



L'évaluation à mi-parcours du programme PROGRESS

Résumé

Client: Direction Générale Emploi, affaires sociales et inclusion

Rotterdam, 22 décembre 2011

L'évaluation à mi-parcours du programme PROGRESS

Résumé

Client: Direction Générale Emploi, affaires sociales et inclusion

Alessandra Cancedda
Marcel Canoy
John Dodd
Vicki Donlevy
Paul Jeffrey
Marjolein Peters
Etienne Van Nuland
Wim Zwinkels

Rotterdam, 22 décembre 2011

Document de synthèse

Objet de l'évaluation et contexte

La Commission européenne, par le biais de la Direction générale emploi, affaires sociales et inclusion (DG EMPL), a commandé à Ecorys l'évaluation intermédiaire du programme PROGRESS. L'objectif du programme PROGRESS est de fournir un soutien à l'atteinte des résultats définis par l'Agenda social. Au fil du temps, le programme a également accompagné, de manière croissante, la transition de la stratégie de Lisbonne à la stratégie Europe 2020.

Le programme PROGRESS remplaçait les quatre programmes précédents couvrant des actions de lutte contre la discrimination et en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes, des mesures en faveur de l'emploi et de lutte contre l'exclusion sociale. Le programme a débuté en 2007 et s'achèvera en 2013. Les activités du programme peuvent se regrouper en cinq domaines politiques : emploi, protection sociale et inclusion sociale, conditions de travail, lutte contre la discrimination et diversité et égalité entre les hommes et les femmes. Le programme PROGRESS est axé sur les activités présentant une forte dimension européenne. Le rapport final tire des leçons des éléments concrets recueillis qui peuvent contribuer à la mise en œuvre continue du programme PROGRESS jusqu'en 2013 et à la préparation et à la conception de la période de programmation post-2013.¹

Termes de référence et notre méthodologie

L'évaluation s'appuie sur quatre critères : la pertinence des activités bénéficiant d'un financement du programme PROGRESS ; leur efficacité ; leur efficacité ; et enfin la création de valeur ajoutée européenne par ces activités.

L'évaluation se fonde sur les sources suivantes :

- Une étude documentaire couvrant littérature et rapports pertinents ;
- Un examen d'un échantillon d'activités du programme PROGRESS (par le biais de rapports d'activité, le cas échéant) et autres documentations ;
- Des entretiens avec des membres du Comité PROGRESS et autres parties prenantes clés (principalement des fonctionnaires de l'Union européenne et des représentants des ONG clés) ;
- Une analyse des données de (monitoring) l'enquête de suivi annuelle réunies par PPMI et une étude distincte de PPMI pour la DG EMPL sur l'efficacité et l'efficacité des études financées dans le cadre du programme PROGRESS² ;
- Une étude par Internet des bénéficiaires de subventions, comprenant un rapport spécifique (surtout les subventions d'actions et subventions accordées aux présidences et organisations internationales) ;
- Cinq études de cas, une pour chaque domaine politique (estimation des critères d'évaluation dans des cas sélectionnés et questions transversales mettant en lumière des obstacles, facteurs de réussite et leçons tirées).

¹ En fait, certaines des recommandations de notre rapport semblent déjà prises en compte dans la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur un Programme de l'Union européenne pour le progrès social et l'innovation {SEC(2011) 1134 final} du 6 octobre 2011.

² Nous adressons tous nos remerciements au PPMI pour nous avoir fourni à temps les données de l'enquête, rapports d'étude et autres matériels, et pour avoir partagé ses connaissances approfondies du programme avec les évaluateurs.

Outre les critères d'évaluation visés ci-dessus, certaines questions transversales devaient être examinées, notamment la logique d'intervention et les facteurs causaux, la gestion du programme, les stratégies de partenariat et l'incorporation de la perspective d'égalité entre les hommes et les femmes (mainstreaming du genre).

