



Conseil de  
l'Union européenne

Bruxelles, le 11 octobre 2023  
(OR. en)

14023/23

ECOFIN 1011  
UEM 293  
AGRISTR 53  
PECHE 429  
CADREFIN 137  
SOC 671

#### **NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	5 octobre 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 571 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Évaluation ex post du programme d'appui à la réforme structurelle

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 571 final.

p.j.: COM(2023) 571 final



Bruxelles, le 5.10.2023  
COM(2023) 571 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**

**Évaluation ex post du programme d'appui à la réforme structurelle**

{SWD(2023) 322 final}

# RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## Évaluation ex post du programme d'appui à la réforme structurelle

### INTRODUCTION

Les réformes structurelles sont indispensables pour moderniser les économies, stimuler l'investissement, créer de l'emploi et améliorer le niveau de vie. Par nature, les réformes sont des processus complexes.

Adopté en mai 2017, le règlement (UE) 2017/825 établissant le programme d'appui à la réforme structurelle (ci-après le «règlement PARS») se voulait un outil permettant d'apporter un appui technique aux autorités nationales et d'aider les États membres à concevoir et à mettre en œuvre des réformes institutionnelles, des réformes administratives et des réformes structurelles propices à la croissance.

Le programme d'appui à la réforme structurelle (ci-après le «programme» ou le «PARS»), doté d'un budget de 222 800 000 EUR pour la période 2017-2020, était géré par le service d'appui à la réforme structurelle, qui, le 1<sup>er</sup> janvier 2020, est devenu la direction générale de l'appui aux réformes structurelles (DG REFORM).

### METHODOLOGIE

Un contractant externe indépendant a réalisé une étude d'évaluation pour alimenter l'évaluation ex post du programme d'appui à la réforme structurelle. Cette étude a été menée sur une période de 11 mois, débutant le 11 octobre 2021. Elle a porté sur 826 projets financés par le PARS entre 2017 et 2020, couvrant des bénéficiaires dans tous les États membres.

Aux fins de la collecte d'éléments d'information solides, le contractant a appliqué une méthodologie complexe, conforme aux lignes directrices de l'UE pour une meilleure réglementation, consistant en une vaste recherche documentaire (intégrant des données de la DG REFORM extraites de son outil de suivi interne, qui contient des données allant jusqu'en novembre 2021), des activités de consultation des parties prenantes (entretiens avec des acteurs clés, consultation publique, sondage auprès d'acteurs clés et de groupes cibles) et des études de cas approfondies (30 projets dans 8 États membres et 1 projet multinational couvrant 17 États membres).

Le contractant a exécuté toutes les tâches sous la surveillance d'un groupe de pilotage interservices et sous la direction de la DG REFORM. La qualité et la représentativité des éléments d'information recueillis ont été jugées solides et significatives, permettant de tirer des conclusions et de fournir des réponses fiables et valides aux questions d'évaluation.

### PRINCIPALES CONCLUSIONS

Dans le respect des lignes directrices pour une meilleure réglementation, l'évaluation ex post du PARS s'articule autour des cinq critères suivants:

- **Pertinence**
- **Efficacité**
- **Efficiencia**
- **Cohérence** (interne et externe)

- **Valeur ajoutée de l'UE** (valeur ajoutée par rapport à celle qui aurait été créée par les États membres de l'UE agissant seuls)

## **Objectif général**

L'objectif général du programme était de contribuer aux réformes institutionnelles, aux réformes administratives et aux réformes structurelles propices à la croissance dans les États membres, en apportant un appui aux autorités nationales. L'appui était aussi conçu pour aider les États membres ne faisant pas partie de la zone euro à se préparer à adhérer à celle-ci.

Dans l'ensemble, les informations disponibles font apparaître que la mise en œuvre du PARS a été une réussite sur les plans de l'efficacité, de l'efficience et de la cohérence. Il a également été constaté que le programme avait été extrêmement utile pour répondre aux besoins des autorités et des États membres bénéficiaires et qu'il avait eu une «valeur ajoutée de l'UE».

## **Efficacité**

Le programme a atteint son objectif général et a permis des avancées considérables dans la mise en œuvre des programmes de réforme des États membres. La réalisation effective des différents types de réformes a aussi été liée aux efforts plus vastes déployés par les États membres, et pas uniquement aux résultats d'autres programmes et instruments de l'UE.

Lorsque les projets n'ont pas abouti à tous les résultats et effets escomptés, la raison en a généralement été des problèmes plus larges dans le processus de réforme, plutôt que des faiblesses inhérentes aux projets ou liées à la fourniture de l'appui technique. A contrario, des effets supplémentaires sont attendus plus tard, étant donné qu'environ un tiers de l'ensemble des projets évalués était encore en cours au moment de l'étude d'évaluation ex post.

