



Évaluation ex-post des programmes IEVP CT 2007-2013

Rapport final:

Résumé

janvier 2018

Evaluation effectuée pour le compte de la Commission européenne



Consortium composé de GDSI Limited, Altair Asesores S.L., A.R.S. Progetti S.P.A., EEO Group,
NSF Euro Consultants s.a, GDSI UK Ltd, Pohl Consulting & Associates

Leader du Consortium: GDSI Limited
Personne à contacter : Pauric Brophy

FWC COM 2015

EuropeAid/137211/DH/SER/Multi

Contrat spécifique N°2016/379792

Évaluation ex-post des programmes IEVP CT 2007-2013

L'évaluation a été gérée par l'Unité Evaluation de la DG NEAR (Commission européenne)

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans ce document relèvent de la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de la Commission européenne ou des autorités des pays concernés

RÉSUMÉ

L'objectif du présent document est d'évaluer la performance de la coopération transfrontalière (CT) dans le voisinage de l'UE, financée dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) 2007-2013, afin de tirer des enseignements pour la mise en œuvre des nouvelles générations de programmes dans le cadre de l'Instrument européen de voisinage (IEV). L'évaluation s'est basée sur les quatre critères établis par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (efficacité, efficacité, impact, viabilité)¹ complétés par les critères de la Commission européenne de cohérence et de complémentarité, de valeur ajoutée communautaire et des enseignements à tirer. Elle comportait huit questions définies dans le rapport initial.

Outre le présent résumé (**Section 1**), le rapport d'évaluation finale consiste en une introduction ayant pour but d'exposer les objectifs, la portée et les différentes phases de l'évaluation (**Section 2**), une section d'information générale comparant la vision et les hypothèses initiales de l'IEVP CT avec le contexte et la réalité de la mise en œuvre des programmes (**Section 3**), un aperçu des projets financés dans le cadre des 13 programmes (**Section 4**), une analyse des cadres de performance des programmes IEPV CT (**Section 5**), les réponses aux questions d'évaluation portant sur la performance des programmes IEPV CT 2007-2013 sur la base des critères d'évaluation (**Section 6**) et une série de sept recommandations visant à améliorer l'efficacité, l'efficacité, l'impact, la viabilité et la cohérence de la coopération en cours et à venir (**Section 7**). Le rapport final est complété par 16 annexes qui recueillent et résument les informations relatives aux programmes IEPV et IEV CT, y compris trois études de cas portant sur les résultats et l'impact des programmes IEPV CT dans le contexte de frontières et de secteurs spécifiques (développement touristique, environnement marin et gestion des frontières).

Contexte et résultats généraux

La politique européenne de voisinage (PEV) est une initiative lancée en 2004 dont l'objectif principal consistait à promouvoir et soutenir la stabilité, la sécurité et la prospérité dans l'ensemble du voisinage de l'UE. En 2007, la Commission a mis en place un nouvel instrument financier (IEVP) afin de promouvoir la mise en œuvre de la PEV, en particulier via la coopération régionale et transfrontalière. Dans ce contexte, le document de stratégie de l'IEVP CT (2007) a fixé les quatre objectifs (stratégiques) clés de l'IEVP CT, qui constituent le fondement des programmes IEPV CT.

Les ressources allouées à l'IEVP CT 2007-2013 se sont élevées à 947,2 millions d'euros combinant des fonds de l'IEVP, du FEDER et de l'IAP. La contribution des pays partenaires et/ou bénéficiaires du projet a permis de porter le montant global du budget à 1,2 milliard d'euros.

Les 13 programmes IEPV CT mis en œuvre pendant cette période couvraient neuf frontières terrestres de l'UE, trois bassins maritimes et une frontière maritime. Ces programmes concernaient 34 pays, 19 États membres de l'UE et 12 des 16 pays partenaires PEV, ainsi que la Norvège, la Russie et la Turquie.

Globalement, les programmes ont permis de financer 941 projets pendant cette période pour un montant total de contrats de 910 millions d'euros (avril 2017), dont 38 % étaient axés sur des projets soutenant le développement économique, 32 % sur l'environnement, 19 % sur le développement social et 11 % sur des enjeux de sécurité. La plus grande partie du financement communautaire (70 %) a été affectée à des projets standards sélectionnés dans le cadre d'appels à propositions. Les projets d'ampleur significative ont représenté 22 % du financement total attribué par l'Union européenne (soit environ 195 millions d'euros), alors que les projets stratégiques n'ont représenté qu'une part mineure (8 % du total du financement communautaire). Au total, on a recensé 867 projets standards, 51 projets d'ampleur significative et 23 projets stratégiques. La participation aux appels à propositions a été extrêmement forte (au total, plus de

¹ La pertinence des programmes IEPV CT a été évaluée dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours réalisée en 2013. Cette évaluation constatait « la grande pertinence des priorités des programmes IEPV CT en termes de concordance tant avec les objectifs stratégiques définis par les programmes IEPV CT qu'avec les besoins des régions couvertes par les programmes ».

