



UTILISATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA CAPACITÉ ADMINISTRATIVE AU COURS DE LA PÉRIODE 2014-2020

Rapport final

Synthèse



COMMISSION EUROPEENNE

Direction Générale de la Politique Régionale et Urbaine
Direction E - Renforcement des Capacités Administratives et Mise en oeuvre des Programmes II
Unité E.1 - Renforcement des capacités Administratives et Fonds Européen de solidarité

Contact: *Stephan Appel*

E-mail: REGIO-E1-ADMINISTRATIVE-CAPACITY@ec.europa.eu

Union européenne
B-1049 Bruxelles

**UTILISATION DE
L'ASSISTANCE TECHNIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT DE
LA CAPACITÉ
ADMINISTRATIVE AU COURS
DE LA PÉRIODE 2014-2020**

Rapport final

Synthèse

Contract No. 2017CE16BAT088

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels

Manuscrit achevé en Mars 2020

La Commission européenne ne peut en aucun cas être tenue pour responsable de l'usage fait de cette publication en cas de réutilisation.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2020

ISBN 978-92-76-21543-1

doi: 10.2776/718015

© Union Européenne, 2020

Réutilisation autorisée, moyennant mention de la source

La politique de réutilisation des documents de la Commission européenne est régie par la décision 2011/833/UE (JO L 330 du 14.12.2011, p. 39).

Cette synthèse résume le rapport final de l'« Étude sur l'utilisation de l'assistance technique pour le développement de la capacité administrative au cours de la période 2014-2020 » (contrat n° 2017EC16BAT088). L'étude a été entreprise par le Centre de recherche sur les politiques européennes (EPRC), basé à l'Université de Strathclyde (Glasgow, Royaume-Uni), et l'Université technique de Delft (Pays-Bas), en coopération avec Red2Red (Madrid), et une équipe d'experts ayant les responsabilités suivantes.

Équipe de base

| | |
|---|---|
| Professor John Bachtler, Directeur de projet | EPRC |
| Professor Laura Polverari, Chef de projet | EPRC Associée principale de recherche (employée de l'EPRC jusqu'en octobre 2019, actuellement à l'Université de Padoue) |
| Chiara Assirelli Pandolfi, Responsable des données | Ex-employée de Red2Red |
| Dr Carlos Mendez, Analyste de données | EPRC |
| Dr Martin Ferry, Responsable des études de cas | EPRC |
| Victoria Sánchez Esteban, Responsable du contrôle de la qualité | Red2Red |
| Jayne Ogilvie, Assistante de recherche | EPRC |

Experts nationaux

| | | |
|--------------------|---|---|
| Autriche | Stefan Kah | EPRC |
| Belgique | Fabian Gal | EPRC |
| Bulgarie | Julia Spiridonova | Proinfraconsult Ltd |
| Chypre | Victoria Chorafa | LKN Analysis |
| République tchèque | Lucie Jungwiertova | EDREO s.r.o. |
| Allemagne | Stefan Kah | EPRC |
| Danemark | Lise Smed Olsen | Oxford Research |
| Estonie | Kristiina Tõnnisson | EPRC Associate |
| Grèce | Victoria Chorafa | LKN Analysis |
| Espagne | Ángela García Martínez | Red2Red |
| Finlande | Kaisa Granqvist | EPRC Associate |
| | Eva Purkarthofer | EPRC Associate |
| | Heidi Vironen | EPRC |
| France | Fabian Gal | EPRC |
| Croatie | Vinko Muštra | University of Split |
| Hongrie | Zsuzsa Kondor | EPRC Associate |
| Irlande | Niall Crosbie | Fitzpatrick Associates |
| Italie | Laura Polverari, with support from Claudia Gloazzo | EPRC |
| Lettonie | Tatjana Muravska, Liga Baltina | Latvian Association of European Studies, University of Latvia |
| Lituanie | Jonas Jatkauskas , Inga Bartkevičiūtė | UAB BGI Consulting |
| Luxembourg | Fabian Gal | EPRC |
| Malte | Stephanie Vella | E-Cubed Consultants |
| Pays-Bas | Wilbert den Hoed | EPRC |
| Pologne | Pawel Śliwowski | EUROREG, University of Warsaw |
| Portugal | Ana de la Fuente Abajo | Red2Red |
| Roumanie | Neculai-Cristian Surubar | EPRC |
| Slovaquie | Martin Obuch | Consulting Associates |
| Slovénie | Iztok Rakar, Janez Stare, Maja Klun | University of Ljubljana |
| Suède | Kaisa Granqvist | EPRC Associate |
| | Heidi Vironen | EPRC |
| | Lise Smed Olsen | Oxford Research |

