

**EUROPEAID/129783/C/SER/multi**

**Lot 1: Studies and Technical assistance in all sectors**

**Demande de Prestation No 2013/324179 Version 1**

**Evaluation of PHARE financial assistance to  
Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic  
(CZ), Estonia (EE), Hungary (HU), Latvia (LV),  
Lithuania (LT), Malta (MT), Poland (PL),  
Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SI)**

## **Final Report**

### **Résumé Analytique**

This project is funded by

The European Union



A project implemented by

Business and Strategies Europe



# Résumé Analytique

## Objectif de la mission

Cette évaluation *ex post* porte sur l'aide de pré-adhésion de l'UE/CE fournie aux douze pays ayant adhéré à l'Union européenne dans le cadre de la « Cinquième vague » d'élargissement de l'UE, à savoir : Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie et Slovénie le 01/05/2004, la Bulgarie et Roumanie le 01/01/2007. Cette vague d'élargissements fut sans précédent en termes de portée, de complexité et de diversité; élargissant l'UE de 15 à 27 pays.

En ce qui concerne les pays d'Europe centrale et orientale, à la suite des événements de 1989 conduisant à l'effondrement du système politique communiste, l'UE/CE a établi le programme PHARE<sup>1</sup> qui est le principal instrument juridique pour la fourniture d'une assistance financière à ces pays<sup>2</sup>. En ce qui concerne Chypre et Malte, qui sont tous les deux devenus indépendants du Royaume-Uni au début des années 1960, l'aide de pré-adhésion de l'UE/CE a été fournie, de 2000 à 2003, en vertu d'un instrument spécifique<sup>3</sup>.

Après leur adhésion à l'UE, chacun des douze pays couverts par cette évaluation *ex post* a reçu un soutien supplémentaire limité en vertu de la Facilité Transitoire<sup>4</sup> afin de consolider leur capacité administrative à mettre en œuvre et appliquer l'acquis et de résoudre les problèmes pour lesquels les différents pays avaient négocié une période de transition (2004-2006 pour les pays adhérents en 2004 et en 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie). La facilité transitoire est également abordée par la présente évaluation *ex post*.

Pour les pays adhérents à l'UE en 2004 ou 2007, la subvention totale de la CE répartie sur la période 1990-2006 (plus financement du Fonds de transition de 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie), au titre des trois instruments décrits ci-dessus, et indiqué par l'évaluation *ex post*, était de 18,673.1 € millions.

Cette évaluation *ex post*, près de dix ans après la fin de la «cinquième vague» d'élargissement, vise à fournir un état des lieux ainsi que des conclusions et recommandations pertinentes à la Commission par une évaluation globale du programme de l'aide de pré-adhésion aux douze États membres adhérents de l'UE.

## Approche Méthodologique

Afin d'assurer une potentielle représentativité mondiale à l'évaluation, la recherche et l'analyse ont été mises au point à deux niveaux: (1) sur l'assistance globale et la stratégie et (2) sur l'aide fournie aux douze pays adhérents en 2004 ou 2007, présentés en tant que pays d'importance sur base d'études de cas inter-régionaux axés sur une base sectorielle ; par exemple la Justice et l'Etat de droit, l'agriculture, les transports, la politique sociale et l'emploi, le secteur privé, la coopération transfrontalière, etc.

L'évaluation est de caractère sommatif et adopte une approche qualitative et quantitative pour répondre aux questions d'évaluation convenues dans la phase de lancement, en consultation avec la DG Élargissement. L'évaluation a été réalisée par l'intermédiaire d'un mélange de « recherche de bureau » et «recherche de terrain»: (1) l'examen de la documentation au niveau stratégique et le

<sup>1</sup> Council Regulation (EEC) No. 3906/89, of 18 December 1989, on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic ["Poland Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy"] – as amended – and also re-named as "on economic aid to certain countries of Central and Eastern Europe".

