

Deloitte.

coffey 



Evaluation à mi-parcours du programme « L'Europe pour les citoyens » 2014 – 2020

Résumé

Septembre 2017



Demande de services No 12, HOME/2016/EUCI/FW/EVAL/0001

Contrat cadre multiple HOME/2015/EVAL/02

Notice légale:

Cette traduction relève de la seule responsabilité de Deloitte.

Résumé

Le programme “L’Europe pour les citoyens” 2014-2020 (désigné ici par “le programme”) fait la promotion des valeurs fondamentales et de la connaissance de l’histoire commune européenne, encourage une participation civique responsable et démocratique et le sentiment d’appartenance à l’Union européenne. La Commission européenne a chargé Deloitte d’effectuer une évaluation à mi-parcours du programme couvrant la période 2014-2016 afin de déterminer si le programme est en bonne voie.

Le budget alloué au programme pour la période 2014-2020 s’élève à 187,7 millions d’euros, dont 67 millions ont été dépensés à ce jour. Le programme est principalement mis en œuvre par l’octroi de subventions à l’action axées sur des projets et de subventions de fonctionnement.

Afin de se qualifier, les candidats doivent postuler à l’un des deux volets : 1. Travail de mémoire européen, et 2. Engagement démocratique et participation civique. Trois types de mesures sont financées sous le volet 2 : jumelage de villes, réseaux de villes et projets de la société civile. Des priorités annuelles sont déterminées pour chaque volet.

Le nombre de candidatures au programme dépasse largement celui de projets financés, à raison de six pour un. De nombreux projets de qualité ne peuvent être financés. Pour la période concernée, les candidats sont originaires de tous les Etats membres et de quatre des cinq pays candidats à l’adhésion à l’Union européenne, ces derniers étant aussi éligibles pour participer au programme. Les pays avec le plus grand nombre de bénéficiaires principaux sont la France, l’Allemagne, la Hongrie, l’Italie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie, les quatre pays d’Europe Centrale et d’Europe de l’Est étant représentés de façon disproportionnée par rapport à leur population. L’Espagne et le Royaume Uni sont quant à eux proportionnellement sous-représentés.

Les volets sont complétés par une action horizontale qui finance l’analyse, la diffusion et l’exploitation des résultats des projets, y compris le soutien au niveau national par des « Points Europe pour les citoyens » (cofinancés par les Etats membres) et les réunions d’un groupe de dialogue civil composé de membres de la société civile. Ce groupe a un rôle de conseil.

Afin d’évaluer les résultats, l’équipe chargée de l’étude a rassemblé et analysé des données provenant de diverses sources :

- Recherche documentaire (y compris documentation interne et externe du programme, législation correspondante, Eurobaromètres, sites web de l’EACEA et de la Commission, sites web des projets) ;

- Entretiens avec des responsables de l'Union européenne et des bénéficiaires de subventions de fonctionnement ;
- Sondage en ligne à destination des bénéficiaires et des candidats non retenus ;
- Séminaire avec des membres du groupe de dialogue civil ;
- Trois groupes de réflexion en ligne avec des « Points Europe pour les citoyens » ;
- Etudes de cas portant sur les subventions à l'action ;
- Consultation publique conduite par la Commission européenne sur cette évaluation à mi-parcours.

Un résumé par sujet d'évaluation est fourni ci-dessous. Les conclusions plus détaillées se trouvent dans le corps du rapport.

1.1. Résumé des conclusions

1.1.1. Pertinence

Au vu des défis sans précédent auxquels l'Union européenne est actuellement confrontée, il apparaît nécessaire d'améliorer la compréhension par les citoyens de l'Union européenne, de son histoire et de sa diversité ainsi que d'encourager le débat et la réflexion sur la compréhension par les citoyens de l'Union européenne. **Les objectifs généraux du programme**, soit d'une part, contribuer à la compréhension par les citoyens de l'Union européenne de son histoire et de sa diversité et d'autre part, promouvoir la citoyenneté européenne et améliorer les conditions de participation civique et démocratique au niveau européen, **demeurent donc pertinents par rapport aux problèmes devant être traités**. Ceci découle du fait que les besoins auxquels le programme devait répondre originellement demeurent pertinents. Au sein des deux volets, les activités contribuent également aux deux objectifs spécifiques du programme.