Par ailleurs, des recommandations découlant de certains projets PARS ont été intégrées sous la forme de jalons dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience, ce qui assure l'obtention d'effets lorsque ces jalons seront atteints<sup>1</sup>. Un délai plus long serait donc nécessaire pour voir apparaître les résultats et effets escomptés, en raison de la longue chaîne logique entre la fourniture de l'appui technique et les résultats/effets escomptés.

La participation active des autorités bénéficiaires et l'appropriation des projets par celles-ci sont cruciales pour parvenir aux résultats visés. Cette participation est essentielle non seulement au cours de la mise en œuvre et du suivi des projets, mais également lors de la phase préalable à la mise en œuvre, lorsqu'il s'agit de fixer les objectifs et le calendrier des projets, en ce qu'elle permet de susciter l'adhésion et l'engagement en faveur du changement.

Pour absorber l'appui technique et mettre en œuvre ses recommandations, les autorités bénéficiaires ne disposaient parfois pas de la capacité administrative adéquate, ce qui a perturbé le bon déroulement des projets d'appui technique et la mise en œuvre des recommandations en résultant. Même si la fourniture d'un appui technique n'entraîne aucun coût pour les autorités bénéficiaires, celles-ci manquaient parfois des ressources financières nécessaires pour appliquer les recommandations des projets et les réformes y afférentes.

Dans l'ensemble, les activités de communication ont été rarement prises en compte dans la conception des projets, malgré une augmentation du nombre d'initiatives de communication au cours des cycles 2019 et 2020 du programme. Toutefois, lorsque la fourniture de l'appui technique s'est accompagnée de collaborations et d'échanges avec des acteurs extérieurs, cela

---

<sup>1</sup> Le règlement (UE) 2021/241 établissant la facilité pour la reprise et la résilience a été adopté en février 2021; à cette date, de nombreux projets financés par le PARS avaient déjà produit les résultats escomptés et ont débouché sur des recommandations qui ont servi de base pour définir les jalons et les cibles dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience.

a été déterminant, car la mise en œuvre effective de ces activités a contribué à accroître la légitimité, la qualité et la durabilité des réformes et à réduire la résistance organisationnelle au changement.

## **Efficiences**

Par rapport au budget disponible, le programme est parvenu à attirer de nombreuses demandes de qualité élevée. De plus, il a pu soutenir des projets de taille et de budget croissants, augmentant ainsi la possibilité que les projets produisent des effets plus importants. La hausse de la demande d'appui technique parmi les États membres et un niveau de concurrence suffisant entre les demandes PARS ont permis aux autorités de sélectionner des propositions de qualité élevée.

De manière générale, les parties prenantes du programme, comprenant les autorités bénéficiaires, les autorités de coordination et les fournisseurs, ont convenu du fait que la contribution financière du PARS était proportionnée aux besoins et à la portée estimée de l'appui technique et ont considéré que les projets PARS étaient un instrument convivial et d'un bon rapport coût-efficacité. Au niveau de la DG REFORM, le coût des contrôles sur les paiements annuels totaux a été comparable à celui d'autres programmes de l'UE mis en œuvre en gestion directe. LA DG REFORM a obtenu de bons résultats en matière d'exécution du budget du programme.

Ainsi, l'évaluation et la sélection des demandes d'appui technique ont été effectuées dans les délais et conformément à la cible fixée dans le règlement financier, ce qui n'a pas été le cas pour d'autres programmes de l'UE. Un des critères de sélection pour le financement d'un projet dans le cadre du programme étant l'urgence de la réforme, les États membres espéraient que chaque projet puisse être lancé le plus rapidement possible, afin que les réformes restent pertinentes et soient mises en œuvre en temps opportun.

Les parties prenantes participant au programme se sont généralement déclarées satisfaites de la clarté, de la transparence et de la convivialité des procédures administratives du PARS et de la proportionnalité de la charge administrative. Un point à améliorer concerne la nécessité de continuer à développer et d'affiner les pratiques de suivi et d'évaluation des projets.

La DG REFORM a assuré avec efficacité et efficacité la coordination de l'appui technique fourni aux États membres avec les autres services de la Commission. Toutefois, l'étude révèle que la coopération avec d'autres services de la Commission aurait pu être plus étroite en 2017-2020 pour diffuser et exploiter les résultats de l'appui technique, une fois les projets achevés.