<sup>2</sup> In 1990 the following countries became beneficiaries of the PHARE programme: Bulgaria, Czechoslovakia (as of 1993 separately as the Czech Republic and the Slovak Republic), and Romania [as well as support for the former Yugoslavia and, for 1990 only, also the former East Germany / GDR]. In 1991 the following countries also became beneficiaries of the PHARE programme: Estonia, Latvia, and Lithuania [as well as Albania]. In 1992 Slovenia was also added as a beneficiary. [Other Western Balkan states were also partially supported]

<sup>3</sup> Council Regulation (EC) No. 555/2000, of 13 March 2000, on the implementation of operations in the framework of the pre-accession strategy for the Republic of Cyprus and the Republic of Malta.

<sup>4</sup> For which the legal basis was a specific article in the relevant Treaty of Accession (of year 2003 or 2005).

programme/projet concerné, et les données statistiques disponibles via les institutions européennes, les acteurs nationaux et internationaux; (2) des entrevues menées auprès de personnes compétentes dans la CE et dans trois des pays (Hongrie, Roumanie, Slovaquie), et la fourniture de rétroaction contemporaine de fonctionnaires des douze pays par l'intermédiaire de l'utilisation d'une enquête par questionnaire.

## **L'évaluation reflète la situation au 30 juin 2014, la date clé du rapport.**

[À moins qu'il ne soit clairement délimité dans le temps, le rapport d'évaluation se réfère à la plage ci-dessus des instruments d'aide financés par l'UE PHARE]

## **Résultats de l'évaluation Ex post**

### **Impact et durabilité de PHARE / Assistance financière de pré-accession**

#### ***La pertinence de l'assistance était, de manière générale, bonne, mais il y avait des faiblesses dans la conception du projet***

Reflétant la longévité de l'instrument PHARE, l'orientation stratégique de l'aide financière a évolué au fil du temps. C'était en parallèle avec l'évolution de la politique de l'UE et de la stratégie de pré-adhésion envers la région et de l'évolution des priorités/besoins de développement des pays bénéficiaires. Les phases clés de développement soutenues par PHARE sont liées à: (1) au début des années 1990, les défis de la stabilisation et de transformation par les pays; (2) au milieu des années 1990, la consolidation des réformes pour construire les institutions nécessaires à un système démocratique basé sur une économie de marché, ainsi que des actions pour soutenir le développement du secteur privé, le commerce et les préparatifs pour une intégration plus étroite avec le marché intérieur de l'UE; (3) et à partir de 1997/1998, comme un instrument 'axée sur l'adhésion' centré sur le soutien aux préparatifs de préadhésion par les pays bénéficiaires, liée aux critères de l'UE pour l'adhésion (critères politiques, critères économiques, et obligations découlant des traités/ de l'Acquis).

La programmation de l'aide a été entreprise par la CE sur une base annuelle. Cela a été mené en étroite consultation avec les pays bénéficiaires (qui ont chacun nommé un coordonnateur national de l'aide (CNA) et Senior Programme Officer (SPO) pour les secteurs pris en charge), afin d'assurer que l'assistance soit effectivement axée sur les priorités/besoins de chaque pays et de la stratégie de l'UE. La cohérence du processus de programmation a été progressivement renforcée au cours des années 1990, notamment lorsque les bénéficiaires ont mis en place une gamme de stratégies de développement sectoriel et sous-sectoriel, et à partir du milieu/fin des années 1990 lors de l'intégration européenne spécifique des stratégies de pré-adhésion à l'UE. Afin de promouvoir la cohérence dans le processus de programmation pour PHARE comme un instrument « axée sur l'adhésion », l'UE a adopté un «Partenariat pour l'adhésion» avec chaque pays (initialement en 1998), réunissant l'identification des priorités de l'UE auxquelles les pays doivent se conformer en lien avec les critères d'adhésion, y compris les chapitres sectoriels de l'acquis. Chaque pays a préparé une stratégie de réforme multisectorielle correspondante pour guider ses préparatifs de préadhésion: un «Programme National pour l'Adoption de l'Acquis" (PNAA).

La principale faiblesse de l'aide financière est liée à la variabilité importante dans la conception des principaux documents de programmation et l'étendue de l'analyse préparatoire et de planification entrepris par les institutions bénéficiaires, ainsi que la variabilité de l'application des normes de contrôle de qualité par les services de CNA bénéficiaire et par la CE qui sont liées à l'examen ex ante des programmes / projets. Il y avait des lacunes en ce qui concerne les objectifs d'intervention «SMART» ou indicateurs 'SMART' de réalisation, notamment dans des termes des objectifs et les indicateurs étant spécifiques, mesurables, ou à durée limitée.

