



Evaluation ex post du programme l'Europe pour les citoyens 2007-2013

Note de synthèse



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Migration and Home Affairs
Directorate A – Strategy and General Affairs
Unit A1 – Inter-institutional Relations and Citizenship

*European Commission
B-1049 Brussels*

Evaluation ex post du programme l'Europe pour les citoyens 2007-2013

Note de synthèse



***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.***

Freephone number (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

LEGAL NOTICE

This document has been prepared for the European Commission however it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015

ISBN [number]

doi:[number]

© European Union, 2015

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

0. NOTE DE SYNTHÈSE

0.1. Programme L'Europe pour les citoyens

Le programme **L'Europe pour les citoyens** (ci-après le programme ou programme EPC) a été établi en Décembre 2006 pour couvrir la période 2007-2013. Il se base sur l'acquis d'un programme antérieur portant sur la citoyenneté active dans l'Union Européenne (ci-après UE). La décision établissant ce programme soulignait que «la pleine adhésion des citoyens à l'intégration européenne suppose que l'on mette davantage en évidence leurs valeurs, leur histoire et leur culture communes en tant qu'éléments clés de leur appartenance à une société fondée sur les principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme, de diversité culturelle, de tolérance et de solidarité».¹

Bénéficiant d'un **budget de 215 millions d'euros**, le but du programme était de donner aux citoyens l'occasion d'interagir avec la société civile et de participer à la construction d'une Europe toujours plus proche, de développer la conscience d'une identité européenne, de renforcer auprès des citoyens le sentiment qu'ils sont parties prenantes à l'UE et d'améliorer la tolérance et la compréhension mutuelle. Trois mécanismes de co-financement étaient disponibles dans le cadre du programme, à savoir le financement de projets, les subventions de fonctionnement et les contrats de service.

Grâce à ces mécanismes, le programme a fourni un soutien financier à un large éventail de projets et initiatives, regroupés sous **quatre volets d'action**:

- **Action 1:** Des citoyens actifs pour l'Europe – Financement d'activités visant à l'organisation de rencontres de citoyens et de réseaux de villes jumelées, ainsi qu'au soutien à des projets citoyens de dimension transnationale et intersectorielle. Le but de ces activités était de renforcer la connaissance et la compréhension mutuelles entre les citoyens de différentes municipalités et cultures. Ce volet d'action comprenait également des mesures de soutien pour la facilitation des jumelages de villes et des projets citoyens.
- **Action 2:** Une société civile active en Europe – Soutien structurel aux organismes de recherche et de réflexion sur les politiques publiques européennes; soutien structurel aux organisations de la société civile (ci-après OSC) au niveau européen, ainsi qu'aux projets lancés par ces organisations. Ce volet visait à renforcer leur capacité d'action au niveau européen et ainsi leur contribution à la réalisation des objectifs du programme EPC.
- **Action 3:** Tous ensemble pour l'Europe – Soutien à des événements à haute visibilité organisés par la Commission Européenne (en partenariat avec d'autres organismes) visant à sensibiliser le public sur l'histoire et les valeurs communes européennes. Ce volet d'action couvrait études, enquêtes et sondages d'opinion destinés à promouvoir une meilleure compréhension de la citoyenneté; instruments d'information et de diffusion; ainsi qu'un réseau Points de Contact «L'Europe pour les citoyens» (ci-après Points de Contact) fournissant des informations pratiques aux demandeurs de financement et aux bénéficiaires.

¹Décision 1904/2006 établissant, pour la période 2007-2013, le programme «L'Europe pour les citoyens» visant à promouvoir la citoyenneté européenne active ; OJEU L378/32, 27.12.2006).

- **Action 4:** Une mémoire européenne active – Financement de projets visant à la protection des sites, monuments et archives ayant un lien avec les déportations et la commémoration des victimes du Nazisme et du Stalinisme.

Le programme était **mis en œuvre conjointement** par la Commission Européenne, l'Agence Exécutive Education, Audiovisuel et Culture (AEEAC) et le Comité de programme, composé de représentants désignés par les États Membres.