7 000 candidatures ont été soumises sur l'ensemble des programmes), ce qui témoigne de l'intérêt des parties prenantes pour la coopération transfrontalière. Dans l'ensemble, les programmes IEPV CT ont permis la participation de 4 569 organisations provenant de 36 pays différents et dont 2 106 provenaient de pays partenaires.

Au mois d'avril 2017, le taux de passation des contrats avait atteint la quasi intégralité des fonds alloués à l'ensemble des programmes. Globalement, 85 % des subventions de l'UE affectées aux projets avaient été déboursées (732,3 millions d'euros). Ces chiffres ne sont toutefois pas définitifs dans la mesure où 146 projets étaient encore en cours d'exécution en avril 2017. Le montant des dépenses des projets approuvé par les AGC (Autorité de gestion conjointe) atteignait 75 % (soit 645,9 millions d'euros) des sommes allouées aux projets en avril 2017.

Évaluation de la performance de l'IEPV CT 2007-2013

Les questions d'évaluation soulevées dans le rapport initial ont servi de base à l'évaluation de la performance de l'IEPV CT 2007-2013 par rapport aux critères d'évaluation énoncés dans les Termes de référence :

Efficacité : L'IEPV CT a débouché sur un nombre impressionnant et sur une grande variété de projets de coopération transfrontalière avec une forte participation de la part des pays partenaires. En comparaison avec la période précédente, l'IEPV CT a permis d'accroître le degré de coopération entre l'Union européenne et les pays partenaires, ce qui a donné lieu à l'établissement de partenariats plus concrets et plus durables. En ce sens, l'IEPV CT a ajouté une dimension territoriale importante à la politique européenne de voisinage en élargissant les principes de la coopération territoriale, mis en œuvre dans le contexte de la politique de cohésion européenne, aux frontières extérieures de l'UE. Un des principaux résultats de la coopération est le renforcement des capacités des parties prenantes dans l'ensemble du voisinage. Il existe à présent une base de coopération nettement plus solide en comparaison avec la période précédente, reposant sur des autorités de gestion bien établies, sur des bénéficiaires plus expérimentés et sur un degré de confiance et d'engagement accru parmi les responsables de l'UE et des pays partenaires. Bien que l'efficacité des projets (et en fin de compte des programmes) ait été affectée par la complexité des cadres réglementaires et juridiques et par les instabilités géopolitiques, on compte néanmoins de nombreux exemples de coopération fructueuse ayant abouti à des résultats intéressants et positifs. Il n'existe malheureusement pas de données fiables et rigoureuses permettant de dresser un aperçu exhaustif de l'efficacité des programmes en raison des insuffisances des cadres de performance à l'échelle des programmes (présence de lacunes aussi bien en termes de logique d'intervention que d'indicateurs) et d'une déconnexion avec le niveau des projets.

Efficience : Le fait que la totalité des 13 programmes ait réussi à compléter le cycle d'exécution de l'IEPV avec de très hauts taux de passation de contrats est un succès qui mérite d'être souligné, notamment si l'on tient compte du fait que certains programmes n'existaient pas avant l'établissement de l'IEPV ou ont été lancés selon une nouvelle configuration. Il y a bien évidemment des variations dans la performance des différents programmes qui se reflètent dans l'utilisation effective des fonds.

Les retards d'exécution observés dans presque tous les cas et la nécessité de prolonger les délais d'exécution reflètent le démarrage tardif des programmes, les longs processus de sélection et de passation de marchés et les difficultés rencontrées pendant la phase de mise en œuvre. L'un des défis majeurs pour les parties prenantes était d'apprendre à mettre en œuvre programmes/projets conformément aux exigences de l'UE tout en garantissant, en même temps, le respect des cadres réglementaires nationaux. L'efficience de nombreux projets a également été affectée par les instabilités politiques et économiques qui ont marqué la phase de programmation. Au niveau des projets, les Secrétariats techniques conjoints (STC) et leurs antennes régionales ont joué un rôle crucial dans la gestion des contrats et dans l'appui aux bénéficiaires qui s'avéra essentiel pour surmonter les difficultés de mise en œuvre.