Les activités des deux volets sont en mesure de fournir **un continuum pour la compréhension du passé, du présent et du futur**, leurs relations et le rôle que l'intégration européenne continue à jouer dans leur façonnement.

1.1.2. Efficacité et durabilité

Le programme a **atteint des objectifs de manière efficace** et les activités ont contribué à accroître la participation civique et de manière générale au débat sur le passé, le présent et le futur de l'Union européenne. La façon dont les citoyens sont impliqués dans les activités est une des forces du programme.

La définition large de l'éligibilité des villes jumelées est un point faible du programme. Au vu du grand nombre de candidats par rapport au nombre de candidatures retenues, il apparaît justifié de renforcer la préférence pour une dimension européenne afin de s'assurer que les activités isolées contribuent à atteindre les objectifs du programme et que ces projets aboutissent à des résultats durables.

Il est nécessaire d'explorer des pistes pour l'amélioration de la répartition géographique des projets de villes jumelées. Quatre pays dominant de manière constante la sélection des projets. Des solutions doivent être trouvées afin d'encourager les villes d'autres pays à s'engager dans le jumelage de villes. De plus, la nature ponctuelle des activités de jumelage signifie dans la plupart des cas que les résultats ne sont pas susceptibles de s'inscrire dans la durée, ce qui rend ces activités moins efficaces que les réseaux de villes.

Les activités de diffusion prises individuellement se sont révélées efficaces mais il serait possible d'adopter une approche plus stratégique fondée sur une stratégie globale de communication et de diffusion.

Le principe de l'**utilisation des « Points Europe pour les citoyens » paraît justifié**, mais une évaluation formelle de ces points de contact nationaux aiderait la Commission à mieux définir leur rôle. Il y aurait lieu d'améliorer le dialogue entre la Commission et les « Points Europe pour les citoyens » d'une part et le groupe de dialogue civil d'autre part.

A mi-parcours de la période de programmation, le programme a le potentiel de fournir des **résultats durables** par rapport à ses objectifs.

1.1.3. Efficience

Les fonds sont distribués à un taux similaire et de manière globalement équilibrée sur les sept années du programme. Ceci est utile à la fois pour les administrateurs du programme et pour ses bénéficiaires. Les activités individuelles offrent un bon rapport qualité/prix et les montants sont **proportionnels** aux ambitions des bénéficiaires et atteignent les objectifs du programme en optimisant les coûts à travers le type de bénéficiaire et d'activités financé.

La structure actuelle du programme consistant en **deux volets et une action horizontale** fonctionne de façon satisfaisante. Il est toutefois nécessaire d'établir avec plus de clarté si les volets sont destinés à exister de manière autonome ou en binôme afin d'établir un continuum entre le passé, le présent et le futur.

Les **subventions à l'action et opérationnelles** sont allouées et utilisées de manière efficiente pour les diverses fonctions qu'elles remplissent et les objectifs du programme. Le financement sous forme de montants forfaitaires est particulièrement adapté aux subventions à l'action, bien que trois années d'expérience du système aient démontré le besoin de revoir si les variations du coût de la vie et de voyage pourraient être mieux pris en compte dans le budget global sans modifier cette approche.

Les dépenses consacrées aux **activités de soutien**, y compris aux « Points Europe pour les citoyens », présentent un bon rapport coût/efficacité mais plus de transparence serait nécessaire dans le processus de sélection et d'évaluation à travers un meilleur retour fourni aux candidats, pour une approche plus stratégique de la communication et de la diffusion du programme. Dix ans après l'établissement du mécanisme de financement pour les « Points Europe pour les citoyens », il est temps de revoir leur rôle et ce mécanisme de financement en anticipation du prochain programme.

La **simplification** opérée au cours des deux dernières années a représenté un pas en avant majeur et bénéfique, auxquels seuls quelques ajustements pourraient être apportés.

1.1.4. Complémentarité et synergies

Le programme complète d'autres programmes de financement européens dans les domaines de la citoyenneté européenne, de l'éducation et de la culture. Il est également complémentaire avec d'autres politiques et outils destinés à informer les citoyens européens et à accroître leur participation à la société civile, ainsi qu'avec des instruments consacrés au bénévolat, à la jeunesse et à la recherche et l'innovation.