0.2. Contexte de l'évaluation

Les termes de référence définissaient ainsi le **but de cette évaluation** :

- Evaluer les résultats et les activités du programme EPC par rapport à ses objectifs;
- Evaluer les aspects qualitatifs et quantitatifs de la mise en œuvre du programme;
- Fournir des exemples de bonnes pratiques et de projets à succès pour les différentes actions du programme;
- Formuler des recommandations sur la façon de développer davantage le programme EPC comme un instrument pour le développement d'une politique de la citoyenneté européenne.

Le **mandat de l'évaluation** était d'évaluer les résultats et la mise en œuvre du programme EPC durant la période 2007-2013. Afin de procéder à cette évaluation tout en limitant la répétition de conclusions d'analyses du programme antérieures, l'équipe de recherche a voulu maximiser l'utilisation des sources existantes tout en collectant des données supplémentaires afin de combler les éventuelles lacunes et d'explorer des questions qui ne l'avaient pas été auparavant.

L'évaluation a été **structurée** autour des principes suivants: la nécessité de prendre en compte les études antérieures du programme, ainsi que leur conclusions; l'accent mis sur la formulation de conclusions et de recommandations pouvant être utilisées par la Commission dans l'élaboration de la prochaine édition du programme; ainsi que sur **l'analyse du raisonnement théorique et de sa mise en œuvre**.

En ce qui concerne ce dernier point, étant donné la diversité des activités du programme par rapport à sa taille relativement modeste, ainsi que les nombreux facteurs influençant la citoyenneté et l'engagement civique en général, il n'a pas été possible de mesurer l'impact du programme de façon quantitative. Par conséquent, l'évaluation a cherché à déterminer la contribution possible du programme à la réalisation de ses objectifs à différents niveaux. Le cadre limité de l'évaluation a permis de sélectionner un échantillon de projets et d'analyser leurs principales caractéristiques, ainsi que de comprendre les raisons de leur succès ou échec respectifs.

L'évaluation s'est basée sur l'utilisation de plusieurs **outils méthodologiques**, incluant des recherches documentaires; des entretiens et un groupe de discussion avec des représentants des Points de Contact ; un sondage auprès des candidats non retenus; une étude approfondie d'un échantillon de projets et une analyse comparative du programme EPC avec d'autres programmes de l'UE ayant un but similaire.

0.3. Résultats

En se basant sur les données recueillies, nous avons tiré les conclusions générales suivantes sur le programme EPC.

Pertinence

Le programme EPC visait à stimuler l'engagement des citoyens avec l'UE, développer un sentiment d'identification à l'Union européenne, renforcer le sentiment d'appartenance à l'UE et améliorer la tolérance et la compréhension mutuelle. L'évaluation a permis de confirmer la pertinence des objectifs et des activités du programme. Plus que jamais, le climat difficile dans lequel l'UE évolue actuellement (retournement de l'opinion publique au sujet des institutions européennes et augmentation de l'euroscepticisme, réorientation des ressources de l'UE aux initiatives axées sur l'économie afin de répondre à la crise économique généralisée) a créé un besoin de constitution d'une plate-forme pour le développement de la participation civique au sein de l'UE. C'est une mission que le programme EPC pourrait remplir. L'augmentation progressive de l'intérêt pour le programme ainsi que de la qualité des candidatures indique que le programme répond bien aux attentes des groupes cibles.