## **Cohérence**

L'évaluation du programme fait apparaître qu'il s'agit d'un outil stratégique cohérent, doté d'une logique interne claire, bien aligné sur les objectifs énoncés dans le règlement PARS et ne présentant pas de lacunes, d'incohérences ou de chevauchements majeurs dans la structure interne des projets. Le programme a été conçu de manière à permettre une flexibilité considérable lors de la sélection des activités de projet les mieux adaptées aux différents objectifs des projets et besoins des bénéficiaires.

La structure et les activités du PARS ont été adaptées au fil du temps pour mieux relever les nouveaux défis émergents et pour atteindre les objectifs de manière plus efficace, par exemple en introduisant des appels à présenter des demandes spécifiques pour répondre aux nouveaux besoins émergents des États membres. Toutefois, le caractère individuel des projets signifie

que des efforts supplémentaires pourraient être nécessaires pour exploiter les résultats des projets et les diffuser auprès de publics plus larges afin de générer des effets plus importants.

Les éléments d'information montrent également que le PARS a présenté une grande cohérence avec les autres programmes et instruments de l'UE (notamment le FSE, le FEDER, Horizon 2020, COSME et Fiscalis), ainsi qu'avec ceux des États membres eux-mêmes, du fait qu'il abordait des objectifs, des problèmes et des groupes cibles similaires mais sous des angles différents. Traitant de thèmes communs à d'autres programmes de l'UE, les projets financés par le programme ont dans une large mesure complété ces projets en apportant un appui technique sur mesure aux autorités nationales dans des domaines sectoriels particuliers.

En ce qui concerne la cohérence au niveau des objectifs, le programme a renforcé les programmes de réforme plus vastes des États membres et de l'UE, notamment en prenant en compte les recommandations par pays formulées dans le cadre du processus du Semestre européen. De manière générale, les parties prenantes du PARS ont fortement apprécié la contribution apportée par le programme au processus du Semestre européen. Dans certains cas, les projets financés par le PARS ont aidé à mieux définir les recommandations par pays, à les clarifier et à les traduire en mesures concrètes, ainsi qu'à fournir des lignes directrices spécifiques pour que les États membres les mettent en œuvre. Dans d'autres cas, les résultats des projets financés par le PARS ont été utilisés pour formuler ces recommandations.

Bien que, dans l'ensemble, des mécanismes suffisants aient été en place pour assurer le lien et l'intégration entre le programme et le processus du Semestre européen/les recommandations par pays, l'étude étayant l'évaluation ex post a révélé l'insuffisance du suivi destiné à déterminer comment les projets financés par le PARS contribuaient au respect des recommandations. Les rapports par pays du Semestre européen ne comportaient pas non plus de références aux projets PARS.

### **Valeur ajoutée de l'UE**

Le programme a apporté la valeur ajoutée de l'UE, en permettant aux États membres de bénéficier d'une expertise internationale plus facilement qu'en son absence. Même dans les cas, peu nombreux, où les bénéfices des projets auraient pu être réalisés sans l'appui technique de l'UE, ceux-ci auraient été de portée nettement moindre ou obtenus plus tardivement. En conséquence, la valeur ajoutée de l'UE s'est traduite par un renforcement des processus de réforme dans les États membres et par une contribution renforcée à la réalisation des objectifs stratégiques de l'UE, à tout le moins ceux du Semestre européen.

Le programme a eu des retombées transfrontières importantes, à l'échelle de l'UE, allant au-delà de chaque État membre. On peut notamment citer l'aide apportée aux États membres pour mettre en œuvre les stratégies et priorités de l'UE au niveau national, y compris la promotion des valeurs européennes, et pour partager les bonnes pratiques entre eux. De manière générale, ces bonnes pratiques et les enseignements tirés ont été activement utilisés par les bénéficiaires après la fin des projets correspondants financés par le PARS.

### **Pertinence**

Il a été constaté que le programme était un instrument extrêmement utile, bien adapté pour améliorer les capacités administratives des États membres à concevoir et à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour relever les défis qui se posent à eux.

Les autorités bénéficiaires et les autres parties prenantes ont apprécié les différents aspects de la conception et de la structure du PARS, et la pertinence de celui-ci pour atteindre les objectifs de réforme. Les objectifs des projets d'appui technique correspondaient en effet dans

une large mesure aux grands objectifs de réforme et aux défis auxquels les États membres étaient confrontés.

L'appui technique apporté par le programme a été très utile pour répondre aux besoins des autorités bénéficiaires et des États membres, en ce qui concerne tant la méthode de mise en œuvre (fournisseurs internationaux d'appui technique sélectionnés par la Commission) que la nature de l'appui fourni (adapté aux besoins de chaque autorité bénéficiaire). Le programme – de manière unique et avec efficacité et efficience – répond au besoin des États membres d'avoir accès à une expertise internationale de haut niveau lorsqu'ils sont au stade de la conception ou de la mise en œuvre des réformes.