Lignes de force de l'évaluation :

- Le programme PROGRESS a, d'une manière générale, fourni des résultats positifs et a permis d'accroître les connaissances dans tous ses domaines politiques, l'ensemble présentant encore un niveau de *pertinence* politique élevé ;
- L'évaluation fournit des éléments tangibles de ce que le programme PROGRESS a influencé les politiques et la législation européennes (par ex. des objectifs de lutte contre la pauvreté). Le programme PROGRESS a généré une *valeur ajoutée européenne*, en soutenant le développement de thèmes « nouveaux » tels que la lutte contre la discrimination, et par la promotion de nouvelles procédures de travail ;
- Un domaine majeur à développer et améliorer dans le futur est celui des activités de communication et de diffusion, afin d'assurer la portée la plus large et la plus efficace aux instruments et recherche politiques. Ceci améliorerait l'*efficacité* générale du programme PROGRESS ;
- Le passage à un programme unique a offert des avantages au niveau administratif améliorant l'*efficacité*, mais il y a de la marge à l'avenir pour davantage d'activités transversales à tous les domaines politiques du programme PROGRESS. Simultanément, le programme PROGRESS a collaboré avec d'autres programmes et fonds (par ex. le FSE), ajoutant ainsi une valeur ;
- Il y a eu des preuves d'impacts à travers les domaines politiques et les questions transversales, mais l'incorporation de la perspective d'égalité entre les hommes et les femmes constitue un domaine susceptible de bénéficier d'une amélioration substantielle. D'une manière générale, il subsiste un manque d'analyse selon le genre et d'activités de suivi.

Conclusions générales

- **Dans l'ensemble, le programme PROGRESS a fourni des résultats positifs.** La nature des activités bénéficiant d'un financement du programme PROGRESS est souvent indirecte, en ce sens que les activités s'efforcent d'améliorer la qualité des débats, les processus, la coopération ou le partage des meilleures pratiques, plutôt que de viser directement des résultats finaux de politique fondamentale (tels que des objectifs en faveur de l'emploi). En conséquence, les réalisations sont souvent elles aussi indirectes et dépendent des autres actions au niveau de l'État membre, le lien de causalité étant parfois difficile à établir. Mais les conclusions de l'étude laissent entrevoir des résultats positifs généraux ;
- **Le passage à un programme unique a présenté des avantages en termes de réduction des charges administratives et, dans une certaine mesure, d'économies d'échelle,** mais les voies de communication entre les représentants compétents sur le même thème politique au sein de la Commission européenne, des administrations publiques des États membres et des comités politiques pourraient être réintroduites, car ceci a manqué depuis la fusion de certains programmes. Le développement de questions transversales pourrait être amélioré car il existe encore un certain degré de cloisonnement entre les différents domaines politiques du programme ;
- **Des améliorations pourraient être apportées au fonctionnement du Comité PROGRESS,** au sein duquel les fonctionnaires de la Commission européenne et des États membres

échantent leurs idées. Alors que le Comité PROGRESS est considéré comme un forum de valeur pour les débats et la coordination, on relève une certaine frustration parmi les États membres concernant le fonctionnement du Comité. Des discussions plus substantielles et minutieuses et un engagement plus précoce dans la détermination des priorités pourraient être souhaitables. Durant les réunions elles-mêmes, plusieurs membres ont exprimé le désir de consacrer davantage de temps à un débat ouvert ;