Lorsqu'ils ont été couronnés de succès, les projets d'ampleur significative ont apportés des avantages tangibles pour les économies locales et se sont traduits par une grande visibilité.

Toutefois, leur sélection n'a pas toujours reposé sur des considérations stratégiques rigoureuses ou fondées sur la rentabilité. En outre, leur mise en œuvre a souvent requis un temps considérable exigeant d'importantes capacités de la part des structures de gestion afin de résoudre les problèmes juridiques et administratifs liés à leur mise en œuvre.

L'un des principaux points faibles dans la gestion de l'IEVP CT était lié aux activités de suivi et d'évaluation. Au niveau des projets, de nombreux bénéficiaires avaient une faible compréhension de la logique d'intervention associée aux projets et n'accordaient pas une attention suffisante à l'élaboration et au suivi des indicateurs de succès. Une mauvaise connexion entre les cadres de performance des projets et ceux des programmes a souvent empêché les autorités de gestion de mesurer efficacement les progrès enregistrés en termes de réalisation des objectifs des programmes.

Les projets d'assistance technique (AT) financés par la Commission européenne² ont contribué de manière positive au fonctionnement efficace des programmes, mais le fait qu'il y ait eu deux projets différents mis en œuvre selon deux calendriers distincts a créé une certaine confusion parmi les parties prenantes et en a réduit l'efficacité. Dans leur rôle de soutien, les projets AT n'étaient pas toujours à même de fournir les précisions et les instructions exactes en temps voulu aux structures de gestion des programmes ainsi qu'aux bénéficiaires finaux et cela a affecté occasionnellement la mise en œuvre des programmes.

Le soutien et les conseils fournis par la Commission européenne ont toujours été très bien appréciés par les parties prenantes. Toutefois, la Commission européenne a dû faire face à des défis importants pour superviser et coordonner la mise en œuvre simultanée des 13 programmes avec des ressources humaines limitées et une rotation fréquente du personnel, ce qui a réduit ses capacités à fournir une orientation définitive et en temps voulu aux parties prenantes.

Impact : La diversité des objectifs et les priorités formulées en termes très généraux ont minimisé l'impact global des programmes. Même si les programmes avaient été mieux ciblés, l'impact aurait été difficile à quantifier compte tenu de leur ampleur, mais cela était encore plus difficile du fait du manque de données concernant les performances.

En dépit de ces lacunes, l'impact de l'IEVP CT doit être abordé dans le contexte général des développements économiques et géopolitiques. Dans des circonstances normales, les objectifs ambitieux des programmes de l'IEVP CT auraient été difficiles à atteindre au vu des montants modestes alloués à la coopération par rapport aux besoins, mais l'instabilité économique et politique qu'ont connue les pays du voisinage pendant cette période ont rendu les objectifs stratégiques initiaux des programmes encore moins réalisables malgré des nombreux exemples de coopération fructueuse qui ont eu un impact sur leur domaine spécifique d'intervention au sein de chaque programme.

Quoi qu'il en soit, le niveau de coopération transfrontalière atteint grâce à l'IEVP CT constitue une réussite qui ne doit en aucun cas être sous-estimée et, plus encore, si l'on tient compte du contexte géopolitique actuel. Les programmes ont joué – et jouent encore – un rôle extrêmement important dans le développement et le renforcement des contacts et du dialogue entre les citoyens, tout en promouvant les valeurs et les pratiques de l'Union européenne à travers tout le voisinage.

Durabilité : La pérennité des bénéfices dérivés de l'IEVP CT n'est pas aisée à évaluer en raison du manque de données concernant la durabilité des résultats, la poursuite des partenariats et l'impact à long terme des projets. Les projets induits par la demande avec une forte appropriation, les partenariats établis sur le long terme et les liens aux niveaux régional/national avaient de bien meilleures perspectives de viabilité. Dans le cas des projets stratégiques/d'ampleur significative réussis, l'implication des principaux organes publics a garanti en règle générale la pérennité des résultats en termes financiers mais aussi institutionnels.

Bien qu'il y ait quelques exemples de projets standards ayant bénéficié du soutien des autorités locales et même nationales, l'intégration des résultats des projets dans des politiques nationales

² Initiative régionale en matière de développement des capacités (RCBI) et INTERACT ENPI

s'est révélé une exception. Par ailleurs, la poursuite des activités des projets dépend souvent de futurs appels à propositions.