## **Rendement**

Naturellement, l'efficacité des programmes PHARE initiaux a fait face à certaines contraintes, dues au processus d'apprentissage pour tous les partenaires en ce qui concerne la gestion et les procédures opérationnelles à suivre, ainsi que des processus de contrôle et d'approvisionnement et de contrats à faire fonctionner. Bien que l'efficacité de la mise en œuvre du programme ait été progressivement renforcée, l'efficacité des actions a souvent souffert, à travers la durée de vie du programme, en raison des niveaux de dotation insuffisants dans les institutions bénéficiaires pour soutenir la gestion de projet, la livraison technique et l'adoption des résultats.

Trop souvent, il y avait des retards dans la préparation des spécifications techniques détaillées par les bénéficiaires d'une qualité suffisante pour le lancement de l'acquisition d'actions, avec des composants de projet final pour des actions plus complexes poussées près de l'échéance contractuelle. Ainsi, il y avait une flexibilité limitée, aussi liée à la contrainte du temps pour faciliter la mise en œuvre des actions et la gestion des interconnexions. Les bénéficiaires ont rarement utilisé la période de finalisation de l'exercice de programmation avec la CE afin de préparer la documentation technique nécessaire et de permettre le lancement des achats immédiatement après l'approbation de la décision de financement de la CE (jusqu'à 6 mois après l'exercice).

## **Efficacité**

Dans l'ensemble, l'efficacité de l'aide financière dans la réalisation de la prestation en temps opportun des résultats escomptés était mixte. Alors que le soutien de PHARE a offert une gamme de résultats souhaités, le niveau d'institutionnalisation nécessaire afin de générer un changement de comportement chez les bénéficiaires n'a pas toujours été pleinement atteint ou atteint avec des retards. Une contrainte commune pour tous les pays, étaient les retards fréquents dans le processus de prise de décisions liées à l'approbation, l'adoption et la promulgation des résultats et des réformes livrés. En outre, l'efficacité mixte reflète également, parfois, la nature trop ambitieuse des objectifs du programme, en raison de faiblesses dans l'analyse des besoins, la conception et le niveau de la dotation souvent insuffisants des bénéficiaires pour la gestion de projet. Dans un certain nombre de pays l'efficacité de la première phase de l'aide pour aborder des domaines horizontaux (par exemple, la réforme de l'administration publique, la réforme judiciaire, la lutte contre la corruption), a été limitée à la préparation d'une proposition de stratégie et de la formation initiale, mais les tests n'ont été que partiellement réussis en raison de l'absence de consensus politique/propriété/volonté ou de l'opposition des partenaires intéressés. Le manque d'appropriation et une réorientation de fond occasionnel de réformes ont réduit l'efficacité du programme PHARE.

Malgré les contraintes de l'efficacité globale et la performance inégale de l'aide financière dans la réalisation et la prestation en temps opportun des résultats souhaités, PHARE a néanmoins réussi à fournir un bon éventail de réformes et les changements de comportement escomptés, notamment liés à:

- Institutionnelle, réforme de la réglementation, etc. et le renforcement des capacités des services publics (centrales, régionales et locales) afin de développer l'efficacité et le rendement de l'administration de leurs services publics et/ou la poursuite de l'intérêt public, dans le respect des valeurs européennes, règles et normes, et en conformité avec les exigences de l'acquis;
- L'investissement dans les infrastructures physiques de base (par exemple le transport, l'environnement, l'énergie, les ressources humaines et liés aux entreprises, et de l'infrastructure sociale), de manière à procurer des avantages socio-économiques aux niveaux transfrontalier, local et régional (par exemple l'amélioration de la route sécurité, une meilleure qualité de l'eau potable, les centres de formation professionnelle modernisés, pépinières d'entreprises, etc.).
- Via un large éventail de pilotes-tests, les programmes de subventions et les mécanismes financiers de soutien ont également été livrés à des entreprises individuelles, des PME, des agriculteurs, des

coopératives, des groupes de la société civile, les écoles, étudiants, stagiaires, les entrepreneurs, les demandeurs d'emploi, groupes risquant l'exclusion sociale, etc.