En termes de complémentarité avec d'autres initiatives, il est apparu que le programme EPC était suffisamment distinct des programmes similaires examinés tant du point de vue de sa portée, ses objectifs, ses activités que de ses groupes cibles. Il a été possible de conclure que le programme offre un contenu complémentaire aux autres initiatives, y compris les initiatives les plus proches du programme EPC tel que le programme Jeunesse en Action², destinés à un public différent. La singularité du programme EPC est due en partie à sa capacité à réunir les OSC et les autorités locales dans l'organisation d'activités citoyennes, ainsi que le soutien qu'il apporte aux activités de jumelage et de mémoire européenne active. Cependant, l'évaluation a également révélé le potentiel du programme EPC pour le développement de nouvelles synergies avec des initiatives similaires de l'UE, ainsi que la possibilité de réduire les recouvrements entre leurs activités respectives. Ceci a mis en évidence l'importance de la communication, parfois insuffisante, entre les Directions - Générales (ci-après DG) en charge des différents programmes. Lorsqu'il a été possible de recueillir des preuves d'une communication réussie, par exemple sur les Années Européennes des Citoyens 2013 et 2014³, ainsi que sur le Programme des Droits Fondamentaux et Citoyenneté⁴, la valeur ajoutée du programme a été démontrée en ce qui concerne sa capacité à favoriser l'apprentissage institutionnel et le partage des bonnes pratiques. Cela n'a pas systématiquement été le cas, comme l'a révélé l'étude de situations où la communication a été plus limitée (par exemple entre le programme EPC, Jeunesse en Action et les activités Jean Monnet⁵).

Enfin, au-delà de la promotion de la diffusion de bonnes pratiques générées au sein des projets financés par ses ressources, le programme EPC a également soutenu des activités qui n'auraient pas pu être financées par d'autres sources, ce qui démontre plus encore la valeur ajoutée du programme au niveau européen. De surcroît, dans certains cas, l'évaluation a recueilli des preuves de la mise en œuvre effective de ces pratiques, ainsi que de leur diffusion à un groupe élargi d'acteurs et Etats membres. A

² Page web du programme Jeunesse en Action: http://ec.europa.eu/youth/tools/youth-in-action_en.htm.

³ Page web des Années Européennes des Citoyens 2013 et 2014 : <http://europa.eu/citizens-2013/fr/home>.

⁴Page web du Programme des Droits Fondamentaux et Citoyenneté : http://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2007-2013/fundamental-citizenship/index_en.htm.

⁵ Page web des Activités Jean Monnet : https://eacea.ec.europa.eu/erasmus-plus/actions/jean-monnet_fr.

l'opposé, ce constat ne s'applique pas à tous les projets examinés. En effet, l'examen approfondi d'un grand nombre de projets n'a apporté que peu de preuves en ce qui concerne l'application effective et continue des bonnes pratiques. Cela est dû en partie à la courte durée de certains projets, ainsi qu'au fait que cette partie de l'évaluation s'est basée sur des rapports compilés peu de temps après l'achèvement des projets individuels, et par conséquent, avant que les bonnes pratiques ne puissent être identifiées et mises en œuvre. Ce manque peut également être attribué à l'absence de plans concrets pour le suivi des projets après la clôture du financement par le programme EPC. Compte tenu de la complexité demandée par une éventuelle adaptation des bonnes pratiques nées d'un projet à un nouveau contexte et le délai relativement court de projets individuels, l'évaluation a retenu que l'élaboration de mesures de suivi est essentielle à la maximisation de cet aspect de la valeur ajoutée européenne du programme EPC.

Efficacité

L'évaluation a révélé que tous les types de projets financés par le programme EPC pourraient potentiellement avoir un impact sur le développement d'une citoyenneté active au sein de l'UE, en fonction de leurs mécanismes, groupes cibles et méthodes respectives. L'étude a dévoilé que des facteurs tels que la participation des enfants ou des groupes difficiles à atteindre; la création de réseaux durables et la communication des résultats de projet aux instances de prise de décision au niveau politique renforcent l'impact potentiel. Bien que les projets examinés en détail dans le contexte d'études de cas pour cette évaluation aient été généralement mis en œuvre de façon satisfaisante, la présence de facteurs de succès a varié considérablement entre les projets individuels.

