



EVALUATION A MI-PAROURS DU PROGRAMME MEDA II – RAPPORT FINAL

Le Programme MEDA I a été formellement adopté en 1996. Il s'agit de l'instrument financier du Partenariat euro-méditerranéen lancé à Barcelone en novembre 1995. Dans le contexte plus vaste du Processus de Barcelone, les Accords d'Association ont été signés par la plupart des Pays Partenaires méditerranéens. Ces Accords couvrent la coopération dans les domaines politique, économique, social et culturel. MEDA I couvre la période 1995-1999 avec un budget indicatif/de référence de 3,42 milliards d'euros. MEDA II couvre la période 2000-2006 avec un budget de référence de 5,35 milliards d'euros.

Le Programme MEDA II a été mis en oeuvre dans un environnement qui a très rapidement évolué. En 2000, le Règlement MEDA a été révisé en vue d'aligner la programmation et la mise en oeuvre du Programme. Le cycle de gestion de projets a aussi été révisé avec la mise en place en 2001 d'EuropeAid, Office de coopération de la Commission européenne. Enfin, la politique de déconcentration a accordé un plus grand rôle aux délégations dans la mise en oeuvre du Programme. Eu égard à l'obligation de procéder à une évaluation à mi-parcours comme le stipule le Règlement MEDA, la Commission a engagé la firme ECORYS-NEI à cet effet en février 2004.

Dans les termes de référence, la Commission souligne que l'évaluation vise à «l'amélioration des politiques et des stratégies pour l'utilisation des fonds MEDA en accord avec le contexte de la politique euro-méditerranéenne, comme le stipulent les Accords d'Association et le Processus de Barcelone, ainsi qu'à l'amélioration par la Commission et les Pays bénéficiaires de la gestion du Programme».

Le Rapport a été finalisé en juillet 2005. Il contient les conclusions et recommandations de l'équipe d'experts indépendants.

Ce rapport vient à propos. A la veille du 10^{ème} Anniversaire de la Déclaration de Barcelone, le Rapport invite à une réflexion sur de nombreux aspects-clés du Programme, de même qu'il émet des recommandations pour l'avenir.

Richard Weber, Directeur de la Direction A « Europe, Méditerranée du Sud, Moyen-Orient et Politique de voisinage » d'EuropeAid, Office de Coopération de la Commission européenne, a accepté de discuter avec le Dossier Spécial Euromed de certains aspects liés aux conclusions et recommandations du Rapport.



1. Le rapport est généralement positif quant à la performance de MEDA II en comparaison avec MEDA I. Qu'en pensez-vous ? D'après vous, quels sont les facteurs ayant contribué à cela ?

R.W.: Nous sommes tout à fait d'accord avec les experts à ce sujet. Tout le monde sait que les résultats de MEDA II sont excellents et continuent à progresser depuis 2001. Trois facteurs principaux y ont contribué. En premier lieu, à la suite des grands changements survenus dans la mise en oeuvre de la politique extérieure d'assistance de la Commission européenne, les Délégations se sont vu dotées de plus de responsabilités dans la gestion de MEDA II. Les pays MEDA se sont retrouvés à l'avant-garde de ces changements. Et aujourd'hui que le processus est achevé, on peut dire qu'il a eu un effet très positif sur la qualité de notre coopération. En deuxième lieu, l'adoption du Règlement MEDA II en 2000 a introduit une plus grande flexibilité dans la programmation et la mise en oeuvre. Et enfin, la programmation que nous avons mise en oeuvre depuis 2000 a donné plus d'importance aux programmes d'appui sectoriels. Ceci s'est avéré beaucoup plus efficace que les programmes d'assistance technique à plus grande échelle sous MEDA I. Le processus a été bien compris par les pays bénéficiaires et en réponse, ils ont adopté des programmes de réformes éligibles au soutien de MEDA. Dans certains pays, ces programmes représentent aujourd'hui plus de 50 % de notre aide et connaissent un grand succès.

2. Le Rapport émet une vingtaine de recommandations. Quel ordre de priorités la Commission a l'intention de leur accorder ? Quel cadre temporel envisagerait elle pour leur éventuelle mise en oeuvre ?