Il apparaît qu'il existe **certains recoupements directs** entre le programme et d'autres programmes de financement, notamment Erasmus+ ou le sous-programme Culture d'Europe créative en termes de contenu, d'objectifs et de groupes cibles. Cependant, l'offre du programme demeure unique et va au-delà des groupes cibles communs aux autres programmes de financement grâce au potentiel qu'offre une large palette d'activités pour tous les citoyens, y compris les plus défavorisés.

Il reste **possible d'exploiter davantage les synergies**, tant au niveau central avec les Directions Générales qu'au niveau national avec les bureaux Europe créative et les agences nationales Erasmus+. Le corps européen de solidarité étant une initiative récente, les synergies avec le programme n'ont pas encore été optimisées.

Il est également envisageable de **développer les synergies entre les volets 1 et 2** sur le fondement du lien naturel entre leçons tirées du passé et projets pour le futur de l'Europe.

1.1.5. Valeur ajoutée

Le programme "L'Europe pour les citoyens" a été conçu comme un outil horizontal pour un dialogue sectoriel éclairé sur des domaines politiques d'intérêt pour les citoyens et répondant à des besoins auxquels seule une intervention au niveau européen puisse répondre.

Le programme a démontré **sa valeur ajoutée** au niveau européen à la fois par l'effet global de son impact sur les participants et par sa complémentarité avec d'autres outils de financement et initiatives politiques européens. Il ressort nettement de l'analyse que le programme est unique, étant donné que les financements aux niveaux national ou régional consacrés à des objectifs identiques ou similaires sont au mieux limités, particulièrement si l'on considère la transfrontaliarité comme un élément déterminant des projets réussis.

Le besoin d'une action européenne dans le domaine de la mémoire et de la société civile a été démontré. **Il est peu probable que les impacts positifs du programme soient générés par d'autres moyens si celui-ci ne devait pas être renouvelé.**

1.2. Recommandations

Des recommandations ont été formulées pour deux périodes distinctes :

- Pour une exécution dans le cadre de la **période de programmation actuelle** ; et
- Pour une mise en œuvre au cours de la **prochaine période de programmation**.

1.2.1. Recommandations pour la période de programmation actuelle

Gouvernance

- Etablir des mécanismes, avec un soutien administratif approprié, **pour un dialogue structuré avec les bénéficiaires, les « Points Europe pour les citoyens », le groupe de dialogue civil et le Parlement européen** afin de traiter entre autres de l'évolution des politiques dans les domaines de l'engagement démocratique, de la participation civique et de la citoyenneté, des synergies avec d'autres programmes et politiques, de l'exploitation et de la diffusion des résultats, du suivi et des procédures.
- **Partager plus d'informations avec les « Points Europe pour les citoyens »** sur les bonnes pratiques pour les candidatures afin de leur permettre d'offrir une assistance plus adaptée aux futurs candidats. Ceci devrait passer notamment par l'amélioration des bénéficiaires de l'action horizontale à travers l'obligation pour les « Points Europe pour les citoyens » de diffuser (davantage) les résultats des projets et ainsi accroître la reproduction des bonnes pratiques et encourager le partage des connaissances.
- Mener **une évaluation formelle du réseau de « Points Europe pour les citoyens »** afin de mettre en œuvre les recommandations lors de la prochaine période de programmation. Celle-ci devrait porter sur le rôle de diffusion et d'assistance aux candidats des « Points Europe pour les citoyens » sur la base d'une évaluation des besoins en termes de communication et de développement des compétences, sur la complémentarité et les synergies avec les autres réseaux européens au niveau national avec des rôles similaires, sur l'utilisation de la technologie et l'innovation pour atteindre les bénéficiaires et sur les potentiels gains d'efficacité.