En général, des résultats significatifs ont été obtenus par les projets basés sur une logique d'action claire, anticipant de manière réaliste les effets à moyen terme. L'étude a également révélé que les éléments suivants étaient déterminants pour le succès d'un projet: un champ d'application et des objectifs bien délimités, une logique d'intervention plausible et l'engagement de partenaires appropriés. Considérant le délai relativement court de certains projets financés par le programme EPC par rapport à l'engagement durable nécessaire à la réalisation de changements structurels dans un domaine complexe tel que l'engagement civique, la répliquabilité des résultats des projets à succès et l'existence de plans crédibles pour le suivi se sont avérés être d'une importance vitale. Les exemples tirés des études de cas démontrent comment la présence ou l'absence de certains facteurs a influencé la capacité des projets à générer des résultats durables. En ligne avec l'approche plus stratégique poursuivie au cours de la seconde moitié du programme, conformément aux priorités annuelles, l'évaluation a montré que ces facteurs étaient présents dans les projets sélectionnés et mis en œuvre durant cette période. Cependant, d'autres exemples ont démontré que même les projets pertinents et mis en œuvre de façon adéquate n'ont parfois pas réussi à générer des résultats tangibles en l'absence de plans de suivi clairs.

Afin de maximiser son impact à un niveau plus général, il serait nécessaire de maximiser le budget relativement modeste du programme EPC en identifiant les domaines spécifiques auxquels son action contribue le plus et en soutenant des initiatives plus larges dans ces domaines. Les preuves recueillies suggèrent que des améliorations seraient possibles dans chacun de ces domaines. Le fait que le budget limité du programme soit réparti sur un vaste éventail de thèmes et mécanismes de financement crée un risque que les résultats positifs du programme soient dilués dans une mer d'autres facteurs et d'initiatives. L'analyse comparative menée lors de l'évaluation a montré que le contenu du programme EPC était unique dans certains domaines, à savoir lorsqu'il a servi de point d'entrée aux citoyens ordinaires dans un dialogue et un engagement avec l'UE, ainsi que les occasions où il a réuni des OSC et des autorités locales dans le développement d'activités citoyennes. L'analyse a

également désigné les activités de jumelage des villes et mémoire collective européenne comme des domaines d'intérêt spécifiques au programme EPC. On pourrait conclure que l'impact potentiel du programme serait plus important s'il se concentrait sur ces domaines à succès, laissant d'autres initiatives telles que dans le domaine de la jeunesse et du dialogue interculturel à d'autres programmes tels que Jeunesse en Action et le Programme des Droits Fondamentaux et Citoyenneté qui les couvrent déjà dans une large mesure.

De même, en tant que seul programme de l'UE visant directement les citoyens, le programme EPC offre un cadre unique pour la participation des citoyens ordinaires dans l'UE grâce à son approche ascendante. Sachant que près de 45% du budget du programme sont consacrés à des OSC qui pourraient vraisemblablement bénéficier d'autres sources de financement de l'UE, il est probable que la contribution du programme EPC à la réalisation de ses objectifs pourrait être plus importante si ses activités se concentraient plus sur des projets axés sur la participation directe des citoyens, et / ou veillaient à ce que les projets menés par les OSC soient également axés sur le citoyen.

Efficienne

La diversité et la complexité du programme EPC ne permettent pas de comparaisons simples du rapport coût-efficacité des différents volets d'action. Par ailleurs, il convient de noter (comme illustré ci-dessous) que le coût par participant a varié considérablement entre les différentes activités. De façon générale, l'évaluation a noté que les projets d'OSC et des projets de commémoration atteignaient un plus grand nombre de personnes à un coût moindre, alors que les réunions de citoyens et événements issus du jumelage de villes ou (en particulier) des réseaux de villes jumelées présentaient souvent un coût supérieur pour moins de participants directs.

En outre, les études de cas ont montré que l'efficacité (et par conséquent, le bilan coût-efficacité) des projets individuels a varié grandement. Les projets présentant les facteurs clés du succès décrits ci-dessus ont souvent abouti à un meilleur rapport qualité/prix que ceux qui en étaient dépourvus. L'évaluation a également noté qu'il serait possible d'augmenter le budget alloué à des projets directement menés par des citoyens, et / ou de structurer les projets menés par des OSC de façon à assurer la participation directe des citoyens.