R.W. : Tout d'abord, permettez-moi de souligner le fait que ces recommandations ont été formulées par des experts indépendants et que la Commission n'est pas nécessairement d'accord avec toutes celles-ci. Elles se répartissent dans les 3 grandes catégories suivantes : « Recommandations pour améliorer la pertinence du règlement MEDA et de son successeur l'Instrument européen de Voisinage et de Partenariat (ENPI) », « Recommandations pour améliorer la pertinence, l'efficacité et l'efficience des CSP/NIP et des RSP/RIP » et enfin « Recommandations pour renforcer l'amélioration de l'efficacité de la gestion et de la mise en oeuvre de MEDA ». Pour ce qui est du premier groupe de recommandations, le nouvel instrument de voisinage devrait fournir dans une grande mesure la réponse à un bon nombre des inquiétudes soulevées, plus particulièrement celles relatives à l'«ownership» (appropriation), à l'amélioration de la qualité de la programmation stratégique et indicative et aussi celle par exemple relative à une plus grande implication des initiatives de la société civile. Il est évident qu'il faut attendre que le nouvel instrument fasse ses preuves. Mais je pense néanmoins que celui-ci fournira le cadre approprié à cet effet. Quant à l'amélioration de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficience de la programmation, le deuxième groupe de recommandations, ceci n'est pas de la compétence d'EuropeAid. Ces recommandations sont principalement destinées à nos collègues de la Direction Générale des Relations extérieures (DG RELEX) avec lesquels nous travaillons en étroite collaboration. Ce qui est important ici,



c'est la notion de « ownership » du partenariat (appropriation) ainsi que le besoin de se concentrer sur les activités d'intérêt commun. Dès lors, la mise en place d'un dialogue structuré et bien développé est certainement une condition sine qua non. Les structures créées sous le Conseil d'Association s'avèreront très utiles. Enfin, quant au dernier groupe de recommandations relatives à l'amélioration de l'efficacité de la gestion et de la mise en œuvre de MEDA, qui tombe directement sous la responsabilité de notre Direction Générale A, le rapport d'évaluation se félicite d'abord du passage des programmes d'appui aux projets vers les programmes d'appui sectoriels. La Commission continuera dans cette voie qui a fait ses preuves. La question de renforcer les capacités dans les Délégations a aussi été soulevée et sera très sérieusement prise en considération. Une autre recommandation a trait à la « complémentarité » entre nos actions et celles de la Banque Européenne d'Investissement (BEI). Un dialogue fructueux a été établi à cet effet and nous collaborons actuellement avec la BEI tant au niveau stratégique que sur des projets concrets.

3. Quels sont les défis à venir pour l'amélioration de MEDA ? Quel rôle envisagez-vous pour EuropeAid si l'on tient compte du fait qu'EuropeAid a joué un rôle essentiel dans l'amélioration de la mise en œuvre de MEDA II?

R.W. : L'amélioration de la mise en œuvre de MEDA II est le résultat d'un effort collectif de la part de tous les services concernés de la Commission, sous la supervision et direction de notre Direction Générale, et bien sûr avec la collaboration totale de nos partenaires méditerranéens. MEDA a encore une année à courir. Par conséquent, c'est la période de transition qui sera la plus cruciale. Des leçons peuvent être tirées de MEDA, notamment pour l'amélioration de la programmation, le renforcement de « l'ownership » de la part des pays bénéficiaires et une coopération plus étroite avec les Délégations. Le rôle d'EuropeAid est essentiel à cet égard. La déconcentration ne peut réussir que si les Délégations peuvent compter sur le soutien ininterrompu de notre Direction Générale au siège d'EuropeAid. Ceci concerne tant les aspects relatifs à l'orientation de notre coopération que les aspects financiers et contractuels.

4. Le Rapport recommande « une plus grande participation des partenaires à toutes les étapes du cycle de gestion et de programmation ». Comment envisagez-vous cela dans la pratique? Quel rôle pour les pays partenaires en terme de responsabilité conjointe et « d'ownership » (appropriation)?

R.W. : Je souscris entièrement à la Recommandation en faveur d'une appropriation de la part de tous les acteurs concernés. Il s'agit d'un élément essentiel pour arriver à de bons résultats. Il est dès lors important d'impliquer tous les acteurs concernés depuis la phase de programmation jusqu'à la mise œuvre d'un programme. Le rapport fournit d'ailleurs à cet égard un nombre de recommandations pertinentes telles que, à titre d'exemple, celle d'une implication précoce des autorités des pays partenaires et ce, dès la phase de l'élaboration de la stratégie dans les CSP (« Country Strategy Papers » ou Stratégies par Pays). En outre, il est



très important d'utiliser autant que possible l'expertise locale. En effet, par le passé, la tendance a été très forte de rechercher l'expertise en dehors des pays bénéficiaires. Aujourd'hui, nous reconnaissons le fait que beaucoup d'expertise peut être puisée dans les pays mêmes et qu'en utilisant celle-ci, on renforçait la notion d'appropriation. Le rapport parle aussi d'évaluation conjointe des dossiers d'appels d'offre. Nous faisons déjà cela. Les évaluations ex-post sont aussi très importantes. Un projet ne s'achève pas lors de sa clôture. Une évaluation doit suivre et sur base des résultats, des leçons sont à tirer. Les partenaires pourraient certainement être impliqués dans ce processus.

5. Le Rapport évoque le « manque d'expertise géographique » en tant qu'obstacle au travail des programmeurs. Qu'en pensez-vous ?