- **Les activités bénéficiant d'un financement du programme PROGRESS ont influencé les politiques et la législation de l'Union européenne** (par ex. les objectifs Europe 2020 de lutte contre la pauvreté, réforme des systèmes de pension/retraite, mise en application de législations sur la santé et la sécurité au travail, droit du travail). Elles ont également influencé des domaines politiques émergents/en évolution, les thèmes axés sur la lutte contre les discriminations y figurant en bonne place. Les réunions et événements ont été souvent bien suivis et appréciés ;
- **Le programme PROGRESS a généré de la valeur en agissant comme un complément à d'autres politiques et programmes** (par exemple le Fonds social européen, le Dialogue social européen). Autre point fort, la production d'indicateurs et instruments statistiques permettant de fournir une base d'éléments concrets pour l'élaboration des politiques ;
- **Les conclusions démontrent clairement que la communication et la diffusion des résultats constituent un domaine devant être développé afin de promouvoir la sensibilisation et l'apprentissage mutuel.** La question de la diffusion a été soulevée dans la plupart des domaines politiques. Alors que la Commission européenne est très active dans la réalisation de brochures, bulletins d'information et autres prospectus visant à diffuser les informations, davantage d'activités pourraient être déployées en faveur d'autres aspects de la diffusion (par ex. la disponibilité de rapports d'étude, l'utilisation de sites web, etc.) selon notre propre évaluation ainsi que selon l'opinion de nombreuses parties prenantes ;
- **Le suivi financier et administratif est normalement bien effectué.** Parallèlement, il est souhaitable que le suivi aille au-delà et devienne plus substantiel ;
- **L'incorporation de la perspective d'égalité entre hommes et femmes offre une marge substantielle d'amélioration.** Il existe peu d'éléments démontrant un soutien solide à la mise en œuvre concrète de ce principe dans la gestion du programme. Cette opinion est également confirmée par de faibles résultats en termes de nombre d'activités qui effectuent préalablement à la mise en œuvre une analyse comparative entre les sexes, ou qui ventilent les données de projet par sexe, et par le peu d'exemples d'incorporation de la perspective de l'égalité entre hommes et femmes dans des activités financées dans d'autres sections politiques que celle de l'égalité entre les hommes et les femmes . Un fort soutien est nécessaire de la part de toutes les unités de la Commission, afin de veiller à ce que l'égalité entre hommes et femmes soit incorporée de façon significative dans toutes les activités bénéficiant du soutien du programme PROGRESS.

Conclusions par critère d'évaluation

Pertinence

La pertinence a été évaluée en s'appuyant sur trois questions : (i) Dans quelle mesure les besoins (identifiés à l'article 2 de la Décision PROGRESS) continuent-ils d'être pertinents dans les États membres et/ou au niveau de l'Union européenne ? (ii) Dans quelle mesure les extraits et résultats (et leurs types) inclus dans le modèle logique du programme PROGRESS répondent-ils aux besoins (identifiés aux articles 4 à 8 de la Décision PROGRESS) ? (iii) Dans quelle mesure la logique d'intervention (soulignée dans le Cadre stratégique PROGRESS) semble-t-elle représenter une hypothèse réaliste pour transformer les extraits du programme PROGRESS en résultats immédiats, intermédiaires et finaux ?

La pertinence était encore importante dans tous les domaines politiques du programme PROGRESS, ainsi qu'il a été possible de le déduire de documents politiques et autres pièces écrites, et comme cela est clairement ressorti des entretiens avec différentes parties prenantes. Le rôle de la Commission européenne est clairement identifié dans la collecte et la diffusion d'indicateurs statistiques clés, en particulier étant donné l'importance accrue de l'élaboration des politiques fondées sur des éléments concrets dans l'agenda Europe 2020. L'engagement dans l'apprentissage mutuel et la sensibilisation est également pertinent et souvent considéré comme plus efficace qu'un processus d'élaboration des politiques hiérarchisé.

Le soutien aux réseaux, ONG et autres parties prenantes constitue également un élément clé, illustré par les bonnes performances des trois réseaux d'experts sur l'égalité hommes-femmes et le rôle clé de réseaux d'ONG dans les sections de l'inclusion sociale et de la lutte contre la discrimination. En termes de matériel produit, il est à noter que les extraits et les résultats correspondent souvent bien aux besoins spécifiques des différentes sections politiques.

Si les activités du programme PROGRESS affichent d'assez bons résultats sur ce critère d'évaluation, il n'en reste pas moins que certains sujets nécessitent une attention particulière. Il est clairement nécessaire d'améliorer l'apprentissage/partage des informations et de poursuivre la sensibilisation dans certains domaines, ainsi que de continuer de développer des instruments statistiques, par exemple dans les domaines de l'égalité hommes-femmes et de la lutte contre la discrimination.

