



Objectifs et portée de l'évaluation

L'évaluation a été commandée par l'unité de Coordination des instruments de financement, en charge des performances, des résultats et de l'évaluation, au sein de la DG voisinage et négociations d'adhésion (DG NEAR).

L'objectif général de cette évaluation est de fournir une appréciation indépendante et globale de la contribution de TAIEX aux processus de réformes dans les pays partenaires et les États membres de l'Union Européenne au cours de la période 2015-2020. L'évaluation, tout en rendant compte de la situation actuelle, s'inscrit dans une démarche orientée vers l'avenir. Le champ de l'évaluation couvre l'ensemble du soutien fourni dans le cadre de TAIEX au cours de la période 2015-2020, dans tous les domaines thématiques et dans tous les pays bénéficiaires.

Contexte

TAIEX est un instrument visant à soutenir les administrations publiques dans leurs efforts de rapprochement législatif avec l'acquis communautaire, de mise en œuvre et de bonne exécution de ce dernier, ainsi qu'à soutenir le partage de bonnes pratiques à ce sujet.

TAIEX a été créé en 1996, initialement pour une période de deux ans, afin de soutenir les pays candidats à l'adhésion à l'UE dans la transposition et la mise en œuvre de la législation de l'UE (acquis)..

Entre 2014 et 2020, la portée géographique de TAIEX a été progressivement étendue par le biais d'accords entre services (SLA) pour soutenir les États Membres de l'UE ainsi que les pays concernés par les politiques de développement de l'UE et par l'instrument de partenariat (au travers du service des Instruments de politique étrangère). L'unité assurant la mise en œuvre de l'ensemble des volets de TAIEX est hébergée au sein de la DG NEAR.

Cette extension géographique s'est accompagnée d'un élargissement de la couverture thématique. Les activités de TAIEX sont désormais organisées en 9 volets, chacun ayant une orientation thématique et/ou géographique différente et disposant d'un budget distinct :

- ➔ Trois volets pour les régions de l'élargissement et du voisinage : TAIEX IPA, TAIEX ENI Sud et TAIEX ENI Est.

- ➔ Un volet se concentrant sur la communauté chypriote turque: TAIEX TCc.
- ➔ Trois volets pour les États membres de l'UE: TAIEX-REGIO Peer-2-Peer (P2P), TAIEX SRSP P2P, TAIEX Examen de la mise en œuvre environnementale (EIR) P2P.
- ➔ Deux volets pour les pays hors de l'UE et des régions d'élargissement et de voisinage: TAIEX PI (Instrument de Partenariat) et TAIEX INTPA (Partenariats internationaux).

TAIEX mobilise l'expertise publique et le savoir-faire technique des États membres de l'UE pour stimuler le développement des capacités au sein des administrations publiques des pays bénéficiaires.

Les services de TAIEX étaient originellement basés sur la demande, toute candidature devant ainsi être initiée par les bénéficiaires. Toutefois, en 2016, TAIEX a également ajouté la possibilité pour les services de la Commission d'initier l'usage de TAIEX, ceci afin de permettre un alignement accru avec les priorités de l'UE (TAIEX stratégique).

TAIEX est basé sur les échanges entre pairs de deux ou plusieurs administrations et prend la forme d'événements à court terme de cinq types : des ateliers dans les pays bénéficiaires, des visites d'études dans les États membres de l'UE, des missions d'experts dans les pays bénéficiaires, des évaluations par les pairs (peer-review missions) et du travail à domicile (work from home).



Approche méthodologique

Cette évaluation fondée sur la théorie s'est déroulée en trois phases :

- ➔ La phase de structuration a défini l'approche utilisée pour l'ensemble de l'évaluation. Elle a consisté, entre autres, à cartographier le soutien fourni par TAIEX, à reconstruire la logique d'intervention de TAIEX en identifiant par quels canaux l'assistance de TAIEX était présumée conduire aux résultats et impacts escomptés, et à préciser les questions d'évaluation, en ce compris les critères de jugement et les sources d'information à utiliser pour répondre à ces derniers.
- ➔ •La collecte d'information a consisté en une analyse des documents disponibles, une cartographie des financements alloués, des entretiens avec les parties prenantes tant au niveau stratégique qu'au niveau de activités menées, sept études de cas et deux séries d'enquêtes, l'une ciblant les experts et les participants des événements TAIEX et l'autre ciblant un large éventail de parties prenantes. Les études de cas ont porté sur une sélection de 105 projets spécifiques. Quatre séances de discussions collectives ont été organisées (en ligne).
- ➔ La phase de synthèse a été consacrée à la triangulation de l'information recueillie auprès des différentes sources. Sur la base de cette triangulation, l'équipe a répondu aux questions d'évaluation et a formulé des conclusions et des recommandations.

