociations
d'élargissement (Commission européenne)**

***Ce document a été préparé pour la Commission européenne. Cependant, cela reflète
uniquement les points de vue des auteurs. La Commission ne peut être tenue pour
responsable de l'utilisation éventuelle des informations qui y sont contenues.***

Evaluation externe de l'Instrument européen de voisinage (IEV)

Rapport final

Le rapport es composé de trois volumes et d'un résumé.

RESUME

Résumé

VOLUME I: RAPPORT PRINCIPAL

1. Introduction
2. Approche et méthodologie
3. Réponses aux questions évaluatives
4. Conclusions et recommandations
5. Annexe: Logiques d'intervention

VOLUME II: BASE DE PREUVES AU NIVEAU DES INDICATEURS (en anglais)

1. QE 1 : Pertinence
2. QE 2 : Efficacité, impact et durabilité
3. QE3 : Efficience
4. QE 4 : Valeur ajoutée institutionnelle de l'UE
5. QE 5 : Cohérence, complémentarité et synergies
6. QE 6 : Effet de levier

VOLUME III: Annexes (en anglais)

1. Annexe 1: Rapports sur les études de cas
2. Annexe 2: Réponses aux questions spécifiques au RCME0
3. Annexe 3: Résumé des contributions à l'OPC
4. Annexe 4: Stratégie de consultation
5. Annexe 5: Liste des personnes interviewées
6. Annexe 6: Bibliographie

Table des matières

1	Introduction	1
2	Approche et méthodologie	1
2.1	Eléments méthodologiques clés	1
2.2	Défis et contraintes	2
3	Réponses aux questions d'évaluation	4
3.1	QE 1 : Pertinence	4
3.2	QE 2 : Efficacité, impact et durabilité	12
3.3	QE 3: Efficience	19
3.4	QE 4 : Valeur ajoutée institutionnelle de l'UE	26
3.5	QE 5: Cohérence, congruence, complémentarité et synergies.....	30
3.6	QE 6 : Effet de levier.....	40
4	Conclusions et recommandations	45
4.1	Cohérence globale de l'aide de l'IEV	45
4.2	Différenciation et alignement sur les besoins des pays partenaires	46
4.3	Efficacité du mécanisme incitatif	48
4.4	La capacité de réponse de l'IEV face aux défis actuels	48
4.5	Coordination avec les EMUE et les autres donateurs	50
5	Annexe: Logiques d'intervention	52

Liste des illustrations

Illustration 1	Logique d'intervention fidèle de l'IEV	52
Illustration 2	Logique d'intervention reconstruite de l'IEV	53
Illustration 3	Logique d'intervention de la PEV 2011	54
Illustration 4	Logique d'intervention de la PEV 2015	55

Liste de sigles, acronymes et abréviations

AA	Accord d'association
AELE	Association européenne de libre-échange
AFD	Agence Française de Développement
AL	Autorités locales
ALECA	Accords de libre-échange complets et approfondis
AMF	Assistance macro-financière
AOSD	Ordonnateur par sous-délégation
AP	Plan d'action
B	Appui budgétaire
APD	Aide publique au développement
BCE	Banque centrale européenne
BEI	Banque européen d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement
CC	Changement climatique

CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CdD	Chef de délégation
CE	Commission européenne
CEE	Communauté économique européenne
CET	Centre de l'expertise thématique
CFP	Cadre financier pluriannuel
CH	Suisse
CJ	Critère de jugement
COEST	Groupe « Europe orientale et Asie centrale »
COSCE	Groupe « OSCE et Conseil de l'Europe »
CR	Cadre des résultats
CRIS	Common Relex Information System
CT	Coopération transfrontalière
CUA	Cadre unique d'appui
DDH	Droits de l'homme
DG AGRI	Direction générale Agriculture et développement rural
DG BUDG	Direction générale Budget
DG DEVCO	Direction générale Coopération internationale et développement
DG ECFIN	Direction générale Affaires économiques et financières
DG ECHO	Direction générale Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes
DG ELARG	Ancienne Direction générale de l'élargissement
DG HOME	Direction générale Migration et affaires intérieures
DG NEAR	Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement
DG TAXUD	Direction générale Fiscalité et union douanière
DG TRADE	Direction générale Commerce
DUE	Délégation de l'Union européenne
EAMR	Rapport sur la gestion de l'aide extérieure
EEE	Espace économique européen
EFP	Education et formation professionnelle
EIE	Evaluation des impacts environnementaux
EM	Etat membre
EMUE	Etat membre de l'Union européenne
EURATOM	Communauté européenne de l'énergie atomique
FAQ	Questions fréquemment posées
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEI	Fonds européen d'investissement
FEMIP	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
FF	Fonds fiduciaire

FFUE	Fonds fiduciaires de l'UE
FIV	Facilité d'investissement du voisinage
GAU	Groupe de soutien à l'Ukraine
GFP	Gestion des finances publiques
HQ	Siège
IAP	Instrument d'aide de préadhésion
ICD	Instrument de coopération au développement
IcSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IESUE	Institut d'études de sécurité de l'Union européenne
IEV	Instrument européen de voisinage
IEVP	Instrument européen de voisinage et partenariat
IFE	Instrument financier externe
IFI	Institution financière internationale
IPE	Service des instruments de politique étrangère
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Banque allemande de développement)
KPI	Indicateur de performance clé
LEF	Directive sur la lutte contre l'évasion fiscale
LRRD	Associer l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OI	Organisation internationale
ONG	Organisations non gouvernementales
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OSC	Organisation de la société civile
PAA	Programme d'action annuelle
PE	Parlement européen
PEV	Politique européenne de voisinage
PIM	Programme indicatif multi-annuel
PME	Petites et moyennes entreprises
PP	Pays partenaire
PPL	Partie prenante locale
PPP	Partenariat public-privé
PRAG	Guide pratique
PRM	Pays à revenu intermédiaire
QE	Question d'évaluation
QSG	Quality Support Group (« Groupe d'appui à la qualité »)
RACER	Indicateurs de pertinence, d'acceptabilité, de clarté, de facilité et de solidité
RAP	Réforme de l'administration publique
RCMEO	Règlement commun de mise en œuvre

RF	Règlement financier
RMP	Revue à mi-parcours
ROM	Suivi axé sur les résultats
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SIG	Système d'information de gestion
TdR	Termes de référence
TUE	Traité de l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UK	Royaume-Uni
UpM	Union pour la Méditerranée
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Résumé

L'évaluation de l'Instrument européen de voisinage (IEV) pour la période de 2014 à 2020 sera intégrée au rapport de l'évaluation à mi-parcours des instruments financiers externes (IFE), parallèlement aux évaluations des autres instruments financiers externes de l'UE, et ce, dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020. L'Article 17 du Règlement Commun de mise en œuvre des IFE exige que l'évaluation à mi-parcours soit réalisée pour la fin décembre 2017.

Appréciation globale

Le Règlement de l'IEV et la gestion par le SEAE et DG NEAR de la programmation et de la mise en œuvre de l'assistance relative à l'IEV sont adaptés aux objectifs poursuivis. Les principales spécificités du nouveau cadre réglementaire sont utilisées avec succès. L'instrument permet donc à l'UE de poursuivre les objectifs correspondants de sa politique extérieure. L'expérience et l'expertise des institutions européennes en matière de politiques intérieures et extérieures sont utilisées de manière appropriée. Leurs réponses aux défis émergents dans le voisinage ont été innovantes par rapport au fardeau réglementaire de la mise en œuvre de l'aide extérieure de l'UE. Bien qu'il soit **trop tôt pour évaluer l'efficacité, l'impact et la durabilité**, la planification et la formulation des premières actions dans le cadre de l'IEV promeuvent bien l'appropriation par les partenaires et le renforcement de leurs capacités institutionnelles. **Les programmes de l'IEV soutiennent les dialogues politiques et de politiques et contribuent fortement à instaurer des relations privilégiées avec les pays partenaires**, tel qu'attendu de la mise en œuvre de l'instrument. **L'IEV, l'IcSP (Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix), ECHO et l'assistance macro-financière d'ECFIN se renforcent mutuellement.** La complémentarité avec les autres IFE (IEDDH, ICDI/OSC-AL) est d'ordre plus général. Les efforts récents en matière de Programmation Conjointe et les deux Fonds fiduciaires de l'UE auxquels l'IEV contribue ont **renforcé la coordination avec les EMUE. La gestion est jugée d'un bon rapport coûts-efficacité.** La gestion financière est saine, grâce aux nombreux niveaux de contrôle et au faible taux d'erreur résiduel. **Le système de S&E assure la production systématique de rapports** portant tant sur des données financières et administratives que sur les résultats opérationnels.

Néanmoins, l'évaluation identifie des **marges d'amélioration**, en particulier pour les spécificités clés du Règlement instituant l'IEV, à savoir la stratégie d'aide, la prise de distance avec l'approche du développement du FED, l'approche incitative, la flexibilité financière, la cohérence interne, la coordination et la complémentarité avec les autres IFE. L'IEV comme les autres instruments (et plus généralement l'action extérieure de l'UE) est confronté à un **décalage entre des objectifs très ambitieux, les intérêts spécifiques de l'UE dans la région et les ressources disponibles**. Par ailleurs, **l'IEV, tel qu'il a été mis en œuvre, a marginalisé la prévention à court et moyen termes des crises et des tensions qui est pourtant critique dans un voisinage de plus en plus instable et impactant de plus en plus directement les intérêts vitaux de l'UE**. La combinaison avec les actions des autres IFE (principalement l'IcSP) et outils du SEAE et de la DG NEAR, ne permet de compenser cette faiblesse que trop partiellement.

Principales réponses aux questions d'évaluation

QE 1: Pertinence

L'IEV est très pertinent par rapport aux objectifs de l'UE, au contexte du voisinage et aux priorités des pays partenaires. Les priorités de l'UE et le cadre stratégique dans lequel s'inscrit l'IEV ne sont pas énoncés dans un document unique spécifique. Ils sont plutôt dispersés dans un ensemble d'accords bilatéraux, de Communications, de conclusions et de déclarations des institutions de l'UE. Ce dispositif particulièrement complexe de références (par rapport aux autres IFE), qui définit le cadre stratégique de la Politique Européenne de voisinage (PEV), entrave la compréhension et limite la visibilité du cadre stratégique par les partenaires comme d'ailleurs par le personnel des délégations de l'UE. Néanmoins, un grand éventail d'outils accompagne ce cadre stratégique, ce qui permet une grande flexibilité et contribue à la capacité de différenciation. Même si le Règlement établissant l'IEV

(n°232/2014) n'a pas retenu tous les éléments proposés par la CE, ses objectifs (stipulés à l'Article 1) et les priorités thématiques décrites à l'Article 2 sont compatibles avec les six principales valeurs du principal document de la PEV, la COM (2011) 303 « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation ». Dès lors, le Règlement garantit la capacité de réaction du nouvel instrument face aux défis du voisinage, en accord avec les priorités de la PEV à partir de 2014 et suite à l'adoption de la revue de la PEV par le Conseil en 2015.

Le dialogue politique est une caractéristique inhérente de la mise en œuvre du cadre stratégique, qui assure que les programmes de l'IEV, la stratégie en amont et les documents de programmation sont compatibles avec le programme de réformes des gouvernements des pays partenaires et avec les besoins des populations. En comparaison avec son prédécesseur (l'IEVP – Instrument Européen de voisinage et de Partenariat), l'IEV a introduit des nouveaux outils et adapté ceux qui ont été reconduits. Les nouveautés par rapport à la période précédente, ou les principes auxquels a été donné plus de force, sont l'approche incitative, le principe de la différenciation et l'accent mis sur l'appropriation par les pays partenaires et la société civile. Ainsi, l'IEV reflète une bonne compréhension des défis en cours, des besoins émergents et des limites en termes de capacités et de volonté politique propice à la réforme dans les pays partenaires.

QE 2: Efficacité, impact & durabilité

Depuis 2014, le voisinage n'a pas clairement évolué à l'aune des valeurs fondamentales de l'UE. Dans plusieurs pays, la conjoncture politique défavorable en est la principale cause. Les progrès recensés varient d'un pays à l'autre, parfois même d'un secteur à l'autre au sein d'un même pays. Tandis que les actions dans le cadre de l'IEV ont produit des résultats bien ciblés en matière d'État de droit et de bonne gouvernance, les perspectives de développement économique durable sont limitées. Les effets des programmes sur la croissance et l'inclusion dans les pays partenaires sont encore, à ce stade, marginaux et sont susceptibles de rester limités. Cependant, étant donné que très peu de programmes financés par l'IEV ont été mis en œuvre sur le terrain, il est trop tôt pour tirer des conclusions à partir de résultats concrets et pour répondre à la question de contribution de l'IEV aux progrès économiques et à ceux de la résilience. La préparation et les premières phases de la mise en œuvre des programmes de l'IEV ont néanmoins permis aux délégations de l'UE d'engager un dialogue de politique fort, associé systématiquement à un dialogue politique (par le SEAE). L'expérience internationale et l'expertise thématique du personnel du Siège et des délégations de l'UE ont été déterminantes.

QE 3: Efficience

L'efficience de la mise en œuvre de l'aide de l'IEV est positive en termes de procédures, de processus et de ratio des frais administratifs. Les procédures de l'IEVP applicables aux actions programmées ont été retranscrites dans le cadre du Règlement établissant l'IEV sans modification majeure. Le Règlement Financier et ses règles d'application, le Règlement commun pour la mise en œuvre (RCMEO), les procédures administratives interne à la Direction général du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) restent de mise ; l'ensemble n'a pas produit une simplification sensible ; le fardeau réglementaire, tel qu'hérité des pratiques précédentes, est inchangé. La création des Centres d'expertise thématique (CET)¹ a permis de renforcer l'expertise interne. Même si certains de ces centres ne disposent pas encore toutes les ressources nécessaires pour accomplir leurs tâches, les bénéfices se font déjà ressentir en termes de cohérence entre secteurs, d'approche transversale et de qualité. Le recours aux « mesures spéciales »² contribue à accélérer la

¹ Les CET fournissent des services aux unités géographiques, aux délégations et à la haute direction en matière d'analyse, de formulation et de mise en œuvre des politiques. Ils se concentrent sur les objectifs fondamentaux de la DG NEAR pour assurer une plus grande efficacité et impact de l'élargissement de l'UE et des politiques de voisinage.

² Cela concerne des projets qui ont été approuvés en utilisant des procédures spécifiques en dehors des phases de programmation habituelles, comme le souligne l'art. 2 du RCMEO: « Pour faire face à des situations ou à des besoins imprévus et dûment justifiés, lorsque le financement n'est pas possible par des sources plus appropriées, la Commission peut adopter des mesures spéciales qui ne sont pas prévues dans les documents de programmation indicatifs [...] »

programmation et les allocations budgétaires, ainsi que de permettre à l'UE de réagir avec plus de flexibilité. Les systèmes de contrôle sont en place et fonctionnent à tous les niveaux. Les systèmes de S&E des pays partenaires et ceux de l'UE fournissent les retours d'information utiles à la bonne programmation et mise en œuvre des programmes de l'IEV, même si la culture de l'apprentissage par les évaluations est inégalement diffusée.

QE 4: Valeur ajoutée institutionnelle

Le Règlement de l'IEV considère que l'UE a une valeur ajoutée dans le voisinage, principalement quand l'objectif clé est l'harmonisation avec les valeurs, les règles et les normes de l'UE.³ Cependant, la réorientation des objectifs de la PVE en 2015 a brouillé cette valeur ajoutée « inhérente » pour mieux tenir compte des changements du contexte régional, du principe de différenciation et des réorientations stratégiques introduits avec le réexamen de la PEV. Dans un contexte plus large, la valeur ajoutée de l'UE (à savoir, les avantages comparatifs de la programmation et de la mise en œuvre par rapport aux EMUE), est jugée positive du fait de :

- i) sa faculté à mobiliser des fonds conséquents, principalement des dons ;
- ii) sa capacité à coordonner plusieurs instruments entre eux pour faire face à des défis à long, moyen et court termes ainsi qu'en cas d'urgence ;
- iii) sa possibilité de mobiliser l'expertise qui correspond aux besoins et aux priorités dans un cadre cohérent avec les Intérêts mutuels de l'UE et des pays partenaires ;
- iv) sa capacité à évaluer la qualité des programmes de réforme sectorielles et de gestion des finances publiques dans le cadre des appuis budgétaires ;
- v) son influence politique et son effet de levier politique à travers le dialogue avec les autorités nationales et avec la société civile.

Toutefois, il reste une marge de progression afin d'augmenter la valeur ajoutée de l'UE en améliorant les incitations à la coordination et à la division du travail avec les EMUE et les autres bailleurs. Malgré les progrès enregistrés dans certains pays, les efforts de Programmation Conjointe de l'IEV ne sont pas parvenus à inciter les EMUE à ajuster l'accent de leur diplomatie et la coopération au-delà de leurs intérêts nationaux. Les ressources de l'IEV allouées aux Fonds fiduciaires de l'UE et à la gestion déléguée représentent une incitation potentielle pour réduire la fragmentation de l'aide des EMUE en sollicitant leur expertise et leurs capacités de mise en œuvre. Il y a cependant besoin de généraliser la gestion des actions déléguées par des EMUE pour qu'ils participent mieux à la construction de la relation spéciale avec les pays partenaires qui est l'objectif central de l'IEV.

QE 5 : Cohérence, adéquation par rapport aux objectifs, complémentarité et synergies

La cohérence interne des programmes de l'IEV est globalement bonne. La complémentarité avec les autres IFE a été cependant trop superficielle pour créer les synergies opérationnelles qui auraient été nécessaires pour atteindre les objectifs de l'UE.

La cohérence interne de l'IEV se justifie pour une part par la mise en conformité des programmes par l'application des instructions de programmation. La portée géographique limitée de l'Instrument a aussi permis un suivi rapproché par le Siège. La cohérence entre les programmes se fait essentiellement par rapport au cadre de politique du Règlement (à savoir, l'intention stratégique). Les articulations ou synergies opérationnelles restent cependant faibles. Quelques incohérences limitées entre les programmes bilatéraux et les programmes régionaux et quelques difficultés à lier les programmes de la coopération transfrontalière au reste de l'appui de l'IEV ont été identifiées.

Tous les aspects clés pour la stabilisation et le développement des pays partenaires sont couverts par l'ensemble des IFE. Néanmoins, la couverture de la prévention des crises est insuffisante face aux évolutions du contexte du voisinage. Les ressources disponibles à l'IcSP ne sont pas proportionnelles aux tensions récurrentes et crises potentielles. Les actions programmées et non-programmées de l'IEV ne ciblent la prévention des crises que

³ Règlement IEV, préambule 31: "Dans les pays de son voisinage dans lesquels l'harmonisation avec les règles et les normes, les orientations et les mesures de l'UE constitue un des objectifs stratégiques clés, l'UE est la mieux placée pour apporter une aide."

marginale. De plus, la coordination et le regroupement des contributions des IFE sont globalement limités, voire absents pour la prévention de crises. Ainsi, des synergies opérationnelles sont rarement observées.

La coordination avec les États-membres a été renforcée ces dernières années, même s'ils s'avèrent souvent réticents à faire progresser la complémentarité générale entre programmes pour la transformer en une réelle division du travail.

QE 6: Effet de levier

Il est encore trop tôt pour évaluer dans quelle mesure l'IEV a augmenté l'effet de levier sur les réformes structurelles, étant donné que trop peu de programmes (dont les programmes faitiers (« umbrella programmes »)) ont été effectivement mis en œuvre. Les résultats susceptibles d'émerger des programmes d'appui budgétaire sont néanmoins prometteurs. Quoi qu'il en soit, les effets de levier potentiels ont été minimisés par de multiples facteurs, dont la faiblesse des systèmes politiques des pays partenaires, les crises en conflits en cours, les changements d'alliance. Le Maroc, la Tunisie et la Géorgie sont des exceptions notables.

Le mécanisme incitatif introduit par le Règlement de l'IEV ne semble pas être très efficace pour contrecarrer les contraintes locales liées aux tensions sociales et politiques, ainsi qu'aux mesures anti-terroristes qui sont en train d'être mises en place par les partenaires. Les mesures incitatives d'ordre non-financier ou de réputation, n'ont pas pu compenser la faiblesse des volumes financiers dédiés à l'incitation (en particulier, dans des pays à revenus moyens). De plus, les bons élèves en matière de Droits de l'Homme et démocratie sont peu nombreux et les autres pays sont très éloignés de l'État de droit et actuellement sous de telles pressions sociales et politiques qu'il est improbable qu'ils puissent avancer à court terme – sauf en cas de changements politiques imprévisibles, notamment dans les pays de l'Est. Cette situation fortement contrastée limite de fait la compétition pour les programmes faitiers à trois ou quatre pays partenaires tandis que la volonté s'amenuise de prendre le risque de mouvements sociaux ou religieux pour approfondir des réformes politiquement sensibles.

En termes de levier financier, la combinaison des dons et des prêts (blending) entre institutions de l'UE – et avec des institutions financières internationales et autres donateurs dans une moindre mesure – constituent un moyen efficace de mobiliser des ressources supplémentaires. Toutefois, les fonds de l'IEV engagés dans le cadre des Fonds fiduciaires de l'UE n'ont pas (encore) conduit au niveau attendu de mutualisation des fonds de la part des États membres de l'UE.

Conclusions

Globalement, l'IEV est adapté aux objectifs poursuivis et permet à l'UE de mettre en œuvre sa politique avec le voisinage.

Conclusion 1 – La cohérence globale de l'aide de l'IEV est bonne. Les programmes financés par l'IEV sont bien alignés entre eux et s'inscrivent bien dans le cadre stratégique général.

Conclusion 2 – L'accent mis sur la différenciation en tant que principe clé de l'Instrument est réaliste et pragmatique.

Conclusion 3 – A travers le dialogue politique et de politique, les programmes de l'IEV sont bien alignés sur les priorités nationales.

Conclusion 4 – L'efficacité du mécanisme incitatif en faveur d'une relation privilégiée basée sur des valeurs partagées de démocratie et des droits de l'homme est limitée.

Conclusion 5 – La capacité de réponse de l'IEV s'est améliorée en termes de flexibilité, mais n'est pas proportionnelle aux défis auxquels il faut faire face, en particulier pour la prévention des crises : les programmes disposent de fonds de montants comparables à ceux qu'engage le Fond européen pour le développement (FED) dans des pays où les intérêts vitaux de l'UE sont moins présents et pressants. Dans un futur proche, les besoins financiers de l'IEV vont très probablement très largement dépasser les ressources disponibles dans le Cadre financier pluriannuel (CFP) actuel avec notamment la perspective de la reconstruction

des actuelles zones de conflit et la réponse aux causes structurelles du radicalisme et du terrorisme.

Conclusion 6 – Malgré des lacunes en matière de Programmation Conjointe et de division du travail, la coordination avec les EMUE s’est améliorée.

Recommandations

Recommandation 1a – L’UE devrait envisager de développer davantage l’information de référence sur l’aide de l’IEV afin de renforcer la cohérence et de promouvoir un dialogue politique/de politique plus équilibré avec les pays partenaires. L’atteinte des objectifs de l’UE et la pleine exploitation du potentiel de l’IEV gagneraient à être mieux compris par les partenaires, et par là-même contribuerait à en renforcer l’appropriation.

Recommandation 1b – La quête de complémentarité entre l’IEV et les Instruments financiers externes (IFE) thématiques pertinentes, l’Assistance macro-financière (AMF) et la DG ECHO pourrait être élargie pour s’assurer que les actions se renforcent mutuellement, qu’elles couvrent toutes les priorités de l’UE et reflètent les horizons de planification à moyen et long terme.

Recommandation 2 – L’IEV devrait continuer à se focaliser sur la différenciation sur la base du contexte et des besoins spécifiques des partenaires mais en se différenciant plus nettement des projets de développement dans les pays moins proches de nous que le voisinage. Une option à privilégier est de développer une approche stratégique de l’aide basée sur une théorie du changement mise à jour prenant pleinement en compte et liant stabilisation, prévention des conflits et développement à long terme. Cette démarche pourrait être associée à une amélioration de la capacité d’anticipation sur la base de scénarios stratégiques, de préférence en lien avec les États-membres.

Recommandation 3 – En renforçant la capacité de ses partenaires (à la fois gouvernements et société civile) à contribuer aux dialogues de politique, l’IEV pourrait améliorer sa capacité à identifier les priorités nationales et surtout les besoins de la population.

Recommandation 4 – L’approche incitative pourrait être développée pour refléter un ensemble d’incitations financières qui iraient au-delà des programmes faitiers (« umbrella programmes ») et des fourchettes, reposant sur des critères d’allocation révisés (qui privilégieraient les acquis en matière de la prévention des conflits et la stabilisation). Les incitations financières prévues par le règlement de l’IEV gagneraient à être plus fortement et plus directement liées aux incitations non-financières pour mieux contribuer à une dynamique de réforme plus profonde et plus durable.

Recommandation 5a – L’autorité législative pourrait envisager d’augmenter l’allocation de fonds disponibles pour l’IEV pour éviter la marginalisation de la prévention des crises et des conflits⁴ sans compromettre les actions liées à l’éradication des causes structurelles de l’instabilité et des tensions.

Recommandation 5b – L’UE pourrait concevoir des stratégies de prévention de crises ciblées sur le voisinage comme une dimension spécifique de l’IEV et développer davantage les synergies opérationnelles (coordination plus étroite, mise en commun des ressources et des procédures) avec l’Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP).

Recommandation 6 – Le déploiement des diagnostics et de la Programmation Conjointe dans les pays partenaires devrait se poursuivre au cours de la période 2017-2020.

⁴ A moins que la ligne budgétaire 21 03 01 03 (Mediterranean countries – Confidence building, security and the prevention and settlement of conflicts) puisse être augmentée spécifiquement.

1 Introduction

Le cadre financier pluriannuel de l'UE (CFP) définit les montants annuels maximaux que l'UE peut investir dans les différents domaines politiques sur une période de cinq ans minimum. Le CFP actuel couvre la période de 2014 à 2020. En 2014, un ensemble d'instruments financiers externes (IFE) ont été adoptés. Ils font partie intégrante du CFP. L'un de ces IFE est l'Instrument européen de voisinage (IEV). L'objet de cette évaluation est l'IEV pour tous les critères d'évaluation utilisés et son prédécesseur, l'IEVP, pour le critère de l'efficacité.

L'IEV est l'instrument de financement principal pour la Politique européenne de voisinage (PEV) qui couvre la coopération avec les pays du sud de la Méditerranée⁵ et avec les pays voisins à l'est⁶. Il s'agit d'une coopération bilatérale ou plurinationale (dans ce dernier cas, la Russie est également incluse). Son but est d'encourager la démocratie et les droits de l'homme, un développement durable et la transition vers une économie de marché. La mise en œuvre de l'IEV est gérée par la DG NEAR et 15,4 milliards d'euros y ont été alloués dans le CFP 2014-2020.

L'évaluation a pour but de déterminer la capacité de l'IEV à fournir les ressources européennes nécessaires à la mise en œuvre de la politique extérieure de l'UE, en début de période de programmation (2014) et actuellement. Elle envisage la place de l'IEV, ses complémentarités et ses synergies, parmi l'éventail plus large des instruments financiers pour l'action extérieure de l'UE. Parallèlement à d'autres évaluations indépendantes à mi-parcours de chaque IFE, ainsi que celle du Règlement commun de mise en œuvre (RCMEO) et du Rapport de cohérence, cette évaluation sera incorporée dans le Rapport d'évaluation à mi-parcours (REMP) des IFE.

2 Approche et méthodologie

2.1 Éléments méthodologiques clés

2.1.1 Axe de l'analyse

En fonction de la logique d'intervention reconstruite⁷ de l'IEV, l'évaluation portait, avant tout, sur les caractéristiques et les outils ajoutés au règlement instituant l'IEV. En règle générale, la situation au 1^{er} Janvier 2014 ainsi que l'IEVP et ses provisions ont servi de base de référence. Des preuves émanant du CFP précédent (2007-2013) étaient considérés pertinents, à la fois pour comprendre l'origine des innovations introduites dans l'IEV de 2014-2020, mais également pour corroborer les constats faits sur la continuité entre certains aspects des deux périodes de programmation.

En gardant l'accent sur l'IEV, le développement de la logique d'intervention de la PEV 2011 et de ses versions révisées en 2015, qui ont servi successivement de pivot au cadre stratégique de l'instrument, nous ont amené à examiner la capacité de la DG NEAR et du SEAE à répondre aux urgences et crises du voisinage. Les urgences rencontrées au cours de cette période étaient les suivantes : troubles politiques, coups d'état, un flux massif de réfugiés et crises de la balance des paiements.

Les pays qui témoignent des plus importantes leçons dans ce sens, dont fait état l'évaluation à mi-parcours, sont l'Égypte, la Tunisie, la Jordanie, la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie. Les pays les plus atteints par les bouleversements et crises, la Syrie et Libye, sont considérés moins pertinents pour cette évaluation car la coopération de l'UE avec ces pays se produit essentiellement hors du contexte fixé par les régulations d'IEV (par ex. aide humanitaire). Pour les études de cas, une analyse préliminaire a identifié cinq pays aux capacités de réponse différentes face aux crises et aux chemins vers la démocratie. A cet effet, le recueil de données s'est concentré sur: l'Égypte, la Tunisie, le Liban, l'Ukraine et la Géorgie. Chacun de ces pays a fait l'objet de visites sur le terrain, à l'exception du Liban.