R.W. : Nous ne sommes pas d'accord avec les experts sur ce point. Bien sûr, c'est une question d'appréciation indépendante. Je pense néanmoins que la Commission est en mesure de mobiliser toute l'expertise nécessaire. Et au sein même de la Commission, cette expertise est largement disponible dans les divers services concernés tels que la DG RELEX, EuropeAid, les DGs thématiques ainsi que les Délégations. Nous sommes bien conscients du fait que la connaissance des pays bénéficiaires est essentielle. Et heureusement, nous avons d'ailleurs des Délégations dans ces pays. Celles-ci sont les yeux et oreilles de la Commission sur le terrain.

6. Le Rapport souligne le fait que les ressources ne sont pas à la mesure des ambitions du Processus de Barcelone et du futur Instrument de voisinage ni de la pertinence politique croissante pour l'UE du développement des pays MEDA. Qu'en pensez-vous ?

R.W. : Je regrette de devoir souscrire à l'avis des consultants à cet égard. Depuis 1995, nous avons assisté à l'élargissement des domaines de coopération avec les Partenaires méditerranéens. Aujourd'hui, la coopération est de plus en plus riche. MEDA est un vaste Programme. Mais il n'en demeure pas moins, comme le souligne le rapport, que les ressources sont relativement peu élevées eu égard aux ambitions et besoins de la politique méditerranéenne de l'UE. Mais la réalité dans laquelle nous opérons est celle du contexte budgétaire. Nous n'avons cessé de souligner l'importance de la mise à disposition de ressources adéquates. Il nous reste à espérer que les discussions sur les perspectives financières finiront par trouver une meilleure solution. Comme les experts le soulignent : « Chaque politique nécessite des ressources financières et humaines adéquates ». Ceci est valable aussi pour MEDA et le futur Instrument de voisinage.

7. Le Rapport a l'impression que la valeur potentielle des petits projets qui visent à mobiliser les initiatives de la société civile est sous-exploitée pour des raisons surtout liées aux ressources élevées que leur gestion nécessiterait.

R.W. : Nous connaissons les implications importantes en terme de ressources humaines que la gestion de petits projets entraînerait. Toutefois, la proposition avancée dans le rapport de faire



appel à des BATs (Bureaux d'Assistance Technique) pour régler cet aspect est exclue. Notre unique réponse serait d'augmenter directement nos capacités afin de gérer ces types de projets. Dans ce cas particulier, les experts n'ont pas assez tenu compte des contraintes du règlement financier de l'UE qui ne contient aucune marge de manœuvre pour les BATs.

8. Comment envisagez-vous MEDA/ENPI dans les 10 prochaines années ? Sur la base de quels critères pourriez-vous conclure de la réussite de l'Instrument de la Politique européenne de voisinage ?

R.W. : Il s'agit d'une question très difficile. Tout d'abord, l'Instrument de voisinage se constituera sur la base de MEDA. Par la suite, il se développera encore plus. De nombreux instruments utilisés sous MEDA le seront aussi sous L'ENPI. Il y aura une continuité assurée entre MEDA et l'ENPI. La différence réside dans le fait que sous le nouvel instrument, la Commission a opté pour une approche flexible qui tient mieux compte des caractéristiques spécifiques de chaque pays. Notre coopération sous l'ENPI évoluera vers un modèle de mise en oeuvre plus décentralisée. Ceci implique un plus grand rôle pour les pays partenaires, donc un plus grande «ownership». Ceci est d'autant plus vrai pour les pays partenaires qui avanceront bien dans leurs réformes politiques, économiques et financières. A part cela, nous espérons parvenir à des résultats concrets en terme de dialogue politique, d'intégration économique, de développement de la société civile, etc. Le degré de progrès dans tous ces domaines sera déterminant dans notre évaluation de l'instrument de voisinage d'ici les 10 prochaines années.

9. D'après vous, quel est l'élément le plus important qui explique le succès du Programme MEDA II qui est devenu, au cours des trois dernières années, le meilleur instrument de coopération de l'UE ?

R.W. : La recette est très simple. Le succès de MEDA est dû à la bonne coopération entre les divers services concernés de la Commission (DG RELEX, les Délégations et EuropeAid), et aux efforts considérables, au travail et au dévouement que tout le personnel de la Commission a investi au quotidien. Mais surtout, le succès de MEDA II est le résultat du dévouement, du travail et de la coopération des fonctionnaires, administrateurs, entrepreneurs et membres de la société civile des pays partenaires qui ont participé entièrement dans le développement des divers projets et programmes. Sans ce partenariat entier entre les deux rives de la Méditerranée, jointes dans leur effort pour aboutir à des objectifs communs, rien n'aurait été possible. Le succès de MEDA II est avant tout leur succès. Et je pense que la recette pour faire de l'instrument de voisinage une réussite sera la même : coopération et partenariat entre nos amis et collègues au sud et les services de la Commission et les partenaires européens au nord.

Ce Rapport sera disponible en trois langues (EN, FR et AR) et sera publié prochainement sur le site de la Commission.