Un groupe de pilotage interservices composé de membres de différents services de la Commission et du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) a assuré la gestion et le pilotage de l'évaluation. Des produits intermédiaires ont été fournis à des étapes clés du processus d'évaluation (rapport de démarrage, rapport intermédiaire et projet de rapport final) et ont été discutés avec le groupe de pilotage.

Constats et conclusions

Concernant la stratégie de TAIEX pour répondre aux besoins de renforcement de capacité des bénéficiaires

TAIEX a rempli son rôle de combler des lacunes en matière de renforcement de capacité, tant dans le contexte des pays candidats à l'adhésion dans lequel il a été créé que dans les autres pays et régions dans lesquels l'instrument a été déployé par la suite. Dans les pays en phase de pré-adhésion et auprès de la communauté chypriote turque, le soutien de TAIEX s'est généralement inscrit dans des stratégies globales, mais le soutien était plus ponctuel pour les autres volets. TAIEX ayant été destiné à être un outil/instrument parmi d'autres dans l'architecture plus large de l'action extérieure, son poids financier a représenté un pourcentage marginal de l'aide globale fournie. Globalement, TAIEX a constitué un support à hauteur 65 millions d'euros sur la période 2015-2020, soit environ 11 millions par an.

TAIEX a été étendu avec succès au-delà des régions couvertes par la politique de l'adhésion. Cette extension s'est faite au grès des

opportunités et de manière pragmatique et spontanée, ce qui a bien fonctionné. Il n'y a toutefois pas eu d'approche claire en matière de réaménagement de l'instrument dont les objectifs généraux sont restés vastes.

Les parties prenantes ont généralement apprécié l'appui de TAIEX, mais la demande a diminué au fil des ans et les budgets ont été sous-utilisés. Cette diminution était liée à l'ignorance de l'existence de l'instrument, à une moindre implication dans le contexte de l'adhésion, au recalibrage stratégique et, par ailleurs, à la pandémie de COVID-19. La part du budget dépensé a varié, allant de 17% pour TAIEX INTPA, 54% pour TAIEX IPA à 85% pour TAIEX ENI Est.

Le recalibrage de TAIEX n'a que partiellement réussi à mieux inscrire le soutien de TAIEX IPA-ENI dans des cadres politiques plus larges. TAIEX Stratégique a permis la poursuite des priorités clés



de l'UE (projets qui n'auraient pas été entrepris à l'initiative des autorités nationales), et d'utiliser TAIEX pour soutenir d'autres instruments et programmes de l'UE (par exemple, de jumelage). Toutefois, dans un contexte de ressources

limitées, la priorité donnée aux projets initiés par les services de la Commission et le SEAE a limité la capacité à répondre aux besoins spécifiques et aux objectifs de réforme des pays de la zone d'élargissement et de voisinage.

Sur les résultats obtenus et leur durabilité

TAIEX s'est avéré être un outil efficace pour atteindre les objectifs clés d'échange de bonnes pratiques et de renforcement des capacités individuelles et institutionnelles à court terme. Dans certains cas, TAIEX a joué un rôle clé dans la réalisation de réformes structurelles, ou a ouvert la voie pour un changement politique. Ces cas se sont produits lorsque le soutien de TAIEX était clairement inscrit dans une stratégie de soutien plus large. Des écarts significatifs ont été observés entre les différents volets, et le potentiel de TAIEX a été limité par sa nature d'instrument de court-terme et ad hoc, ainsi que par sa masse critique limitée. Dans la plupart des volets, TAIEX a représenté moins d'un pourcent du budget dédié aux réformes concernées, seuls TAIEX TCc et TAIEX SRSP présentant des pourcentages supérieurs, respectivement 4,2 et 1,3 %.

TAIEX a atteint l'objectif d'être un instrument facile à solliciter et de répondre rapidement aux demandes. Toutefois, un ralentissement de la vitesse d'exécution a été constaté au cours des dernières années. Ceci est dû à plusieurs facteurs

tels que le manque de disponibilité des experts sollicités et une surcharge de l'équipe TAIEX.