⁵ Algérie, Egypte, Liban, Libye, Jordanie, Israël, Maroc, Syrie, Tunisie et les territoires palestiniens occupés.

⁶ Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine.

⁷ Voir Annexe: Logiques d'intervention

2.1.2 Recueil et analyse des données

L'évaluation de l'IEV est factuelle. Les critères d'évaluation de l'UE (pertinence, efficacité, efficience, valeur ajoutée institutionnelle, cohérence, adéquation avec les objectifs, complémentarité et synergies, et effet de levier) ont été appliqués comme base sous-jacente. Les questions d'évaluation (QE) énoncées dans les Termes de référence ont donné lieu à un certain nombre de critères de jugement et d'indicateurs correspondants. L'évaluation est basée sur des indicateurs.

Pour toutes les QE, divers outils et méthodes ont servi pour le recueil de données. La priorité a été donnée au fait de documenter l'évaluation et les entretiens au Siège, en respectant les indications méthodologiques des TdR et des instructions fournies par les DG NEAR et DEVCO. Les activités de recueil de données présentées ci-dessous se sont déroulées principalement durant la phase de documentation et se sont prolongées durant les autres phases de l'évaluation.

- De la compilation et l'analyse d'environ 300 documents de la DG NEAR et du SEAE ;
- Des entretiens d'environ 60 membres du personnel (principalement, des chefs d'unités/division et le personnel clé) de la DG NEAR, du SEAE, d'autres DG compétentes et des représentants des Etats membres de l'UE au Comité IEV ;
- D'une enquête téléphonique basée sur un questionnaire auprès de 12 Chefs de la Coopération sur 16 ;
- De l'analyse du Rapport sur la gestion de l'assistance extérieure (EAMR) pour les années 2013, 2014, et 2015;
- De l'analyse des évaluations qualitatives du Groupe d'appui à la qualité (QSG2) de 2014 à aujourd'hui;
- Et des résultats de l'Enquête conjointe, et plus particulièrement, des questions ouvertes relatives à l'IEV.

Les sources ci-dessus ont été étoffées au cours de la phase de validation, et ce, par la (i) validation des hypothèses identifiées par les CJ et les QE de la phase de documentation et (ii) par le regroupement des avis des parties prenantes (autorités nationales, OSC, EMUE) et des délégations de l'UE en tant que principales agences d'exécution/partenaires des programmes IEV.

Les quatre missions sur le terrain (en Égypte, Géorgie, Tunisie et Ukraine) ont suivi les mêmes lignes directrices lors des entretiens. Leur rapport respectif était conforme au modèle de rapport en vigueur.

Les entretiens ont été organisés au cours de la phase de documentation auprès des unités concernées de la DG NEAR et du SEAE, ainsi que d'autres institutions et EMUE. Dans la mesure du possible, les entretiens se sont déroulés en présence de deux experts seniors de l'équipe. Les grandes lignes directrices des entretiens ont été transmis au moins deux jours avant les rencontres, et plus particulièrement, dans le cas des entretiens téléphoniques (avec les Chefs de la Coopération au sein des délégations de l'UE, des CET, et des EMUE). Vous trouverez la liste des personnes interrogées dans les annexes de ce rapport (Volume 3).

La combinaison des méthodes et techniques de recueil de données varie en fonction des QE et des CJ. Plusieurs méthodes et techniques ont servi au recueil de données nécessaires dans la perspective d'évaluer le CJ selon la nature des indicateurs identifiés. Le cas échéant, l'équipe d'évaluation a conjugué les données qualitatives et quantitatives. Elle s'est basée sur les sources de données primaires et secondaires (Budget de l'UE, NEAR B3) tout en tenant compte des contraintes de gestion des ressources et du temps.

2.2 Défis et contraintes

Comme indiqué dans les termes de référence et par le consultant, l'échéancier de cette évaluation était un défi. L'équipe a réussi d'atténuer les limitations potentielles en mobilisant des ressources supplémentaires, afin d'accomplir toutes les tâches indiquées dans la méthodologie en parallèle et en analysant des sources d'informations additionnelles si disponibles. Le planning serré convenu pourrait avoir limité la profondeur du traitement des données, mais a généralement été surmonté efficacement par l'équipe.

L'une des limites certaines qui sont inhérente à tout bilan intermédiaire, sont les résultats de l'instrument (c'est-à-dire les programmes d'IEV sous les CUA ont juste tout récemment entamés la phase de mise en œuvre). Par conséquent, les critères d'efficacité/durabilité/impact n'ont pu être évalués sur la base de résultats de cette phase pour les nouveaux éléments (la différenciation en particulier) et les éléments renouvelés de l'IEV par rapport à l'IEVP. Ils étaient en partie évalués en analysant les résultats de projets de l'IEVP directement liés aux domaines couverts par les projets de l'IEV. Toutefois, l'équipe d'évaluation a été capable de gagner une impression de ces critères, fondée sur la qualité des documents d'action et, pour les cinq études de cas, la congruence de l'analyse du contexte avec la stratégie de réponse de l'UE.

Globalement, la qualité des preuves recueillies (documentation, interviews, résultats de données et de sondages) pour cette évaluation est perçue comme bonne, démontrant ainsi un niveau de confiance satisfaisant concernant les constats variés de cette évaluation.

3 Réponses aux questions d'évaluation

3.1 QE 1 : Pertinence

Dans quelle mesure l'objectif global et les objectifs spécifiques (Articles 1 & 2 du Règlement instituant l'IEV), et la conception de l'IEV répondent-ils :

(i) aux priorités de l'UE et aux besoins des bénéficiaires identifiés au moment de l'adoption de l'instrument en 2014 ?

(ii) aux priorités actuelles de l'UE, en particulier, celles émergent du réexamen de la PEV de 2015, telles que la stabilisation et les besoins des bénéficiaires en vue des défis et priorités changeants dans le contexte international de 2017?

Les priorités de l'UE relatives à l'Instrument européen de voisinage (IEV) s'inscrivent dans son cadre stratégique, tel que défini à l'Article 3(1). Elles ne sont pas décrites dans un document spécifique unique mais sont distillées dans des accords bilatéraux, des communications, des conclusions et des déclarations des institutions de l'UE (Parlement européen et Conseil).

Cet ensemble complexe entrave quelque peu la compréhension claire et la visibilité du cadre stratégique par les partenaires et par le personnel des DUE. Dans un sens, ceci est unique à l'IEV, car la hiérarchie des documents semble plus claire dans le cas du FED par exemple. Ceci dit, **cette complexité offre une gamme plus large d'outils disponibles**, permet ainsi une flexibilité considérable et sert donc le principe de différenciation.

Malgré le fait que le Règlement instituant l'IEV (n°232/2014) n'a pas retenu tous les éléments de la proposition initiale de la CE, ses objectifs (Article 1) et ses priorités thématiques (Article 2) sont compatibles avec les six principaux piliers de la COM(2011) 303 « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation ». Ce document représente le principal document de politique⁸ utilisé pour encadrer la préparation des régulations de l'IEV. Dès lors, **le Règlement garantit la capacité de réaction du nouvel instrument face aux défis du voisinage**, en accord avec les priorités de la PEV avant 2015, ainsi qu'ultérieurement à l'adoption d'une communication sur le réexamen de la PEV par le Conseil en Novembre 2016. Ce réexamen a répondu au besoin de mettre à jour une approche qui était devenue obsolète en conséquence d'événements politiques dans un contexte en évolution rapide. La nature variée et étendue des priorités énumérées dans la Régulation, ainsi que dans le cadre opérationnel pour la programmation et l'implémentation, garantissent toutefois la capacité de réponse de l'UE après l'adoption du réexamen de la PEV par la Commission en 2015.

L'Article 3(2) du Règlement instituant l'IEV constitue une base solide en faveur d'une meilleure réponse aux besoins et aux priorités des partenaires. Néanmoins, cette adéquation est, en réalité, difficile à évaluer. A cet effet, une analyse des besoins pays par pays sur la période de 2014 à 2015 aurait été nécessaire. Le dialogue politique est une caractéristique essentielle du cadre opérationnel de l'IEV qui est mise en œuvre, assurant que **les programmes de l'IEV et les documents de stratégie et de programmation en amont sont alignés aux priorités des pays partenaires et aux besoins de leurs populations** (particulièrement à travers l'inclusion des représentants de la société civile). En comparaison à l'IEVP, l'IEV a introduit des nouvelles priorités, a révisé celles qui continuaient à être utilisées et a introduit l'approche incitative, le principe de différenciation et l'accent sur l'appropriation nationale et la société civile. Désormais l'IEV démontre un niveau de compréhension adéquat des défis récurrents, besoins émergents et capacités /volonté politique limitées pour exécuter des réformes dans la plupart des pays de l'IEV.

Force est de constater que **les documents de stratégie et de programmation ne comportent pas généralement une analyse des risques qui s'étendrait au-delà des projets ou des secteurs**. Ces documents, qui sont partagés avec les gouvernements des pays partenaires, sont principalement fondés sur le statu quo de la situation politique. Par ailleurs, se-

⁸ Combiné avec la communication annuelle de SEAE/NEAR sur l'implémentation de l'IEVP (2011, 2012, 2013)

Ion des entretiens avec le personnel du SEAE et de la DG NEAR, il semble qu'un usage intensif des analyses géostratégiques (produites en interne ou en externe) est plutôt exceptionnel concernant les documents internes – une analyse qui aurait le but d'anticiper des discontinuités et des changements socio-politiques. En conséquence, le cas de troubles politiques inattendus, de chocs économiques ou de déclenchements de conflits, semble d'avoir pris la coopération européenne de l'UE (SEAE et la Commission) de court. **La prévision de multiples scénarios semble nécessaire pour des environnements instables/complexes** (et exige une capacité d'analyse stratégique pertinente) afin que la programmation pourrait être ajustée.

3.1.1 CJ11: Au démarrage en 2014, les objectifs et la conception de l'IEV étaient alignés sur (i) les priorités de l'UE et (ii) sur les besoins et priorités des pays partenaires.

En termes de pertinence, la compatibilité de l'IEV avec les priorités de l'UE résulte de l'adéquation du Règlement avec le cadre stratégique du voisinage.

Le cadre politique de l'Instrument européen de voisinage est défini à l'Article 3(1).⁹ Le cadre stratégique de l'IEV ne se résume pas à un document spécifique unique. Il se décline en un ensemble d'accords bilatéraux, de communications, de conclusions et de déclarations de plusieurs instances, qui ne se limitent pas aux institutions de l'UE (comme les conclusions de réunions ministérielles). Ces diverses sources ne sont pas regroupées en un cadre accessible au public, ni au personnel du SEAE et de la CE. Néanmoins, toutes les parties prenantes consultées¹⁰ de l'IEV font systématiquement référence aux communications adoptées par le Parlement et le Conseil en guise de cadre stratégique de la PEV. Le site web de la CE¹¹ consacré à la PEV témoigne de l'importance des communications sur la définition légale du cadre stratégique de l'IEV tel qu'énoncé à l'Article 1 du Règlement.

Dès lors, les documents clés instituant les objectifs et les priorités de la PEV sont les Conclusions du Conseil et du Parlement européen, qui avalisent les communications de la Commission et le SEAE. A l'origine, la PEV en 2003-2004¹² avait pour objectifs et priorités de rapprocher l'acquis communautaire aux pays voisins de l'UE pour lesquels l'accès à l'UE était a priori exclus. A ce moment-là (début des années 2000), la plupart des pays du voisinage ont connu une croissance économique dans des contextes institutionnels stables, avec des différences flagrantes entre le Sud et l'Est, et des distinctions à faire d'un pays à un autre au sein de chaque région. La PEV a fait l'objet d'adaptations avec le temps, et ce par le biais de plusieurs communications spécifiques.¹³ Par ailleurs, la PEV s'inscrit dans le cadre plus large de la politique extérieure de l'UE. Elle est, par là-même, conforme aux communications clés telles que la COM(2011) 637 final « Accroître l'impact de la politique de

⁹ « Les accords de partenariat et de coopération, les accords d'association et d'autres accords existants ou à venir qui établissent des liens avec les pays partenaires, les communications de la Commission, les conclusions du Conseil européen et les conclusions du Conseil correspondantes, ainsi que les déclarations faites lors de sommets ou les conclusions pertinentes de réunions ministérielles avec les pays partenaires relevant de la PEV, y compris dans le cadre du Partenariat oriental et de l'Union pour la Méditerranée, ainsi que les résolutions pertinentes du Parlement européen, forment, dans le respect du principe d'appropriation, le cadre stratégique global du présent règlement pour la programmation et la mise en œuvre du soutien apporté par l'Union au titre du présent règlement. »

¹⁰ Les parties prenantes de l'IEV dans le cadre de l'évaluation de l'instrument se composent des membres du personnel des institutions de l'UE, qui gèrent et utilisent l'instrument, et les partenaires des programmes de l'IEV (autorités nationales, les organisations de la société civile), et les bénéficiaires finaux.

¹¹ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/overview/index_en.htm

¹² COM(2003)104 final, 11.03.2003 – « L'Europe élargie — voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud »; COM(2003)393 final, 01.07.03 « Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage »

¹³ COM(2006) 726 final, 04.12.2006 « Renforcement de la Politique européenne de voisinage »; COM(2011) 200 final, 08.03.2011 « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée »; COM(2011) 3 03 final, 25.05.2011, « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation »; mais également par le biais de communications conjointes en tenant compte des leçons apprises sur la mise en œuvre de la PEV par pays: JOIN(2012) 14 final, 15.05.2012, « Tenir les engagements de la nouvelle politique européenne de voisinage »; JOIN(2014) 12 final, 27.03.2014, « Le voisinage à la croisée des chemins » et JOIN(2015) 9 final, 25.03.2015, « Mise en oeuvre de la politique européenne de voisinage en 2014 ».

développement de l'UE: un programme pour le changement »¹⁴ et plus récemment, à la Stratégie globale de l'UE¹⁵. En fin de compte, d'autres interventions contribuent à atteindre des objectifs de la PEV, tel que, le mandat extérieur de la BEI, le financement de la BERD et l'assistance macro-financière gérée par la DG ECFIN, qui démontre ainsi que la PEV ne se définit pas dans un document stratégique unique et est mise en œuvre à travers d'un ensemble riche mais complexe de centres de décision.

La communication, « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation », constitue un tournant décisif de 2011. Elle souligne la nécessité de faire face aux nouvelles priorités émergeant du paysage géopolitique changeant, en favorisant le dialogue politique et une approche axée sur les aspects liés à la démocratie et aux institutions, suite aux épisodes des « Printemps arabes ». A travers cette communication, la Commission a reconnu l'importance de ces événements, le changement rapide du contexte géopolitique, et donc, la nécessité d'adapter la PEV pour l'aligner au contexte extérieur en mutation. La PEV révisée en 2011 comportait six valeurs essentielles¹⁶:

- Soutenir les progrès vers une « démocratie profondément ancrée » ;
- Intensifier la coopération en matière de politique et de sécurité ;
- Soutenir le développement durable sur les plans économique et social ;
- Établir des partenariats pour la mobilité ;
- Renforcer le partenariat oriental et créer un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le Sud de la Méditerranée ;
- Fournir un financement supplémentaire et clarifier les priorités. Des 1,240 millions d'euros supplémentaires servent à soutenir la croissance et à financer de nouvelles initiatives, en particulier la collaboration avec la société civile et le développement rural et régional.

En 2014, l'Instrument européen de voisinage (IEV) (2014-2020) a remplacé l'IEVP. La COM(2011) 303 définit le cadre stratégique de la PEV en vigueur, notamment ses six piliers. La proposition de la Commission (COM(2011) 839 final) concernant l'IEV a été publiée en décembre 2011. Cette proposition reconnaissait un nouveau cadre stratégique: « Cette nouvelle approche préconise notamment une aide accrue aux partenaires déterminés à édifier des sociétés démocratiques et à entreprendre des réformes, conformément au principe d'une approche différenciée (approche « more for more ») et à celui de la responsabilisation réciproque, et fournit le cadre politique stratégique applicable aux relations de l'UE avec ses voisins. » (COM(2011) 839 final, p.2) Un certain nombre d'aspects liés à l'IEVP ont été abordés par le nouvel instrument: l'application de l'approche différenciée (principe du "more for more"); la complexité et la longueur (18 mois) du processus de programmation; la portée très large de l'instrument dans 29 domaines de coopération thématique; le caractère en partie obsolète des dispositions de mise en œuvre et le manque de cohérence entre les instruments externes; l'éligibilité et les règles des dispositions de la coopération transfrontalière; les liens fragiles entre les politiques/instruments internes; et le changement des relations avec la Russie (COM(2011) 839 final, pp. 2-4).

Les éléments principaux de la proposition ont été définis comme suit:

- « appliquer le principe du « more for more » et de la responsabilité mutuelle conformément à la nouvelle conception de la PEV, notamment en fixant des dispositions spécifiques concernant la modulation des enveloppes financières et le processus de programmation, selon les besoins ;

¹⁴ COM(2011) 637 final « Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE: un programme pour le changement »

¹⁵ CE 2016, Vision partagée, Action commune: Une Europe plus forte – Stratégie globale de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité

¹⁶ Les six piliers sont définis selon le réexamen de la PEV et sur base de consultations auprès de autorités locales et d'organisations de la société civile de l'UE et la Région méditerranéenne sur un période de 1 an. http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/250511_en.htm

- *remédier à la complexité et à la longueur du processus de programmation afin de rationaliser, de raccourcir et de mieux cibler le processus, en particulier pour les partenaires de la PEV qui ont arrêté conjointement avec l'UE des priorités stratégiques dans des plans d'action ou des documents équivalents;*
- *rationaliser la portée de l'instrument en assurant un juste équilibre entre sa flexibilité et l'importance accordée aux objectifs stratégiques et aux domaines clés de coopération;*
- *adapter les dispositions de mise en œuvre et améliorer la cohérence entre les instruments externes;*
- *améliorer les dispositions en matière de coopération transfrontière afin de faciliter une mise en œuvre effective et rapide des programmes;*
- *renforcer les liens avec les instruments et les politiques internes de l'UE, notamment en intensifiant la coopération avec la Commission au stade de la programmation et, le cas échéant, promouvoir des mécanismes permettant une mise en commun des crédits provenant de lignes internes et externes du budget de l'UE;*
- *s'adapter à l'évolution des relations avec la Russie en modifiant les dispositions relatives à l'admissibilité de la Russie au financement au titre de l'IEV afin de tenir compte du statut particulier de la Russie, qui est à la fois un pays voisin et un partenaire stratégique de l'UE. » (COM(2011) 839 final, p.9)*

Le Règlement instituant l'IEV (n°232/2014) adopté en 2014 après négociation avec le Parlement européen et le Conseil n'a gardé ni la rationalisation de la portée du Règlement (largement décrit à l'Article 2), ni l'attention toute particulière mise sur les domaines clés de la coopération. Le Règlement ne comporte pas, non plus, d'instructions spécifiques pour remédier à la complexité et la longueur du processus de programmation. Le Règlement commun de mise en œuvre (RCMEO) espérait de renforcer les liens entre les IFE tandis que la mise en commun des fonds fut adressée par les règlements financiers révisés.

Les objectifs du Règlement instituant l'IEV (cf. Article 1) et les priorités thématiques (énoncées à l'Article 2) sont compatibles avec les six piliers phares de la COM(2011) 303 « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation ». On peut, dès lors, en conclure que l'IEV était une réponse aux défis du voisinage, conformes aux priorités de la PEV.

En ce qui concerne la congruence avec les besoins et les priorités des pays partenaires recensés en 2014, l'ajustement est aussi assuré par l'Article 3(2)¹⁷. Pour ces pays, le Règlement n'indique pas à quel document il convient de se référer pour définir les « objectifs politiques de l'Union », la constellation de la PEV telle que décrite à l'Article 3(1) ou le Règlement lui-même (Articles 1 et 2). Pour chaque pays partenaire individuel, les programmes de l'IEV et les documents de stratégie et de programmation en amont sont compatibles avec les priorités de l'administration et les besoins de la population, comme défini par la politique gouvernementale globale et les processus de réforme sectorielle à venir. Les programmes de l'IEV sont conçus au sein des plateformes de dialogue (plus ou moins institutionnalisées d'un pays à un autre), dans lesquelles l'UE entreprend d'intégrer les représentants de la société civile à participer à un dialogue structuré. L'IEV a insufflé un autre dynamisme aux pratiques préexistantes des délégations de l'UE en termes de dialogue inclusif (I-111; I-113).

L'adéquation est également recherchée par le biais du dialogue politique, avec une attention toute particulière sur son approche inclusive (à savoir des consultations structurée, dans le

¹⁷ L'article 3(2) déclare : « des plans d'action ou d'autres documents équivalents arrêtés conjointement tels que les programmes d'association arrêtés entre les pays partenaires et l'Union sous forme bilatérale et multilatérale, y compris, en tant que de besoin, dans le cadre du Partenariat oriental et de la dimension méridionale de la PEV, constituent un élément de référence essentiel pour la définition des priorités du soutien de l'Union au titre du présent règlement et pour l'évaluation des progrès visée à l'Article 2, Paragraphe 3. » L'Article 3(3) s'applique pour les pays partenaires n'ayant pas parvenu à un tel accord. Il stipule que : « lorsqu'il n'existe pas, entre l'Union et les pays partenaires, d'accords tels que ceux visés au paragraphe 1, un soutien de l'Union au titre du présent règlement peut être accordé dès lors qu'il s'avère utile à la poursuite des objectifs stratégiques de l'Union; ce soutien est programmé sur la base de ces objectifs, en tenant compte des besoins du pays concerné. »

temps et éclairée avec les OSC). Dans le Règlement de l'IEV, l'appropriation est liée au dialogue politique. L'une des valeurs principales du Règlement instituant l'IEV étant l'appropriation mutuelle, la qualité du dialogue politique et des politiques avec les pays partenaires sont central. Il y a de multiples exemples qui illustrent l'intervention de l'UE pour assurer la participation des autorités locales dans la programmation et le suivi des programmes financés par l'IEV. Désormais, d'une manière générale, les résultats du dialogue politique en termes d'adéquation avec les besoins et les priorités des pays partenaires sont mitigés : bons en Géorgie et en Ukraine, parfois laborieux en Egypte et faibles en Biélorussie, et pratiquement inexistant à juste titre dans les pays aux gouvernements hautement instables (Libye, Syrie) (I-111).

A plusieurs occasions, la programmation et la mise en œuvre des programmes de l'IEV ont constitué des points d'entrée pour promouvoir et renforcer le dialogue politique et de politiques (par exemple, en Géorgie, en Moldavie et au Maroc). Et inversement, le dialogue de politiques s'est avéré un appui efficace dans le lancement et la mise en œuvre des programmes, ce qui a permis de contribuer à la réalisation des objectifs de l'IEV et de l'UE (voir l'incidence d'IEV sur l'effet de levier en QE6).

Les documents de stratégie et de programmation au niveau national s'inscrivent dans le cadre des besoins et priorités énoncées au Règlement de l'IEV (à l'Article 2) et celles des pays partenaires. Cette adéquation a été facilitée par i) la liste longue d'objectifs présentés dans l'article 2, et ii) la stabilité relative des secteurs de concentration détaillé dans l'annexe 2 (I-111). De plus, l'allocation globale des fonds par secteur respecte les objectifs du Règlement de l'IEV. Cependant, la recommandation d'instructions de programmation de se concentrer sur un nombre limité de secteurs/priorités n'a pas toujours été clairement traduite dans les documents de programmation. Généralement, trois secteurs sont présentés comme chapitres principaux, mais chacune de ces sections définit un grand nombre de sous-chapitres et sous-domaines.

La coopération régionale a répondu à l'orientation stratégique de l'IEV. Elle a développé la capacité de complémentarité des activités bilatérales, en agissant sur les aspects critiques dans les pays et en appuyant les plans d'action et politiques nationaux et européens.

L'implication de la société civile dans les phases de programmation et de mise en œuvre est devenu un processus normal (I-113), même si les délégations de l'UE (et les membres du personnel du Siège en mission sur le terrain) ont rencontré des difficultés : i) à trouver des organisations cadres en mesure de représenter légitimement la société civile au sens large; ii) à intégrer le gouvernement et les représentants des OSC dans le dialogue sur les questions de développement, et iii) à organiser les consultations de manière structurée, dans le temps et éclairée. Le potentiel de consultation varie considérablement d'un pays à l'autre, dépendant du contexte institutionnel dans lequel évoluent les OSC. (cf. points 3.2.2, 3.6.1). Alors que les données quantitatives pertinentes à ce sujet sont limitées, pendant les missions de terrain – les OSC et – dans la plupart des cas – les autorités nationales reconnaissent un engagement déterminé de l'UE vers l'équité des genres, autant que les droits de minorités et la promotion des Droits de l'Homme et la lutte anti-corruption.

En ce qui concerne le soutien à la protection de l'environnement et aux actions sur le changement climatique, les marqueurs de Rio indiquent que plus de 20% des montants engagés par l'IEV ciblent l'environnement et le changement climatique en tant qu'objectifs principaux ou importants. Cependant, pour résumer l'évidence recueillie à travers les entretiens, le niveau de priorité accordé au changement climatique n'a pas considérablement changé entre l'IEVP et l'IEV. Ceci est compréhensible, étant donné que le réexamen en 2015 de la PEV avait indiqué un accent important sur les aspects de stabilisation, sécurité et migration, alors que l'intégration de la protection de l'environnement ainsi que de l'atténuation/adaptation au changement climatique n'était pas une priorité. (I-113)

Un des aspects clés constaté lors des visites sur le terrain et des entretiens, est que les analyses de la sensibilité au conflit n'ont insuffisamment été réalisées dans la phase de préparation (Priorités de partenariat, formulation d'actions) et qu'il existe une absence de procédures adressant une prévention de crise à court et moyen terme. Comme cela est expliqué en détail en QE3, une programmation longue et des procédures de contractualisation pour des mesures programmées ne sont pas appropriées aux réponses

rapides qui sont souvent exigées. Alors que des mesures spéciales peuvent être déclenchées en quelques semaines (dans des conditions favorables), ceci reste l'exception et pas la règle. Cet élément est caractéristique à tous les IFE, à l'exception de l'IcSP qui est organisé par un cadre très spécifique (voir QE5 pour détails). Les mesures programmées abordent les causes profondes de pauvreté et donc d'instabilité ou de crise à long terme, en se concentrant sur la durabilité. Les mesures non-programmées sont utilisées afin de réagir à des crises en situation urgente. Les faiblesses et potentiels de crise importantes dans les pays partenaires ont été soit sous-estimés¹⁸ ou négligés.

Dans ce contexte, différents scénarios liés à des événements critiques éventuels (de troubles politiques dans le sud et l'est) n'avaient pas été envisagés pendant la programmation d'actions d'IEV, en raison de capacité limitée de la CE à contribuer à une meilleure analyse d'économie géostratégique et politique. Cependant il est indéniable que les interventions se concentraient sur des questions critiques pour les partenaires et, donc, étaient pertinentes en termes de politiques gouvernementales dans les pays partenaires. Néanmoins, rien ne prouve que les actions d'IEV reposaient sur une analyse stratégique des besoins prospectifs des pays partenaires et sur une évaluation en matière de sensibilité au conflit. Il existe des preuves convergentes qui suggèrent que le paradigme de développement utilisé par DEVCO n'a pas évolué vers un narratif ou une théorie du changement spécifique aux voisins souvent très divergents dans l'Europe Centrale, le Moyen Orient et le Maghreb.

3.1.2 CJ12: Les objectifs et la conception de l'IEV s'alignent sur (i) les priorités de l'UE, résultant du réexamen de la PEV en 2015 (la stabilisation, par ex.) et (ii) les priorités des pays partenaires résultant de l'évolution des défis mondiaux et régionaux (2016-2017)

Le cadre des objectifs renouvelé, résultant du réexamen de la PEV en 2015 est devenu de plus en plus approprié par rapport à l'évolution des défis mondiaux et régionaux. Toutefois, comme décrit ci-dessus, le Règlement instituant l'IEV (et le RCMEO) n'a pas été amendé¹⁹ suite à l'adoption du nouveau cadre prioritaire de l'UE, dans l'hypothèse que le cadre réglementaire et la configuration en place (y compris les Fonds Fiduciaires de l'UE) étaient capables d'assister les pays partenaires à faire face aux nouveaux défis identifiés par le réexamen. Les services préféraient un cadre facilitant, stable et prévisible à des stratégies ciblées.