Exécution du programme

- Déterminer comment, en modifiant le Guide du programme mais sans avoir besoin de modifier le règlement :
 - Renforcer en pratique la préférence pour les projets à **dimension européenne** prévue dans l'annexe I du règlement afin de s'assurer qu'elle soit toujours prise en compte dans les projets de jumelage de villes ;
 - Accorder la préférence aux **projets de jumelage de villes comprenant des stratégies pour assurer la durabilité des résultats** ;
 - Accorder la préférence à des projets qui se **placent dans un continuum reconnaissant le lien entre passé, présent et futur**, qu'ils relèvent du volet 1 ou 2 ;

- Accorder la préférence aux **projets dans lesquels les citoyens sont des participants actifs et engagés** plutôt que les bénéficiaires passifs d'une activité ;
- Clarifier **les synergies entre le programme et le corps européen de solidarité** et comment celles-ci seront prises en compte dans les critères de sélection.
- Améliorer **la transparence de la procédure de sélection**, y compris les informations sur la procédure d'évaluation, et les commentaires par critère de sélection des candidatures rejetées.
- Revoir les **indicateurs d'impact et de suivi des performances** de l'étude d'impact et du règlement afin d'établir des bases de référence, des objectifs clairs fondés sur l'expérience de résultats réalistes, sélectionner les indicateurs les plus appropriés (en consultation avec les bénéficiaires et les « Points Europe pour les citoyens ») segmentés par groupes cibles et établir un outil de reporting relationnel en ligne qui collecte des données quantitatives et qualitatives, y compris sur les visites des sites et les enquêtes de satisfaction.
- Revoir en prévision du prochain programme l'équité de l'approche du **montant forfaitaire** au vu de la diversité des coûts de la vie et des distances à couvrir pour rencontrer des partenaires de projets.

Communication/sensibilisation

- Développer **une stratégie de communication** pour des activités financées par l'action horizontale, y compris celles organisées centralement et par les « Points Europe pour les citoyens ». Inclure des stratégies pour identifier des bénéficiaires potentiels qui pourraient améliorer la qualité des candidatures et pour rendre l'utilisation de la plateforme VALOR plus intuitive.
- Déterminer si **des recommandations de l'évaluation (à paraître) de la diffusion et de l'exploitation d'Erasmus + et des résultats d'Europe créative pour la plateforme VALOR** mandatée par la DG EAC **pourraient être répliquées**.
- Déterminer si et quand il est bénéfique **d'aller au-delà des parties prenantes** (y compris les décideurs politiques) pour atteindre le grand public.
- **Mieux comprendre pourquoi les candidatures de certains pays sont retenues de manière plus systématique que d'autres** ; intégrer les leçons tirées dans la stratégie de communication.
- **Donner plus d'importance à la diffusion des résultats** par les bénéficiaires et aux résultats durables **dans la procédure de sélection**

1.2.2. Recommandations pour la prochaine période de programmation

- **Continuer le programme "L'Europe pour les citoyens"**.
- **Maintenir inchangés les objectifs généraux et spécifiques.**

- **Continuer de mener à bien toutes les améliorations proposées et mises en œuvre pour la période de programmation actuelle** si elles ne sont pas concernées par les changements recommandés ci-dessous.
- **Mettre en place toutes les améliorations en attente proposées pour la période de programme actuelle**, en les incluant dans un futur règlement si cela est bénéfique et si elles ne sont pas concernées par les changements recommandés ci-dessous.
- Etablir **une coopération plus structurée entre le programme, le programme « Droits, égalité et citoyenneté », Europe créative et Erasmus+** afin de faciliter le dialogue sur les évolutions futures des politiques affectant le programme et de maximiser le potentiel pour des **synergies aux niveaux central et national**, y compris entre les « Points Europe pour les citoyens », les agences nationales Erasmus+ et les bureaux Europe créative.
- Reconnaître les défis auxquels l'Union européenne est confrontée qui rendent le programme plus pertinent que jamais ; **augmenter le budget** afin d'atteindre un nombre plus important de citoyens.
- S'assurer que les projets soient clairement situés dans **un continuum entre passé, présent et futur**, tout en reconnaissant que les organisations de la société civile spécialisées dans la mémoire collective tendent à se distinguer de celles spécialisées dans la citoyenneté active.
- Fusionner les activités des **jumelages de villes et des réseaux de villes** de manière à permettre le jumelage de villes tout en accordant la préférence aux réseaux de trois villes ou plus avec des projets durables.