### **Impact**

L'impact de l'aide était généralement bon, offrant des avantages socio-économiques à moyen terme dans un éventail de domaines. Cependant, l'impact fut mixte, notamment en termes d'impacts immédiats.

Une préoccupation majeure de l'aide en 1997/1998 était de soutenir les préparatifs de l'adhésion à l'UE pour les pays, y compris la gamme complète des chapitres sectoriels de l'acquis. L'impact de l'aide est évident en ce qui concerne la promulgation de la construction de la politique et de la capacité de réformes à promouvoir l'efficacité de la prestation et/ou une plus grande efficacité dans le ciblage et/ou la coordination des services publics, des programmes et des fonctions de réglementation et des contrôles. Cela a apporté des avantages socio-économiques pour la société en général par l'intermédiaire de l'application de normes plus élevées (par exemple la sécurité alimentaire, la sécurité au travail et de la santé, la sécurité environnementale, la frontière, la sécurité maritime, etc.), et les services publics plus sensibles aux défis pour la cohésion socio-économique liés au développement (par exemple via des services d'emploi et de formation et des programmes, l'inclusion sociale, ou des mesures de protection sociale). Cependant, alors que l'impact de l'aide était généralement bon, il a été partiellement mélangé en termes de réalisation des impacts immédiats prévus dans la période de la fourniture de l'aide, c'est à dire à la fin de la période d'exécution du projet. Ceci est principalement attribuable à des retards et des difficultés rencontrées, parfois, dans l'approbation formelle et ainsi l'adoption des réformes politiques et de renforcement des capacités au niveau institutionnel dans la période immédiate. L'impact intermédiaire de l'aide a également été influencé par le niveau variable de la planification post-projet entrepris par les bénéficiaires, par exemple les actions de suivi clés à compléter, les investissements à entreprendre et les objectifs à atteindre sur le court et moyen terme. Toutefois, lorsque ces obstacles à la réalisation de l'impact ont été progressivement abordés dans le court à moyen-terme, après l'achèvement du projet, les impacts intermédiaires de l'aide sont devenus plus positifs pendant que les réformes étaient officiellement adoptées.

Les investissements en développement d'infrastructures ont eu un impact socio-économique immédiat à long terme ainsi que sur la qualité de vie, au niveau local/régional (amélioration de la qualité de l'air, contrôle, rendement énergétique et réduction de la pollution émise par les utilitaires, promotion d'opportunité d'entreprise et soutien aux start-up, amélioration de l'accès à la formation professionnelle, etc.)

A travers les tests-pilote de programmes de subventions ciblées (promotion du rendement énergétique dans les immeubles, promotion d'opportunités d'entreprise, développement de l'import-export, chercheurs d'emploi, groupes spécifiques de chercheurs d'emplois comme les femmes, les jeunes, les personnes en situation de handicap, etc.) l'assistance a pu livrer une série de bénéfices en termes de groupes individuels soutenus (par exemple, un emploi obtenu grâce au suivi d'une formation, une entreprise inscrite sous le régime de la subvention Eco-Gestion et Audit, etc.) ainsi que des leçons pour d'avantage de développement et d'étalement de ces mécanismes. Vraisemblablement, une vaste majorité d'utilisateurs finaux à long-terme a bénéficié de cela mais les preuves sont limitées puisque les bénéficiaires furent rarement appelés à fournir des informations sur leurs progrès, par exemple un bref sondage, 6 mois ou un an après l'aide.

### **Durabilité**

La durabilité de l'impact de l'assistance financière était satisfaisante dans son ensemble.