Au-delà des principes de différenciation, d'appropriation et de dimension régionale, déjà présents dans la COM(2007) 774, le réexamen de la PEV en 2011 a insisté sur le fait que le partenariat se « *développerait avec chaque voisin sur base de ses besoins, de ses capacités et de ses objectifs de réforme* ». L'UE a essayé d'accroître son soutien en augmentant les montants engagés, selon le principe du « more-for-more » (l'un des principaux éléments du présent Règlement de l'IEV).²⁰

Actuellement, le soutien de l'UE dans le cadre de l'IEV apporté à chaque pays partenaire doit être basé sur une approche incitative et différenciée en termes de forme et de montants. L'approche incitative ne s'applique pas au soutien à la société civile, aux contacts interpersonnels, au soutien à l'amélioration du respect des droits de l'homme, ou aux mesures de soutien en cas de crise (Règlement de l'IEV, Article 4(3)). La nouvelle PEV qui émerge du

¹⁸ Chaque pays partenaire est supposé progresser : « *Il convient notamment de faire preuve d'une plus grande souplesse et d'apporter des réponses mieux adaptées face à l'évolution rapide des pays partenaires et de leurs besoins de réformes, que ces pays soient confrontés à un changement soudain de régime ou engagés dans un long processus de réforme et de consolidation de la démocratie.* » (Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation, p 1). Tandis que « changement soudain de régime » ne signifie pas progresser per se, cela signifie que la situation politique change rapidement (tel qu'en Libye, Egypte ou Tunisie) sans pour autant juger si ce changement entraîne un progrès positif ou négatif.

¹⁹ Ce qui nécessiterait de la codécision et des années de négociations.

²⁰ Comme l'indique le réexamen de la PEV réalisée en 2011, « La révision à la hausse de l'aide de l'UE est soumise à certaines conditions: réalisation de progrès en matière d'établissement et de renforcement de la démocratie et respect de l'État de droit. Plus un pays met rapidement en œuvre ses réformes internes, plus il recevra d'aide de la part de l'Union. »

réexamen de 2015 a mis en exergue le besoin d'une plus grande différenciation et d'une appropriation mutuelle accrue entre pays partenaires, tandis que la coopération devait faire « *l'objet d'une attention plus ciblée et soit utilisée à meilleur escient, tout en faisant preuve d'une plus grande souplesse pour permettre à l'UE et à ses partenaires de faire face à des besoins et à une situation en constante évolution.* ».²¹

L'accent mis sur la différenciation est conforme à un certain nombre d'évaluations qui démontrent que dans le voisinage, les pays partenaires ont des objectifs et des engagements très différents en ce qui concerne leurs relations avec l'UE. De nombreux pays s'orientent ou veulent s'orienter davantage vers les valeurs et les pratiques de l'UE (la Géorgie, l'Ukraine, le Maroc et la Tunisie, par exemple), alors que d'autres ont pris un chemin opposé (par ex., l'Arménie dans sa décision d'intégrer l'Union économique eurasiatique (UEE)).

La hiérarchie renouvelée des priorités, adoptée lors du réexamen de la PEV en 2015, peut s'inscrire dans le cadre des objectifs et priorités, comme le stipule le Règlement : les réformes de la sécurité et la mobilité des personnes (y compris, la gestion de la migration légale) font partie des priorités de l'IEV (à l'Article 2). La réorientation du cadre stratégique peut se traduire par un nouveau classement des priorités dans les documents stratégiques (CUA) et au cours de la programmation des actions. Ce processus a déjà démarré dans la plupart des pays partenaires avec la rédaction d'un Cadre unique d'appui pluriannuel global pour la période de 2017-2020.

Le nouveau modèle pour la programmation bilatérale, l'approche des priorités de partenariat, est conforme aux priorités renouvelées de la PEV, c'est-à-dire que les priorités de partenariat sont conformes aux priorités renouvelées de la PEV, bien que la plus part d'entre elles étaient toujours en cours de validation lors de la rédaction de ce rapport (à l'exception de celles pour la Jordanie et le Liban). L'approche renouvelée est également conforme à l'approche plus ciblée. Cependant, il n'a pas été possible d'analyser ni le degré d'implication des partenaires de la coopération à différentes étapes, ni la compatibilité entre les objectifs de l'IEV et les priorités des PP dans le nouveau cadre stratégique. (I-123).

Les nouvelles priorités ont été entièrement internalisées par les fonctionnaires européens au siège. Toutefois, les données recueillies sur le terrain montrent que ce n'est pas le cas dans les délégations de l'UE. Sur le terrain, les différences entre l'IEV et l'IEVP ne sont pas toujours claires. L'IEV est perçue comme la prolongation de l'ancien instrument (I-121). D'une façon générale, les pays partenaires et autres partenaires ne semblent pas percevoir de changement significatif en termes de priorités.

Le réexamen de la PEV en 2015 reconnaît également un changement majeur dans le cadre politique de la coopération internationale qui est la transition des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) aux Objectifs de développement durable (ODD). Même si les références directes aux ODD sont rares dans les documents de programmation de l'IEV, leur intégration semble faire du progrès. (I-126)

Il n'existe, par contre, presque aucune trace d'appropriation par les pays partenaires dans la période après le réexamen de la PEV (à savoir, en 2016) dans les rapports disponibles et dans les données émanant du terrain (I-127).

La stabilisation représente une priorité majeure introduite par le réexamen de la PEV. L'IEV répond à cette priorité en offrant une série de modalités et d'outils d'aide susceptible de servir de réponse à une région en proie à une instabilité grandissante:

- La coordination de programmes de coopération bilatérale, plurinationale et transfrontalière, qui traitent des réformes structurelles et à long terme applicables à tous les domaines (de la démocratie au commerce);
- La capacité d'allocation de fonds en réponse aux situations de crises en dehors du processus de programmation habituel, via des mesures spéciales soit ciblées directement sur le pays partenaire ou par le financement par le biais de Fonds fiduciaires de l'UE qui visent les besoins partagés de plusieurs pays ;

²¹ Communication conjointe au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions : réexamen de la politique européenne de voisinage (2015)

- Un mécanisme incitatif de programmes faïtiers (chaque année, 10% des allocations de l'IEV sont ajoutés à l'enveloppe arrêtée pour les deux ou trois pays qui affichent les meilleurs résultats en termes de réformes et de progrès);
- La flexibilité financière a également été constatée en utilisant l'enveloppe prévue pour les fourchettes de récompense (+/-10%) des budgets pluriannuels indicatifs initialement conçus comme un mécanisme incitatif additionnel aux programmes faïtiers (« umbrella programmes »). Ce changement d'utilisation d'un mécanisme de récompense à une réserve de flexibilité facilement accessible à la direction de la DG NEAR s'est déroulé face à la pression pour répondre à la crise en Ukraine (2014).

En coordination avec les autres IFE, ces mécanismes nouveaux ou révisés (comparés à la période de l'IEVP) contribuent à une capacité de réaction plus rapide, à une plus grande flexibilité financière, une souplesse d'allocation des ressources, et, sur le terrain, une coordination accrue entre les EMUE par le biais de leur contribution à la mise en commun des fonds. (I-1.2.5).

Le besoin d'une plus grande flexibilité est d'ores et déjà important. Il est probable que ce besoin s'accroîtra en raison de l'instabilité structurelle dans le voisinage et des objectifs de la DG NEAR et de l'IEV, notamment, en matière de migration et de réfugiés (I-122). Le besoin urgent de stabiliser le voisinage et l'approche de développement inhérente à l'IEV soulignent l'équilibre nécessaire entre l'accent sur les thématiques structurelles à long terme et l'accent sur la prévention de crises à court terme ainsi que la flexibilité/capacité rapide d'adaptation. Dans les premiers CUA (2014-2017), les perspectives du développement à long terme sont prédominantes. L'atténuation des tensions, les analyses de la sensibilité au conflit et les mesures visant le court terme sont limités, ce qui dissocie dans un sens la programmation du contexte géostratégique et politique.

Globalement, le Règlement de l'IEV dans le contexte spécifique du voisinage est limité en ce sens qu'il ne tient pas compte de la nécessité de concevoir et de financer des programmes de prévention de crises à court et moyen termes (voir JC53). D'une part, toutes les ressources financières sont nécessaires pour réaliser l'impact sur le développement à long terme, notamment dans les pays à revenu intermédiaire.²² De l'autre, les actions programmées exigent une préparation de deux à trois ans avant de démarrer leur mise en œuvre. Les mesures spéciales, même si elles sont rapides (quelques semaines en Ukraine, par exemple), ne peuvent être lancées qu'après une crise majeure et les décisions politiques correspondantes.

La multiplication des crises dans les pays du voisinage a motivé la mise en place de pratiques et instruments innovants (FFUE, IcSP) (I-122). En conclusion, même si le voisinage est – et est susceptible de rester – instable, des multiples scénarios stratégiques n'ont pas été élaborés ou mis à disposition en vue d'anticiper de futurs défis et chocs, et envisager anticipativement des réponses appropriés dans le cadre des règlements existants de l'IEV et des IFE thématiques.

²² La plupart des pays voisins appartiennent à cette catégorie. En conséquence, le ratio de l'aide de l'UE au PIB des pays bénéficiaires est relativement faible dans le voisinage et ne dépasse pas 0,5% dans la plupart des pays. Les ratios particulièrement faibles en Algérie, en Azerbaïdjan, en Biélorussie et en Libye (tous en dessous de 0,1%) s'expliquent par les revenus élevés des pays dans le secteur de l'énergie (principalement par les exportations et le raffinement du pétrole). Contrairement à cela, l'aide de l'UE représentait plus de 1% du PIB en Géorgie, en Moldavie et en Palestine, la Palestine étant la tête de la liste avec plus de 5% pendant la période de l'IEVP.

3.2 QE 2 : Efficacité, impact et durabilité

Dans quelle mesure l'IEV produit-il les résultats conformément aux objectifs de l'instrument et les priorités spécifiques de l'UE?

La conjoncture globale du voisinage en termes de valeurs fondamentales de l'UE a été plutôt morose depuis 2014. Seuls, quelques pays sont parvenus à surmonter les crises politiques et s'ouvrir. Des conflits gelés ont servi à justifier des multiples violations des droits de l'homme. Dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratie et de la gouvernance, la CE a ciblé correctement les activités mais le contexte national et régional a entravé la réalisation des résultats importants. D'un côté, le rapport de suivi axé sur les résultats (ROM) de 2014 estime que les actions dans le cadre de l'IEV/IEVP ont effectivement fourni des résultats bien ciblés et de bonne qualité technique en matière d'état de droit et de bonne gouvernance (par ex., en renforçant la société civile dans divers pays). Mais d'un autre côté, les perspectives de durabilité sont limitées dans plusieurs pays. **L'environnement politique défavorable dans la plupart des pays s'avère en être la principale cause.** Néanmoins, les améliorations limitées et les « success stories » existent dans des contextes ou domaines spécifiques. Ces réalisations partielles sont importantes pour faire progresser le processus de transition du voisinage européen à moyen (Ukraine, Tunisie, Géorgie) et long terme. (CJ 21)

Les résultats des programmes sectoriels de l'IEV et du dialogue politique diffèrent considérablement tant entre les pays qu'à l'intérieur des pays. Les facteurs clés de réussite ou d'échec ne peuvent être identifiés à cause de l'impact déterminant du contexte géopolitique. L'éventail des modalités de mise en œuvre a été adapté à la capacité d'absorption, de discipline de gestion des finances publiques (GFP) et des priorités sectorielles. Les modalités sont fortement liées à la réponse de l'UE aux besoins et priorités des partenaires. Cependant, les objectifs de l'IEV sont très ambitieux en matière d'outils et de facilités décrits dans le Règlement. **Peu de programmes de l'IEV ont été mis en œuvre sur le terrain, et les programmes ayant démarré sont alignés sur le modèle de développement proche de l'IEVP.** C'est pourquoi ils n'adressent pas complètement les priorités de l'UE les plus récentes (telles qu'énoncées dans la PEV révisée en 2015) et visent encore les causes profondes du sous-développement et de la pauvreté à long terme. Les programmes de l'IEV conçus récemment (mais pas encore mis en œuvre) sont axés davantage sur les orientations renouvelées. Les formulations de projets les plus récentes présentent les « priorités politiques de l'UE » telles que celles adoptées dans la PEV révisée, dans les communications récentes sur la sécurité, la migration, et dans la Stratégie globale de l'UE qui contient une approche intégrée de gestion des crises. A noter que les priorités de partenariat pour le Liban et la Jordanie représentent d'ores et déjà la nouvelle voie à suivre. (CJ 21)

La préparation et la mise en œuvre des programmes de l'IEV sont largement utilisées par les délégations de l'UE (avec le soutien du Siège à l'occasion de réunions de haut niveau) pour instaurer **un dialogue de politiques fort, systématiquement associé au dialogue politique (soutenu par la SEAE).** Dans ce domaine, les pays partenaires, les EMUE et les autres donateurs reconnaissent l'avantage comparatif de l'UE. Le degré de leadership du pays partenaire dans le dialogue varie et dépend de l'expertise et de la capacité de coordination de l'organe gouvernemental responsable de la coopération internationale. **Les progrès recensés sont de qualité différente d'un pays à un autre, y compris à travers les secteurs d'un même pays.** (CJ22)

Bien que les indicateurs internationaux du climat des investissements et de compétitivité montrent que **les pays de l'IEV demeurent parmi ceux ayant un environnement entrepreneurial relativement pauvre**, plusieurs pays de l'Est ont amélioré leur performance de manière significative (en relation avec les AA et les ALECA). En ce qui concerne l'accès au marché de l'UE et des programmes y afférant, l'UE a largement contribué à accroître le potentiel commercial du voisinage du Sud, et entre le Sud de l'IEV et l'UE.²³ Néanmoins, l'importance du soutien de l'UE dans l'intensification du commerce sous-régional a été limi-

²³ En moyenne, les pays du Sud commercialisent 30 % de leurs marchandises avec l'UE (voir I-215).

tée dans les deux régions de la PEV. Globalement, la promotion de la coopération sous-régionale n'a pas été efficace, principalement en raison du manque de volonté des pays des deux régions de s'entendre sur les mesures visant à renforcer leur coopération. Dans le Sud, la région reste l'une des plus fragmentées dans le monde en termes de production, de liens commerciaux et économiques, d'où la difficulté des actions de l'IEV/IEVP à voir un impact spécifique. (CJ23).

Dans les deux régions, le manque de données disponibles et **le soutien de plusieurs donateurs ne permettent pas de lier explicitement les projets financés par l'UE aux progrès ou à la résilience économique**. En outre, comme la plupart d'entre eux sont des pays à revenu intermédiaire, la contribution spécifique de l'IEV est difficile à mesurer par rapport aux politiques publiques nationales. Il est donc trop tôt pour évaluer l'impact spécifique des actions sous l'IEV. Alors qu'il n'est pas possible d'attribuer les améliorations statistiques directement aux programmes de l'IEV, les entretiens avec le Siège et les missions sur le terrain ainsi que les rapports de suivi initiaux véhiculent la conviction que l'appui financier continue, d'abord sous l'IEVP et maintenant sous l'IEV, a réussi à améliorer un environnement favorable et commence à contribuer à des résultats significatifs dans les pays les plus performants (la Géorgie, la Tunisie).

Le Règlement fait référence aux thèmes transversaux de l'UE (**priorités de l'UE**). Ils sont ancrés dans un cadre réglementaire plus large et un ensemble de pratiques, d'engagement internationaux, etc. qui prévalent sur la logique et les objectifs de l'IEV. En tant que tel, **ils sont pris en compte dans le processus de programmation et tentent de s'imposer**. D'une manière générale, le système manque de cohérence et le principe de différenciation n'est pas pleinement appliqué, en particulier dans le Sud: **les priorités de l'UE ne sont pas toujours les priorités des partenaires**. L'enjeu central est la capacité des responsables dans l'administration des pays partenaires à comprendre complètement la stratégie d'appui de l'IEV, les axes prioritaires, les flexibilités, les opportunités qu'elle crée etc. Ces responsables saisissent le cadre de la coopération à travers les contacts individuels avec leurs homologues dans les DUE et à travers quelques rares réunions de haut niveau avec du personnel du siège ou des cadres supérieurs. La programmation et la préparation des programmes sous l'IEV n'est qu'une de leurs responsabilités et il ne serait pas raisonnable d'espérer qu'ils puissent participer à un dialogue équilibré sans avoir une maîtrise profonde des objectifs de l'IEV. (CJ 24)

3.2.1 CJ21: Les programmes de l'IEV contribue aux objectifs énoncés dans le Règlement de l'IEV, aux Articles 1 & 2

Au cours de ces deux premières années de mise en œuvre, l'IEV a globalement engagé 31% du total de ses allocations (15,4 milliards d'euros). Si l'on tient compte que la période de programmation couvre sept ans au total, le niveau d'engagements est perçu comme étant approprié. (I-624)

Les objectifs énoncés dans le Règlement de l'IEV sont pertinents et dans la continuité du cadre précédent de l'IEVP, ils sont très ambitieux, surtout dans le contexte actuel de crise et d'instabilité qui règne dans certains pays du voisinage, tant dans l'Est que dans le Sud. Les pays ont progressé à des rythmes différents, avec des résultats très inégaux d'un secteur prioritaire à un autre, en fonction des contextes et situations spécifiques. En général, comme la mise en œuvre des programmes sous l'IEV n'est qu'au début dans beaucoup de cas, ils ont à peine eu la possibilité de contribuer aux objectifs énumérés au Règlement. Par conséquent, cette évaluation s'oriente ici sur les tendances générales dérivées de la phase de programmation et sur les résultats de projets de l'IEVP directement liés aux domaines couverts par les projets de l'IEV.

Les programmes et projets financés par l'UE dans les domaines de la bonne gouvernance et de l'état de droit n'ont pas conduit à une amélioration importante ces dernières années, malgré leur appréciation satisfaisante par les rapports de suivis axés sur les résultats. Le manque de progrès dans le voisinage est également attesté par des indexes globaux tels que Freedom in the World par Freedom House et les indicateurs mondiaux de la gouver-

nance par la Banque Mondiale.²⁴ Cependant, le caractère agrégé de ces indexes cache les améliorations dans certaines sous-catégories pertinentes. Par exemple, les six pays du voisinage oriental ont fourni des efforts considérables en vue d'accroître l'indépendance institutionnelle du système judiciaire. En revanche, en ce qui concerne la lutte contre la corruption, il semble y avoir très peu de changement palpable dans les pays partenaires de l'Est. Dans le Sud, dans la plupart des cas, les indexes font état d'une détérioration de la situation, en matière de contrôle de la corruption, de l'efficacité du gouvernement et de l'état de droit. En fait, seul, le Maroc a enregistré des améliorations dans ces trois domaines. A l'opposé, le Liban, la Lybie et la Syrie – les pays les plus affectés par les conséquences du « Printemps arabe » – ont régressé dans tous les domaines. Malgré la diminution importante des indexes, en Tunisie, la démocratie se développe avec ses réussites mais pas sans difficultés. (I-211) D'une façon générale, les rapports et les entretiens sur le terrain estiment que les interventions de l'IEV ont généré de résultats dans le domaine de l'état de droit et de bonne gouvernance (par ex. en renforçant la société civile dans plusieurs pays). Néanmoins, les perspectives de durabilité restent limitées et leurs effets dépendront de la stabilisation politique.

Dans le domaine des droits de l'homme, la situation est quelque peu meilleure. Les entretiens auprès des DUE montrent que six des treize pays ont enregistré des améliorations (l'Algérie, la Jordanie, le Maroc, la Palestine, la Moldavie et la Géorgie). Les interventions de l'IEV dans ce domaine ENI interventions se heurtent souvent aux priorités politiques nationales dans différents pays. L'Egypte en est un exemple frappant. Dans plusieurs pays, les améliorations ont été réalisées avec le soutien de l'UE. En Arménie, par exemple, le dialogue dans le domaine des droits de l'homme s'est étendu à divers forums politiques, en particulier, dans le contexte du programme d'appui budgétaire des droits de l'homme signé en décembre 2015, qui devrait amener des améliorations en termes de respect des droits de l'homme grâce à la législation adéquate du développement. La Moldavie affiche un niveau comparativement très élevé de liberté politique et a signé un Accord d'association (AA)/ Accords de libre-échange complets et approfondis (ALECA) qui engage le pays à faire respecter les droits de l'homme selon les règles et les normes de l'UE. Des progrès ont été également observés en matière d'égalité de genre et d'intégration des minorités nationales. A travers la région, les interventions de la CE orientées à long terme ont été, globalement, bien ciblées et portent leurs fruits. Ces observations suggèrent que même si les progrès sont relativement limités au cours de la période considérée, on constate des améliorations et des « success stories » dans des contextes et des domaines différents. A moyen et long terme, ces réalisations partielles peuvent s'avérer cruciales dans l'avancement du processus de transition démocratique du voisinage européen, si la situation en termes de sécurité dans la région s'améliore (I-212).

Des programmes de l'IEV dans le domaine de la migration sont en cours de préparation dans tous les pays concernés, tout comme une approche plurinationale allant au-delà des frontières du voisinage et impliquant plusieurs IFE. Le portfolio est ouvert au financement par l'IEV et par les FFUE. Par conséquent, il est encore trop tôt pour tirer des conclusions pertinentes sur l'efficacité dans ce domaine. Cependant, certains pays (la Jordanie, la Moldavie, le Maroc et la Tunisie) ont fait des progrès significatifs dans leur gestion de la migration. Ils ont amélioré le statut et les conditions des travailleurs immigrés. Ces améliorations ont nettement profité de l'instauration des partenariats de mobilité européenne. Les activités de l'UE incluent l'installation d'un centre de référence pour réintégrer les migrants arméniens à leur retour ; la contribution cruciale à l'adoption de nouvelles lois et au plan de réforme des services d'état pour la migration en Ukraine (en renforçant la capacité et en améliorant le système de gestion des informations des institutions concernées) ; l'institut sur la migration MIGRECO en Ukraine ; et l'appui à la Tunisie sous le Fond fiduciaire de l'UE pour l'Afrique. Malgré des avancements évidents, la situation des migrants reste précaire dans de nombreux pays du voisinage, en particulier, dans ceux à relativement forte concentration d'immigrants et affectés par des crises politiques majeures. (I-216).

²⁴ Pour plus de détails et une appréciation par pays, voir l'indicateur I-211 dans le volume 2.

Dans les deux régions, l'appui de l'UE à la promotion du développement et à la compétitivité économiques s'est répandu. Les projets financés correspondent, généralement, aux besoins des pays.

Depuis la crise financière mondiale, les trajectoires de croissance sont devenues plus différenciées entre les pays des deux régions du voisinage, et ce, en fonction du type de voisins immédiats qu'ils ont et de leurs stabilité politique et résilience économique. D'un côté, la stabilité régionale et la mise en place d'institutions inclusives saines sont les clés du progrès socio-économique dans le Sud du voisinage. De l'autre, la qualité de la gouvernance publique est devenue critique dans la différenciation de la performance économique dans les deux régions. Dans ce contexte, l'appui de l'UE dans le domaine de la gouvernance et la modernisation des institutions est très pertinent. L'UE s'est montrée particulièrement efficace dans l'octroi d'un appui financier considérable dans les situations d'urgence (voir QE1 et QE3). Dans les pays les plus vulnérables, l'appui s'est avéré crucial pour éviter la récession (en Tunisie) ou l'aggraver (en Ukraine), mais a surtout aidé à éviter une réduction significative du budget national. En fin de compte, l'UE a largement contribué à accroître le potentiel commercial entre le Sud et l'Est du voisinage et l'UE. Dans le Sud, la contribution s'est spécialement traduite dans la mise en œuvre progressive d'AA bilatéraux, alors qu'à l'Est, les trois ALECA ont été signés par l'Ukraine, la Moldavie, et la Géorgie. (I-214; I-215). Même si les entretiens avec les DUE et pendant les visites sur le terrain confirment que l'IEV a un impact positif sur la situation économique du voisinage, il est difficile d'évaluer l'impact spécifique des actions, – tant d'urgence que programmées – sur le développement économique dans les pays du voisinage. En outre, le soutien parallèle de nombreux donateurs rend impossible l'appréciation des résultats/impacts spécifiques de l'IEV.

3.2.2 CJ22: Les Programmes de l'IEV encouragent le dialogue politique

Toute la structure institutionnelle de la PEV/de l'IEV est mobilisée en faveur du dialogue de politiques, comme le dévoilent les entretiens auprès du SEAE et de la DG NEAR ainsi que les missions sur le terrain et les entretiens auprès des DUE. Les preuves et conclusions du dialogue ont été largement couvertes dans la QE1 et le lien avec l'effet de levier est discuté dans la QE6.

La phase de programmation est le moment clé du dialogue de politiques. Le Règlement instituant l'IEV ne précise pas les modalités de mise en œuvre du dialogue de politiques mais recommande que la société civile, au-delà des autorités nationales, soient consultées et que les processus soit structuré et constructif (par exemple par le partage opportun d'informations) par l'UE.

Le but principal du dialogue et de la consultation est de définir une coopération « *différenciée en termes de forme et de montants* », mais aussi pour trouver des moyens partagés de surmonter les obstacles sociaux ou politiques entre l'UE et ses partenaires. Le Règlement IEV indique les éléments dont il faut tenir compte mais ne fournit pas de détails. Ces éléments n'ont pas été traduits de manière opérationnelle dans les instructions en termes de programmation pour la période 2014 à 2020 (ni dans la première version de 2013, ni dans la version révisée en 2016). Les principes directeurs en vue d'améliorer la programmation sont : mieux lier la programmation de l'aide aux objectifs stratégiques, l'appropriation par le gouvernement du pays partenaire et les autres parties prenantes, le ciblage/concentration, la synchronisation, et une approche globale. Ce sont là les orientations clés de l'efficacité, mais vu qu'elles n'ont pas été rendues opérationnelles, le SEAE et le personnel de la Commission se retrouvent quelque peu sans cadre opérationnel de thématiques et résultats. (I-221)

Au niveau régional, il existe des forums de développement des polices communes soutenus (entre l'UE et les partenaires). Dans le Sud, l'Union pour la Méditerranée (UpM) constitue une plateforme de fonctionnement propice au dialogue de politiques, qui bénéficie d'un soutien politique significatif des membres, y compris des EMUE. Le Secrétariat de l'UpM (en partie financé par l'UE) prépare le contexte et soutient la mise en œuvre du dialogue. Les groupes de travail, auxquels participent les DG compétente de la CE, les EMUE et les pays partenaires de l'UpM, élaborent des positions politiques communes, qui sont finalement approuvées/avalisées dans les réunions annuelles pertinentes de l'UpM. Environ 15 dialogues de politiques sectoriels sont actuellement engagés dans le Sud grâce à l'UpM.

A l'Est, les forums pertinents fonctionnent par secteur dans le cadre du Partenariat oriental avec l'UE. Les réunions ministérielles décident/approuvent les politiques communes de développement. Un certain nombre de plateformes/panels fonctionnent aussi dans le cadre du Partenariat oriental en faveur du développement de politique d'appui sur des thèmes de la coopération multilatérale. Malheureusement, on constate un manque d'enthousiasme des partenaires à coopérer entre eux.

D'une manière générale, les programmes de l'IEV se servent du dialogue de politiques comme d'un outil stratégique en vue de réaliser les objectifs et de générer des résultats. Dans de nombreux cas, les négociations sur les programmes de l'IEV ont permis de soulever des préoccupations majeures de l'UE et d'élever le dialogue de politiques d'un cran. Le dialogue de politiques accompagne également le lancement et la mise en œuvre des programmes de l'IEV. Ce dialogue est mis en œuvre par les DUE (parfois, soutenu par les fonctionnaires du Siège) avec les autorités nationales compétentes. Le dialogue bilatéral est considéré comme équilibré et repose sur des relations de travail de longue date. Pour les plateformes de dialogue formel, le programme d'efficacité de l'aide requiert un leadership fort dans le pays partenaire. C'est rarement le cas dans le voisinage, sauf, dans une certaine mesure, en Géorgie et au Maroc, et de plus en plus en Tunisie. (I-222; I-223). Les données recueillies à l'occasion du travail sur le terrain révèlent qu'un leadership réel repose sur une expertise forte ou améliorée et la capacité de coordination de l'organe gouvernementale responsable de la coopération internationale.

Le procès de formulation des opérations d'appui budgétaire sectoriel comprend des opportunités pour engager un dialogue de politiques sur les secteurs pertinents (par exemple la gestion des finances publiques ou le secteur ciblé par l'appui sectoriel). Ce dialogue ne se limite pas aux thématiques et politiques sectorielles convenues, mais souvent s'étend à la notion plus large de l'environnement favorable (par exemple la bonne gouvernance, l'état de droit etc.) qui influence le paiement des tranches.

Dans le cadre de l'IEV, la participation de la société civile est fréquente et systématiquement promue par les DUE. Dans le Sud, la légitimité limitée des organisations cadres – leur manque de capacités propices à un dialogue structuré, et les considérations politiques/religieuses (plus que le développement) – préoccupe. A l'Est, ces limites ne sont pas aussi fortes. La plupart des gouvernements sont plus ouverts au dialogue avec la société civile. Dans le Sud, l'Algérie et l'Égypte sont réticentes à l'intégration des OSC dans le dialogue de politiques. Dans les pays qui ont fait des progrès politiques significatifs, tels que l'Ukraine ou la Tunisie, les entretiens sur le terrain confirment que le soutien de l'IEV aux OSC s'est révélé crucial et leur a permis de consolider leur statut de partie prenante dans les processus de consultation et de dialogue de politiques. (I-222).