En ce qui concerne les perspectives à long terme de CT dans l'ensemble du voisinage, le cadre de coopération transfrontalière est bien établi. Cela n'est pas seulement vrai pour les structures de gestion, mais également pour les nombreux partenariats établis dans le cadre de la coopération qui sont reconduits pour la nouvelle période.

Cohérence et complémentarité : L'IEVP CT a généralement été mis en œuvre indépendamment de la politique de voisinage. Bien que les objectifs et priorités des programmes IEVP CT, formulés de manière générale, aient permis de réduire le risque de contradiction avec les autres interventions, l'IEVP CT n'a pas suffisamment été articulée avec les autres instruments et initiatives politiques de l'UE. Les liens avec les politiques nationales et régionales des pays participants étaient également limités. Ce manque de connexion a réduit l'impact global des programmes. Lorsque des synergies et des complémentarités ont vu le jour, elles provenaient davantage des projets eux-mêmes que de mesures d'incitation et/ou de mécanismes mis à disposition par les programmes.

Valeur ajoutée communautaire : L'IEVP CT a contribué de manière unique aux politiques de développement régional/local mises en œuvre dans le voisinage, en favorisant une meilleure implication des acteurs locaux, en encourageant les partenariats et en stimulant des réponses créatives aux défis communs. Dans le contexte de ressources publiques limitées, les programmes ont représenté une importante source de financement sans laquelle les objectifs de développement local n'auraient pas été atteints dans la plupart des cas. De point de vue de nombreux bénéficiaires, la valeur ajoutée des programmes réside avant tout dans leur capacité à mobiliser les partenaires au-delà des frontières, en surmontant les obstacles et les barrières (physiques et autres) qui entravent la coopération entre l'UE et son voisinage.

Enseignements tirés : Le cadre de programmation et de mise en œuvre de l'IEV a nettement évolué dans cinq domaines clés du cadre de l'IEVP : les objectifs stratégiques de la coopération ont été à la fois simplifiés et mieux ciblés ; les modalités, de gestion, de contrôle et d'audit ont été renforcées dans tous les pays et, en particulier, dans les pays partenaires; les règles de sélection, de soumission et d'adjudication des projets sont désormais mieux adaptées à une gestion partagée et intègrent des dispositions plus détaillées en ce qui concerne les grands projets d'infrastructure . Si l'on compare les cadres de programmation et de mise en œuvre dans les règlements IEVP et IEV, ce dernier a largement pris en compte les enseignements tirés de l'expérience de l'IEVP et cela a incontestablement façonné les programmes de l'IEV CT. La décision de ne compter que sur un seul dispositif d'assistance technique consacré à l'IEV CT était également parfaitement justifiée.

L'assouplissement des exigences de l'IEVP concernant l'application des règles du guide pratique des procédures contractuelles des actions extérieures (PRAG) dans le cadre des appels à propositions laisse une plus grande marge de manœuvre pour interconnecter entre eux les cadres de performance des projets et ceux des programmes. Le règlement de l'IEV a également mis davantage l'accent sur un suivi des projets et des programmes axé sur les résultats (ROM). Globalement, ces changements devraient à la fois améliorer et faciliter l'évaluation, l'efficacité, l'efficacé et l'impact, bien que la qualité des cadres de performance continue de dépendre de la structure et de la pertinence des objectifs et des indicateurs, ainsi que des connexions établis à l'échelle des programmes et des projets.

Recommandations

À titre de conclusion, le rapport expose une série de sept recommandations visant à optimiser l'efficacité, l'efficacé et l'impact des programmes IEV CT actuels et à venir.

R1 Renforcer le ciblage et l'impact de l'IEV CT

R1.1 Poursuivre l'instrument au-delà de l'année 2020, en mettant davantage l'accent sur la focalisation stratégique afin de maximiser l'impact conformément avec la révision de la politique européenne de voisinage de 2015, notamment en ce qui concerne les programmes de bassin

maritime, et apporter seulement des changements mineurs au cadre réglementaire afin de maintenir la dynamique gagnée dans la période 2014-2020.

R1.2 Accorder plus d'importance à l'évaluation des projets et une plus grande attention à l'impact et à la durabilité durant la phase de sélection, y compris la dimension transfrontalière, et intégrer ces exigences dans les informations et les formations destinées aux porteurs de projets et aux évaluateurs.