Malgré quelques difficultés initiales dans la prolongation des réformes et dans la transposition des acquis au tant qu'Etats Membre de l'UE, la durabilité des actions entreprises et la conformité des nouveaux Etats membres avec les acquis de l'UE sont dans l'ensemble satisfaisante. La durabilité des

réformes orientées vers l'accomplissement des acquis fut permise via l'adoption et la promulgation des lois, actes et procédures juridiques avec le soutien de PHARE. De plus, l'appropriation institutionnelle des réformes vers l'accomplissement des acquis est en général satisfaisante et la majorité des bénéficiaires sont activement impliqués dans le développement de l'Agenda politique de l'UE et ce, de façon à améliorer le ciblage et la promotion de l'efficacité et du rendement de la mise en œuvre de ces réformes. En plus de ces réformes orientées vers les acquis, une part importante d'éléments de politiques européennes est conduite via une « Méthode Ouverte de Coordination » des politiques et stratégie au niveau de l'UE. Depuis leur accession à l'UE, la durabilité des impacts fut assurée via une participation active dans la coordination des politiques, et également via le développement d'une gamme complète de stratégies et actions nationales guidant la mise en œuvre des principes communs au niveau domestique (par exemple, le Plan National de Réformes).

Au niveau des investissements d'infrastructures, la durabilité de la majorité des projets est assurée généralement soit au niveau national, local/régional ou au niveau des opérateurs publics. Au niveau des investissements relatifs aux business et infrastructures de ressources humaines, l'évaluation du rapport indique que la majorité de ces investissements continue de fonctionner. Cependant, dans la plupart des cas, il apparaît que le projet n'ait pas généré le flux de revenus espéré.

### **Impact Socio-Economique et Institutionnel du Processus d'Elargissement**

L'impact socio-économique et institutionnel de la « cinquième vague » d'élargissement est évident à un certain nombre de niveaux : Au niveau des douze pays ayant accédé à l'UE en tant qu'Etats Membres ; au niveau transfrontalier et /ou régional ; au niveau des quinze Membres de l'UE et au niveau Européen dans sa totalité.

Après les événements de 1989, les pays d'Europe Centrale et de l'Est ont lancé leurs propres procédures de transition afin de rétablir un système démocratique respectueux des Droits de l'Homme et construire une économie de marché. Cela requiert une transformation de l'appareil de l'Etat, des services publics, de la commande centralisée de l'économie et du système de marché. Les institutions publiques se sont substantiellement développées dans les nouveaux Etats Membres soutenus par l'accession à l'UE. Le programme PHARE fut un instrument de développement en ce sens.

Il est évident que le « Modèle Européen » et la recherche par ces pays d'un lien plus direct avec l'UE furent une source d'inspiration ayant guidé le processus de transformation. En tant qu'unique source de commerce, d'assistance externe et d'investissement, l'UE est bientôt devenue le principal partenaire économique de ces pays dans la région. En effet, au début des années 1994, l'UE était le plus important marché d'exports de ces pays pour la région entière, absorbant plus de la moitié des exports de ces pays.

Le commerce entre les anciens et les nouveaux pays membres a été multiplié par trois en moins de dix ans précédant les élargissements de 2004 et 2007 et par cinq parmi les nouveaux pays membres eux-mêmes.

L'Europe Centrale et de l'Est a augmenté d'environ 4% par an entre 1994 et 2008 (10ème anniversaire de l'élargissement de 2004 ; Avril 2014). On estime que le processus d'élargissement a contribué pour environ la moitié de cette croissance c'est-à-dire environ 1.75 point de croissance par an pour la période de 2000 à 2008. Le dynamisme économique de ces pays a généré 3 millions de nouveaux emplois en seulement six ans de 2002 à 2008.

Au moment de l'application de ces pays auprès de l'UE, l'impact de ce processus sur ces pays (inclus, Chypres et Malte) fut considérable en terme d'entreprises de réformes de pré-adhésion et de respect des critères d'adhésion de l'UE inclus, la préparation pour l'adoption des règles communes et des standards et politiques qui constituent le Droit de l'UE.