3.2.3 CJ23: Les programmes de l'IEV améliore la collaboration sous-régionale, régionale et à l'échelle du voisinage, ainsi que la coopération transfrontalière

Le cadre stratégique de la PEV avait pour but de développer les relations avec « *les seize pays dont les espoirs et les perspectives d'avenir ont des retentissements directs et significatifs pour l'UE* » (COM(2011) 303) et de leur octroyer une aide large et spécifique, pour construire et bénéficier d'un « Cercle d'amis » stable et prospère. Une des priorités de cette politique consistait à promouvoir et établir des réseaux de coopération sous-régionale dans les deux régions du voisinage, et d'intensifier les liens commerciaux au niveau sous-régional. Par le biais de plusieurs programmes, l'UE a certainement contribué à la promotion de la coopération sous-régionale et régionale. Toutefois, il est extrêmement difficile d'identifier les liens de causes à effets entre ces activités et le réel degré de coopération régionale.

Les difficultés en termes de renforcement d'intégration sous-régionale s'expliquent par le manque croissant d'intérêt montré par des partenaires à coopérer entre eux à l'intérieur de l'architecture envisagée dans la PEV. Les espaces Est et Sud du voisinage sont deux régions fusionnées, qui, d'une certaine façon, ont été créées par l'UE, et non, par un processus endogène d'intégration. Ils ne résident pas sur les frontières ou institutions régionales préexistantes. Les conséquences d'un tel statut sont nombreuses et interconnectées: à l'origine, ces régions ont une capacité très faible pour engager les pays participants dans une coopération ou des initiatives régionales durables. Et les institutions régionales sont fra-

giles. De nombreuses interventions ayant bénéficié de l'appui de l'UE ont donc misé sur le développement de réseaux ou organisations régionales, ce qui fut une solution sensée du moment que l'objectif correspondant était conforme au cadre stratégique. Cependant, une conséquence directe de ce phénomène est que la durabilité de nombreux réseaux/organismes régionaux dépend de la poursuite du soutien de l'UE. Il existe un problème avec la durabilité de la promotion de réseaux et les interventions axées sur le renforcement institutionnel au niveau régional: si les organismes régionaux sont nécessaires pour pérenniser le processus de coopération régionale, dans la plupart des cas, ils doivent encore être financés par un donateur externe tel que l'UE. Cette difficulté peut être illustrée par l'objectif de l'UE de promouvoir l'intégration commerciale à l'intérieur de chacune des régions du voisinage. Dans les deux régions, les forces centrifuges sont restées très puissantes et la coopération ne s'est pas avérée très efficace au niveau régional. Cependant, les opportunités de partenariat générées par les activités régionales dans le cadre de l'IEV (et avant, par l'IEVP) ont réussi à instaurer un réseau de coopération sous-régional, susceptible de devenir le terreau de progrès en matière d'intégration régionale dans un contexte géopolitique plus calme à l'avenir. (I-231).

La coopération transfrontalière (CT) promeut la coopération entre les pays-membres de l'UE et les pays du voisinage qui partagent une frontière terrestre ou maritime. La majorité des priorités de la CT peuvent être liées à un ou plusieurs objectifs de l'IEV. Le soutien aux PME et la modernisation de l'économie, l'intérêt dans la mobilité, l'amélioration de la coopération dans le domaine de la sécurité et le soutien à la société civile sont les principaux points communs récurrents. La seule priorité commune qui n'ait pas été totalement couverte par les cadres de l'IEV est la coopération environnementale (qui est souvent exprimée en termes de « gestion des ressources communes ». Dans les deux régions, les programmes de CT constituaient un outil efficace dans la construction d'une coopération sectorielle entre l'UE et les pays du voisinage. (I-232).

3.2.4 CJ24: L'intégration des priorités stratégiques de l'UE par l'IEV

Comme stipulé au préambule du Règlement établissant l'IEV, les priorités stratégiques de l'UE: l'atténuation et l'adaptation au changement climatique {[19]}, l'égalité de genre {[21]}, les droits des minorités {[21]}, la lutte contre la discrimination et les inégalités {[21]}, la promotion d'un travail décent et d'une justice sociale {[22]}, la ratification et la mise en œuvre de normes du travail reconnues au niveau international, y compris l'élimination du travail des enfants {[22]}, et la ratification et la mise en œuvre des accords environnementaux multilatéraux {[22]}.

Etant donné que la première version des instructions de programmation pour la période 2014-2020 a été rédigée avant l'adoption du Règlement, elle n'éclaire que très peu sur les « thèmes transversaux ». La deuxième version (2016) se focalise principalement sur les implications du réexamen de la PEV et ne fournit pas d'instructions supplémentaires sur l'intégration des priorités politiques de l'UE. Les documents de programmation bilatérale ou les orientations stratégiques 2014-2020 de la FIV ne font aucun état de la manière dont les priorités stratégiques de l'UE seront intégrées dans les programmes de l'IEV.

Par le biais du manque d'instructions claires²⁵ et du principe de différenciation, les priorités stratégiques de l'UE énoncées dans le Règlement instituant de l'IEV ne sont pas appliquées de la même façon dans la phase de formulation des projets. Conformément aux instructions de programmations (et des pratiques de programmation précédentes), l'adéquation avec les priorités de l'UE n'est pas soulignée. Il y a une différence importante entre la compréhension des « priorités stratégiques de l'UE » selon le Règlement de l'IEV et l'interprétation appliquée par les services dans la formulation des programmes de l'IEV (même sans tenir compte des contextes et des besoins nationaux spécifiques). Le RCMEO, en tant que document global, ne fait que i) répéter la hiérarchisation des questions transversales qui existent déjà dans les règlements de l'EFI, et ii) définir les règles techniques de mise en œuvre, mais ne donne aucune instruction spécifique en ce qui concerne l'intégration des priorités politiques de l'UE.

²⁵ Les lignes directrices du plan d'action européen pour l'égalité des sexes pour l'aide extérieure ont été adoptées en 2015 et largement diffusé aux délégations et au Siège de l'UE.

Malgré le manque d'instructions et d'accent mis sur l'intégration des priorités politiques de l'UE, notre analyse de la documentation montre que les programmes de l'IEV sont considérés comme pertinents et conformes aux priorités politiques de l'UE.²⁶ Cette observation est confirmée lors de l'étude des données financières: en ce qui concerne les actions en matière de lutte contre le changement climatique, l'UE a fixé l'objectif global selon lequel au moins 20% de son budget total devrait être consacré à des projets liés au climat. L'IEV est sur la bonne voie pour atteindre cet objectif: une partie importante du budget de l'IEV s'engage dans des programmes²⁷ où l'atténuation du changement climatique (21% des engagements de l'IEV) et l'adaptation (22% des engagements de l'IEV) est au moins un objectif significatif. L'égalité entre les sexes est une autre priorité à laquelle une part élevée des engagements de l'IEV (39%) contribue à un objectif significatif. D'autre part, les informations recueillies au cours de la phase sur le terrain ont montré que ces objectifs ont été contournés par le renouvellement des priorités stratégiques et l'accent mis sur la sécurité et la stabilisation.

²⁶ Basé sur échantillon de programmes pour les cinq pays d'étude de cas, plus d'information dans Vol. 2, I-241.

²⁷ Basé sur le Dashboard statistique de la Commission.

3.3 QE 3: Efficience

Dans quelle mesure l'octroi de l'aide dans le cadre de l'IEV est-il efficace?

L'efficience en matière d'octroi de l'aide dans le cadre de l'Instrument de voisinage est jugée positive en termes de procédures, de processus et de ratio des coûts administratifs. Des systèmes de contrôle sont en place et sont efficaces à tous les niveaux. Les systèmes de suivi et d'évaluation à l'échelle des projets et au niveau national apportent les données nécessaires sur la mise en œuvre des programmes de l'IEV. Le règlement financier du budget de l'UE, le RCMEO et les pratiques administratives de la DG NEAR prévalent sur la simplification, ce qui laisse inchangé le fardeau réglementaire.

Gestion financière – Les procédures de l'IEVP pour les mesures programmées et leur mise en œuvre restent d'application sous le Règlement de l'IEV. Les principaux éléments que le Règlement de l'IEV et le RCMEO ont introduits en 2014 offrent plus de souplesse et ouvrent de nouvelles perspectives propices à la réalisation des objectifs stratégiques. Le déliement de l'aide aux pays pauvres très endettés est l'un des principaux changements introduits par le RCMEO, ce qui contribue à accroître la flexibilité globale de l'instrument. Les procédures et les processus sont, néanmoins, régis par le Règlement financier et les pratiques administratives sont fixées en interne au niveau des DG ou des services. Ils sont soumis à des contrôles financiers qui garantissent l'utilisation saine des ressources, en ce sens qu'ils limitent les erreurs (taux d'erreur résiduel) et les cas de fraudes, parfois sans analyse « coûts-bénéfices » en termes d'accélération de l'octroi de l'aide.

La gestion financière saine est amplement documentée et est sujette à plusieurs couches de contrôles par les personnes compétentes (Chefs de la Coopération CdC, HQ), qui utilisent des outils de reporting et des modèles conçus par le Siège. Les audits et contrôles internes sont mis en place et sont opérationnels. Le KPI clé de la gestion financière à la DG NEAR réside dans le taux d'erreur résiduel, commun aux dépenses de l'IEV et de l'IAP. La performance réelle de l'IEV (0,7%) dépasse de loin la référence fixée par le plan 2016 de gestion de la DG est de 2%, ce qui prouve la gestion financière saine de l'Instrument (NEAR B3). (CJ32)

Systèmes de contrôle – Le système de contrôle est complété par des analyses et audits de risques systématiques, qui constituent une garantie supplémentaire de la gestion saine et sûre de l'exécution budgétaire. Les analyses des risques font l'objet d'une attention croissante de la part de la DG NEAR dans le nouveau plan de contrôle, et ce, à juste titre.

Gestion administrative – Une organisation adéquate et l'expertise de haute qualité en interne sont les principaux facteurs de l'efficience d'une façon générale et en termes de rapport coûts-efficacité. A cet effet, le nouvel organigramme de la DG NEAR est adapté. Le processus d'harmonisation des procédures entre l'ancienne DG ELARG et la Direction F de DEVCO a bien avancé depuis la fusion en janvier 2015, même si quelques difficultés persistent. Dans l'état actuel des choses, le rapport coûts-efficacité de la gestion de l'IEV se traduit par un ratio de coûts administratifs²⁸ de 2,0% sur la totalité des engagements de 2015 (de 2,5% en 2014). A ce propos, l'IEV est l'instrument avec le meilleur rapport coûts-efficacité parmi les instruments géographiques (IAP, ICD, FED).

L'expertise en interne a été renforcée par la création de Centres d'expertise thématique (CET), qui contribuent à une meilleure cohérence en termes de formulation des interventions sectorielles et thématiques. Certains CET ne disposent pas encore de toutes les ressources nécessaires pour exécuter leurs TdR initiaux mais on observe des progrès en termes de cohérence entre l'aide sectorielle et l'aide transversale et en termes de qualité. (CJ31)

Octroi de l'aide – Le Règlement de l'IEV n'a pas fait l'objet de changements significatifs durant la période requise pour finaliser une décision (le délai standard étant fixé à 47 semaines pour la programmation pluriannuelle) et pour les différentes étapes de sa mise en œuvre (formulation, accord financier, procédure contractuelle). Les DUE confirment que le délai de

²⁸ Toutefois, le ratio des coûts administratifs ne fournit aucune information sur la qualité des services. La surcharge du personnel a été observée à tous les niveaux, ce qui est donc étroitement lié aux possibilités d'amélioration identifiées dans la programmation et la gestion des programmes de l'IEV.

prise de décision s'améliore.

Des mesures spéciales rendues possibles par le règlement financier et le RCMEO contribuent à une meilleure efficacité de l'IEV en termes d'octroi de l'aide en accélérant le processus de mise en œuvre des besoins imprévus. La principale différence avec les mesures programmées est qu'ils n'ont pas besoin de refléter les documents de programmation pluriannuels en place; le processus d'adoption des mesures spéciales est semblable à celui des programmes d'action (mais souvent plus rapide). Il existe un accord de financement pour les mesures spéciales (comme c'est le cas pour les PAA). Les pays membres sont consultés mais aucune procédure d'approbation préalable des autorités nationales n'est requise par les procédures de l'UE. Les mesures spéciales ne sont pas une caractéristique spécifique ou nouvelle de l'IEV. L'Ukraine est un bon exemple du potentiel d'utilisation des mesures spéciales, avec notamment, une mesure approuvée en deux mois (et deux en cours d'adoption en 2017 pour un montant total de 765 millions d'euros) et d'autres mesures à venir jusqu'à la date prévue du retour à un régime classique de programmation bilatérale (CUA) en 2018²⁹. Les mesures spéciales confèrent une certaine flexibilité à la réponse de l'UE et accélèrent le processus de programmation et d'allocation de fonds dans le cadre habituel des institutions de l'UE et du Comité de l'IEV. (CJ32)

Suivi et évaluation – Le système de suivi et d'évaluation (S&E) des programmes de l'IEV est mis en place et fonctionne en interne. Mais il n'est pas possible de dépendre des systèmes de statistique nationaux pour analyser les résultats. La gestion financière et les activités (axées sur les produits) sont suivies de manière robuste et systématique, comme le démontrent les rapports EAMR, mais ne sont pas encore suffisamment orientés pour évaluer l'impact sur les objectifs politiques de l'UE au niveau stratégique. Les résultats ne peuvent donc pas être discutés au niveau politique de manière significative. Le système ROM a fourni 144 rapports sur des projets individuels en 2015, en suivant une approche systématique réorientée et axée sur les résultats. Si leur qualité et profondeur peuvent être inégales, ils sont jugés utiles par les gestionnaires de projets. Il existe beaucoup d'autres systèmes de gestion et de reporting, de la préparation de la mission d'un programme au plan annuel de gestion, ainsi que des rapports émis par l'Ordonnateur (AOSD, Ordonnateur par subdélégation, par ex. à la DG NEAR). Cette structure diversifiée permet d'offrir au personnel du Siège et au niveau national la restitution d'informations nécessaire sur la mise en œuvre de l'IEV (CJ33)

3.3.1 CJ31: La gestion de l'IEV a un bon rapport coûts-efficacité du point de vue administratif

La gestion de l'IEV est soumise à un processus de restructuration organisationnelle et procédurale depuis 2015, à la création de la DG NEAR lors de la fusion entre la DG ELARG et la Direction F de DEVCO.

Durant la période couverte par l'évaluation, la DG NEAR a montré un grand intérêt et une forte capacité à améliorer ses processus internes. D'abord, en organisant, dans le cadre plus large du réexamen de la PEV (2015), une consultation du personnel du Siège et des DUE sur les aspects clés de la gestion des ressources de l'IEV (en accélérant l'octroi de l'aide et en intensifiant la coordination avec les EMUE ...). Il s'agissait de solliciter des groupes de travail internes pour analyser l'architecture, les outils et les modes de fonctionnement de l'IEV sur base d'une consultation avec les DUE, avec l'intention de s'aligner sur les exigences résultant de la stratégie de la PEV renouvelée. Ensuite, en commandant une analyse du volume de travail des unités du Siège à Deloitte³⁰, qui a soutenu le processus d'opérationnalisation. Le récent rapport publié en juillet 2016 formule des recommandations relatives: i) à l'optimisation de la DG NEAR, ii) à sa réorganisation (en fonction de son mandat (TdR), et iii) à d'autres facteurs (par ex., la promotion d'une identité institutionnelle commune qui passe par une culture commune). D'une manière générale, l'analyse a conclu que

²⁹ Au total, six mesures spéciales avec un budget global de 765 millions d'euros ont été adoptées pour l'Ukraine en 2014 (1), 2015 (2) et 2016 (3). Deux autres devraient être adoptés en 2017.

³⁰ Deloitte 2016, Assessing and optimising DG NEAR's workload distribution in all entities of HQ

la structure organisationnelle de la DG NEAR, qui comprend les Centres d'expertise thématique (CET)³¹, est adaptée à sa finalité, ce qui implique qu'il n'y ait pas de chevauchement de compétences, même si quelques ajustements sont encore nécessaires. Les entretiens ont souligné l'importance d'un certain nombre de recommandations, énoncées dans le rapport de Deloitte, notamment améliorer la coopération pour surmonter les réflexes de « chacun pour soi » et la fracture culturelle avec l'ELARG/DEVCO. (I-313)

Le système d'audit interne des DG a été abandonné en 2014 en faveur d'une approche plus centralisée (le Service d'audit interne). Toute l'attention porte sur l'efficacité et la fiabilité du système de contrôle interne en termes de légalité et de régularité des transactions sous-jacentes et de gestion financière saine. Par ailleurs, il est également prioritaire d'atténuer le risque de fraude en appliquant des mesures anti-fraude efficaces (Plan de gestion 2016 de la DG NEAR).

Les plans d'audit sont préparés annuellement par les DUE et sont consolidés au Siège. Les taux de couverture sont de 10% pour la Direction B de la DG NEAR³² et de 5% pour la Direction C de la DG NEAR³³ (11% pour le Groupe d'appui à l'Ukraine – GAUA). Les projets à risque sont, dans un premier temps, identifiés par une procédure d'analyse des risques, et sont, ensuite soumis à une analyse plus approfondie, qui mène à la programmation de missions de ROM, des audits, à des évaluations et des contrôles sur place. (I-312)

D'une manière générale, les systèmes de contrôle interne et externe de la DG NEAR instaurent un cadre sain d'instructions et de contrôles pour l'allocation et l'exécution du budget. Les coûts administratifs de la DG NEAR s'élèvent à 47 millions d'euros, soit 2% des ressources engagées par l'IEV en 2015, et à 58 millions d'euros, soit 2,5% en 2014. Parmi les principaux instruments géographiques (IAP, ICD et FED), l'IEV est l'instrument avec le meilleur rapport coûts-efficacité. Le ratio des frais administratifs par rapport aux dépenses représentait respectivement 3,1% en 2015 et 3,5% en 2014. Comparativement aux autres IFE, l'IEV s'aligne plutôt sur l'IAP (2,8%), l'ICD (3,5%) et le FED (3,8%). La rentabilité est un indicateur financier de base et ne parle pas beaucoup de la quantité ni de la qualité des services fournis sous la pression de ressources humaines insuffisantes au siège, comme dans les délégations.

Bien qu'aucune donnée concrète ne soit disponible, la mise en œuvre au travers des systèmes nationaux, comme les programmes d'appui budgétaire, a pour but d'améliorer le rapport coûts-efficacité de l'IEV puisqu'ils engrangent de moindres coûts administratifs pour l'UE en comparaison à l'approche par projet quand insuffisamment ciblée. L'appui budgétaire représentait 22,3% des fonds payés en 2015, alors que, vue l'orientation stratégique de l'IEV, cette part doit obligatoirement augmenter dans les prochaines années, et donc, générer des effets positifs sur le rapport coûts-efficacité de l'instrument. La tendance à concentrer l'assistance de l'IEV dans moins de projets plus importants contribuera également à accroître la rentabilité. (I-311)

3.3.2 CJ32: L'allocation et l'exécution budgétaire sont efficaces, en particulier, en matière de gestion de l'approche incitative et de réponse en cas de crises

Gestion financière – La gestion financière est largement documentée et est soumise à plusieurs couches de contrôles par les personnes compétentes (CdC, HQ) et par le biais d'outils de reporting et de modèles conçus au Siège. Les audits et contrôles internes sont mis en place et fonctionnent. Le KPI pertinent en matière de gestion financière pour la DG NEAR repose sur le taux d'erreur résiduel, commun aux dépenses de l'IEV et de l'IAP. Le point de référence ciblé dans le plan de gestion de la DG de 2016 est de 2% alors que la performance réelle est de 0,7% (source Unité NEAR B3).

A l'exception de la Syrie et de la Lybie, qui peuvent être exclues pour des raisons évidentes, les DUE, qui utilisent l'IEV, ont été performante. Il n'y a pas de différence majeure entre les DUE (16, respectivement 17 KPI sur 20 ont été respectés en moyenne en 2013 et 2014).

³¹ Inspirés par l'organisation des Directions thématiques de DEVCO

³² NEAR B – voisinage sud

³³ NEAR C – voisinage est

Les DUE n'ayant pas atteint les KPI se rapprochaient sensiblement de l'indice de référence. Plusieurs KPI sont liés à la capacité administrative des pays partenaires et par là-même, à leur stabilité politique. D'une manière générale, l'exécution du budget est saine et s'est amélioré entre 2014 et 2015 pour la plupart des pays. Le changement de méthodologie basée sur les indicateurs de performance clés (KPI) en 2015 a compliqué l'analyse de l'évolution sur toute la période de l'évaluation. Mais il convient de noter que de 2014 à 2015, tous les indicateurs ont été revus à la baisse. (I-321)

Délais en matière d'exécution du budget de l'IEV – Deux processus influencent le calendrier de l'exécution du budget de l'IEV: i) La programmation et les allocations pluriannuelles sur une base annuelle (soumise au processus décisionnel de la CE) et ii) la mise en œuvre réelle avec la négociation des accords de financement, qui dépendent largement des procédures des pays partenaires, des capacités de gestion et de la volonté. Le délai entre la prise de décision et la signature de l'accord avec le pays partenaire est, en moyenne, de 317 jours pour des décisions relevant de l'IEV depuis 2014 (NEAR B3³⁴). Le délai moyen entre la signature et le premier paiement au Contractant (bénéficiaire) est de 122 jours. En moyenne, il s'écoule 439 jours calendrier, soit presque 1 an et demi, entre une décision et le premier paiement. La durée de la phase de programmation (jusqu'à la décision) ne peut pas être statistiquement calculée à partir de CRIS ou de MIS, la date de démarrage n'étant pas connue. Les entretiens auprès de la DG NEAR et les données recueillies sur le terrain révèlent que la durée du processus est très variable et dépend clairement de la volonté politique et de la capacité administrative des pays partenaires. Le calendrier des procédures et processus de programmation et de mise en œuvre n'est pas spécifique à l'IEV. Il est principalement soumis au Règlement Financier, et dans une moindre mesure, au RCMEQ, qui se cantonne à quelques points spécifiques. Le Règlement de l'IEV ne mentionne rien sur les modalités de mise en œuvre, telles que définies dans le Règlement Financier et précisées au RCMEQ. Les entretiens auprès du Siège et des DUE n'indiquent pas si le processus habituel s'est raccourci. Dans la majorité des cas, il semblerait que le Règlement Financier soit leur principal point de repère. Les exigences du RCMEQ/RF ne sont pas systématiquement cohérentes et cette situation entraîne une charge supplémentaire pour les services afin de les combiner et harmoniser.³⁵ Le rapport 2015 du groupe de travail interne de la DG NEAR sur l'accélération de l'octroi de l'aide met en exergue la nécessité d'optimiser l'utilisation du cadre réglementaire existant et d'introduire des amendements: en effet, il a été rédigé au début de l'application du RCMEQ. Les propositions de points à améliorer ne s'inscrivent pas dans le cadre du RF/RCMEQ³⁶. Cependant, de nombreux points à améliorer sont de nature procédurale et nécessiteraient des changements du RF/RCMEQ. (I-322)

Récompense – Les programmes faitiers constituent le cœur-même de l'approche incitative et sont décidés annuellement. Une fois alloués, les fonds sont injectés dans l'enveloppe bilatérale pour financer des programmes annuels. Dans le cas des programmes d'appui budgétaire, des fonds faitiers peuvent être ajoutés (en compléments) aux programmes en cours pour augmenter leur niveau d'ambition (fonds supplémentaires pour des indicateurs/cibles supplémentaires). Il est demandé aux DUE dans des pays potentiellement bénéficiaires de développer deux scénarios, un avec et l'autre sans fonds faitiers. La formulation de programmes pré-identifiés est lancée sans retard apparent. Les allocations financières indicatives pour chaque cadre unique d'appui sont octroyées à raison de maximum 20% (Article 7.2). Les réponses apportées par 11 des 12 DUE³⁷, auxquelles il a été demandé si elles observeraient des améliorations dans l'allocation et l'exécution du budget de l'IEV (en particulier, en matière d'approche incitative, de réponses aux crises et à leur prévention), étaient très

³⁴ NEAR B3 – Finance, contrats et audit

³⁵ Voir aussi Annexe 2 : Réponses aux questions spécifiques au RCMEQ dans le Vol. 3.

³⁶ Développer l'expertise en interne au lieu de dépendre des contrats-cadres, limiter la coopération au secteurs focaux, limiter les changements fréquents de cadre réglementaire, assurer que le service horizontal suive une approche cohérente et ne modifie pas ses procédures, etc.

³⁷ La question était la suivante: « *Constatez-vous des améliorations de 2014 dans l'allocation et l'exécution du budget de l'IEV, en particulier, en matière d'approche incitative, de réponses aux crises et de prévention des crises?* »

variées. Elles témoignent de constatations très différenciées d'un pays du voisinage à un autre (voir tableaux récapitulatifs au Volume 2). (I-323)

Flexibilité – La flexibilité, l'accélération de la programmation et la réponse aux urgences/crises sont les mots clés qui reviennent souvent dans les réponses formulées par les DUE aux questions posées sur les points à améliorer en matière d'efficience³⁸ (voir tableaux récapitulatifs au Volume 2). Une souplesse accrue était l'un des principaux éléments à renforcer au travers du Règlement de l'IEV et du RCMEO (voir Article 2(1)), grâce, notamment, à des mesures spéciales³⁹, qui permettent une réponse ciblée, parallèlement aux mesures programmées. La formulation du RCMEO est similaire à l'ancien Règlement de l'IEVP pour expliquer les "besoins imprévus et dûment justifiés". Elle ajoute aussi des domaines précis couverts par des mesures spéciales (la transition de l'urgence au développement, la résilience des populations), essentiellement en élargissant leur champ d'application. La procédure n'a pas changé de manière significative par rapport à la période précédente. Les mesures spéciales ne doivent pas refléter les documents de programmation pluriannuels en place. Le processus d'adoption des mesures spéciales est semblable à celui des programmes d'action (mais souvent plus rapide). Il existe un accord de financement pour les mesures spéciales (comme il en existe également pour les PAA). Elles offrent plus de marge de manœuvre pour que l'UE agisse sur des questions politiquement sensibles telles que la gouvernance démocratique et les droits de l'homme, car elles n'exigent pas l'approbation d'un pays partenaire contrairement aux priorités de partenariat ou CUA englobant tous les domaines de coopération. L'accord de financement des programmes est signé avec le pays partenaire. L'Ukraine illustre bien l'utilisation des mesures spéciales: la première mesure spéciale fut adoptée en quelques semaines, deux autres mesures sont encore dans le processus d'adoption en 2017 pour un montant de 765 millions d'euros. Et plus à venir jusqu'en 2018, date à laquelle est planifié le retour au régime classique de programmation bilatérale⁴⁰. Dans ce contexte, le calendrier de leur mise en œuvre peut être adapté à l'urgence réelle sur le terrain. Cependant, les mesures spéciales, de même que les actions programmées, sont limitées par les crédits disponibles par année budgétaire, ce qui constitue une limite de flexibilité. Le budget peut être remanié, comme pour l'Ukraine en 2014 et plus tard pour d'autres pays. Il y a également eu des transferts d'autres instruments ces dernières années.

La réponse aux crises est un domaine qui réclame une flexibilité toute particulière. Les régimes spécifiques appliqués en cas de crises et de situations d'urgence sont mis à disposition pour mobiliser les fonds de l'IEV (et ceux des autres IFE). La procédure de "crise" décrite au RCMEO permet de déroger aux procédures contractuelles standards "dans les cas d'extrême urgence". Plusieurs pays dans les régions du voisinage sont considérés comme étant en situations de "crise" par autorisation du Directeur général. Ce statut permet aux Chefs de Délégation de prendre une série d'options de décision supplémentaires, y compris de déroger aux procédures standards de passation de marchés/d'octroi de subventions.

La fixation d'une tranche d'environ 10% du budget indicatif pluriannuel est un mécanisme supplémentaire vers plus de flexibilité dans la répartition annuelle des fonds⁴¹ entre les pays concernés – même s'il n'était pas conçu pour. Ces tranches ne nécessitent pas de longues procédures, les décisions étant prises au niveau de la direction de la DG NEAR. Elles ont été largement sollicitées pour couvrir des besoins imprévus/des engagements politiques internationaux de l'UE, en particulier, en Ukraine et en Tunisie. L'enveloppe a été rapidement épuisée en raison des engagements de haut niveau sur la contribution de l'UE à ces pays et de l'obligation de rester au moins proche de la base inférieure pour les autres pays partenaires.

³⁸ La question était: « Veuillez identifier ci-dessous les points à améliorer en termes d'efficience. »

³⁹ Article 2(1) du RCMEO: "Pour des raisons d'urgence impérieuse dûment justifiées, telles que des situations de crise ou des menaces immédiates pour la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme ou les libertés fondamentales, la Commission peut adopter des mesures particulières ou spéciales, ou des modifications aux programmes d'action et aux mesures existants." Des mesures spéciales sont applicables à tous les IFE (à savoir, qu'elles ne sont pas spécifiques à l'IEV).

⁴⁰ Au total, six mesures spéciales avec un budget global de 765 millions d'euros ont été adoptées pour l'Ukraine en 2014 (1), 2015 (2) et 2016 (3). Deux autres devraient être adoptés en 2017.

⁴¹ Les allocations annuelles par pays sont une décision de la Commission, car les allocations pluriannuelles sont indicatives et définies avant l'adoption du budget annuel réel.