Experts nationaux (suite)

| | | |
|--|--------------------|----------------|
| Royaume-Uni | Rona Michie | EPRC |
| Programmes de CTE (en plus des experts nationaux (EN) déjà répertoriés) | Nathalie Wergles | EPRC Associate |
| | Viktoriya Dozhdeva | EPRC Associate |

L'équipe de base exprime sa reconnaissance à l'ensemble de l'équipe d'experts pour les recherches effectuées. Elle souhaite également remercier les autorités nationales et régionales pour leur coopération ainsi que les autres intervenants et répondants qui ont participé aux entretiens de recherche et qui ont permis l'accès aux données et à la documentation. Enfin, elle exprime sa gratitude à Ieva Cerniute, Stefan Appel, Ann-Kerstin Myleus et Francesco Amodeo de la DG REGIO, Unité E1 - Développement de la capacité administrative et fonds de solidarité européen, pour leurs conseils et leur assistance, et au Groupe de direction qui a accompagné le projet.

Veillez utiliser la mention suivante pour citer le rapport : L. Polverari, J. Bachtler, M. Ferry, C. Mendez et J. Ogilvie (2020) *The Use of Technical Assistance for Administrative Capacity Building During the 2014-2020 Period*, Rapport final à la Commission européenne (DG Regio), Centre de recherche sur les politiques européennes, Université de Strathclyde, Glasgow.

Avis de non-responsabilité

Les informations et opinions figurant dans cette étude sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion officielle de la Commission. La Commission ne garantit pas l'exactitude des données incluses dans cette étude. La Commission, ni aucune personne agissant pour son compte, n'est en rien responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le présent document.

Synthèse

Cette synthèse résume le rapport final de l'« Étude sur l'utilisation de l'assistance technique pour le développement de la capacité administrative au cours de la période 2014-2020 ». **L'objectif de l'étude est de permettre à la Commission européenne et à d'autres parties prenantes de mieux comprendre l'utilisation planifiée et mise en œuvre de l'Assistance Technique (AT) à l'initiative des États membres au cours de la période 2014-2020.** L'étude vise à fournir des indications sur la façon dont l'AT est appliquée dans la pratique et à identifier des cas intéressants de développement durable des capacités financé par l'AT, en particulier dans le domaine du développement des ressources humaines.

L'étude impliquait : un aperçu quantitatif général des budgets d'assistance technique à travers l'UE au cours de la période 2014-2020, en présentant une vue d'ensemble de l'UE28, des groupes d'États Membres et des catégories de dépenses d'AT ; une évaluation quantitative et qualitative détaillée des budgets d'AT pour un échantillon de Programmes Opérationnels (PO) choisis ; et un examen qualitatif d'exemples intéressants d'AT utilisée pour le développement de la capacité administrative (ce dernier est décrit en détail dans un "Compendium de pratiques" annexé au présent rapport).

À quoi sert l'assistance technique ?

Le financement de l'AT représente une part relativement faible des fonds ESI (FEDER, FSE et FC) dans l'UE28 (3,1 pour cent). Parmi les États Membres, les allocations vont de 0,9 pour cent en Hongrie à six pour cent au Luxembourg. Ce chiffre est inférieur au plafond fixé pour l'assistance technique dans l'article 119 de la directive cadre (4 pour cent).

Le FEDER représente près de la moitié de l'allocation à l'AT, le FSE comptant pour un tiers et le Fonds de cohésion pour un cinquième du financement de l'AT. **La majeure partie du financement de l'AT est concentrée dans les régions moins développées (RMD)**, du fait de leur plus grande allocation de fonds ESI.

Le financement de l'AT est principalement affecté à la gestion des interventions (CI 121), qui représente plus de 80 pour cent du financement de l'AT à travers l'UE28. L'évaluation et les études (CI 122), ainsi que les interventions d'information et de communication (CI 123), comptent pour beaucoup moins (8,5 pour cent et 10,1 pour cent respectivement).