Au niveau de l'UE, l'impact de la « cinquième vague » d'élargissements est évident en termes de poids de l'UE sur la scène mondiale (cet élargissement représente une hausse de la population de l'UE d'environ 5 millions de personnes). Cet impact est également évident en termes d'élargissement du Marché Unique basé sur une harmonisation des règles et des normes de régulation du marché. L'élargissement du Marché Unique a créé de nouvelles opportunités pour le business européen et pour les citoyens qui sont désormais capables de jouir de leurs droits à travers l'Union (par exemple, en 2013, environ 10 millions de citoyens Européens en âge de travailler vivaient dans un pays de l'UE différent de leur pays d'origine). Un marché unique plus vaste est devenu plus attrayant pour les investisseurs : Les investissements directs étrangers depuis le reste du monde vers l'UE a doublé (en termes de pourcentage du PIB) depuis la dernière vague d'élargissements (de 15.2% du PIB en 2004 à 30.5% du PIB en 2012). L'UE agrandie, attire désormais 20% des IDE. Les IDE vers l'UE 15 ont atteints 564 milliards d'Euros en 2012 soit une hausse de 357% par rapport à 2007. La croissance des nouveaux Etats membres a contribué à la croissance des pays du reste de l'Union en créant de nouvelles opportunités d'investissements et en augmentant la demande. Cela a contribué à une hausse de 0.5 points de la croissance cumulée des 15 PM entre 2000 et 2008. Le processus d'élargissement a également renforcé les standards appliqués à travers toute l'UE en termes de protection environnementale, de contrôle de la sécurité alimentaire etc., tant au niveau national que transfrontalier à travers toute l'Union. Bien entendu, on ne peut pas penser que le programme PHARE soit l'unique raison du développement des nouveaux pays membres. Mais le programme constitue une base solide qui, combinée aux efforts politiques, institutionnels et professionnels, a mené vers de nombreux impacts positifs.

### **Synergies entre Stratégie d'Adhésion, dialogue Politique et Assistance Financière.**

En général, il y eut un bon niveau de synergie créé entre la stratégie d'adhésion, le dialogue politique et l'assistance financière procurés au douze pays ayant accédé à l'UE en 2004 ou 2007.

Le cadre procuré par les critères d'adhésion, les accords européens (soutenant le dialogue politique via les meetings réguliers des Comités d'Association et du Conseil), le Partenariat pour l'Adhésion et les rapports réguliers de la CE ont apporté une approche cohérente pour une concentration sur l'assistance financière et ce concordant avec la stratégie et les priorités/besoins identifiés par les bénéficiaires pour une consultation avec la CE. Beaucoup de pays bénéficiaires ont également répondu de façon positive au Livre Blanc de la CE en 1995 pour la préparation des pays associés à leur entrée dans le Marché Intérieur de l'Union. De plus, le dialogue politique sous forme d'examen analytique des acquis, a fortement amélioré la compréhension générale des objectifs des acquis par les bénéficiaires. Le soutien via Twinning et TAIEX a quant à lui amélioré la compréhension opérationnelle.

La principale faiblesse de ce cadre fut la déconnexion entre le dialogue politique et la programmation de l'assistance financière puisque cette dernière fut souvent entreprise par différents niveaux d'unités et de personnes au sein même de l'institution bénéficiaire.

Afin d'assurer une synergie claire entre les deux niveaux - et ce, de façon à cibler l'assistance de façon efficace - l'information doit être liée aux résultats et recommandations des réunions du dialogue politique sectoriel (exemple : sous-comité d'association, examen analytique des acquis) et reflété dans les documents de programmation.

### **Conclusion et leçons**

Les principales leçons à retenir en terme de performance de l'assistance par rapport aux futures interventions d'assistance financière (sous l'Instrument d'Assistance pour le Pré-Adhésion) sont:

## **Le cadre de programmation**

- Dans tous les domaines de soutien (promotion d'actions, renforcement institutionnel lié aux acquis et incluant les soutiens aux investissements), le cadre de programmation a été renforcé grâce à l'existence d'une stratégie moyen-terme ou d'un Plan d'Actions définissant les paramètres plus larges des actions de réforme entreprises par le bénéficiaire. Ceci a démontré à la fois le niveau potentiel d'appropriation et a également facilité la programmation de l'assistance UE formant une part importante des réformes mises en œuvre par le Bénéficiaire. Cela a également procuré une perspective pour l'appropriation et le suivi des actions en lien avec les projets UE. PHARE a également soutenu les bénéficiaires dans le cadre de l'adoption d'une approche stratégique par rapport au processus de réformes en matière de développement et de conception de projets à travers le programme tout entier. De plus, le processus de programmation a également soutenu les bénéficiaires d'action à plus petite échelle sectorielle telle que des missions d'exploration, financées à travers ce mécanisme. Par exemple la préparation de projets, l'assistance technique, enveloppe pour le développement institutionnel.
- La faiblesse principale du ciblage de l'assistance est liée au manque initial d'une vision claire de la plupart des pays afin de faire face aux aspects administratifs et opérationnels de leurs réformes. Manquant d'appropriation du projet et d'une direction politique claire, le soutien PHARE initial a proposé certaines stratégies de réformes mais a manqué de créer un véritable consensus au sein des parties prenantes.