Par rapport à l'IEVP, le déliement de l'aide a augmenté avec l'IEV. Bien que les critères d'éligibilité introduits par l'IEV soient déjà plus larges que ceux de son prédécesseur, des changements majeurs à cet égard ont également été conclus avec le RCMEO. Les deux mesures clés introduites par le RCMEO pour tous les IFE (y compris l'IEV) sont de débloquer complètement son aide pour les pays pauvres très endettés (l'aide était déjà déliée pour les pays les moins avancés dans le cadre de l'IEVP) et d'ouvrir les marchés européens aux pays et territoires en développement qui figurent dans la liste des bénéficiaires de l'APD publiés par le CAD de l'OCDE qui ne sont pas membres du groupe des G-20 (par exemple, excluant pratiquement la Chine et l'Inde, le cas de l'Afrique du Sud ayant été clarifié plus tard). Globalement, les programmes de l'IEV (au niveau des décisions) sont déliés pour 41% des engagements et partiellement non liés pour un autre 51%. L'aide liée est limitée à moins de 7% de l'aide de l'UE dans le cadre de l'IEV pour cette période.

En fin de compte, comme le soulignent les groupes de travail internes dans le cadre du ré-examen de la PEV, le Règlement financier recèle de possibilités inexploitées, qui pourraient être explorées afin d'accélérer l'octroi de l'aide (par exemple, éviter les couches de décision purement administratives et inutiles, les partenaires d'exécution présélectionnés, garder l'accent sur les secteurs identifiés dans les situations autres que la crise, etc.) et gagner plus de flexibilité (par exemple, plus de temps, plus d'attention sur les résultats sectoriels, secteur innovant Actions, planification de plusieurs scénarios, etc.) et la capacité de réponse aux crises (c.-à-d. créer des réserves).

3.3.3 CJ33: Les processus de suivi appropriés et des indicateurs de performance de l'IEV sont mis en place et fonctionnent

Le principal système en vigueur pour suivre les programmes dans le cadre de l'IEV et pour alimenter le nouveau Cadre de résultats de l'UE est le suivi axé sur les résultats (ROM⁴²) au niveau des actions. Plus de 144 projets ont fait l'objet d'un suivi en 2015, la plupart pour la période ayant trait à l'IEVP. En outre, les rapports de résultats de fin de projet, conforme au Cadre des résultats de l'UE, comporte aussi des données de la période précédant l'IEV (2013-2014). Le niveau élevé d'agrégation du Cadre des résultats, conjugué aux indicateurs (de niveau 1, plus spécifiquement) et fourni par les organisations internationales, ne donne pas un aperçu des dimensions spécifiques de l'IEV, c'est-à-dire du progrès dans l'instauration de relations privilégiées. D'autres systèmes de suivi et d'évaluation sont disponibles dans la majorité des DUE mais les faiblesses structurelles des systèmes nationaux de reporting des résultats et des effets rendent leur exploitation difficile. Par conséquent, il est difficile de produire des analyses fiables, en particulier, en termes d'impact et de durabilité des actions de l'UE. Bien que son champ d'action soit limité (seulement deux années y ont été intégrées) et que sa méthodologie doive être adaptée (les indicateurs désagrégés sont difficilement, voire pas du tout, récupérés des rapports d'évaluation), le Cadre des résultats est potentiellement un outil intéressant pour combler les lacunes – du moins en matière d'impact.

Au niveau national, les DUE prépare un rapport annuel de suivi interne pour le Siège (le Rapport sur la gestion de l'aide – EAMR en anglais), qui couvre la mise en œuvre des projets, la gestion financière et les aspects administratifs (audit, ressources humaines, etc.). Les évaluations contribuent à l'analyse des résultats des actions de l'UE, tant au niveau stratégique qu'au niveau des projets (ce dernier englobe les évaluations aux niveaux national, régional, sectoriel et instrumental). En dehors des systèmes de S&E de la DG NEAR, la Cour des comptes européenne émet occasionnellement des rapports de performance sur des secteurs, des thèmes ou instruments intéressants pour la conception et la mise en œuvre des programmes de l'IEV.

Le système de S&E offre de nombreux rapports, dont beaucoup sont utiles pour les DUE, le SEAE et le personnel du Siège de la CE, ainsi que leurs autres publics (le grand public et les

⁴² Cette méthodologie a fait l'objet d'une révision en 2014. Le nouveau manuel a été publié en 2015 et actualisé en octobre 2015. Voir : http://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/news_corner/monitoring-and-evaluation/20160817-rom-handbook.pdf; Budget support programmes are not covered by the ROM framework contract.

parties prenantes des évaluations). L'Etude de l'assimilation des enseignements tirés des évaluations stratégiques d'EuropeAid en matière de politique et de pratiques de développement (2014)⁴³ prouvent que des facteurs structurels qui limitent les capacités d'apprentissage des institutions de l'UE, impliquées dans la politique au développement. En outre, le système est lent en termes de communication des messages clés aux décideurs au niveau central. D'après les entretiens qualitatifs, le processus d'apprentissage des décideurs n'est pas clairement lié aux leçons tirées des systèmes de suivi et d'évaluation. Des contraintes à plus haute échelle (budget, règlement, coordination) et les stratégies politiques peuvent prévaloir sur les leçons véhiculées par les systèmes formels en place. (I-331)

Néanmoins, depuis l'entrée en vigueur de l'IEV, les DUE n'ont pas suffisamment renforcé l'implication des parties prenantes locales dans le système de suivi et d'évaluation (entretiens auprès des Directions B and C de la DG NEAR). Le « reporting » (la production de rapports) est effectué par les DUE, en interne par le biais des EAMR, et avec l'aide des consultants chargés des missions et évaluations de suivi axé sur les résultats (ROM) de projets (principalement ex-post). Vu du côté positif, la part croissante des programmes d'appui budgétaire dans les ressources de l'IEV laisse entendre que les autorités nationales sont de plus en plus impliquées dans l'élaboration et le fonctionnement du système. (I-332)

Les deux produits clés du S&E, qui reposent sur des indicateurs RACER essentiels pour mesurer les résultats à l'échelle des actions, sont le Document d'action (les matrices du cadre logique sont obligatoirement annexées) et les rapports de ROM. Ils sont liés puisque les missions de ROM sont supposées exploiter les indicateurs formulés dans le cadre logique des projets ainsi que les points de référence existants disponibles à partir des systèmes nationaux (statistiques ou administratifs) ou d'autres sources à identifier au démarrage d'un projet. Le rapport de synthèse du suivi axé sur les résultats de l'IEV pour l'année 2015 a conclu que les indicateurs ne sont souvent pas conformes aux normes RACER et sont principalement axés sur les produits des projets. Les conséquences et l'impact aux niveaux plus élevés ne font pas l'objet d'une attention suffisante. Cette constatation s'applique à l'approche par projet. Ceci dit, ce phénomène est d'autant plus prononcé pour les programmes d'appui budgétaire.

Les programmes faitiers apportent des fonds supplémentaires en fonction des progrès du pays en vue de construire une démocratie plus ancrée et plus durable. Le Règlement de l'IEV définit le cadre pour évaluer les progrès d'un pays, mais ne fournit pas de détails. Les pays sont évalués par le SEAE selon une grille d'allocation qui a été convenue par les Cabinets des Commissaires spécifiques à l'époque. Elle est basée sur les rapports d'avancement et les données recueillies par les DUE mais les critères utilisés ne sont pas disponibles publiquement (même s'ils ont été présentés au comité de l'IEV à plusieurs reprises). L'allocation dépend des « progrès accomplis par les pays partenaires dans l'instauration d'une démocratie solide et durable, en tenant compte également des progrès qu'ils réalisent dans la mise en œuvre des objectifs de réforme adoptés qui contribuent à atteindre ce but ». Ces thèmes ne sont pas connus pour être faciles à mesurer par des indicateurs prédéfinis et RACER. L'allocation se fait en étroite coordination avec le SEAE et la DG NEAR, et sur base du dialogue politique du SEAE avec les pays bénéficiaires. Les personnes interviewées vantent la flexibilité qu'offre ce modèle d'allocation (entretiens auprès du SEAE, et des directions A, B, et C de la DG NEAR). D'après le SEAE, cette approche est conforme aux objectifs de l'approche incitative en ce sens qu'il concentre les programmes faitiers faitiers sur quelques pays, et donc, accroît les incitations financières, l'incidence bénéfique sur la réputation de l'instrument et enfin, l'effet de levier de l'IEV. Les parties prenantes interrogées, notamment lors des missions sur le terrain et les opinions exprimées au cours de l'OPC ne sont pas entièrement conformes à ce point de vue. Certains pays partenaires ont exprimé leur forte opposition au seul focus sur la démocratie. (I-334)

⁴³ Study on the uptake of learning from EuropeAid's strategic evaluations into development policy and practice (2014). (version française de cette étude n'existe pas).

3.4 QE 4 : Valeur ajoutée institutionnelle de l'UE

Dans quelle mesure les programmes de l'IEV apportent-ils une valeur ajoutée par rapport aux interventions des États membres ou d'autres bailleurs de fonds clés?

Le Règlement de l'IEV considère que l'UE a une valeur ajoutée dans le voisinage, principalement quand l'objectif clé est l'harmonisation avec les règles et les normes de l'UE.⁴⁴ **Le changement des objectifs résultant des changements du contexte régional, du principe de différenciation et des réorientations stratégiques introduits avec le réexamen de la PEV risquent de troubler cette valeur ajoutée « inhérente ».**

Dans un contexte plus large, **la valeur ajoutée de l'UE** (à savoir, les avantages comparatifs de la programmation et de la mise en œuvre par rapport aux EMUE), **est jugée positive** sur base i) de sa faculté à fournir des fonds substantiels⁴⁵, principalement à travers des subventions, ii) de sa capacité à coordonner plusieurs instruments entre eux pour faire face à des défis à long, moyen et court termes ainsi qu'en cas d'urgence, iii) de ses avantages comparatifs à mobiliser l'expertise qui correspond aux besoins et aux priorités dans un contexte conforme aux intérêts mutuels de l'UE et des pays partenaires, et iv) de son influence politique et son effet de levier politique à travers le dialogue avec les autorités nationales et avec la société civile. En outre, dans le cadre de l'IEV, diverses modalités d'aide peuvent être utilisées de manière cohérente et adaptée à la capacité d'absorption du pays partenaire. Et c'est là le moteur clé de la valeur ajoutée de l'UE. Aucune de ces finalités ne peut être réalisée individuellement par un EMUE. Leur combinaison est unique parmi les bailleurs de fonds, d'autant plus quand l'IEV sollicite des instruments innovants comme le mixage de Fonds et les Fonds fiduciaires de l'UE pour attirer des financements supplémentaires et mobiliser des capacités de mise en œuvre. (JC41)

Toutefois, **il reste une marge de progression afin d'intensifier la valeur ajoutée de l'UE en augmentant les incitations à la coordination et la division du travail avec les EMUE et les donateurs.** Malgré les progrès enregistrés et les engagements formels dans certains pays, dans la majorité des cas, les EMUE n'ont pas introduit des modifications pour ajuster l'accent de leur diplomatie et leur coopération au-delà de leurs intérêts nationaux. Même si l'UE a tenté de faire évoluer la division du travail avec les EMUE, l'avancement dans ce domaine est lent jusqu'ici, même en considérant que le processus est relativement récent.

Les ressources de l'IEV allouées aux Fonds fiduciaires de l'UE représentent une incitation alternative potentielle pour réduire la fragmentation de l'aide des EMUE en sollicitant leur expertise et leurs capacités de mise en œuvre. Actuellement, pourtant, le Fonds MADAD (Fonds d'affectation spéciale de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne) n'a attiré que peu de ressources de la part des EMUE (nombre d'entre eux ayant apporté une contribution au niveau requis pour accéder au droit de vote), voire aucune ressource de la part des autres bailleurs de fonds. (JC42)

3.4.1 CJ41: L'IEV apporte une valeur ajoutée en termes de l'ampleur de l'engagement, d'expertise spécifique, et/ou de poids particulier en termes de mobilisation, là où l'IEV opère sur le même terrain que les autres bailleurs de fonds

Appréciation globale – Le Règlement de l'IEV met l'accent sur le fait que dans les pays du voisinage, “dans lesquels l'harmonisation avec les règles et les normes, les orientations et les mesures de l'UE constitue un des objectifs stratégiques clés, l'UE est la mieux placée pour apporter une aide [...]” (paragraphe 3.1). En outre, l'expérience récente de certains EMUE en transition (à savoir, les pays de l'Europe de l'Est qui ont récemment rejoint l'UE à

⁴⁴ Règlement IEV, préambule 31: “Dans les pays de son voisinage dans lesquels l'harmonisation avec les règles et les normes, les orientations et les mesures de l'UE constitue un des objectifs stratégiques clés, l'UE est la mieux placée pour apporter une aide.”

⁴⁵ Si le financement de l'IEV est bien supérieur à ce que les EMUE mobilisent en particulier dans les pays à revenu intermédiaire, le terme «substantif» pourrait être trop fort à moins que les prêts des banques de développement de l'UE mobilisés par le FNI soient pris en compte. De même, si l'on considère le portefeuille des IFE dans un pays comme le Maroc, la BEI seule possède un portefeuille 3 fois supérieur au programme bilatéral.

l'issue d'un processus majeur de transition), est considérée comme une valeur ajoutée importante dans ce contexte. Cette valeur ajoutée "inhérente" à l'UE dans le voisinage est, cependant, affaiblie des objectifs clés différents deviennent le thème sous-jacent principal de la coopération. Des changements dans le contexte régional, l'accent accru sur le principe de différenciation et les réorientations apportées dans le réexamen de la PEV en 2015⁴⁶ ont entraîné un renoncement à l'importance accordée à l'alignement sur les valeurs et les normes de l'UE (moins répandu dans le Sud). L'approximation ne reste l'objectif principal qu'avec les pays qui sont engagés dans des AA et ALECA. Dans tous les autres pays partenaires, l'alignement avec les normes de l'UE est principalement réduit à l'intégration économique au marché interne.

Dans un contexte plus large, la valeur ajoutée de l'UE (à savoir, les avantages comparatifs de la programmation et de la mise en œuvre de l'IEV par rapport aux EMUE), est jugée positive sur base i) de sa capacité à attirer et coordonner des fonds substantiels en réponse à des défis à long, moyen et court termes ainsi que des cas d'urgence ; ii) de ses avantages comparatifs à mobiliser l'expertise pouvant répondre aux besoins et priorités susmentionnées dans un contexte conforme aux intérêts mutuels de l'UE et des pays partenaires, iii) de son influence politique et son effet de levier politique. Cette analyse est confirmée par les réponses à l'Enquête spécifique à l'IEV (12 répondants) et à l'Enquête conjointe (huit répondants). En outre, dans le cadre de l'IEV, diverses modalités d'aide peuvent être utilisées de manière cohérente et adaptée à la capacité d'absorption du pays partenaire. Et c'est là le moteur clé de la valeur ajoutée de l'UE. Aucune de ces finalités ne peut être réalisée individuellement par un EMUE. Leur combinaison est unique parmi les bailleurs de fonds, d'autant plus quand l'IEV sollicite des instruments innovants comme le mixage de Fonds et les Fonds fiduciaires de l'UE pour attirer des financements supplémentaires et mobiliser des capacités de mise en œuvre.

Taille et ampleur de l'engagement – Les budgets bilatéraux/régionaux/plurinationaux sont significatifs et permettent un fort engagement dans le dialogue de politiques à un niveau plus élevé que les interventions bilatérales des EMUE. L'Ukraine et le Fonds MADAD sont de bons exemples de la capacité de l'IEV à mobiliser de larges montants pour répondre aux crises et offrir aux EMUE un cadre stratégique habilitant et un outil financier et opérationnel ciblé. La Programmation Conjointe, promue par l'UE pour tous les IFE géographiques, est une nouvelle caractéristique de l'IEV par rapport à l'IEVP et contribue à éviter les interventions dispersées. Les FFUE contribuent à renforcer les relations avec les États membres de l'UE en matière de coopération avec les pays partenaires.

En outre, l'appui budgétaire est une autre caractéristique unique de l'IEV par rapport à la plupart des autres partenaires, en particulier pour les pays à revenu moyen. Enfin, la combinaison de programmes et d'initiatives régionaux, transfrontaliers et à l'échelle du voisinage représente une valeur ajoutée de l'UE en soi. Les autorités nationales et les OSC ont jugé à plusieurs reprises les ressources insuffisantes en fonction de leurs besoins et de leurs attentes en matière de stabilité et de développement.

Expertise – Dans un contexte largement différencié du voisinage européen, une connaissance approfondie du contexte, de l'économie politique locale et du dossier des réformes structurelles et sectorielles sont primordiaux pour aligner priorités et besoins de manière réaliste. Surtout, sachant que la valeur ajoutée reconnue et la crédibilité dans les dialogues stratégiques exigent un niveau équivalent de qualification et d'expérience. A cet effet, les Services compétents de la Commission européenne et le SEAE conjuguent leurs compétences et expériences, source de la valeur ajoutée de l'UE par rapport aux EM. Il reste une marge

⁴⁶ La version 2015 de la PEV décrit que la stabilisation du voisinage est une priorité politique immédiat de l'UE, en oeuvrant en faveur i) d'une attention accrue sur la bonne gouvernance, la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme, ; i) du renforcement de la gouvernance économique, le renforcement de la stabilité fiscale et le soutien aux réformes structurelles visant à améliorer la compétitivité, la croissance inclusive et le développement social, en tant que moteurs de la résilience économique d'un pays; iii) à l'intensification de la coopération en matière de sécurité, y compris la réforme du secteur de la sécurité, la protection des frontières, la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, et la gestion de la crise; et iv) de la coopération accrue avec les pays partenaires sur la migration régulière et irrégulière et la mobilité.

de progression afin d'améliorer la mobilisation de l'expertise autour des programmes financés par l'IEV, principalement en améliorant les axes de communication entre les DG compétentes et les DUE. (I-411)

Coordination avec d'autres bailleurs de fonds – Dans certains pays et/ou secteurs, l'UE a joué un rôle proactif et a imposée en tant qu'acteur principal de la coordination entre bailleurs de fonds (notamment, en Azerbaïdjan, en Égypte, en Moldavie et en Ukraine). Les rapports EAMR témoignent d'une coordination globalement bonne entre l'UE, les EMUE et les autres bailleurs de fonds. Au-delà de d'une coordination pure et simple, il y a une volonté de développer des synergies plus ambitieuses. Dans cette perspective, la division du travail demeure un défi dans de multiples cas (par exemple, en Algérie, en Azerbaïdjan, en Biélorussie, en Géorgie, en Jordanie, au Maroc et en Ukraine).

Dialogue de politiques – Les entretiens auprès des Directions B, C et le GAU⁴⁷ de la DG NEAR, ainsi qu'auprès du SEAE, confirment l'assise de l'UE en tant que leader des dialogues politiques et de politiques dans la majorité des pays et des secteurs. Ce leadership est plus fort dans la région du voisinage Est. Celui-ci s'explique par la part prédominante de l'appui de l'UE aux pays à revenu intermédiaire (jusqu'à 80% de l'APD), et par le fait que les subventions octroyées par l'UE comportent de meilleures conditions que les prêts obtenus par le biais des IFI. Les pays partenaires de l'Est semblent être moins attirants pour les EMUE, la Suède et l'Allemagne étant les seuls actifs dans la coopération au développement.

La situation est plus équilibrée dans le Maghreb, avec un accès plus facile aux taux concessionnels des IFI et une présence plus forte des EMUE qui s'explique par l'accès au marché et l'héritage historique. L'UE demeure un acteur clé dans les principaux espaces de réformes sectoriels. Dans le Proche Orient, la crise syrienne a eu un impact sur le paysage des bailleurs de fonds et la part de coopération au développement par rapport à l'aide humanitaire. La coordination au premier plan dans des contextes de crise et d'urgence a été transférée aux agences spécialisées des Nations Unies. Le dialogue de politiques de l'UE a été réduit et n'est susceptible de devenir plus prédominant qu'en fonction des progrès résultant de l'approche LRRD (en français, « Associer l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement »). (I-412)

Enfin, comme le confirment les visites sur le terrain, l'effet de levier de la défense des politiques en matière de réforme tend à augmenter lorsque l'IEV opère en collaboration avec la BERD, la BEI et les EMUE, et plus précisément, en ce qui concerne le soutien au développement du secteur privé. (I-413)

3.4.2 CJ42: La programmation de l'IEV encourage la division du travail (plus ciblée sur les EMUE que sur les autres bailleurs de fonds)

La division du travail est promu dans le programme sur l'efficacité de l'aide (et le Code de Conduite de 2007). Au titre de forme avancée de coordination, l'organisation de la Programmation Conjointe est régie par le Guide d'orientation sur la programmation conjointe de l'UE. Dans la Programmation Conjointe, les partenaires du développement de l'UE élaborent ensemble une stratégie conjointe qui répond au plan de développement national du pays partenaire et expose la raison d'être et l'orientation générales de leur aide. Cette stratégie coordonne également la répartition des secteurs/domaines dans lesquels chaque partenaire interviendra, définit les objectifs généraux pour ces secteurs et fournit des chiffres provisoires pour leur financement au cours de la période couverte par la stratégie conjointe. Le meilleur exemple dans le voisinage est la Palestine. La Programmation Conjointe est complexe et n'est pas une réussite accablante, en particulier parce que les capacités des agences d'EMUE dans/pour les pays à revenu moyen sont souvent très limitées. Par conséquent, les instructions du Siège des EMUE ne se répercutent pas nécessairement sur les bureaux locaux et requièrent un investissement massif des délégations pour de très petits rendements en termes de complémentarité. Les banques bilatérales sont les plus réticentes à se joindre et à restreindre leur champ d'action à un nombre limité de secteurs, comme les principes de la division du travail exigeraient.

⁴⁷ NEAR B – voisinage Sud; NEAR C – voisinage Est; GAU – Groupe d'Appui à l'Ukraine

En conséquence, la division du travail ne s'est jamais réellement matérialisée dans la plupart des pays dans le voisinage, bien qu'elle ait été soutenue par les DUE dans les pays partenaires. Les progrès limités en matière de division du travail, présentée comme étant inhérente à la Programmation Conjointe, s'expliquent par le fait que dans le cadre stratégique de l'UE avec le CUA du voisinage, seuls cinq pays de l'Est présentent une matrice indicative de coordination entre bailleurs de fonds en annexe du CUE, alors qu'il s'agit d'un modèle à soumettre systématiquement. Ces matrices, lorsque présentées sous forme d'annexe, ne mènent ni à une division du travail, ni à une section dédiée à celle-ci. La manière dont est structurée la coordination existante est présentée au niveau sectoriel. Sa réorganisation en vue d'une meilleure division du travail n'est pas mentionnée. Les entretiens au cours des missions sur le terrain ont révélé que les EMUE et les bailleurs de fonds ne sont pas en faveur d'une approche allant au-delà de la coordination, bien que la division du travail soit une partie intégrante de la Programmation Conjointe.

Une évaluation récente de la Programmation Conjointe (DEVCO) a conclu que pour la grande majorité des pays examinés (y compris la Palestine), le processus de Programmation Conjointe s'est révélé très précieux pour l'UE et les États membres. Cela s'explique en particulier par une interaction plus étroite et une meilleure compréhension de la coopération de chaque donateur et de l'investissement dans une vision commune.

Pour plus d'efficacité, les EMUE ont également la possibilité de contribuer à l'IEV en mettant en commun leurs fonds avec l'UE. Dans le cadre de l'IEV, il y a au moins deux projets qui ont bénéficié du co-financement par les EMUE (la Palestine et l'Égypte). La Palestine et le Liban ont reçu des contributions similaires de l'IEVP. Le co-financement a été fourni, comme dans le cas de la mesure spéciale de 2015 sur le soutien à la décentralisation en Ukraine par l'Allemagne, la Pologne et le Danemark. En comparaison avec les ressources de l'IEV, les fonds des EMUE restent limités, même si ce mécanisme est de plus en plus récurrent en matière de division du travail.

3.5 QE 5: Cohérence, congruence, complémentarité et synergies

Dans quelle mesure l'IEV apporte cohérence, adéquation par rapport aux objectifs, complémentarité et synergies tant à l'intérieur de ses objectifs et programmes que vis-à-vis des autres IFE et autres bailleurs de fonds?

La **cohérence interne aux programmes de l'IEV a été, globalement, jugée bonne** (une analyse basée sur le suivi externe (ROM) des actions de l'IEV). En ce sens, la congruence globale avec les instructions de programmation mais aussi les efforts soutenus des différents services (Siège, DUE) pour éviter les chevauchements de compétences y ont contribué.

Les programmes bilatéraux, plurinationaux et transfrontaliers de l'IEV ont chacun été conçus sous l'angle de domaines de concentration. L'UE fait bon usage de cette boîte à outils exhaustive. Cependant, l'étendue de l'application des aspects liés à la cohérence et à la complémentarité pendant la mise en œuvre n'est pas claire. Les outils de reporting et les entretiens (auprès du Siège et des DUE) indiquent que la **cohérence se situe principalement par rapport au cadre stratégique du Règlement** (par ex., l'intention stratégique) plutôt que dans les liens ou synergies opérationnels. (JC51)

Il y a cohérence entre le Règlement IEV et les actions mises en œuvre dans le cadre de l'IEV en ce sens que les actions doivent présenter impérativement des résultats répondant aux objectifs spécifiques du Règlement. Dans le contexte d'un voisinage radicalement changeant et du réexamen des priorités stratégiques de la PEV en 2015, une approche du processus de bas en haut encadrée par les DUE (à savoir que les priorités des actions ont été définies sur base des besoins et le programme de réformes des pays partenaires) a, dans une certaine mesure, assuré cette cohérence. En outre, le processus de contrôle qualité fonctionne. **Les Groupes d'appui à la qualité garantissent l'identification et la correction des incohérences dans le cycle de programmation.** (JC52)

Les priorités des actions extérieures de l'UE sont explicitement précisées dans le Règlement IEV (Article 5) et en tant que telles, servent toujours de base dans les plans d'action et les documents de programmation de haut niveau de l'IEV. **Ce cadre partagé permet de ne pas remettre en question la congruence des IFE par rapport à leurs objectifs.** Les institutions de l'UE disposent d'un certain nombre de mécanismes de consultation interservices et de coordination (avec des documents types et des modèles de rapports). Ces outils sont validés par les instructions conformes au Règlement IEV, qui assurent la coordination par rapport aux objectifs spécifiques des IFE, et la cohérence des projets avec les instruments géographiques et thématiques. Le degré de réussite est variable. En général, aucune incohérence n'a été identifiée entre les programmes.

Une analyse des lacunes du point de vue d'un voisinage de plus en plus en proie à l'instabilité et aux tensions a conclu que tous les aspects clés de la **stabilisation et du développement des pays partenaires sont couverts par l'ensemble des IFE**: les défenseurs des droits de l'homme, l'implication de la société civile, la construction institutionnelle (des autorités nationales et locales), etc. Pour la plupart de ces aspects, les objectifs afférents sont énoncés dans l'instrument géographique et dans les instruments thématiques concernés. La prévention de crises apparaît comme un objectif de l'IEV et est, tout particulièrement, présent dans le Règlement de l'IcSP. Il est parfois difficile de distinguer entre la réponse aux crises et la prévention des crises. Des activités relatives à la réponse aux crises se sont transformées en activités de prévention de crises avec le temps, et inversement. Toutefois, **la prévention spécialement dédiée aux crises semble marginalisée dans le contexte du voisinage**: les ressources allouées à l'IcSP ne sont pas proportionnelles aux tensions actuelles et aux crises anticipées (9% de l'enveloppe globale à ce jour) et les mesures programmées et non-programmées de l'IEV ont ciblé la prévention de crises seulement de manière limitée (environ 2% des engagements de l'IEV). Cet engagement est largement insuffisant vu l'état de déstabilisation de l'ensemble du voisinage et les risques pour les intérêts prioritaires de l'UE qui en découlent. Le manque d'appréciation de la sensibilité aux conflits au cours de la programmation et de la préparation des programmes, doublé des contraintes procédurales dans la prise de décision, a fait primer la gestion de crises sur la prévention de crises. (JC53)

Dès lors, la DG NEAR a fait preuve d'une capacité appréciable à coordonner les ressources

de l'IEV avec celles des autres IFE. Néanmoins, **les résultats de ces efforts se sont avérés relativement limités en termes de synergies opérationnelles**. La mise en commun avec les autres IFE a été recensée uniquement dans le cadre des projets spécifiquement énoncés dans le Règlement (par ex., le soutien à la société civile via l'IEDDH et l'ICD/OSC/AL). Les besoins émergents en termes de prévention de crises et de réponse aux crises ne sont que partiellement couverts (principalement, par l'IcSP). Ceci réduit la capacité d'intervention des instruments thématiques quand ils sont le plus nécessaires, en raison du manque de ressources humaines et financières. Dans un contexte différent, la Facilité d'investissement pour le voisinage (FIV) était un instrument primordial pour la coordination et l'alignement des institutions financières, incluant, mais sans s'y limiter, la BEI. La FIV soutient (principalement) des projets d'infrastructure qui complètent ou suivent le programme de réforme mis en œuvre par le gouvernement et soutenus par des programmes de réforme sectorielle dans le cadre des activités d'appui budgétaire. Ce séquençage est important, car il garantit que les instruments sont utilisés au mieux de leurs valeurs: les subventions et les appuis budgétaires pour le processus de réforme et le programme d'harmonisation (lois, règlements, politiques) et les prêts (via la FIV et en partenariat avec les institutions financières) pour la mise en œuvre des investissements que ces réformes ont identifiées comme prioritaires et pour lesquelles la mise en place institutionnelle réformée assure la viabilité. Les Fonds fiduciaires pour la Syrie et pour l'Afrique ont été utilisés avec succès. Ce fut le cas également pour d'autres instruments de l'UE en dehors de l'IEV, comme l'Assistance macro-financière (AMF) (voir QE 6). Les efforts de coordination entre l'IEV et les autres IFE sont principalement faits par les DUE. La coordination avec les IFE n'a pas été jugée problématique par les CdC. Elle n'a pas non plus été identifiée comme un élément clé pour l'amélioration au cours de ces dernières années. Plus particulièrement, la **coordination avec les IFE n'a pas mené à des synergies opérationnelles importantes pour la réalisation des objectifs de l'IEV**. (JC54)

Les EMUE participent à la Programmation Conjointe de l'IEV dans les pays partenaires. Les treize DUE, soumises à une enquête téléphonique sur le thème de l'IEV, partage l'avis selon lequel la **coordination avec les EMUE s'est renforcée**, même si les EMUE sont réticents à développer davantage les synergies des programmes (division du travail, voir QE4). Dans ce sens, même si les exercices de Programmation Conjointe augmentent en quantité, la complémentarité se cantonne aux domaines de coopération spécifiques, avec des résultats limités. (JC55)

3.5.1 ECJ51: Les programmes de l'IEV sont cohérents et complémentaires entre eux

La cohérence et la complémentarité des actions/programmes de l'IEV avec toutes les autres actions/programmes mises en œuvre dans un pays partenaire ou dans plusieurs pays partenaires (programmes/actions régionaux/plurinationaux) sont des préoccupations constantes et des cibles des processus de programmation de l'Instrument. Les instructions et de lignes directrices existent dans les documents de référence relevant de la planification/programmation globale et dans les programmes pluriannuels et annuels/sectoriels spécifiques.