La sélection des projets d'AT et les taux de dépenses varient considérablement entre les États membres. Les deux taux affichent néanmoins une corrélation positive avec ceux des fonds ESI dans leur ensemble. Fin 2017, le taux moyen de sélection des projets d'assistance technique pour l'UE28 était de 50 pour cent, avec des écarts considérables entre les États membres, en grande partie en fonction des coûts totaux admissibles sélectionnés de l'UE pour tous les objectifs thématiques. Les taux de dépenses d'AT se sont avérés nettement plus bas que les taux de sélection (avec une moyenne de 15 pour cent au sein de l'UE28), toujours avec des performances variées à travers les États membres. Les interventions de gestion (CI 121) remportent le plus haut taux de dépenses et de sélection des projets, et ce à travers l'ensemble des fonds et la plupart des pays.

Les taux de dépenses d'assistance technique étaient considérablement inférieurs aux taux de sélection à la fin de 2017, avec un taux moyen de 15,2 pour cent pour l'UE28. Ce taux est néanmoins supérieur au taux de dépenses total des FESI de 11,9 pour cent à la même date.

L'analyse d'un échantillon de programmes indique que la plupart des fonds d'AT sont alloués aux ressources humaines (65 pour cent). Une grande partie de ces fonds est allouée aux salaires du personnel opérationnel, en particulier pour les organismes intermédiaires (44,7 pour cent), les autorités de gestion (21,9 pour cent) et les autorités d'audit (10,8 pour cent). Les salaires des autres bénéficiaires institutionnels sont beaucoup moins financés : les organismes nationaux de coordination (4,4 pour cent) et les autorités de certification (1,5 pour cent).

Les structures et ressources organisationnelles représentent presque un cinquième du financement de l'AT (19 pour cent). Le soutien à l'AT sous cette rubrique est principalement utilisé pour les « coûts opérationnels des institutions » (environ 50 pour cent de l'ensemble du financement de cette catégorie thématique) et la « sous-traitance/externalisation des tâches de gestion du programme » (autres que les systèmes et les outils, 39,9 pour cent de la rubrique structures et ressources).

Les dépenses en outils et systèmes représentent la part la plus faible du financement de l'assistance technique (16 pour cent) utilisée principalement pour des systèmes d'information de gestion (SIG), et l'*e-cohésion*, qui représentent 22 pour cent du financement de l'AT pour les systèmes et outils. Viennent ensuite les systèmes et outils d'audit (7 pour cent), qui sont soutenus par un tiers des programmes de l'échantillon. Enfin, l'activité "Systèmes et outils de lutte contre la fraude" représente moins d'un pour cent du financement et ne s'applique qu'au programme opérationnel de financement de la politique de cohésion en Estonie (ce qui est probablement dû au fait que les autres programmes opérationnels et les États membres ne séparent pas ces types de dépenses dans leurs comptes et qu'elles sont susceptibles d'être incluses dans d'autres types de dépenses).

Études de cas d'utilisation de l'AT pour le développement de la capacité administrative

De plus amples informations sur l'utilisation de l'AT pour le développement de la capacité administrative sont fournies par les études de cas entreprises dans le cadre de l'analyse. Elles illustrent comment l'AT est utilisée pour renforcer les systèmes de gestion des ressources humaines afin de combler les pénuries de personnel qualifié et expérimenté pour permettre la mise en œuvre de la politique de cohésion, et pour répondre aux besoins spécifiques à chaque tâche, liés à certains stades de la mise en œuvre des fonds ESI, aux exigences réglementaires ou aux types d'opération.

Les études de cas montrent que **les décisions sur l'investissement en matière d'AT sont motivées par la conformité réglementaire, les leçons tirées de l'expérience passée, et l'adaptation au changement institutionnel ou politique.**

Les **objectifs principaux d'utilisation de l'AT sont le développement de la capacité stratégique, l'intensification des pratiques existantes, l'introduction d'innovations et une meilleure gestion des ressources humaines**, mais il existe également de nombreuses utilisations opérationnelles spécifiques à chaque tâche.

Le soutien apporté aux ressources humaines dans les études de cas examinées comprenait la **fourniture de formations du personnel et d'autres actions de développement professionnel à tous les niveaux** - des organes de coordination du gouvernement central, en passant par les autorités de gestion, les organismes intermédiaires et les bénéficiaires, ainsi que les autres groupes de parties prenantes impliqués dans le processus de mise en œuvre.