R2 Accroître les synergies avec les autres politiques et instruments européens

R2.1 Intégrer l'IEV CT aux autres instruments de la PEV et des autres politiques extérieures européennes et resserrer les liens entre les programmes de CT et les autres stratégies, programmes et initiatives aux échelles régionale, nationale et européenne.

R2.2 Explorer les moyens de renforcer la cohérence entre les cadres réglementaires, les modèles et les outils de l'IEV CT et d'Interreg.

R2.3 Renforcer au sein de la DG NEAR les capacités d'appui et d'analyse de la performance globale de l'IEV CT et coordonner la CT sous toutes ses formes avec la DG REGIO.

R2.4 Mettre sur pied une étude sur les besoins transfrontaliers et les obstacles à la coopération afin d'identifier les points critiques et de suggérer des mesures aux autorités nationales.

R3 Améliorer la pertinence et l'appropriation des programmes

R3.1 Établir des partenariats plus équilibrés grâce à une proportionnalité des contributions émanant des pays partenaires.

R3.2 D'ici à la fin de l'horizon financier actuel, comparer les mérites relatifs des programmes bilatéraux et plurinationaux (fondés sur l'expérience des programmes IEVP et IEV), en établissant de nouvelles combinaisons potentielles entre les pays CT afin d'accroître l'homogénéité des territoires couverts par les programmes.

R4 Accroître la valeur ajoutée des projets d'ampleur significative

R4.1 Élargir les perspectives des projets d'ampleur significative en véritables enjeux stratégiques (pouvant inclure des infrastructures) et, en ce qui concerne les projets de recherche, les enjeux devraient porter sur l'application des innovations et non la recherche fondamentale.

R4.2 Développer le rôle de la Plateforme d'investissement pour le voisinage en garantissant le financement des projets de coopération transfrontalière en matière d'infrastructures et en soutenant le développement de cette dernière via une Facilité de préparation de projets pour l'IEV CT.

R5 Améliorer l'efficacité des programmes

R5.1 Veiller à l'adoption rapide du cadre réglementaire et de financement de l'IEV CT après 2020 afin d'éviter une réduction des périodes de mise en œuvre des programmes et projets.

R5.2 Envisager l'introduction d'une certaine souplesse financière dans l'allocation totale de l'IEV CT afin de soutenir les projets urgents qui répondent à des opportunités ou à des menaces.

R5.3 Accroître la fréquence et améliorer le ciblage des appels à propositions afin d'augmenter leur impact, d'accélérer les procédures de sélection et d'adjudication des projets et de simplifier les règles, les procédures et les modèles.

R5.4 Adopter des mesures visant à accélérer les cycles de paiement et résoudre les problèmes de trésorerie des pays participants.

R5.5 Envisager une simplification des règles relatives aux aides d'État pour les projets de CT.

R5.6 Permettre une plus grande flexibilité dans l'affectation des économies générées par les projets pour améliorer l'absorption et l'utilisation des fonds.

R5.7 Exiger/renforcer la présence de structures de gestion dans les régions frontalières par l'intermédiaire des STC et des antennes régionales.

R6. Améliorer les cadres de performance et les pratiques de suivi et d'évaluation

R6.1 Consolider les cadres de performance et leur application pratique par le biais d'appels à propositions, d'une sélection et d'une mise en œuvre des projets ciblés, en renforçant les

capacités des autorités de gestion et des bénéficiaires des projets et en donnant une plus grande flexibilité dans l'IEV de l'après 2020 pour analyser et affiner les cadres en fonction de l'évolution des circonstances.

R6.2 Améliorer les outils informatiques pour la gestion, le suivi et l'évaluation des programmes en tirant parti de l'expérience acquise dans le cadre de la politique de cohésion et d'Interreg et renforcer les capacités d'analyse des autorités de gestion (y compris l'utilisation des statistiques et l'élaboration de stratégies fondées sur des données factuelles).

R6.3 Envisager la création d'un mécanisme permanent de suivi, d'évaluation et d'apprentissage de l'IEV CT visant à soutenir les parties impliquées dans la CT, consolider les résultats et l'impact et renforcer les processus d'apprentissage dans la perspective des cycles futurs.

R7. Renforcer l'assistance technique et le soutien aux programmes

R7.1 Poursuivre l'assistance technique de la Commission européenne aux programmes de CT en tant que soutien précieux aux autorités de gestion et interface avec la Commission européenne, en mettant davantage l'accent sur la simplification, la gestion axée sur les résultats et la capitalisation.

R7.2 S'assurer que les budgets d'assistance technique alloués aux programmes reflètent mieux les besoins réels de ces derniers en matière d'assistance technique.