Parallèlement, le recours au PARS comme solution d'urgence n'était pas très approprié pour soutenir les réformes ou le renforcement des capacités sur le terrain, car le calendrier fixé dans les appels à présenter des demandes constituait une contrainte.

Bien qu'elles aient bénéficié du PARS pendant plusieurs années, les autorités bénéficiaires continuaient d'avoir besoin de l'appui technique fourni par le programme. La nécessité croissante d'un appui technique a également été mise en évidence par le nombre croissant de demandes émanant des États membres, ainsi que par l'augmentation du budget moyen consacré aux projets.

#### **LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS A RETENIR DE L'ÉVALUATION**

Les principaux enseignements suivants ont été tirés de la mise en œuvre du PARS.

L'application de ces enseignements peut contribuer à améliorer la conception et la gestion de futurs programmes destinés à fournir un appui technique. Les enseignements sont classés par thème. **Participation des parties prenantes**

- **Une communication et une collaboration actives avec les parties prenantes extérieures** ont été déterminantes pendant la fourniture de l'appui technique, en permettant d'accroître la légitimité, la qualité et la durabilité des réformes et de réduire la résistance organisationnelle au changement.
- **La collaboration avec les autorités bénéficiaires** a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre des projets d'appui technique et dans le processus de réforme, pour permettre une plus grande fluidité dans l'exécution des projets et l'application de leurs résultats.
- **Une collaboration étroite avec les autorités nationales de coordination** a été importante pour le suivi de la mise en œuvre des projets d'appui technique, l'examen de leur avancée et l'adoption de mesures de suivi pour utiliser les réalisations après l'achèvement des projets.

#### **Dimension transnationale**

- L'accès à l'**expertise internationale** accordé aux États membres qui, à défaut, n'en auraient probablement pas bénéficié a été un élément clé du programme.
- Les **échanges de fonctionnaires** ont ouvert la voie à un recours accru, à l'avenir, à l'échange de conseils entre pairs au sein des administrations nationales. Le savoir accumulé par les fonctionnaires dans les États membres a constitué un immense réservoir d'expertise et de compétences.
- **La diffusion des résultats** des projets d'appui technique au sein des États membres et entre eux a encouragé le partage et la reproduction des bonnes pratiques.

- La **dimension transnationale** du programme – qui s’est traduite, par exemple, par des projets soutenant plusieurs États membres et par une meilleure diffusion des résultats auprès d’un plus large public – a contribué à renforcer la «valeur ajoutée de l’UE».

### **Rôle de facilitateur de la Commission européenne**

- **La baisse de complexité** des projets d’appui technique a permis d’en faciliter la mise en œuvre et d’en augmenter l’efficacité.
- La capacité d’apporter **des solutions taillées sur mesure** a permis de limiter la charge administrative pour les autorités bénéficiaires et de leur fournir des conseils en continu, de même qu’elle a contribué à faciliter et à légitimer les réformes.
- La Commission a joué un rôle précieux en **facilitant la collaboration entre les autorités bénéficiaires potentielles** de différents États membres présentant des besoins et des priorités similaires.

### **Mise en œuvre effective des réformes et coordination avec d’autres processus de l’UE**

- L’amélioration du **suivi et de l’évaluation** a contribué à une mise en œuvre plus efficiente du programme et à une meilleure diffusion et une meilleure exploitation des résultats de l’appui technique. Un système de suivi solide peut permettre d’apprécier l’effet des actions et des réformes, ainsi que leur durabilité.
- Une fois en place, le **suivi de la contribution du PARS au processus du Semestre européen** et du respect des recommandations par pays spécifiques dans les contextes nationaux spécifiques a été déterminant pour comprendre ce qui a bien fonctionné et ce qui pourrait être amélioré.
- L’appui technique a aussi été crucial dans des domaines où l’objet de la demande est moins fréquent, comme l’aide à **l’application et à la mise en œuvre de la législation de l’UE**.

### **Instrument d’appui technique**

En 2021, l’instrument d’appui technique a remplacé le PARS en tant que principal programme de fourniture d’appui technique pour la période 2021-2027.

Cet instrument a été conçu en se fondant sur plusieurs recommandations proposées dans l’évaluation à mi-parcours du PARS et en intégrant certaines des conclusions de la présente évaluation ex post, comme rechercher une participation plus active des acteurs, accorder une plus grande importance à la dimension transnationale et porter une plus grande attention au suivi et à l’évaluation.