Les études de cas montrent également comment l'investissement d'AT dans les structures organisationnelles a permis de financer la **mise en place et les coûts de fonctionnement des organismes, groupes ou réseaux**, surtout aux niveaux régional

et local, ou pour des thèmes particuliers, ou d'améliorer la coordination entre les différents niveaux et d'assurer l'harmonisation des procédures.

Les dépenses d'assistance technique en systèmes et outils servent à développer la capacité de **mise en œuvre de l'e-cohésion, ainsi que les modèles d'évaluation, les bases de données et les outils analytiques** afin d'améliorer la base de données probantes de la politique. Les réserves de projets, les systèmes de soutien consultatif destinés aux demandeurs, ainsi que les systèmes de communication tels que les sites internet, les points de contact et les supports de marketing ou de publicité, constituent d'autres objectifs. Quel(le) que soit la portée, l'envergure ou l'objectif du soutien apporté par l'AT, l'examen des expériences met en évidence son importance significative pour : (i) combler des lacunes, c.-à-d. répondre à un besoin qui pourrait autrement rester non satisfait ; (ii) s'assurer que les niveaux de dotation soient complétés par le personnel supplémentaire nécessaire ou l'expertise de spécialistes ; et, (iii) encourager l'innovation, en permettant des projets expérimentaux et pilotes.

L'utilité des initiatives de développement de la capacité dans les cas examinés est spécifique au contexte. La réussite du transfert à d'autres programmes/autorités devrait être liée à une **compréhension claire des besoins et des possibilités, à une vision commune des modifications prévues, et à une adaptation et une amélioration continues.**

Facteurs influant sur le développement de la capacité administrative

L'étude identifie des facteurs internes et externes qui influent sur l'efficacité du développement de la capacité.

Les principaux facteurs institutionnels sont l'engagement politique et organisationnel, « l'adhésion » des intervenants, un niveau de base adéquat de compétences et un cadre institutionnel et de gouvernance propice.

Les facteurs de réussite procéduraux comprennent un système réflexif de consolidation de l'apprentissage et le développement d'un éventail approprié d'outils et de mesures de soutien.

Les facteurs culturels sont également importants, notamment une culture de la coopération en matière d'administration publique et une perspective à long terme.

Les facteurs contextuels et les différentes quantités d'assistance technique disponibles influencent la transférabilité des pratiques relevées lors des études de cas entre les pays et les programmes. Certaines pratiques techniques sont relativement simples à reproduire, par exemple l'acquisition d'outils ou d'équipements. D'autres sont plus difficiles et nécessitent une adaptation systémique, organisationnelle ou culturelle, par exemple l'introduction de nouveaux modèles de gestion des ressources humaines. La réussite du transfert est déterminée par le niveau de la demande et l'engagement des intervenants pour mettre en place des changements, et elle exige une planification et une adaptation minutieuses.

Leçons et recommandations

- (a) La recherche menée à pour l'étude contient de nombreux renseignements détaillés sur les points forts et faibles de l'utilisation de l'AT pour le développement des capacités. Trois principaux groupes de leçons portent sur la stratégie, la gouvernance et la culture de développement des capacités. **Le développement efficace des capacités administratives dépend d'une stratégie bien fondée,**

cohérente et d'avenir, notamment un raisonnement clair basé sur une analyse stratégique, une vision partagée, une perspective à long terme, et un mélange des différents types de mesures de développement des capacités. La flexibilité du soutien et du ciblage est également importante, tout comme la concentration des investissements en début de période.

- (b) Comme pour d'autres aspects des fonds ESI, une **bonne gouvernance des investissements pour le développement des capacités administratives nécessite du leadership, de la coordination, mais aussi l'implication des parties prenantes.**
- (c) **La planification stratégique efficace de l'AT et la bonne gouvernance pour le développement des capacités administratives sont étayées par une culture d'apprentissage.** L'utilisation réussie de l'AT implique un examen itératif permettant de faciliter l'apprentissage réflexif et, lorsque les capacités sont faibles, l'AT peut être utilisée efficacement pour stimuler l'innovation en ce qui concerne le développement des capacités. Pour permettre l'apprentissage, il est également nécessaire de disposer de solides systèmes de surveillance et de faire preuve de transparence et de responsabilisation.