## **Préparation pour l'adoption des acquis**

- La procédure d'examen analytique détaillée des acquis (« screening ») a facilité la compréhension des bénéficiaires quant aux objectifs et modes opératoires des acquis. Cette procédure a été lancée avec les 12 pays en 1998, indépendamment du fait que les négociations d'adhésion aient déjà été entamées à ce moment (l'Europe des 12 était d'ailleurs contre l'entrée de 5 pays d'Europe Centrale et de l'Est). Cela fut essentiel de façon à soutenir la connaissance des bénéficiaires par rapport aux acquis et ainsi mieux encadrer les stratégies sectorielles et le Programme National pour l'Adoption des Acquis (PNAA).
- Alors que le PNAA proposait une liste détaillée d'analyses à entreprendre et de législations à introduire ou à amender, celui-ci ne procure aucun détail par rapport à l'identification d'institution à renforcer ou d'actions nécessaires en terme d'investissements afin d'établir une capacité institutionnelle et opérationnelle capable d'administrer et de mettre en œuvre les acquis.

## **Structure du Project**

- Une faiblesse du programme d'assistance financière est relative au caractère variable du design des documents de programmation et du travail d'analyse préparatoire et de planning entrepris par les institutions bénéficiaires. Cette faiblesse est également relative au caractère variable de la mise en œuvre de standards de contrôle-qualité par le bénéficiaire et par la Commission par rapport à l'examen ex-ante du programme.
- Il aurait été utile que le projet soit accompagné d'une évaluation détaillée des capacités institutionnelles du pays bénéficiaire en terme de structure de gestion et d'employés à disposition du projet. Cela aurait permis une meilleure utilisation du programme d'assistance. Reconnaître que la phase de programmation d'assistance financière de l'UE commence en général entre une et deux années avant la mise en œuvre du programme, aurait donné au pays bénéficiaire plus de temps pour résoudre les contraintes potentielles en terme de gestion de projet.
- Introduction d'une condition selon laquelle le dossier de documentation technique doit être fourni selon une limite de temps spécifique (par exemple 6 mois après la signature du Memorandum



Financier) de façon à permettre le lancement des appels à propositions plus tôt ne fut pas une entière réussite sous le programme PHARE. Cela est dû à un niveau de mise en œuvre variable par la Commission Européenne dans différents pays.

- Le développement d'un partenariat et d'une communication efficace avec les parties prenantes n'était pas toujours suffisant en raison d'un manque d'attention du pays bénéficiaire. Puisque les réformes requéraient également un changement de comportement des parties prenantes – que ce soit au niveau de la coopération inter-agences entre les différentes agences du gouvernement ou la coopération sectorielle entre les agences gouvernementales au niveau régional et local ou encore la coopération avec les partenaires professionnels, économiques et sociaux- cette situation a affecté l'efficacité et l'impact du programme d'assistance.

### **Préparation Post-Projet**

- L'impact intermédiaire du programme d'assistance a également été influencé par le niveau variable de préparation post projet entreprise par les bénéficiaires (exemple : actions de suivis, investissement à entreprendre, jalons à établir, objectifs court et moyen terme).
- Les actions entreprises en vue de la consolidation des institutions fut l'objet d'attention de la part des bénéficiaires afin d'assurer l'institutionnalisation et la durabilité des bénéfices acquis grâce aux éléments de formation de l'assistance et grâce à l'intégration de ces acquis dans le système interne de formation.



**The content of this publication is the sole responsibility of B&S Europe and can in no way be taken to reflect the views of the European Union.**