Les « Instructions for the Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020 » (n'existe qu'en anglais) adopté en 2013 constituent le document le plus important pour la cohérence/complémentarité. Ces instructions ont pour but d'assurer la cohérence avec le cadre de la PEV: « *Ces instructions décrivent l'organisation du processus de programmation et la traduction des politiques et principes généraux qui régissent la programmation durant cette période (en particulier, les propositions d'une nouvelle politique européenne pour le voisinage, telle qu'énoncée dans la Communication « Une stratégie nouvelle à l'égard d'un voisinage en mutation »), dans le processus de programmation et en documents.* » Ce cadre est applicable principalement aux programmes bilatéraux, mais également aux programmes plurinationaux. Des modèles de documents majeurs de programmation (CUA, PIM, DSP/DSR) viennent compléter les instructions de programmation. Ils ne prévoient aucune section sur les questions de cohérence (même si des instructions en matière de complémentarité et de synergies sont présentes dans tous les documents).

D'une manière générale, les chapitres relatifs à la complémentarité et aux synergies entre les trois types de programmes de l'IEV restent relativement vagues. Ils n'apportent que peu de stratégies ou mesures sur la façon de réaliser les résultats attendus en termes de synergies. Cela s'explique par le fait que la programmation au niveau national n'englobe presque exclusivement que les programmes bilatéraux – les programmes plurinationaux et transfrontaliers sont soumis à la gestion centralisée et leur cohérence avec les programmes bilatéraux et entre eux ne relève pas de la responsabilité des DUE. La cohérence et la complémentarité sont aussi assurées – au-delà des instructions et des documents types – par les différentes couches du processus de programmation (à savoir, à l'intérieur des DUE entre le personnel technique et le management, et entre la section opérationnelle et la section politique, et entre le Siège et les DUE). Par ailleurs, sur base des observations recensées dans les rapports EAMR et les autres outils de reporting, les mesures relatives à la complémentarité semblent être envisagées au cas par cas, programme par programme ou secteur par secteur.

Dans les EAMR, la complémentarité est jugée globalement satisfaisante, même si certains pays ne fournissent pas d'exemples en la matière. Ils se réfèrent tant à la complémentarité entre les programmes bilatéraux, thématiques et régionaux qu'à celle entre IFE, sans distinction particulière. L'analyse de la cohérence générale au niveau des projets (pour les programmes bilatéraux) est rendue difficile par le fait que l'adéquation repose sur le cadre de priorités approuvées avec le pays partenaire, pas avec les objectifs globaux et régionaux de l'IEV ou avec les objectifs de son cadre stratégique. A ce propos, l'enquête sur l'IEV était plus explicite. Dans les dix pays ayant signé un Accord d'association, l'accord est considéré comme étant plus important que le cadre établi par le Règlement IEV. En outre, l'enquête révèle que toutes les DUE place la cohérence entre les programmes bilatéraux en haut de leur classement. La cohérence avec d'autres types de programmes de l'IEV dans certains pays est jugée moins bonne. Il s'agit de l'élément qui a suscité le plus de commentaires mitigés. La cohérence avec les DG concernées et dont le financement s'étend au voisinage est rarement mise en avant, mais joue un rôle important lorsqu'elle est mentionnée. La coordination peut s'avérer difficile car les délégations ne sont pas toujours informées des décisions prises dans d'autres DG au Siège, et les DG concernées ne maîtrisent pas nécessairement les principes et les procédures de coopération (en particulier le principe de l'appropriation et le consentement du gouvernement partenaire). D'où leur action unilatérale peut exposer la Délégation à des situations embarrassantes ou, inversement, créer des attentes irréalistes du soutien de l'UE dans les administrations partenaires.

Les entretiens auprès du Siège et au cours des missions sur le terrain dressent le même tableau. On constate des faiblesses dans la cohérence entre les programmes bilatéraux et multinationaux. Dans plusieurs cas, les programmes multinationaux sont conçus dans le but de répondre aux besoins et priorités nationaux individuels. Ils abordent des problèmes communs à tous ou à un certain nombre de pays partenaires: basés sur les priorités du Partenariat oriental et de la dimension sud de la PEV; en tenant compte des travaux réalisés dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, dans la coopération régionale et sous-régionale, principalement entre deux pays partenaires ou plus, y compris dans le cadre de la Dimension septentrionale et de la Synergie de la mer Noire. Ils sont conçus pour être complémentaire, dans certains cas, avec une valeur ajoutée distincte par rapport aux priorités approuvées dans les programmes bilatéraux. Plusieurs membres de DUE ont signalé que les activités dans le cadre des programmes multinationaux pourraient être mieux ciblées si elles avaient été impliquées plus en amont dans la phase de programmation. Les résultats soulignés dans la proposition provisoire (janvier 2017) de l'évaluation du soutien à la compétitivité des PME dans les pays visés par l'élargissement et dans les pays voisins insistent sur la nécessité de coordonner une meilleure programmation entre les interventions nationales et régionales. L'évaluation du soutien de l'UE à la politique de voisinage publiée en juin 2013 a également souligné avec force le manque de coordination entre les programmes/projets régionaux et bilatéraux.

Un faible degré de cohérence est rarement identifié pour les programmes transfrontaliers étant donné que les programmes transfrontaliers et bilatéraux ne sont pratiquement liés entre eux. Les programmes transfrontaliers abordent des thématiques de développement

territorial qui ne sont pas affectés par l'approche sectorielle des programmes bilatéraux – et vice versa. Un facteur clé pour le manque de coordination est que les EMUE dirigeant les agences responsables pour la mise en œuvre démontrent souvent un intérêt limité à partager des informations et à se coordonner avec les DUE.

3.5.2 CJ52: Les programmes de l'IEV sont alignés sur la politique évolutive de la PEV et, le cas échéant, sur la politique de développement de l'UE

Le Règlement de l'IEV est le document de référence en termes de mise en œuvre de l'instrument et est juridiquement contraignant. Dès lors, ses objectifs spécifiques ont été traduits dans tous les documents majeurs de programmation (PIM, CUA et DSR) et, à son tour, repris dans les plans d'action individuels. Le processus de contrôle qualité en place (à travers les Groupes d'appui à la qualité) garantit la contribution de l'action concernée aux objectifs de l'IEV. Une analyse des documents pertinents a démontré qu'en effet, les actions s'inscrivent effectivement dans les objectifs spécifiques.

Le Règlement IEV et les actions mises en œuvre dans le cadre de l'IEV sont cohérents en ce sens que les actions doivent présenter les résultats attendus en fonction des objectifs spécifiques du Règlement. Cependant, le voisinage continue de changer de façon spectaculaire depuis l'adoption du Règlement. Son but initial de créer un espace de prospérité partagée et d'instaurer des relations de voisinage privilégiées en se concentrant sur un soutien à moyen et long termes a perdu son sens en quelque sorte. Dans la situation actuelle de crise endémique, les solutions urgentes doivent être mises en œuvre de manière effective à court et moyen termes. Bien que le Règlement soit suffisamment flexible et ne restreint pas la mise en œuvre aux actions d'urgence, il ne définit pas de lignes directrices et d'instructions spécifiques. (I-521)

Dans le souci de mieux refléter les changements du voisinage, les priorités stratégiques de la PEV ont récemment été modifiées. Une nouvelle version de la PEV a été publiée en 2015. Dans cette optique, les programmes de l'IEV initiés au cours de la première période du cycle de l'instrument (à savoir jusqu'au réexamen de la PEV), diffèrent de la PEV révisée dans une certaine mesure. Ceci dit, en pratique, les résultats attendus des programmes en cours typiques de l'IEV (ceux qui ne traitent pas des questions d'urgence ou de gestion de crises) ne devraient pas être radicalement incohérents par rapport à la nouvelle PEV. L'approche ascendante (de bas en haut), qui signifie que les priorités des programmes de l'IEV sont basées sur les besoins des pays partenaires d'abord et sur l'expertise de l'UE et internationale après, assure la cohérence dans une certaine mesure. En outre, le processus de contrôle qualité au cours de l'identification des programmes et des actions permettent de repérer plus en amont et de corriger les incohérences avec la PEV, et avec les politiques de l'UE en matière de coopération extérieure ou de secteurs spécifiques. (I-522)

La politique de développement de l'UE, une pierre angulaire des relations de l'UE avec le reste du monde, constitue un cadre de plusieurs documents différents (par ex., le Traité de Lisbonne, le Consensus européen pour le développement, l'Agenda pour le changement, la Cohérence des politiques pour le développement et d'autres encore). Ils représentent, dans leur entièreté, l'ensemble des politiques sur lesquelles l'IEV doit être aligné et servent d'instructions et de lignes directrices pour l'identification et l'approbation des actions et des programmes financés par l'IEV. Eu égard aux changements importants du voisinage, (sociaux, politiques et économiques), les priorités des pays partenaires, en particulier dans le Sud, s'orientent de plus en plus vers une survie purement politique en faveur d'une croissance inclusive tournée vers la création d'emplois pour les jeunes, identifiée comme un élément clé dans la prévention contre le radicalisme et les troubles sociaux. Par conséquent, les actions qui répondent à ces besoins sont susceptibles de produire presque automatiquement des résultats conformes aux priorités de la politique de développement de l'UE. (I-523)

3.5.3 CJ53: Les programmes de l'IEV sont cohérents par rapport à d'autres (que la PEV et la politique de développement) politiques d'aide extérieure de l'UE (IFE et politiques sectorielles de l'UE)

Les priorités de l'aide extérieure de l'UE sont définies dans l'ensemble de politiques présentées au CJ52. Les documents de planification et de programmation de l'IEV à haut niveau font souvent référence à ces priorités, principalement (i) parce qu'elles font partie du Règle-

ment IEV (Article 5), mais aussi (ii) parce qu'elles jettent les bases saines pour le développement des axes clés de la programmation de l'IEV. Dans les documents de programmation des niveaux inférieurs, les besoins spécifiques des pays partenaires remplacent le cadre général des priorités de l'aide extérieure de l'UE en tant que référence pour l'élaboration des actions (voir 3.5.1). Cependant, les priorités de l'aide extérieure de l'UE restent présentes en termes de conformité de ces documents avec le Règlement IEV. Le processus de contrôle qualité de la DG NEAR assure que la cohérence est garantie, et ce, avec succès. (I-531)

Dès lors, la congruence générale entre les IFE n'est pas remise en question. Chaque IFE a une orientation géographique ou thématique différente, ce qui explique que les objectifs spécifiques varient tout naturellement. Des efforts tout particuliers sont nécessaires pour assurer la complémentarité de ces objectifs spécifiques à travers les IFE actifs dans la même région. L'UE dispose d'un certain nombre de plateformes d'échange et de canaux de communication pour assurer la coordination à ce sujet; certains opèrent de façon permanente ou régulière, d'autres de façon ad hoc ou informelle. Elles sont toutes utilisées par les services de l'UE actifs dans le voisinage pour élaborer des approches politiques communes, des interventions communes (conjointes) ou coordonnées, des synergies, pour assurer une complémentarité et une cohérence pour des résultats et des impacts améliorés, et enfin pour atteindre les objectifs de chaque IFE. Les mécanismes de consultation interservices sont essentiels, les plus importantes étant les réunions du Groupe d'appui à la qualité. Mais la congruence entre IFEs est également la responsabilité des cadres supérieurs et, sur le terrain, des DUE. Le degré de leur succès varie, mais une appréciation plus profonde de leurs forces et faiblesses individuelles dépasserait la portée de cette évaluation. En raison de la coordination fréquente, les IFE individuels sont bien alignés les uns aux autres (en fonction de leurs objectifs et étant régis par les mêmes priorités globales), en particulier au niveau du Siège, mais moins sur le terrain où plusieurs réinterprétations peuvent avoir lieu selon le contexte local. Aucune divergence ou lacune majeure n'a pu être identifiée. En raison de la nature contraignante du Règlement de l'IEV et de RCMEO, cette cohérence se distille automatiquement dans tous les documents de programmation et aucune preuve de programmes contradictoires n'a été trouvée.

Néanmoins, la programmation de l'IEV à l'échelle nationale n'a pas toujours suffisamment pris en compte les objectifs spécifiques des autres instruments ou les priorités politiques d'autres DG concernées. Par exemple, le CUA au Liban et en Jordanie ne faisait aucune mention du thème de la migration, même s'il s'agit d'un secteur de concentration de l'ICD et de plusieurs DG (HOME, ECHO) actives dans ces pays. Lorsque la crise syrienne a mené à un flux massif de réfugiés vers ces pays, ce manque d'attention est devenu problématique. En général, les problèmes de congruence sont les plus susceptibles d'émerger dans les cas où certaines parties prenantes (comme la DG NEAR, d'autres DG compétentes, le SEAE, et les DUE) n'ont pas été impliquées dans l'élaboration de documents de programmation de base ou quand il manque des informations sur le contexte, les besoins et la capacité au niveau global et non recueillies sur place. La prévention de crises est identifiée comme un objectif de l'IEV et gagne en substance en raison de la situation actuelle dans le voisinage et à travers la réorientation de la PEV sur la stabilisation. En conséquence, l'IEV est confrontée au dilemme de maintenir l'équilibre entre son accent initial sur le développement durable à long terme et le besoin émergent de répondre à des crises, des tensions sociales et des conflits à court terme. La majorité des actions dans le cadre de l'IEV qui comportent une composante relative à la prévention de crises ou l'atténuation des tensions portent sur des situations de crise aiguë ou de post-crise et évitent l'aggravation potentielle de la crise. Cet aspect clé intervient dans la stabilisation, par exemple, par le biais de l'appui budgétaire à court terme pour la Tunisie en vue de maintenir le pays stable du point de vue macro-économique ou le soutien en matière d'hébergement des communautés de réfugiés au Liban et en Jordanie. Mais le soutien est accordé largement dans le contexte de réponse en cas de déclenchement de crises. La part des ressources de l'IEV allouée à la réelle prévention de crises, reconnue comme l'approche au meilleur rapport coûts-efficacité en faveur de la stabilisation, est plutôt faible. Par la prévention des crises, nous comprenons un soutien souple aux capacités inhérentes des sociétés pour faire face à des intérêts conflictuels sans recourir à la violence, étendu à la gestion des conflits ou des crises économiques avec des potentiels déstabilisateurs. Même si un nombre important d'actions comporte des mesures

de prévention potentielle de crises à venir, aucune ne vise spécifiquement les situations de pré-crisis (environ 2% des engagements de l'IEV).⁴⁸ En soit, cela ne constitue pas une grande contrainte, puisqu'il existe un instrument thématique spécialement dédié à la réponse aux crises et à la prévention de crises – l'IcSP, qui fonctionne en complément des programmes de l'IEV.

L'IcSP a des procédures adaptées en vue d'agir plus rapidement, en dehors de l'approche programmée et d'un accord formel avec les pays partenaires, ce qui représente un avantage comparatif dans des cas urgents. La durée de ses actions étant limitée à un maximum 18 mois, un suivi de l'IEV en termes de résultats durables est visé. Pour une meilleure coordination, l'IPE/IcSP est continuellement en discussions avec les DUE et dispose de personnel dans les délégations. La DG NEAR peut aussi utiliser l'IcSP pour des projets ou approches pilotes mais peut rarement avoir recours à cette solution en raison des fonds limités. Statistiquement parlant, 70% des fonds de l'IcSP sont consacrés à la réponse aux crises et ne sont disponibles qu'en situations de crise (Article 3 du Règlement IcSP), même si aucune déclaration formelle de crise ne soit nécessaire. La consolidation de la paix et la prévention de conflits représentent uniquement 9% des ressources, dont une partie est réservée au renforcement des capacités des acteurs locaux en matière de capacités d'avertissement précoce et de réaction. Elles représentent la partie programmée de l'IcSP, telle que définit dans l'Article 4 de son règlement. Le volume global de ces actions référant à l'Article 4 (légèrement au-dessus de 4 millions d'euros)⁴⁹ est extrêmement faible par rapport aux défis affrontés. Malgré son orientation ciblée, il serait donc erroné de penser que l'IcSP peut couvrir la réponse aux crises et la prévention de crises à lui seul et que d'autres instruments ne devraient pas investir dans ces domaines. Il devrait y avoir un effet cascade : les actions des autres instruments – et en particulier de l'IEV – doivent développer un angle de la prévention de crises, tout spécialement dans les régions instables.

Il est parfois difficile de distinguer entre la réponse aux crises, qui comprend également la prévention de la récurrence de crise, et la prévention de crises en soi. Certaines activités de réponse se sont transformées avec le temps en activités de prévention et inversement, mais au total la prévention de crises à court et à moyen terme semble marginalisée dans le contexte du voisinage. Le manque d'appréciation de la sensibilité aux conflits (la longueur de la préparation des mesures programmées et de la plupart des mesures spéciales – à l'exception de l'Ukraine en 2014) dans la préparation et la programmation de programmes, renforcé par les contraintes procédurales en termes de prise de décisions, oblige à faire prévaloir la gestion de crises sur la prévention de crises.

Dans la même lignée, le FFUE pour les réfugiés syriens a été établi en réponse aux impacts économiques, politiques et sociaux du conflit syrien. Certaines de ses actions vont, cependant, plus loin d'atténuer les impacts des crises et des conflits sur la population. Par exemple, en réduisant les tensions qui, autrement, approfondiraient la crise ou en liant l'aide d'urgence et résilience. La situation est différente pour le FFUE d'urgence pour l'Afrique qui se concentre sur le développement des régions d'origine des migrants afin de réduire l'ampleur du « push factor ».

Le dialogue politique via le SEAE contribue à la prévention de crises s'il est utilisé comme système d'alerte par les gouvernements, mais la plupart du temps sans actions afférentes dans le cadre de l'aide de la CE. Le mécanisme est mis en place mais les informations disponibles sont insuffisantes pour mener une appréciation détaillée. (I-532, I-533 and I-534)

3.5.4 CJ54: Les programmes de l'IEV sont complémentaires et suscitent des synergies avec les autres instruments de financement de l'aide extérieure

La DG NEAR a fait preuve d'une capacité appréciable de coordination des ressources de l'IEV avec d'autres instruments externes de l'UE à apporter une réponse unique aux besoins des pays partenaires, même imprévue. Cependant, les résultats de ces efforts ont été jugés

⁴⁸ Basé sur une liste (fournie par l'Unité B3 de la DG NEAR) des projets qui couvrent potentiellement la prévention de crises, voir I-532 dans Vol. 2.

⁴⁹ Voir I-532 dans Vol. 2 pour un tableau présentant les projets concernés tels qu'identifiés lors des entretiens avec l'IPE.

relativement limités en termes de synergies opérationnelles, en particulier, en matière de mise en commun des fonds. De nombreuses actions financées par les IFE thématiques sont des actions à court terme et bénéficieraient d'un soutien à plus long terme à travers des programmes IEV. Cela est d'autant plus important pour les actions de l'IcSP. La mise en commun des IFE thématiques ne concernent que quelques projets explicitement prévus dans le Règlement. Les exemples mentionnés lors des entretiens émanent de l'IEDDH, et de l'ICD/OSC-AL, qui sont donc en tant que tel liés au soutien à la société civile, auquel se réfèrent tout spécialement plusieurs articles du Règlement de l'IEV. La rigidité des allocations initiales en termes de ressources financières et humaines entre les IFE actifs dans le voisinage limite la capacité à adapter les réponses de l'UE face aux situations de plus en plus changeantes, qui requiert des solutions imaginatives avec des coûts de transaction raisonnables (réserve de flexibilité, FFUE).

En ce qui concerne les autres IFE, un contexte réglementaire commun partagé (entre autres, les lignes directrices de « Mieux légiférer », le RCMEQ, le Règlement financier) ainsi qu'un cadre partagé dans la politique de développement de l'UE assurent un niveau général de complémentarité. Cela découle principalement de l'orientation spécifique des IFE thématiques (sous-domaines thématiques), du caractère des activités (p. ex. actions d'urgence), des catégories spécifiques des bénéficiaires (p. ex. OSC et autorités locales dans le cas de l'ICD, défenseurs des droits de l'homme avec l'IEDDH) et les activités de coordination mises en œuvre au niveau du Siège et des DUE. Cette complémentarité juridique et globale est cohérente par rapport à la « théorie du changement » de l'UE pour le développement mais pas nécessairement avec l'attention accrue accordée à la stabilisation dans le voisinage.

La plupart des efforts de coordination entre l'IEV et les autres IFE sont réalisés au niveau des DUE qui ont pour mandat de concevoir les actions/programmes bilatéraux de l'IEV. Les DUE jouent un rôle central dans la coordination des IFE: dans les pays où du personnel travaille uniquement sur un IFE spécifique, la coordination avec la DUE se fait au jour-le-jour (en partagent leurs locaux). Dans les pays où il n'existe pas de tel « personnel IFE », la DUE est chargée de travailler sur ces instruments par elle-même (gestion/suivi de la programmation et de la mise en œuvre).

Dans plusieurs cas, une mise en commun de fonds pour un seul appel à propositions entre l'IEV et l'ICD/OSC-AL a été créée puisque les deux instruments partagent une approche très similaire dans leur appui à la société civile.

La nécessité de l'appui macro-financier de l'UE est exceptionnellement élevée à cause de l'instabilité géopolitique et économique actuelles du voisinage. Par conséquent, l'AMF est considérée comme un instrument majeur dans la boîte à outils de l'action extérieure de l'UE (par ex., par tous les CdC par le biais de l'enquête téléphonique sur l'IEV). Preuve en est que la CE planifie de quadrupler la capacité de prêt de l'AMF, passant ainsi de 500 millions d'euros à 2 milliards d'euros. La DG ECFIN coopère très activement avec la DG NEAR à la formulation et la conception d'une opération. Par conséquent, le cadre stratégique de l'IEV est tenu compte et, dans la mesure possible par les objectifs macroéconomiques, les conditions sont élaborées pour atteindre les objectifs clés pour la réforme sectorielle ciblée par les programmes de l'IEV et le dialogue de politiques. (I-541 and I-543)

Dans la même lignée, DG ECHO collabore étroitement avec la DG NEAR (IEV) pour la réponse humanitaire aux crises et aux conflits. Une attention accrue est accordée à la coordination d'un portefeuille de développement de l'UE avec des projets ECHO, notamment en ayant les bureaux de la DUE et de l'ECHO dans les mêmes locaux. Des cadres communs d'aide humanitaire et de développement ont été développés en Jordanie et au Liban dans le but d'assurer une division du travail appropriée entre l'IEV et les lignes budgétaires humanitaires. En outre, la DG ECHO agit sur un éventail plus large d'activités au long de l'approche LRRD, dans le but de combler le fossé avec les priorités de développement de l'IEV. Une section des propositions d'action d'ECHO est consacrée à la coordination avec les acteurs et les programmes de développement.

Malgré cette appréciation globalement positive, la coordination (avec les IFE) va rarement au-delà d'une complémentarité plus ou moins formelle, et au mieux, d'un cofinancement d'actions qui ciblent les mêmes bénéficiaires par deux ou plusieurs instruments. Leur renforcement mutuel relève seulement d'une perspective à long terme, si et quand les pro-

grammes réaliseront les résultats attendus. L'IcSP apparaît comme une exception, avec une forte complémentarité avec les programmes de l'IEV. (I-542) D'une manière plus large, les ressources disponibles ne correspondent pas aux ambitions/objectifs (de l'aide extérieure et de chaque instrument, en particulier). A travers les échanges avec d'autres équipes d'évaluation couvrant des IFE thématiques, il est évident qu'un manque structurel de ressources force les IFE thématiques à se concentrer sur leurs objectifs individuels plutôt que sur les synergies avec les Instruments géographiques. L'allocation globale 2014-2020 pour les actions extérieures ne facilite pas la complémentarité entre les instruments et donc l'exhaustivité de la réponse de l'UE et à la stabilisation durable du voisinage.

La cohérence avec l'IEV n'est pas spécifiquement abordée dans les règlements individuels, mais apparaît dans plusieurs documents de programmation de l'IEDDH et de l'ICD/OSC/AL. Les deux instruments ont été spécialement conçus par souci de complémentarité avec les instruments géographiques, ce qui constitue leur valeur ajoutée. Cette vision est confirmée dans l'enquête conjointe par sept DUE sur huit ayant jugé positivement la cohérence globale les autres IFE (à savoir, principalement IcSP, IEDDH et le ICD/OSC). La même observation s'est confirmée dans le cadre de l'enquête sur l'IEV, du moins, dans le sens que la complémentarité entre les IFE n'était pas perçue comme problématique par les CdC. En général, l'IEV accordait un soutien large englobant tous les secteurs, tandis que les autres IFE ciblés sur les questions plus spécifiques à l'intérieur de leur secteur de concentration ("niches" dans le contexte de l'IEV, dans lesquels les fonds de l'IEV sont plus élevés que ceux des IFE thématiques). Les défis, au contraire, ont émergé dans certains secteurs, comme la migration, où la multitude d'outils de mise en œuvre impliqués a rendu le soutien de l'UE plus fragmenté aux yeux des partenaires. En outre, même si la coordination avec les IFE n'était pas considérée comme problématique par les CdC, elle n'était pas identifiée comme un point à améliorer ces dernières années.

La complémentarité avec la BEI (et la BERD) était indiqué comme une dimension importante des instructions de programmation de l'IEV (2013). La BEI opère largement dans la région IEV, surtout dans les secteurs du développement économique du secteur privé, des infrastructures des transports et de l'environnement. Dans la région de l'Est, la BEI a mis en œuvre des actions individuelles, tandis que dans le Sud, les actions de la BEI sont encadrées par la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), un fonds fiduciaire global, géré par la BEI. La coordination avec la BEI (ainsi qu'avec la KfW et l'AFD) est mentionnée dans les instructions de programmation de l'IEV, en matière de financement innovant (mixage), spécialement via le FIV. Les délégations sont invitées à identifier des moyens et des secteurs où le FIV (et donc, la BEI) pourrait être utilisé pour soutenir les priorités bilatérales pendant la phase de programmation. Les documents de programmation individuels (CUA, PA) y font référence. Ils soulignent la nécessité d'établir des complémentarités et des synergies avec les actions de la BEI. Du côté de la BEI, la complémentarité des programmes de l'IEV est l'une des lignes directrices des actions conforme au code de conduite.

Dans la plupart des cas, la complémentarité entre les programmes bilatéraux et les actions de la BEI semblent être assurée par leur orientation différente. Les activités de la Banque portent principalement sur les projets d'infrastructure à grande échelle (par ex., la modernisation des chemins de fer en Moldavie ou l'appui à la reconstruction et la remise à niveau des autoroutes en Géorgie), ou d'autres projets financièrement exigeants (tels que le développement du secteur privé, les PME, l'efficacité énergétique et le changement climatique) qui participent à la stabilité globale et à la prospérité de la région. Ces dernières années, l'importance était de coordonner les bureaux des DUE et ceux de la BEI sur place par des contacts formels et informels fréquents. La tendance est de partager les mêmes bureaux pour approfondir la coordination et les complémentarités. Le FIV achemine les fonds de l'IEV (décisions spécifiques et annuelles), qui permettent un effet de levier des fonds encore plus large. Il s'agit d'un outil utile souvent utilisé par la BEI à cet effet. Les programmes bilatéraux, d'un autre côté, portent davantage sur l'appui à l'agenda des gouvernements partenaires ou à l'augmentation de la capacité des parties prenantes dans un secteur précis. (I-544)

3.5.5 CJ55: Les programmes de l'IEV sont complémentaires et suscitent des synergies avec les interventions des EMUE et les autres bailleurs de fonds

Les Etats membres de l'UE sont actifs en termes de soutien à la mise en œuvre des objectifs stratégiques de l'UE dans la région IEV en accordant des fonds (en fonction de leurs aptitudes financières et leur orientation en matière d'affaires étrangères) mais aussi par leur connaissance politique et "technique" des services compétents de l'UE à la DG NEAR, au SEAE et dans les DUE. Les EMUE sont consultés par le comité de l'IEV au Siège (élaboration des politiques et programmation des actions/programmes IEV dans les sous-régions) et au niveau des pays, en coopération avec les DUE dans le cadre de forums économiques et politiques existants et des plateformes de coopération. Les échanges entre la DG NEAR/SEAE et les EMUE sont organisés de part et d'autre (avec un contact au niveau politique au moins tous les six mois) et de manière plus ad hoc (quand cela s'avère nécessaire). Le Comité IEV se réunit fréquemment (environ 6 fois par an). Dans les pays partenaires, les représentants des EMUE rencontrent les DUE assez souvent: au moins deux fois par mois).