Efficacité

L'efficacité a été évaluée en s'appuyant sur cinq questions. (i) Le programme PROGRESS a-t-il produit les extraits identifiés dans le modèle logique ? (ii) Dans quelle mesure le programme PROGRESS a-t-il contribué à la réalisation dans les États membres et/ou au niveau de l'Union européenne des résultats immédiats identifiés dans le modèle logique ? (iii) Dans quelle mesure le programme PROGRESS a-t-il contribué à la réalisation dans les États membres et/ou au niveau de l'Union européenne des résultats intermédiaires identifiés dans le modèle logique ? (iv) Dans quelle mesure le programme PROGRESS a-t-il contribué à obtenir dans les États membres et/ou au niveau de l'Union européenne des résultats finaux identifiés dans le modèle logique ? (v) Dans quelle mesure les parties prenantes du programme PROGRESS sont-elles impliquées dans le programme d'une manière participant à garantir que ses interventions continuent d'être aussi efficaces que possible ?

Parmi ces questions, le niveau intermédiaire était le plus important, puisque les résultats immédiats ont également été mesurés par le suivi (monitoring) de la performance annuel (dans une certaine mesure) et que les résultats finaux sont complexes pour la raison expliquée plus haut.

Globalement, le programme PROGRESS fournit des résultats positifs en matière d'efficacité. Dans de nombreux cas, les extraits ont donné des résultats satisfaisants en termes tant qualitatifs que quantitatifs. Ceci s'applique à tous les domaines politiques, peut-être moins cependant pour l'emploi que pour les autres secteurs.

L'efficacité pourrait être encore accrue en améliorant la diffusion des bonnes pratiques et en continuant d'augmenter la production d'indicateurs et outils statistiques de manière à fournir une base d'éléments concrets, comme expliqué dans les conclusions générales ci-dessus. La diffusion de soutien au Comité des hauts responsables de l'inspection du travail en est une bonne illustration, montrant clairement que le programme PROGRESS participe à la construction d'une communauté de spécialistes issus d'administrations nationales.

Un engagement accru des partenaires sociaux dans des partenariats est nécessaire, par exemple dans le secteur de l'emploi (Programme d'apprentissage mutuel). Cibler au-delà du cercle habituel d'acteurs, pour les activités relatives à l'information/communication, peut apporter un soutien dans certains cas, notamment dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale. La disponibilité des rapports d'exécution en temps opportuns peut être améliorée et, enfin, dans certains domaines (par exemple l'égalité hommes-femmes et l'inclusion sociale) l'utilisation de réseaux d'experts peut également être stimulée.

Valeur ajoutée européenne

Ce critère a été évalué en s'appuyant sur quatre questions. (i) Effets de volume : l'intervention « ajoute-t-elle » à l'action existante ou produit-elle directement des effets bénéfiques pouvant être exprimés en termes de volume ? (ii) Effet de portée : l'intervention « élargit-elle » l'action existante en touchant des groupes ou des domaines politiques qui ne seraient pas concernés sans cette intervention ? (iii) Effets sur l'élaboration de l'agenda, sur l'innovation et l'apprentissage : l'intervention soutient-elle délibérément l'innovation et le transfert d'idées qui sont ensuite mises en œuvre dans différents contextes ? (iv) Effets de processus : les administrations des États membres et les organisations participantes tirent-elles des avantages de leur engagement dans l'action du programme ?

La valeur ajoutée européenne était plus difficile à démontrer que la pertinence et l'efficacité. Les effets de volume ne constituent pas le principal résultat escompté du programme PROGRESS, bien que certains effets soient visibles (par ex. dans des subventions à l'échelle nationale et le suivi d'événements de formation).

Les effets de portée ont été évidents en termes de nouveaux thèmes (tels que la lutte contre la discrimination et l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes), de nouveaux groupes d'acteurs (bénéficiaires de subvention) ou de nouveaux États membres (lutte contre la discrimination).