Plusieurs facteurs ont conditionné les résultats atteints, singulièrement la qualité des experts mobilisés, l'usage de TAIEX dans le cadre d'une stratégie à plus long terme et l'utilisation synergique de TAIEX avec d'autres instruments. À l'inverse, la présence d'un contexte politique défavorable ou instable ainsi que des problèmes occasionnels de mise en œuvre ont entravé la réussite des événements. Dans certains contextes, la viabilité des résultats sur le long terme a été un défi, notamment pour des raisons de manque de suivi et de rotation fréquente du personnel dans les administrations bénéficiaires.

TAIEX est bien outillé pour le suivi et l'évaluation des événements. Cependant, TAIEX a rencontré des défis dans la mise en œuvre des outils de suivi et d'évaluation et il n'y a pas eu de stratégie claire visant à tirer des enseignements des informations recueillies.

Sur les modalités de mise en œuvre de TAIEX (y compris pendant le COVID-19)

Dans la plupart des cas, la charge administrative afférente à l'organisation des événements TAIEX fut faible pour les bénéficiaires, mais les efforts requis de la part des différents services de l'UE concernés furent considérables. Dans certains cas, la charge administrative a augmenté ces dernières années, mais elle est restée faible relativement à d'autres instruments. Les coûts financiers directs des événements TAIEX ont fortement varié selon les types d'événements et les volets, et ont augmenté avec le temps. Les événements organisés en ligne n'étaient pas toujours moins coûteux que les événements en présentiel.

Dans le contexte de la pandémie de COVID-19, TAIEX s'est rapidement tourné vers l'organisation d'événements en ligne, ce qui a eu un impact à la fois positif et négatif sur la capacité à produire des résultats. TAIEX a lancé des événements en ligne dès le mois d'avril 2020. Ce service d'événement en ligne permet de garantir la continuité des services et de mobiliser l'instrument pour répondre à des besoins directement liés à pandémie. Les événements en ligne ont également pu démontrer une valeur ajoutée quant aux enjeux environnementaux et à la possibilité de mobiliser experts et participants de manière rapide et flexible. La version en ligne a



toutefois aussi montré ses limites dans sa capacité à générer des résultats, en raison, par exemple, de l'absence d'interactions informelles et/ou de difficultés techniques liées aux traductions.

L'hébergement de l'unité de gestion de TAIEX au sein de la DG NEAR a offert des avantages clairs et a été considéré comme approprié par la

plupart des parties prenantes concernées. En effet, cela a permis tant aux anciens qu'aux nouveaux volets de TAIEX de capitaliser sur l'expertise et le savoir-faire cumulés, ainsi que sur la base de données centralisée d'experts. L'évaluation n'a pas identifié d'inconvénients spécifiques à cette centralisation de la gestion de TAIEX.

Sur la valeur ajoutée spécifique et propre à l'UE apportée par TAIEX

TAIEX a offert une valeur ajoutée spécifique par sa capacité à être complémentaire à d'autres interventions, soit en préparant le terrain pour celle-ci, soit en comblant des lacunes ou en compensant l'absence d'autres instruments, et ce d'une manière rapide et avec une approche centrée sur le service.

La base de données d'experts a été une source essentielle de valeur ajoutée, en permettant l'identification et le déploiement rapides d'experts des Etats Membres dotés des compétences les plus pertinentes. Plusieurs défis de mise en œuvre ont toutefois été constatés

Recommandations

L'évaluation présente une série de neuf recommandations basées sur les conclusions. Elles sont toutes adressées à la Commission et sont regroupées en deux catégories.

Sur la stratégie globale de TAIEX



R1

Maintenir l'emploi de TAIEX avec ses attributs actuels, tout en actualisant la stratégie dans un document formel. La Commission devrait continuer à utiliser TAIEX comme un instrument de développement des capacités rapide, complémentaire et intégré lorsque c'est possible dans un cadre d'intervention plus large. Elle devrait également rédiger un document stratégique spécifique décrivant l'éventail des objectifs pour lesquels TAIEX peut être utilisé. Les accords entre services (SLA) devraient clairement mentionner les objectifs pour lesquels TAIEX est un instrument pertinent. Ce document pourrait également guider une éventuelle extension de TAIEX.



R2

Développer une approche claire en ce qui concerne l'usage de TAIEX stratégique. La Commission devrait préciser comment elle entend combiner et équilibrer TAIEX stratégique et TAIEX classique, dans un contexte où le nombre d'événements pouvant être organisés est limité.