En ce qui concerne leurs modèles respectifs, les documents de programmation de l'UE dans le cadre de l'IEV doivent tenir compte des questions de complémentarité et de coordination. Dans les différentes sections, ils se penchent sur les EU MS et les autres donateurs. Ils présentent brièvement les critères clés dont il faut tenir compte, la coordination, la complémentarité et les synergies.

Bien que les EMUE et la CE/le SEAE appartiennent à une « entité européenne » plus large, ces parties ont souvent agi de manière incohérente pour de nombreuses raisons. Cela s'explique par le fait que dans des pays avec un gouvernement et une administration publique faibles, la coordination entre les donateurs est limitée et que dans les pays avec des gouvernements forts ceux-ci tentent de mettre les agences de coopération en concurrence les uns avec les autres. Il en résulte une « compétition » entre donateurs, en particulier, en matière de financement de projets qui sont pertinents pour leurs propres objectifs stratégiques (par ex., en Ukraine). (I-551 and I-553).

Cependant, les treize DUE ayant répondu à l'enquête téléphonique sur l'IEV sont d'avis que la coordination avec les EMUE s'est améliorée ces dernières années. Dans l'un de notre cas d'étude, en Égypte, le financement de l'UE et l'expertise des EMUE ont été combiné en un programme spécifique visant plusieurs secteurs (justice; GFP, la réforme de administration ; héritage culturel, etc.), en mettant en commun les subventions accordées par l'UE et par l'EM, ou en conjuguant les subventions de l'UE aux prêts des EM (FIV). Plus généralement, les améliorations sont soulignées – bien que moins consensuelles – en termes de complémentarité dans le dialogue de politiques et la Programmation Conjointe, y compris la division du travail. (CJ42). Quant à ce dernier, les EMUE ne sont pas enclins à l'approfondir: la complémentarité entre programmes est jugée faible et les synergies encore plus faibles. Les résultats des missions sur le terrain reflètent exactement ce jugement: la coordination générale s'est améliorée, il y a eu une faible augmentation de la programmation conjointe mais les problèmes persistent dans la transposition de la coordination au niveau des projets et au niveau national en complémentarité opérationnelle et en quête de synergies concrètes.

En outre, de par leur cadre de participation à la mise en œuvre de l'IEV au sens global, les EMUE sont très impliqués dans la programmation des interventions de l'Instrument. D'une manière générale, leur participation est mise en œuvre soit par des agents statutaires dans leurs ambassades ou par des membres des Agences de la coopération au développement. Les DUE constituent le principal acteur pour l'élaboration des programmes de l'IEV (des forums régionaux tels que l'UpM contribuent à la programmation régionale, gérée de manière centralisée au Siège). Pour la programmation pluriannuelle, les délégations sont responsables de contacts et de consultations réguliers avec les autorités et les autres parties prenantes pour l'élaboration de projets de programmes. Toutefois, le rôle du Siège est essentiel, par exemple, lorsqu'il s'agit de consultations interservices, de validation politique, de dialogue stratégique avec le PE et de concevoir les opérations pour les programmes plurinationaux.

Les exercices de Programmation Conjointe ne sont pas encore très avancés, même s'il y a eu du progrès (dont la Palestine est le meilleur exemple). Il convient de noter que neuf des 14 pays évalués par le biais de rapports EAMR en 2015 ont pris des mesures importantes

pour développer les analyses et stratégies conjointes. L'examen des appréciations/documents de programmation relatif à la Programmation Conjointe et de l'évaluation récente de la Programmation Conjointe révèle, toutefois, que la qualité du résultat d'un processus si long et laborieux est très faible. Dans certains cas, les faiblesses sont liées la faiblesse des contributions des experts externes. Dans la plupart des cas, c'est la capacité d'analyse et de programmation stratégiques qui n'est pas partagée de manière équitable parmi les participants (notamment, les parties prenantes locales), mais aussi, des « petits » EMUE qui ne disposent pas de capacités techniques suffisantes pour participer de manière constructive à un tel exercice (voir également JC 3.4.2). Les délais dans ce domaine sont contraignants. En conséquence, même si la Programmation Conjointe est largement plébiscitée, elle n'est pas mise en œuvre de façon effective dans tous les pays (par ex. en Ukraine) pour des raisons d'organisation plus large de la coordination des donateurs.

Cela s'inscrit dans les observations formulées par les CdC dans le cadre de l'enquête sur IEV, qui montre une augmentation en termes de quantité et de qualité sur ces dernières années mais qui entrevoit la nécessité de faire plus et que travailler ensemble se limite aux domaines spécifiques (comme la formation professionnelle). Les missions sur le terrain ont montré que l'UE est le plus grand bailleur de fonds dans chacun des pays partenaires et donc habituellement dirige tous les efforts pour une coordination globale de toutes les activités des donateurs dans un pays (en Géorgie, en Égypte et en Tunisie), soit en soutenant l'autorité compétente du pays partenaires dans ce sens, soit en mettant en œuvre sa propre coordination. Quand la DUE n'a endossé aucun de ces rôles (ou était dépassée par l'influx d'aide rapide et considérable comme en Ukraine), les activités des donateurs (y compris, de l'UE et des EMUE) deviennent compétitives avec un risque accru de faible efficacité et de chevauchement des activités. (I-552 and I-554)

3.6 QE 6 : Effet de levier

Dans quelle mesure l'IEV peut soulever des fonds supplémentaires ou avoir un effet de levier en termes d'engagement stratégique et politique?

Il est trop tôt pour évaluer dans quelle mesure l'IEV a amélioré l'effet de levier des ressources de l'UE sur les réformes structurelles, étant donné que peu de programmes ont démarré leur phase de mise en œuvre. Cependant, les résultats attendus des programmes d'appui budgétaire engagés sont encourageants. Le mixage au sein de la famille européenne – et dans une moindre mesure au sein des institutions financières internationales – s'est avéré être un moyen efficace pour attirer des ressources supplémentaires propices à la réalisation des objectifs de l'IEV par le biais de projets d'infrastructure (FIV) ou en soutenant le développement du secteur privé (BERD, BEI). Les fonds IEV alloués aux Fonds fiduciaires de l'UE n'ont pas induit la mise en commun de fonds de la part des EMUE, au degré escompté.

La capacité de **dialogue de politiques et de coopération politique de l'IEV a eu un effet de levier en matière de mise en œuvre durable des priorités approuvées dans quelques pays seulement** pendant la période de l'évaluation, principalement au Maroc, en Géorgie et en Tunisie. L'Ukraine et potentiellement, l'Égypte améliorent également leur champ de réformes sponsorisées par l'IEV mais ces dernières sont limitées à des domaines « techniques » (énergies renouvelables, développement urbain). Dans les autres pays du voisinage, de nombreux facteurs qui restent hors du champ d'action de l'UE (par ex. la faiblesse politique, les revenus pétroliers, les conflits en cours, les alliances régionales divergentes, etc.) représentent actuellement des obstacles en termes d'effet de levier.

Le principe du « plus pour plus » est apprécié par les pays partenaires qui ont été récompensés pour leurs réalisations dans le domaine politique. Cependant, **les montants ne représentent pas des incitations réelles pour les pays à revenu intermédiaire** en vue d'approfondir ou d'initier des réformes qui peuvent avoir des coûts politiques élevés dans un contexte social et politique instable.

L'IEV fournissait le cadre et les ressources pour mobiliser des fonds supplémentaires, soit via la facilité de mixage préexistant – FIV (avec un effet de levier financier de 1 :8,6 en 2014 et de 1 :6,9 en 2015), soit par des initiatives récentes comme les FFUE (par exemple, les ressources obtenues par les EMUE atteignent un peu plus de 10% de la contribution du Budget de l'UE).

Les DUE recherchent l'effet de levier au niveau des projets, soit via le partenariat avec les EMUE et les IFI (ces derniers remportant plus de succès ces derniers temps), soit favorisant les contributions aux budgets nationaux. **Il existe plusieurs exemples de réussite en termes de mise en commun des fonds au niveau des projets.** D'autres mises en commun de fonds, telles que les partenariats public-privé ou les schémas reposant sur les versements émanant de la diaspora, n'ont pas été utilisées jusqu'ici pour de multiples raisons (par ex., un risque souverain important ou le manque de cadre légal approprié).

3.6.1 CJ61: Dans les interventions IEV/IEVP, l'UE fait un usage stratégique des dialogues politiques et de politiques en tant qu'effet de levier pour engagement/réformes stratégiques et politiques dans les pays partenaires et de la mise en œuvre par les partenaires d'objectifs conjoints approuvés

Les dialogues politiques et de politique forment une part importante de la PEV. La COM 2011 « Stratégie nouvelle » introduit – ou du moins, met l'accent sur – l'implication d'interlocuteurs nationaux dans le dialogue. Une section entière de la communication est consacrée à « l'intensification de notre coopération politique et de sécurité », qui se concentre, en effet, uniquement sur les questions d'ordre politique. L'importance attachée au dialogue politique est également démontrée. Suite à l'adoption de la PEV révisée en 2015, des adaptations ont été apportées: i) le degré de priorité donné aux domaines de coopération préexistants en accentuant la prédominance de la sécurité, la migration et le développement du secteur privé; et ii) la priorité accordée au dialogue politique en gardant la même approche du dialogue de politiques, par exemple, en orientant systématiquement les dialogues de politiques vers tous les domaines de coopération avec toutes les parties prenantes.

Le Règlement IEV de 2014 établit le rôle clé du dialogue dans ces activités dans son préambule (« *L'Union promeut, développe et consolide, d'une part, les valeurs de liberté, de démocratie ainsi que d'universalité, d'indivisibilité et de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et, d'autre part, les principes d'égalité et de respect de l'état de droit sur lesquels elle est fondée, par le dialogue et la coopération [...].* »). Il ne fait aucune référence au dialogue de politiques à l'exception de l'Article 5 qui stipule qu'un tel dialogue doit être coordonné avec les EMUE.

D'une manière générale, la différenciation est prise en compte dans le processus de programmation (sous la forme de 5 éléments du Règlement IEV (Article 4(1))). Les entretiens auprès du Siège et des DUE confirment que les domaines clés des dialogues politiques et de politiques qui ont lieu au niveau national ne sont toutefois pas clairement reflétés dans les documents de programmation nationale – documents partagés entre l'UE et les pays partenaires – qui visent, tout particulièrement, les priorités approuvées et partagées. (I-621)

Les DUE ont joué un rôle déterminant en rassemblant les gouvernements et les OSC dans un dialogue intense sur les questions clés de l'IEV. Les programmes régionaux sont également au cœur du contexte fréquent du dialogue de politiques, dans l'attente implicite que le dialogue s'étende à un dialogue politique entre pays affectés par des crises qui se prolongent.

Dès lors, le Règlement a jeté les bases d'une utilisation plus stratégique des dialogues politiques et de politiques, qui s'est matérialisé au travers du travail du SEAE et de la DG NEAR, qui établit les dialogues politiques et de politique comme outils majeurs applicables aux activités de l'IEV. Par conséquent, les dialogues politiques et de politique ont été surtout bénéfiques en termes de réalisation des objectifs de l'UE dans le contexte de combinaison de l'approche incitative, de responsabilité mutuelle et de différenciation telle qu'énoncées dans le Règlement. Cette nouvelle approche utilise les dialogues politiques et de politiques avec les pays partenaires pour déterminer le meilleur « mélange » d'actions afin que les fonds IEV maximisent les effets attendus dans le pays, et dans la région. Dans cette perspective, les dialogues politiques et de politique sont utilisés stratégiquement dans le cadre de l'IEV. (I-611).

Les rapports d'avancement indiquent que les réformes politiques dans le voisinage ne progressent pas à la même vitesse. Le rapport de 2014, année la plus récente ayant fait l'objet d'un rapport global, dépeint une situation globalement négative en termes de réformes politiques à l'exception d'un ou deux pays qui ont suffisamment progressé pour servir d'exemples de bonnes pratiques. De ce point de vue, 2014 est largement reconnue une année particulièrement mauvaise dans le voisinage. Les rapports d'avancement par pays de 2015 font état d'un tableau plus nuancé, du moins dans les pays non affectés par les crises en Ukraine, en Syrie et en Libye. Cette motivation nouvelle en faveur des réformes, est, cependant, trop limitée au niveau régional et trop récente pour évaluer si le dialogue est un facteur moteur à l'origine des progrès enregistrés.

D'après les EAMR et les entretiens avec les DUE, le dialogue de politiques est considéré comme limité dans la plupart des pays. Une vision plus positive émerge de l'enquête sur l'IEV dans laquelle plusieurs DUE ont souligné le fort effet de levier des dialogues politiques et de politiques mais uniquement dans certains secteurs. Seuls trois DUE répondantes sur 13 indiquaient un effet de levier potentiellement significatif des dialogues politiques et de politiques au niveau national. Les résultats les plus représentatifs émanent du dialogue de politiques dans le cadre des opérations d'appui budgétaire, bien que durant les missions sur le terrain, plusieurs personnes interrogées ont mis l'accent sur le fait que les objectifs poursuivis par l'UE via le dialogue sont plus larges avec des intérêts géostratégiques et géopolitiques marqués à défendre. En outre, la perception du dialogue par les parties prenantes locales (gouvernements, OSC et IFI) est plutôt positive. Ces dernières insistent sur le fait que le dialogue s'est avéré important dans l'identification des priorités de développement dans la conception des réponses appropriées dans le pays. (I-612)

Les rapports EAMR et les enquêtes sur l'IEV font état de progrès dans la mise en œuvre des programmes nationaux financés par l'IEV. Néanmoins, la vitesse de progression et de réussite des interventions est plutôt mitigée: Le Maroc et la Géorgie sont considérés comme des

« pays performants » en la matière. L'alignement des programmes de l'IEV sur les priorités des pays partenaires et le niveau raisonnable d'appropriation ont été identifiés comme des facteurs favorables clés. L'Ukraine a accentué la valorisation des objectifs conjoints, mais n'est pas en mesure de progresser tant que la capacité de son administration publique n'est pas renforcée.⁵⁰ Quelques gouvernements se sont montrés réticents ou trop faibles pour mettre en œuvre les réformes (Algérie, Liban, Moldavie). Dans la plupart des pays, les progrès en la matière dépendent largement des secteurs. (I-613).

3.6.2 CJ62: L'approche incitative dans le cadre de l'IEV (programmes faïtiers, fourchettes) a un effet de levier sur l'engagement/réformes politiques et stratégiques dans les pays partenaires et la mise en œuvre des objectifs conjoints approuvés par les pays partenaires

L'approche incitative a été popularisée comme le principe «plus pour plus», c'est-à-dire récompenser des réformes par un soutien accru. Il est appliqué dans le cadre de l'IEV à travers deux mécanismes: les programmes faïtiers et les fourchettes +/- 10% des enveloppes indicatives. Les programmes faïtiers sont attribués annuellement. En principe, l'approche incitative ne se limite pas aux allocations financières supplémentaires de l'IEV, incluant d'autres incitations telles que «un accès accru au marché de l'UE, une mobilité plus facile à l'UE⁵¹ et une coopération sectorielle plus profonde (par exemple, accès aux programmes et agences de l'UE) ». Les dernières incitations clés se sont révélées difficiles à utiliser et, en plus, à utiliser en combinaison avec les propres mécanismes financiers de l'IEV. Ainsi, il n'est pas surprenant que l'efficacité des programmes faïtiers est jugée limitée par les DUE, chargées de leur gestion. Les réponses issues de l'Enquête conjointe confirment ce jugement, tout comme les visites sur le terrain. Les programmes faïtiers sont appréciés par les pays partenaires récompensés pour leurs réalisations dans le domaine politique. Les montants alloués ont une valeur ajoutée politiquement significative, mais les montants eux-mêmes ne représentent pas des incitations réelles pour les pays à revenu intermédiaire pour approfondir ou initier des réformes qui peuvent avoir de retombées politiques élevés dans un contexte social et politique instable. Le mécanisme a permis d'étendre la portée des réformes déjà convenues, mais n'a guère incité les pays partenaires à des réformes supplémentaires ou plus profondes (par ex. la Tunisie).

Si le Règlement IEV décrit clairement ce dispositif de récompense, l'approche incitative est souvent considérée par les Service concernés comme un mécanisme pour disséminer des réformes politiques en utilisant des récompenses financières et l'impact positif sur la réputation des « gagnants ». Cette compréhension au sens large ne semble être efficace pour deux raisons : d'une part, à cause du manque de volonté ou de capacité des pays partenaires en situation de crise d'entamer des réformes nécessaires pour recevoir la récompense, et, de l'autre part, en raison de la faible communication de l'UE sur les bénéficiaires (conférences de presse, séminaire régional) pour maximiser la visibilité. En outre, les pays les plus performants sont bien connus et ne sont pas nombreux dans le voisinage actuel. Pour eux, les programmes faïtiers sont accordés pratiquement à l'avance, ce qui réduit l'incitation pour prendre plus de risques. Dans le cas de la Tunisie, l'incitation financière a été encore réduite par la compréhension du gouvernement selon laquelle la Tunisie est une priorité stratégique pour tous les donateurs occidentaux et ne dépend pas des récompenses pour s'assurer qu'elle reçoit de l'aide financière. Dans les pays confrontés à une situation de crise aiguë (par exemple, l'Ukraine), l'approche incitative ne joue pas un rôle important car les circonstances nécessitent des mécanismes d'aide plus rapides et inconditionnels (par exemple, des mesures spéciales). (I-623 et I-625) Les fourchettes de +/- 10% appliquées à l'enveloppe indicative initialement convenue selon les réalisations des partenaires concernant leur programme de réformes n'ont pas été effectivement utilisées. Même si ces fourchettes n'étaient pas destinées à des fins de flexibilité de la gestion financière, elles étaient effectivement utilisées comme réserve de flexibilité, comme étant directement gérables par

⁵⁰ Une importante opération financée par l'IEV pour le soutien au PAR a été convenue à la fin de 2016, s'élevant à 105 millions d'euros et sera principalement mise en œuvre par le biais d'un appui budgétaire.

⁵¹ Notamment les plans d'action en matière de visas.

la DG NEAR sans nécessitant de temps supplémentaire pour les procédures de décision (le comité de l'IEV a été consulté). La crise de l'Ukraine et les engagements politiques de haut niveau de l'UE pour engager rapidement un soutien financier qui y sont liés ont épuisé la marge fournie par les fourchettes pour presque tous les autres pays partenaires. Par conséquent, pour certains des partenaires moins performants, l'enveloppe restante du CFP pourrait ne pas permettre d'honorer le plafond de -10%. La leçon a été apprise et plusieurs initiatives sont envisagées par le SEAE et la DG NEAR, notamment la «réserve de flexibilité» (I-622)

3.6.3 CJ63: La coopération de l'IEV a un effet de levier en termes de ressources supplémentaires – émanant des autres instruments de l'UE, des pays partenaires, des autres bailleurs de fonds, des dons de la diaspora, et du secteur privé

Bien que l'importance de recherché un effet de levier financier est évoquée dans le Règlement IEV, aucune solution spécifique ou explicite n'a été élaborée jusqu'au bout. (I-633) Ceci dit, les documents et les entretiens confirment que la mobilisation de fonds supplémentaires est une préoccupation central ciblée dans le cadre des programmes et par le personne (au Siège et dans les DUE). Il existe de nombreux exemples attestant de la réussite de l'effet de levier de fonds supplémentaires, principalement de la part des bailleurs de fonds et plus rarement des EMUE.

La FIV a été identifiée comme un mécanisme important pour mobiliser des fonds supplémentaires de financement de projets d'infrastructure, de soutien aux PME, à l'agriculture et d'autres projets en mettant les subventions du Budget de l'UE et des EMUE en commun et en utilisant les prêts de levier des autres Institutions financières européennes ainsi que les contributions des pays partenaires de la PEV, eux-mêmes.

Les entretiens avec l'Unité B3 de la DG NEAR ont confirmé que la marge de manœuvre financière repose sur le mécanisme du mixage (« blending ») de la FIV avec la BEI et la BERD depuis the 2009. En 2014, 16 nouveaux projets et deux contributions supplémentaires pour les projets en cours dans la région du voisinage ont reçu l'approbation finale du conseil d'administration de la FIV pour une contribution totale de 294,46 millions d'euros. Ces subventions ont mobilisé plus de 2,53 milliards d'euros de prêts auprès d'institutions financières européennes, c'est-à-dire pour chaque euro fourni par la FIV, une mobilisation de 8,60 d'euros de prêt ou d'investissement a été réalisée. En 2015, la situation était comparable avec des contributions de la FIV de 367 millions d'euros mobilisant des emprunts estimés à 2,17 milliards d'euros au total (effet de levier financier 1: 6,9). Au cours des deux années, environ deux tiers des fonds ont été attribués à des projets dans la région du Sud et un tiers à des projets dans la région de l'Est.

Au-delà de l'IFV, l'UE a récemment mis en place des FFUE pour une réaction plus rapide des crises et la résilience qui illustre la nouvelle stratégie de mise en commun et de mobilisation de ressources supplémentaires. Les ressources de l'IEV sont utilisées dans le Fonds Madad axé sur la crise des réfugiés en Syrie et sur la composante de l'Afrique du Nord, le FF de l'UE pour les urgences en Afrique axé sur la stratégie migratoire. Cependant, même si le FF Madad s'est avéré être un instrument appréciable de réponse conjointe de l'UE et des EMUE, son effet de levier financier se limite à un peu plus de 10% de la contribution du Budget de l'UE, qui englobe 381 millions d'euros/IEV, 243 millions d'euros/IAP et 16 millions d'euros/ICD). (I-631 et I-632)

Parallèlement à ces mécanismes, les DUE prennent des initiatives pour s'associer aux IFI et aux EMUE au niveau des projets. Les exemples de réussite en la matière ont été décrits lors de l'enquête sur l'IEV. Il s'agit notamment du programme de développement des PME actif en Géorgie, Ukraine et Moldavie, bénéficiant d'un montant de 19 millions d'euros de l'IEV et de 100 millions d'euros de la BERD. Les répondants à l'enquête ont décrit un effet de levier additionnel par le biais de programmes conjoints avec les EMUE. Le processus est en cours mais sur base des entretiens sur le terrain, il n'est pas perçu comme suffisamment attractif par les EMUE. Dans quelques cas, les budgets nationaux contribuent à augmenter l'effet de levier des ressources IEV.

Enfin, les fonds émanant du secteur privé (PPP) et les nouvelles ressources telles que les dons de la diaspora n'ont pas encore été exploités pour l'instant en raison du risque souve-

rain élevé des pays partenaires (dans le cadre des PPP) ou du manque de moyens financiers appropriés (pour de nouvelles ressources). Il convient de noter, cependant, que l'IFV a participé au financement de l'appui aux PPP, notamment aux installations solaires au Maroc.

4 Conclusions et recommandations

Le Règlement de l'IEV et la gestion par le SEAE et DG NEAR de la programmation et de la mise en œuvre de l'assistance relative à l'IEV sont adaptés aux objectifs poursuivis. Les principales spécificités du nouveau cadre réglementaire sont utilisées avec succès. L'instrument permet donc à l'UE de poursuivre les objectifs correspondants de sa politique extérieure. L'expérience et l'expertise des institutions européennes en matière de politiques intérieures et extérieures sont utilisées de manière appropriée. Leurs réponses aux défis émergents dans le voisinage ont été innovantes par rapport au fardeau réglementaire de la mise en œuvre de l'aide extérieure de l'UE. Bien qu'il soit **trop tôt pour évaluer l'efficacité, l'impact et la durabilité**, la planification et la formulation des premières actions dans le cadre de l'IEV promeuvent bien l'appropriation par les partenaires et le renforcement de leurs capacités institutionnelles. **Les programmes de l'IEV soutiennent les dialogues politiques et de politiques et contribuent fortement à instaurer des relations privilégiées avec les pays partenaires**, tel qu'attendu de la mise en œuvre de l'instrument. **L'IEV, l'IcSP (Instrument contribuant à la Stabilité et à la Paix), ECHO et l'assistance macro-financière d'ECFIN se renforcent mutuellement.** La complémentarité avec les autres IFE (IEDDH, ICDI/OSC-AL) est d'ordre plus général. Les efforts récents en matière de Programmation Conjointe et les deux Fonds fiduciaires de l'UE auxquels l'IEV contribue ont **renforcé la coordination avec les EMUE. La gestion est jugée d'un bon rapport coûts-efficacité.** La gestion financière est saine, grâce aux nombreux niveaux de contrôle et au faible taux d'erreur résiduel. **Le système de suivi et évaluation assure la production systématique de rapports** portant tant sur des données financières et administratives que sur les résultats opérationnels.

Néanmoins, l'évaluation identifie des **marges d'amélioration**, en particulier pour les spécificités clés du Règlement instituant l'IEV, à savoir la stratégie d'aide, la prise de distance avec l'approche du développement du FED, l'approche incitative, la flexibilité financière, la cohérence interne, la coordination et la complémentarité avec les autres IFE. L'IEV comme les autres instruments (et plus généralement l'action extérieure de l'UE) est confronté à un **décalage entre des objectifs très ambitieux, les intérêts spécifiques de l'UE dans la région et les ressources disponibles**. Par ailleurs, l'IEV, tel qu'il a été mis en œuvre, **a marginalisé la prévention à court et moyen termes des crises et des tensions qui est pourtant critique dans un voisinage de plus en plus instable et impactant de plus en plus directement les intérêts vitaux de l'UE**. La combinaison avec les actions des autres IFE (principalement l'IcSP) et outils du SEAE et de la DG NEAR, ne permet de compenser cette faiblesse que trop partiellement.

4.1 Cohérence globale de l'aide de l'IEV

Conclusion 1 – La cohérence globale de l'aide de l'IEV est bonne. Les programmes financés par l'IEV sont bien alignés entre eux et s'inscrivent bien dans le cadre stratégique général.

Le dialogue politique et de politiques de l'IEV, ses programmes et les outils financiers disponibles dans ce cadre répondent aux défis de développement du voisinage énoncés dans leurs mandats respectifs. Dans le cadre des priorités du Règlement de l'IEV, le SEAE et la DG NEAR sont capables d'adapter de manière efficace le soutien aux évolutions du cadre stratégique général, ainsi qu'aux priorités arrêtées avec des pays partenaires hétérogènes, que ce soit dans le cadre de leurs Accords d'association, de leurs ALECA et de leurs Priorités de partenariat. Le processus de programmation et le lancement récent de la mise en œuvre de certains programmes de l'IEV véhiculent les valeurs fondamentales de l'UE. Ils sont conformes soit à la politique sectorielle de l'UE et/ou à la coopération au développement de l'UE, en fonction des besoins. L'ensemble des valeurs renouvelées suite aux conclusions du Conseil sur la communication conjointe du SEAE et de la CE sur le réexamen de la PEV en 2015 est en train d'être intégré aux programmes de l'IEV (et IFE thématiques), grâce aux nouvelles instructions de programmation de 2016 et un soutien rapproché du personnel du SEAE et de la DG NEAR au Siège. Parmi les trois types de programmes prévus au Règlement, les programmes bilatéraux et plurinationaux (régionaux) forment un noyau relativement complémentaire, avec quelques incohérences (en particulier entre les pro-

grammes bilatéraux et régionaux) au niveau national. Les programmes transfrontaliers, par contre, ne font pratiquement pas partie de ce noyau. En vue d'une gestion flexible et réactive des fonds de l'IEV, le recours systématique à des cadres réglementaires et politiques larges et peu prescriptifs est un atout important. En contrepartie, cette approche dilue quelque peu l'essence des documents de stratégie et de programmation de l'IEV que ceux-ci sont supposés communiquer aux pays partenaires et au personnel des DUE.

Cette conclusion et les recommandations suivantes reposent principalement sur les constats des QE 1 et 5.

Recommandation 1a – L'UE devrait envisager de développer davantage l'information et l'orientation sur l'aide de l'IEV afin de renforcer la cohérence et de promouvoir un dialogue politique/de politique plus équilibré avec les pays partenaires. L'atteinte des objectifs de l'UE et la pleine exploitation du potentiel de l'IEV gagneraient à être mieux compris par les partenaires, et par là-même contribuerait à en renforcer l'appropriation.