Les effets sur l'élaboration de l'agenda, sur l'innovation et l'apprentissage ont été plus difficiles à démontrer que d'autres effets, exception faite pour la protection sociale et l'inclusion sociale; selon l'étude des bénéficiaires de subvention, quatre bénéficiaires sur cinq indiquent que de nouvelles procédures de travail, innovations, méthodes et approches ont été adoptées par le groupe cible ou par leur organisation, grâce aux subventions du programme PROGRESS.

Les effets de processus ne sont pas apparus de manière significative dans la plupart des domaines, à l'exception de l'égalité hommes-femmes: 100 % des bénéficiaires de subvention pour l'incorporation de la perspective d'égalité entre hommes et femmes qui ont participé à notre étude ont indiqué que la capacité des administrations et autres organisations participantes avait été renforcée grâce à l'action. Ces effets ressortaient également clairement dans les séminaires de professionnels du droit et ont été maintenus et renforcés par l'impact positif de ces événements. La valeur ajoutée européenne peut être améliorée par une décentralisation accrue d'éléments de la planification du programme pour prendre en compte les différents besoins des États membres. Les effets de volume pourraient être accrus en étudiant de meilleures « passerelles » de financement vers d'autres sources, telles que le Fonds social européen. L'accent sur de nouveaux groupes/domaines politiques devrait être accru dans toutes les sections politiques et avec toutes les parties prenantes, en particulier pour améliorer les faibles performances obtenues en matière d'incorporation de la perspective d'égalité entre hommes et femmes.

Efficienc

L'efficience a été évaluée en s'appuyant sur quatre questions. (i) Dans quelle mesure l'accès au financement par le programme PROGRESS est-il géré de manière à assurer la sélection des organismes de mise en œuvre les plus appropriés et les plus compétents considérant les objectifs du programme ? (ii) Dans quelle mesure les résultats et les objectifs des interventions bénéficiant du financement du programme PROGRESS sont-ils correctement définis et correctement communiqués et diffusés aux organismes de mise en œuvre et aux autres parties prenantes concernées ? (iii) Dans quelle mesure la coordination fait-elle preuve de souplesse au niveau du budget et/ou de la gestion en telle sorte de permettre des ajustements en termes d'exécution (d'extrants), ceci afin de tenir compte des enseignements tirés ou des modifications de circonstances ? Leur suivi est-il susceptible d'assurer/soutenir l'utilisation la plus efficiente possible des ressources du programme PROGRESS ? (iv) Dans quelle mesure le processus global d'exécution est-il jusqu'ici/potentiellement efficace pour atteindre les résultats visés par le programme PROGRESS ?

Parmi tous les critères d'évaluation, celui de l'efficience est le plus complexe à démontrer. Cela est, d'une manière générale, principalement dû à la difficulté d'évaluer l'efficience de types d'activités pour lesquelles le lien de causalité entre l'intervention politique et les résultats escomptés est difficile à établir ; d'où le choix de méthodes indirectes de mesure de l'efficience, telles que celle de l'efficience des processus. Une autre difficulté tient à la qualité relativement faible des matériels sur lesquels nous avons dû fonder l'évaluation. Pour les autres critères, les entretiens et l'étude ont constitué un substitut raisonnable aux sources manquantes, mais ceci était un peu plus problématique en ce qui concerne l'efficience.

En matière d'efficience des processus, les appels à propositions et les appels d'offres ont été souvent bien gérés par la Commission européenne. Les objectifs et les résultats escomptés sont correctement communiqués aux parties prenantes concernées. Le suivi financier des projets est invariablement précis et proactif. Les informations fournies dans les appels d'offres et appels à propositions sont souvent claires. L'efficience est préservée grâce à une souplesse suffisante dans la gestion des budgets, permettant un réajustement en fonction de modifications des conditions. Si l'efficience du processus global d'exécution est bonne, l'accessibilité des programmes de financement pourrait encore être améliorée afin de toucher de nouvelles parties prenantes non spécialisées. Il pourrait y avoir des avantages à simplifier les procédures de demande et de rapport, car elles sont perçues par différentes parties prenantes comme relativement laborieuses et exigeant beaucoup de ressources.