R3

Adapter le processus de candidature afin de renforcer la capacité de TAIEX à concevoir des événements adaptés à tout but ou objectif plus large auquel ils sont censés contribuer, ainsi qu'à favoriser les synergies avec d'autres instruments. TAIEX n'est en effet pas conçu comme un instrument autonome : il est censé contribuer à la réalisation d'objectifs plus larges, en combinaison avec d'autres interventions. Cela pourrait être fait en ajoutant des questions spécifiques au formulaire de candidature, visant ainsi à favoriser de telles synergies.



R4

La Commission devrait être plus stratégique et plus complète dans sa communication pour promouvoir l'utilisation de TAIEX, ceci afin d'accroître la connaissance de l'instrument et son usage, qui étaient inférieurs aux ambitions dans plusieurs régions. Les responsabilités en ce qui concerne la sensibilisation à TAIEX auprès des bénéficiaires finaux devrait également être clarifiée.



Sur la mise en œuvre et la capacité à générer des résultats



R5

Veiller à ce que TAIEX conserve sa capacité à être mobilisé rapidement. La rapidité est l'un des atouts majeurs de TAIEX. Mais au cours de la période 2015-2020, le temps nécessaire à l'organisation d'événements a augmenté. Plusieurs éléments ont joué un rôle à cet égard et doivent être pris en compte, dont la nécessité de maintenir à jour la base de données d'experts voire de la développer de manière plus poussée pour certains secteurs spécifiques, et les contraintes affectant le nombre d'événements pouvant être organisés par l'équipe TAIEX dans une période donnée.



R6

Intégrer les options en ligne dans l'approche TAIEX. TAIEX devrait intégrer des événements ou des fonctionnalités en ligne dans son menu d'options, et notamment les utiliser aussi en dehors des situations de crise. Des conseils sur les avantages et les inconvénients des événements en ligne dans diverses circonstances devraient également être fournis. La Commission devrait examiner dans quelle mesure les conditions requises concernant les événements en ligne sont adéquates. Les événements en ligne pourraient être encouragés, par exemple, lorsque les experts et les bénéficiaires ont déjà établi une relation, lorsque la participation de bénéficiaires ou d'experts clés ne seraient pas possible autrement, ou dans le cadre d'un suivi spécifique.



R7

Maintenir la gestion de TAIEX centralisée et au sein de la DG NEAR et continuer à servir d'autres services de la Commission par le biais de SLA. Cette centralisation s'est avérée efficace pour plusieurs raisons, et ce même pour événements en dehors des régions couvertes par la DG NEAR. Les parties prenantes sont par ailleurs favorables au maintien d'un gestion centralisée.



R8

Améliorer les pratiques de suivi et de production de rapports sur des résultats en vue de favoriser une meilleure transparence et un meilleur apprentissage. TAIEX dispose d'un système impressionnant de collecte de données, mais les pratiques pour analyser ces données et les utiliser à des fins d'apprentissage et d'amélioration sont sous-développées et peu unifiées. Le suivi des événements pourrait être amélioré en s'assurant, par exemple, que les rapports d'experts soient de bonne qualité, qu'ils soient envoyés aux parties prenantes appropriées et qu'ils soient rendus plus accessibles au sein des institutions européennes. Les résultats des évaluations des participants et des experts devraient être systématiquement analysés et partagés au sein de l'équipe TAIEX et avec les autres acteurs concernés. Des indicateurs clés de performance et des statistiques doivent être développés pour évaluer l'activité et les résultats de TAIEX.



R9

Dimensionner l'équipe TAIEX en adéquation avec le niveau d'activité (c'est-à-dire du nombre d'événements) souhaité pour chaque volet. Plusieurs éléments indiquent que la dotation en personnel de l'équipe TAIEX dédiée aux volets IPA-ENI a limité sa capacité à répondre à l'ensemble des demandes. Cette situation a été aggravée par l'introduction de TAIEX Stratégique sans augmentation des effectifs. L'évaluation recommande donc d'estimer l'effort nécessaire aux gestionnaires de dossier pour organiser les événements, et de s'assurer que des ressources suffisantes soient disponibles compte tenu des objectifs poursuivis. Par ailleurs, l'introduction de nouveaux volets ou activités TAIEX devrait s'accompagner d'une spécification des ressources humaines et financières nécessaires à leur mise en œuvre.