Les pays partenaires ont besoin d'une maîtrise complète des opportunités et flexibilités de l'IEV afin de pouvoir contribuer constructivement au dialogue avec l'UE. De même, les échanges de l'UE avec ses pays partenaires seraient plus efficaces s'ils étaient cohérents à tous les niveaux (par ex. des messages congruentes du Siège, des DUE et de représentant de l'UE visitant les pays partenaires).

A cet égard, les actions suivantes pourraient être envisagées pour développer davantage l'information et l'orientation sur l'aide de l'IEV :

- L'appui à la capacité des partenaires (autorités nationales et société civile) à contribuer au dialogue de politiques devrait être renforcé et revêtir une portée plus large. Cela favoriserait une plus grande appropriation et améliorerait la visibilité de la volonté de l'UE à développer des relations privilégiées (transparentes, inclusives et alignées sur les priorités nationales).
- Les CET devraient bénéficier de plus de ressources pour pouvoir remplir leurs TdR. Les lignes directrices sectorielles (des DG compétentes) ou thématiques devraient être mises à disposition du personnel de la DG NEAR et, au-delà, des pays partenaires. Un helpdesk en ligne ou un support comparable devrait être accessible aux DUE.

Responsabilité principale de la mise en œuvre : DG NEAR, SEAE, DG ECFIN

Recommandation 1b – La quête de complémentarité entre l'IEV et les Instruments financiers externes (IFE) thématiques pertinentes, l'Assistance macro-financière (AMF) et la DG ECHO pourrait être élargie pour s'assurer que les actions se renforcent mutuellement, qu'elles couvrent toutes les priorités de l'UE et reflètent les horizons de planification à moyen et long terme.

Au même titre que pour les analyses de risques au niveau national – ou dans leur cadre – la complémentarité et les synergies opérationnelles des IFE devraient être régulièrement examinées. La même approche s'appliquerait aux DG ECFIN et ECHO, de préférence conjointement avec l'examen des IFE. Un plan d'action interne et commun améliorerait le renforcement mutuel entre IFE, à condition qu'il soit préparé annuellement et accompagné des résultats concrets attendus. Ce plan pourrait être suivi par les rapports EAMR et faire l'objet d'évaluations.

Responsabilité principale de la mise en œuvre : DG NEAR

4.2 Différenciation et alignement sur les besoins des pays partenaires

Conclusion 2 – L'accent mis sur la différenciation en tant que principe clé de l'Instrument est réaliste et pragmatique.

L'accent mis sur la différenciation reconnaît l'effet de levier limité de l'UE dans les deux régions et met en évidence le fait que, parmi les pays partenaires de la PEV, seuls quelques-uns souhaitent aligner ou ont la capacité d'aligner leur législation et gouvernance sur les acquis de l'UE. La différenciation a été peu appliquée jusqu'à ce qu'elle soit mieux ancrée dans la PEV révisée. Par conséquent, son avènement en tant que principe clé est trop récent pour avoir pleinement impacté la nature des partenariats établis précédemment sous l'IEVP. De

plus, le voisinage devient de plus en plus un groupe de pays avec des cheminements très divergents dans leur interaction avec l'UE, mais avec des défis de développement de plus en plus similaires.

Recommandation 2 – L'IEV devrait continuer à se focaliser sur la différenciation sur la base du contexte et des besoins spécifiques des partenaires mais en se différenciant plus nettement des projets de développement dans les pays moins proches de nous que le voisinage. Une option à privilégier est de développer une approche stratégique de l'aide basée sur une théorie du changement mise à jour prenant pleinement en compte et liant stabilisation, prévention des conflits et développement à long terme. Cette démarche pourrait être associée à une amélioration de la capacité d'anticipation sur la base de scénarios stratégiques, de préférence en lien avec les États-membres.

En appliquant plus le principe de différenciation, l'IEV serait plus efficace, notamment en dépassant l'approche du plus petit commun dénominateur, implicite dans le processus décisionnel plurinationnel, et en encourageant les coalitions fonctionnelles ou ad hoc au détriment du « multilatéralisme institutionnel ».

Responsabilité principale de la mise en œuvre : SEAE et DG NEAR

Conclusion 3 – A travers le dialogue politique et de politiques de l'UE, les programmes de l'IEV sont bien alignés sur les priorités nationales.

L'Article 3(2) du Règlement instituant l'IEV constitue une base solide en faveur d'un meilleur alignement sur les besoins et les priorités des partenaires. Néanmoins, cette convergence est, en réalité, difficile à évaluer. A cet effet, une analyse des besoins pays par pays sur la période de 2014 à 2015 aurait été nécessaire. Le dialogue de politiques est une caractéristique essentielle du cadre opérationnel qui est mise en œuvre, assurant que les programmes de l'IEV et les documents de stratégie et de programmation en amont sont alignés aux priorités des pays partenaires et aux besoins de leurs populations (particulièrement à travers l'inclusion des représentants de la société civile).

Par contre, quelques limitations réduisent le degré d'alignement aux besoins et priorités des pays partenaires :

- Les besoins de la population sont déduits des réformes identifiées conjointement plutôt que de la consultation inclusive de la société civile et rarement sur la base d'études approfondies.
- La contribution du pays partenaire au dialogue de politiques est fortement tributaire de la capacité de l'organe en charge de la coordination de la coopération au niveau gouvernemental et de la volonté politique du gouvernement dans son ensemble.
- Même si l'engagement des OSC dans un dialogue structuré et productif s'est amélioré pour les programmes bilatéraux, sa valeur ajoutée pour l'identification des besoins de la population reste encore plutôt limitée. En particulier, les OSC ont le sentiment qu'elles ne peuvent pas influencer les priorités et les modalités d'aide déjà approuvées conjointement par les DUE et les gouvernements.

Cette conclusion et les recommandations suivantes reposent principalement sur les constats des QE 1 et 2.

Recommandation 3 – En renforçant la capacité de ses partenaires (à la fois gouvernements et société civile) à contribuer aux dialogues de politique, l'IEV pourrait améliorer sa capacité à identifier les priorités nationales et surtout les besoins de la population.

Le dialogue inclusif avec la société civile implique des changements préalables de son environnement propice dans les pays partenaires. Ceci dit, l'IEV devrait continuer à ouvrir la voie vers ce changement de la culture politique et administrative en allouant du temps et des ressources au dialogue et en concevant des programmes ciblés. Ajuster le calendrier des consultations et partager des informations préalables, comme prévue par le Règlement, seraient essentiels pour améliorer l'analyse des besoins étendus à la sensibilité aux conflits.

Voir aussi Recommandation 1a.

Responsabilité principale de la mise en œuvre : DG NEAR

4.3 Efficacité du mécanisme incitatif

Conclusion 4 – L’efficacité du mécanisme incitatif en faveur d’une relation privilégiée basée sur des valeurs partagées de démocratie et des droits de l’homme est limitée.

L’approche incitative fut une avancée majeure introduite dans le Règlement de l’IEV. Cependant, l’efficacité de cette incitation purement financière par le biais de programmes faïtiers n’est pas convaincante pour les DUE et les quelques pays qui sont les candidats potentiels pour recevoir la récompense. Le mécanisme a permis d’étendre la portée des réformes déjà convenues, mais n’a guère incité les pays partenaires à des réformes supplémentaires ou plus profondes. L’accent mis sur les intérêts de l’UE dans le cadre stratégique révisé de l’IEV vient défier les critères d’allocation des programmes faïtiers. Le Règlement IEV, qui précéda cette nouvelle orientation, n’apporte pas de critères et de procédures qui pourraient rétablir un équilibre entre le besoin de réformes (en particulier, de promouvoir les droits fondamentaux) et les intérêts de l’UE à court et moyen terme (stabilisation, sécurité).

Cette conclusion et les recommandations suivantes reposent principalement sur les constats des QE 1, 3 et 6.

Recommandation 4 – L’approche incitative pourrait être développée pour refléter un ensemble d’incitations financières qui iraient au-delà des programmes faïtiers (« umbrella programmes ») et des fourchettes, reposant sur des critères d’allocation révisés (qui privilégieraient les acquis en matière de la prévention des conflits et la stabilisation). Les incitations financières prévues par le règlement de l’IEV gagneraient à être plus fortement et plus directement liées aux incitations non-financières pour mieux contribuer à une dynamique de réforme plus profonde et plus durable.

Le principe du « plus pour plus » bénéficierait d’une augmentation de ses montants et d’une diversification de ses objectifs et critères. A cet égard, le processus d’allocation des programmes faïtiers – et le dialogue politique à ce sujet – pourraient devenir plus transparents et déroger aux seuls thèmes de la démocratie et des droits de l’homme (à savoir être axés également sur la stabilisation durable, la résilience et la prévention des crises).

Responsabilité principale de la mise en œuvre : SEAE et DG NEAR

4.4 La capacité de réponse de l’IEV face aux défis actuels

Conclusion 5 – La capacité de réponse de l’IEV s’est améliorée en termes de flexibilité, mais n’est pas proportionnelle aux défis auxquels il faut faire face, en particulier pour la prévention des crises : les programmes disposent de fonds de montants comparables à ceux qu’engage le Fond européen pour le développement (FED) dans des pays où les intérêts vitaux de l’UE sont moins présents et pressants. Dans un futur proche, les besoins financiers de l’IEV vont très probablement très largement dépasser les ressources disponibles dans le Cadre financier pluriannuel (CFP) actuel avec notamment la perspective de la reconstruction des actuelles zones de conflit et la réponse aux causes structurelles du radicalisme et du terrorisme.

La coopération de l’UE dans le voisinage, comme souligné en 2015 par le réexamen de la PEV, est confrontée à un vaste ensemble de tensions, de crises et de conflits qui affectent directement les intérêts vitaux de l’UE. L’un des problèmes principaux est que leurs causes sont souvent – mais pas systématiquement – en dehors de la sphère du développement, ce qui constitue un nouveau phénomène pour la coopération de l’UE, et en particulier, pour l’IEV. Depuis 2014, l’UE a conçu une stratégie de réponse exhaustive. De nouveaux outils et mécanismes de flexibilités sont en préparation. La mise en œuvre des ressources affectées à l’IEV s’est avérée agile (les mesures spéciales) et innovante (les Fonds fiduciaires) pour répondre aux urgences et aux crises, avec de fortes complémentarités avec IcSP et ECHO.

Néanmoins, la capacité de réponse de l’IEV n’est pas proportionnelle aux défis :

- Même combinées à l’IcSP (et aux autres IFE) ou d’autres mécanismes de réponse (notamment l’AMF), les ressources financières et humaines disponibles ne sont pas suffisantes pour défendre les intérêts vitaux de l’UE (commerce, migration, sécurité) dans la région.

- Le Règlement de l'IEV ne prévoit pas de procédures rapides pour des mesures programmées, y compris dans des situations de pré- ou post-crise.
- La théorie du changement sous-jacente à l'IEV ignore ou sous-estime les changements violents et radicaux. Ceci a empêché l'Instrument de suffisamment faire évoluer son orientation stratégique des besoins à long terme vers des priorités plus réalistes à court et moyen termes.
- Les mesures programmées et non-programmées de l'IEV n'ont ciblé la prévention des crises que de manière limitée. La priorité est accordée à la gestion des crises et aux actions visant à confiner les crises à un certain niveau ou dans une zone. L'IcSP tout seul ne peut pas compenser cette marginalisation de la prévention de crises.

Cette conclusion et les recommandations suivantes reposent principalement sur les constats des QE 3, 4 et 5.

Recommandation 5a – L'autorité législative pourrait envisager d'augmenter l'allocation des fonds disponibles pour l'IEV pour éviter la marginalisation de la prévention des crises et des conflits⁵² sans compromettre les actions liées à l'éradication des causes structurelles de l'instabilité et des tensions.

La flexibilité en termes d'allocation des ressources (finances, personnel, procédures) est essentielle pour répondre et prévenir les crises. Dans ce sens, l'initiative de créer une « réserve de flexibilité » est bienvenue.

De plus, les actions suivantes pourraient être envisagées :

- L'enveloppe financière allouée au voisinage pour la période 2017-2020 pourrait être augmentée afin de s'adapter à la dégradation de la stabilité et aux risques induits pour les intérêts vitaux de l'UE.
- La possibilité de regrouper les ressources (financières et humaines) entre IFE (ENI, IcSP et d'autres IFE si besoin) en fonction des défis clés à court et moyen termes pourrait être facilitée.

Responsabilité principale de la mise en œuvre : DG NEAR, SEAE et l'autorité législative

Recommandation 5b – L'UE pourrait concevoir des stratégies de prévention de crises ciblées sur le voisinage comme une dimension spécifique de l'IEV et développer davantage les synergies opérationnelles (coordination plus étroite, mise en commun des ressources et des procédures) avec l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP).

Dans le contexte d'un voisinage instable où les intérêts vitaux de l'UE sont mis en jeu dans chaque crise ou situation tendue, il serait avantageux d'accorder une plus haute priorité à la prévention des conflits pour des raisons géostratégiques et parce qu'elle est l'approche avec le meilleur coût-bénéfice pour appuyer la stabilisation.

Les actions suivantes pourraient être envisagées :

- La part des mesures non programmées pourrait être accrue pour renforcer la capacité de l'UE à répondre aux crises et les prévenir. Les intérêts vitaux de l'UE pourraient primer sur les conditionnalités thématiques en temps de crise.
- Les structures temporaires de projets/missions similaires à celle du GAUA pourraient être sollicitées pour faire face aux situations de crises aux niveaux national et régional, appuyées par des mesures spéciales. Cette solution devrait rester limitée aux crises majeures pour éviter la prolifération des Groupes d'appui et des mesures spéciales.
- En utilisant des outils tels que les analyses d'économie politique pendant la phase de programmation et les analyses de la sensibilité au conflit pendant toutes les phases, l'IEV pourrait renforcer sa compréhension et capacité d'anticipation des conflits et situations tendues. Les analyses de conflit/risque pourraient être réalisées conjointe-

⁵² A moins que la ligne budgétaire 21 03 01 03 (Mediterranean countries – Confidence building, security and the prevention and settlement of conflicts) puisse être augmentée spécifiquement.

ment par le SEAE et NEAR afin de permettre aux programmes de l'IEV de mieux saisir la complexité de la prévention de crises.

- La prévention des crises et le renforcement institutionnel pour une meilleure gestion des crises pourraient être intensifiés dans les programmes de l'IEV pendant la période 2017-2020 par le biais de ses propres mesures programmées/non-programmées et de l'IcSP (ou d'autres nouveaux instruments à venir sur la sécurité ou la migration).
- Les actions visant à soutenir les relations culturelles/la coopération transfrontalière ou la promotion de l'indépendance et de la liberté des médias pourraient indirectement améliorer le respect des droits de l'homme, l'état de droit, la bonne gouvernance et la stabilité en général.

Responsabilité principale de la mise en œuvre : DG NEAR

4.5 Coordination avec les EMUE et les autres donateurs

Conclusion 6 – Malgré des lacunes en matière de Programmation Conjointe et de division du travail, la coordination avec les EMUE s'est améliorée.

En majorité, les efforts de coordination se font au niveau des pays. Ils ont récemment augmentés et ont été approfondis. En particulier, les fonds fiduciaires de l'UE dispose d'un fort potentiel pour développer la coordination et la complémentarité avec les EMUE. Le mixage de dons et de prêts (blending) émerge en tant que puissant moteur en faveur d'une coordination et complémentarité accrues avec les institutions financières internationales (IFI) au même titre que la gestion déléguée avec les agences des Nations Unies et celles des EMUE. Plusieurs limitations ont été cependant identifiées :

- Les diagnostics et la programmation conjointe des priorités nationales sont déterminants pour la coordination et la compréhension mutuelle entre la CE et les EMUE. Néanmoins, ils se traduisent peu en complémentarité en dehors de quelques opérations conjointes.
- La division du travail est acceptée uniquement comme une perspective à long terme.
- La gestion indirecte par les agences de coopération des EMUE et les IFI a amélioré la capacité de mise en œuvre de l'IEV et la coordination technique avec les autres donateurs. Néanmoins, les structures auxquelles la mise en œuvre des programmes de l'IEV a été déléguée reflètent mal les messages clés du dialogue de politiques de l'UE et leur contribution à la visibilité de l'intention stratégique de l'IEV est limitée.
- Les intérêts divergents des EMUE ont apporté des dimensions politiques et économiques qui s'imposent sur la capacité des programmes de l'IEV à réaliser les objectifs énoncés par Règlement et à atteindre leurs résultats attendus.

Cette conclusion et les recommandations suivantes reposent principalement sur les constats des QE 4, 5 et 6.

Recommandation 6 – Le déploiement des diagnostics et de la Programmation Conjointe dans les pays partenaires devrait se poursuivre au cours de la période 2017-2020.

L'IEV devrait prendre en considération les contraintes des EMUE et d'autres parties prenantes. Il serait avantageux de sensibiliser davantage toutes les parties prenantes au sujet de l'influence qu'elles peuvent exercer pendant le processus de programmation, d'où l'importance de leur participation dans une action conjointe.

Les axes suivants pourraient être envisagés :

- Les processus de consultation avec les EMUE au niveau du siège comme dans les pays partenaires devraient continuer à être développés, en permettant une implication réelle de toutes les parties. Le leadership de la CE devrait plus s'orienter vers un rôle de facilitateur plutôt que d'imposer ses impératifs de calendrier.
- Le recours au mixage devrait être encore augmenté pour améliorer les effets de levier financiers de l'aide de l'UE comme contribution clé pour atteindre les objectifs de développement à long terme, notamment avec l'appui au développement du secteur privé.

- Des supports de communication pourraient être élaborés pour les agences de coopération des EMUE et les IFI qui mettent en œuvre les programmes de l'IEV pour améliorer leur participation au dialogue de politiques de l'EU et la visibilité de ses intentions stratégiques.

Responsabilité principale de la mise en œuvre : DG NEAR

5 Annexe: Logiques d'intervention

Illustration 1 Logique d'intervention fidèle de l'IEV

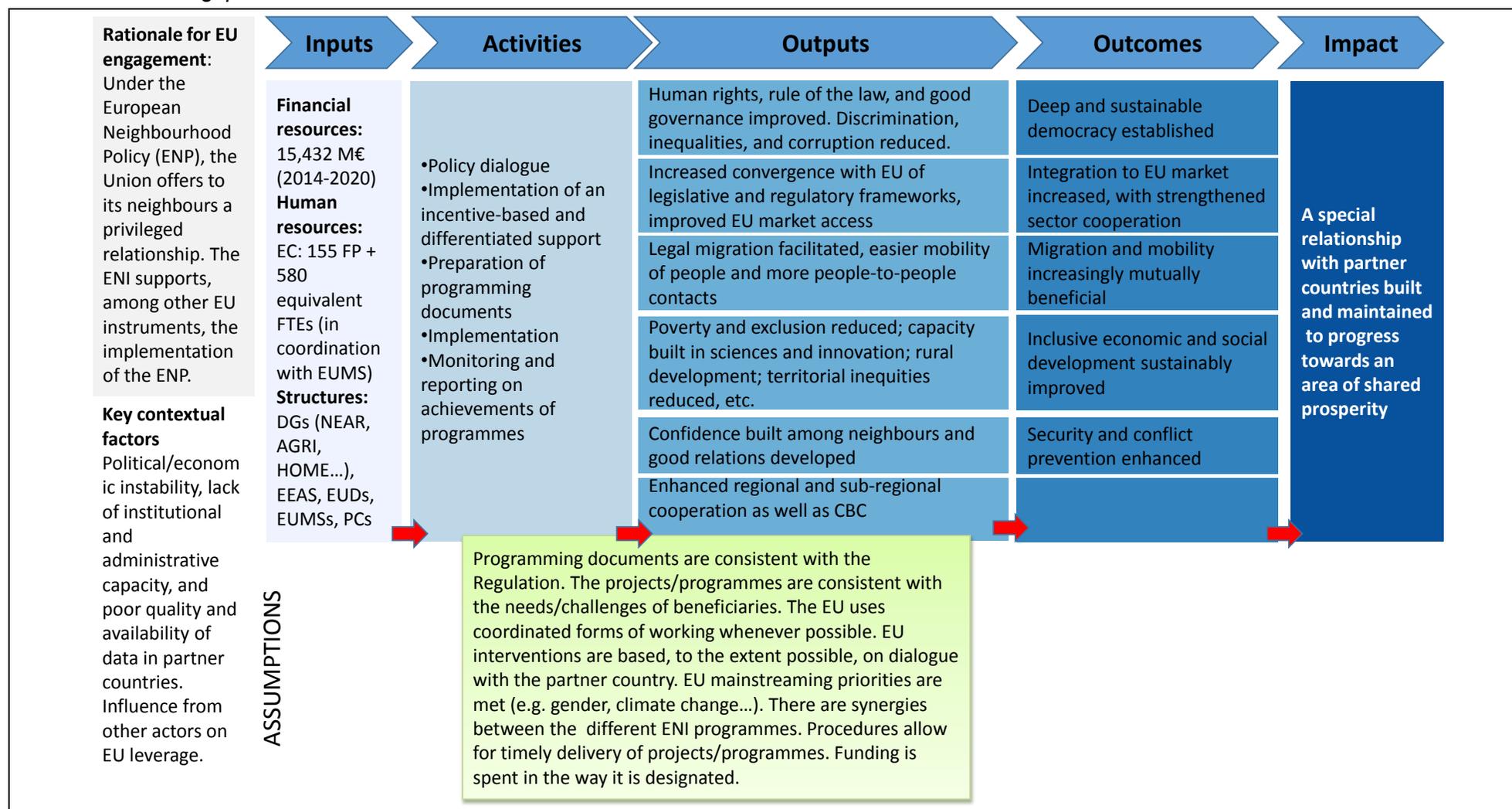


Illustration 2 Logique d'intervention reconstruite de l'IEV

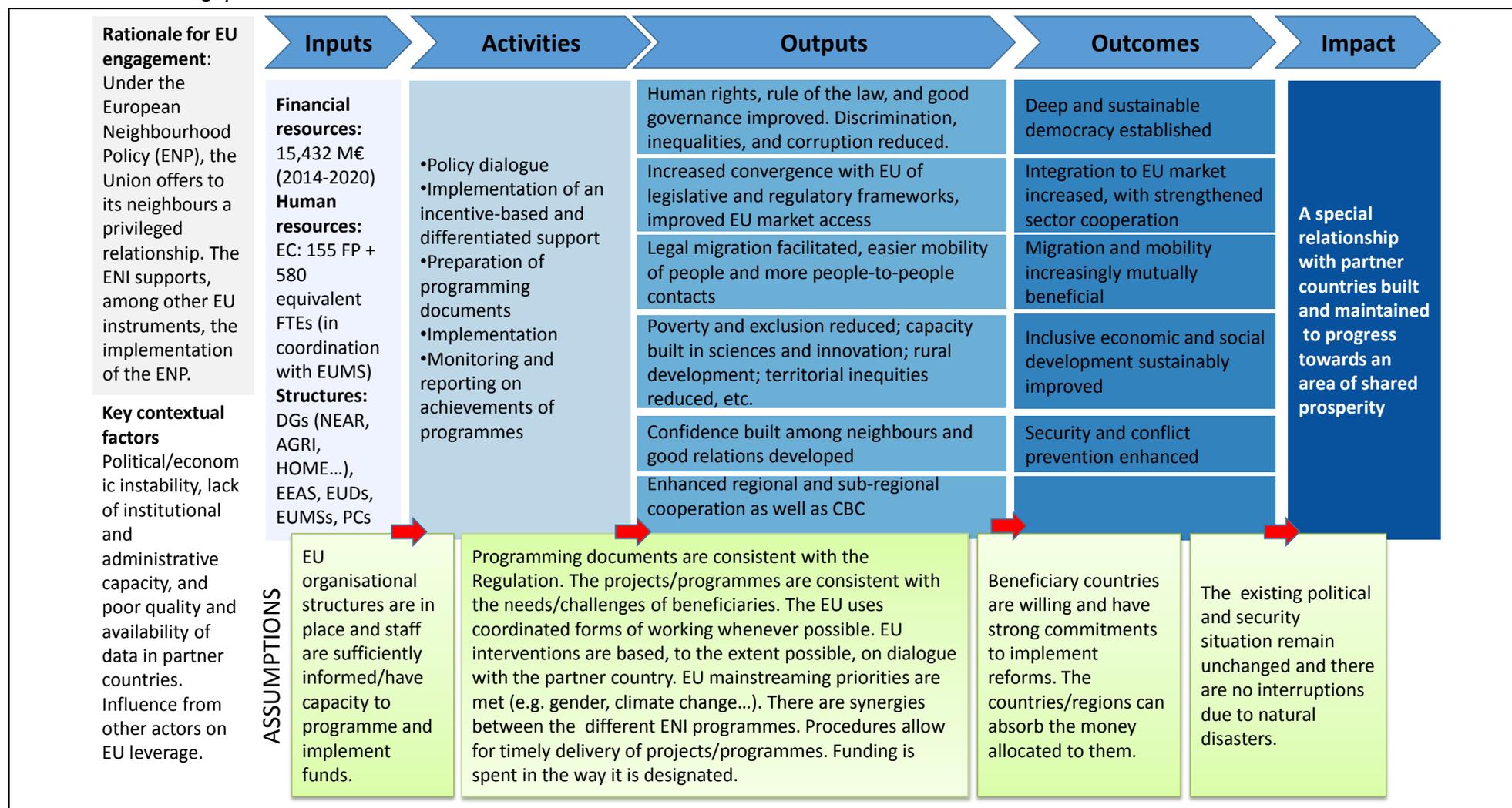


Illustration 3 Logique d'intervention de la PEV 2011

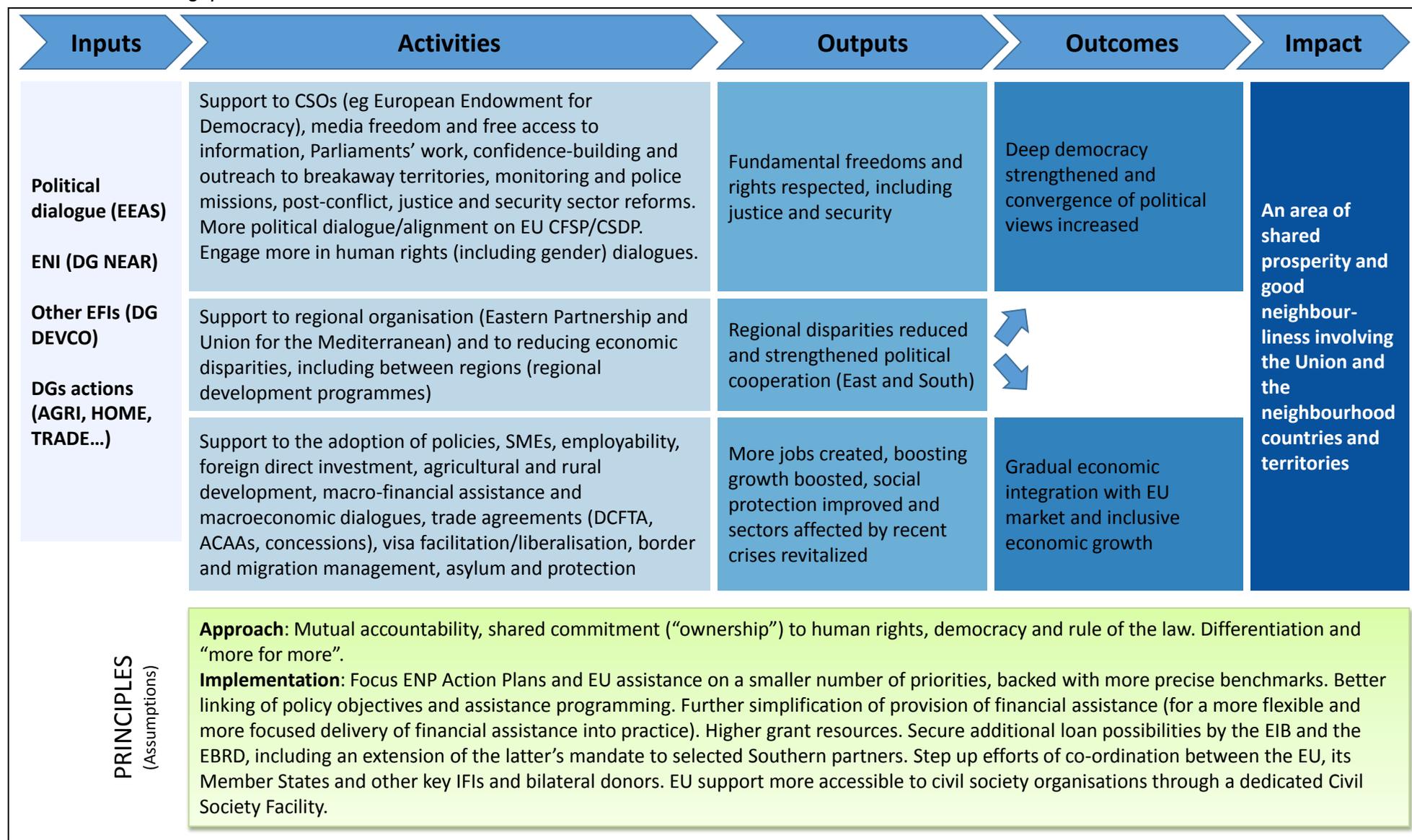


Illustration 4 Logique d'intervention de la PEV 2015