Quatre groupes de recommandations sont particulièrement importants pour améliorer l'application future de l'AT au cours de la période 2021-27.

R1 : Développer des feuilles de route pour le développement de la capacité administrative pour la période 2021-2027, y compris une réorientation pour englober un plus large éventail d'activités de développement des capacités. La recherche souligne l'importance d'un développement des capacités englobant un mélange de soutien aux RH, de réformes organisationnelles et de fourniture de systèmes et d'outils. Bien que l'aide salariale continue d'être importante et nécessaire, l'impact à long terme de l'AT pour soutenir le développement des capacités administratives nécessite que d'autres aspects du développement des capacités soient également soutenus. **R2 : Soutenir l'ensemble de l'écosystème de la gestion et de la mise en œuvre des FESI.** Le soutien apporté par l'AT sert aux organismes intermédiaires, aux organes nationaux de coordination ou aux autorités de gestion, et il n'est pas toujours parvenu jusqu'aux organismes de mise en œuvre, aux agents de prestation et aux bénéficiaires sur le terrain. Pour une politique axée sur le lieu, il s'agit d'une lacune importante qui devrait être abordée dans les programmes de 2021-2027, par exemple par le biais de consultations auprès des intervenants afin d'« identifier » les besoins des différents acteurs et de permettre la mise en œuvre de plans d'action et l'affectation de proportions déterminées des fonds d'assistance technique aux différents acteurs occupant des fonctions de gestion ou de mise en œuvre.

R3 : Élaborer des stratégies d'apprentissage pour le développement des capacités. L'utilisation de l'AT doit être souple et adaptable au changement, pour répondre à l'évolution des environnements internes et externes. Les stratégies de développement de la capacité administrative, les feuilles de route et les plans d'action devraient être considérés comme des documents « vivants », qui restent souples pour répondre à des besoins en constante évolution et tenir compte de l'apprentissage continu issu de leur mise en œuvre, et pour fournir des possibilités d'innovation.

R4 : Assurer une gestion cohérente du développement de la capacité administrative au niveau de l'UE. Dans le cycle de programmation 2021-2027, l'appui fourni au développement de la capacité administrative à travers l'AT devrait être coordonné avec des réformes administratives du service public plus larges. En travaillant avec la direction générale pour l'appui aux réformes structurelles (DG REFORM) et d'autres DG, la DG REGIO devrait collaborer, au besoin, avec les États membres, afin de fournir un appui aux autorités nationales.

Comment prendre contact avec l'Union européenne?

En personne

Dans toute l'Union européenne, des centaines de centres d'information Europe Direct sont à votre disposition. Pour connaître l'adresse du centre le plus proche, visitez la page suivante: https://europa.eu/european-union/contact_fr

Par téléphone ou courrier électronique

Europe Direct est un service qui répond à vos questions sur l'Union européenne. Vous pouvez prendre contact avec ce service:

- par téléphone:

- via un numéro gratuit: 00 800 6 7 8 9 10 11 (certains opérateurs facturent cependant ces appels),

- au numéro de standard suivant: +32 22999696;

- par courrier électronique via la page https://europa.eu/european-union/contact_fr

Comment trouver des informations sur l'Union européenne?

En ligne

Des informations sur l'Union européenne sont disponibles, dans toutes les langues officielles de l'UE, sur le site internet Europa à l'adresse https://europa.eu/european-union/index_fr

Publications de l'Union européenne

Vous pouvez télécharger ou commander des publications gratuites et payantes à l'adresse <https://publications.europa.eu/fr/publications>. Vous pouvez obtenir plusieurs exemplaires de publications gratuites en contactant Europe Direct ou votre centre d'information local (https://europa.eu/european-union/contact_fr).

Droit de l'Union européenne et documents connexes

Pour accéder aux informations juridiques de l'Union, y compris à l'ensemble du droit de l'UE depuis 1952 dans toutes les versions linguistiques officielles, consultez EUR-Lex à l'adresse suivante: <http://eur-lex.europa.eu>

Données ouvertes de l'Union européenne

Le portail des données ouvertes de l'Union européenne (<http://data.europa.eu/euodp/fr>) donne accès à des ensembles de données provenant de l'UE. Les données peuvent être téléchargées et réutilisées gratuitement, à des fins commerciales ou non commerciales.