Concernant les résultats atteints aux niveaux européen et national, l'ampleur des problèmes relevant du programme est immense, en particulier au regard de son budget modeste de 215 millions d'euros couvrant une période de mise en œuvre de sept ans et de la myriade de facteurs démographiques, sociaux et culturels affectant la citoyenneté et l'engagement civique. Par conséquent, une concentration stratégique plus importante sur les groupes cibles et les types d'actions, ainsi qu'un soutien plus effectif aux candidats / bénéficiaires augmenteraient la capacité du programme EPC à fournir un meilleur rapport qualité/prix. Le décalage entre le budget et l'ambition du programme est également apparu à travers l'examen des données de suivi des projets, qui a montré une concurrence toujours plus féroce pour le financement, malgré la qualité croissante des candidatures.

Durabilité

L'évaluation a conclu que la contribution du programme aux objectifs a été réelle. Cependant, une telle contribution est difficilement quantifiable. En présence de facteurs clés de succès, en particulier l'existence de plans crédibles pour le suivi, les projets individuels ont atteint des résultats durables au niveau local et organisationnel. En ce qui concerne les objectifs de niveau supérieur, les projets à succès ont pu favoriser la coopération durable entre les OSC et ont contribué à préserver la mémoire

collective du passé de l'Europe. La contribution du programme relative à l'intégration européenne et la citoyenneté active a été plus difficile à cerner au-delà du niveau des projets individuels et de leurs participants, en particulier au regard du climat actuel de crise économique et la montée du nationalisme dans de nombreux pays de l'UE.

0.4. Recommandations

Les recommandations suivantes fournissent des suggestions fondées sur des éléments recueillis au cours de l'évaluation et visant à améliorer le programme dans son itération pour la période de financement de 2014 à 2020.

1. **Intérêt et portée:** L'évaluation a constaté que l'un des traits distinctifs du programme EPC est sa capacité unique à atteindre les citoyens ordinaires. Malgré cela, une grande partie de son budget est consacrée aux activités couvertes par des programmes de financement traditionnels de l'UE. En outre, la portée du programme dilue son potentiel déjà limité à avoir un impact durable dans un domaine complexe et encombré. La prochaine révision de la portée du programme EPC devrait s'efforcer de la réduire, afin que le programme puisse déployer son financement limité de façon plus stratégique et se concentrer sur les activités axées sur le citoyen. Cet objectif pourrait être réalisé soit en augmentant la proportion du budget pour les activités de l'Action 1: Des citoyens actifs pour l'Europe, soit en prenant des mesures pour assurer que les activités financées menées par des OSC impliquent directement les citoyens.
2. **S'appuyer sur la théorie:** L'examen systématique de sources sur la participation citoyenne active a constaté que les projets abordant certains types d'activités, de groupes cibles et thèmes, en particulier la jeunesse, l'éducation civique, l'inégalité sociale et la tolérance envers les migrants, sont plus susceptibles d'avoir un impact sur l'engagement civique des individus. La Commission devrait envisager la réalisation d'une étude globale en vue d'établir des priorités annuelles adéquates et d'affiner les critères de sélection des bénéficiaires, afin de maximiser l'efficacité du budget limité du programme.
3. **Améliorer le suivi des programmes et projets:** Assurer le suivi d'un programme polyvalent qui traite d'un sujet aussi complexe que la citoyenneté active est intrinsèquement difficile. Cependant, le manque de données de suivi au-delà du niveau d'activité rend difficile la comparaison des projets d'une manière significative et ne permet pas d'établir avec certitude quels types de projets fonctionnent plus ou moins bien. La solution devrait impliquer la standardisation du suivi des projets (par exemple, avec des dispositions qui aident les bénéficiaires à distinguer entre les participants directs et indirects) et l'intégration d'indicateurs développés dans le cadre de l'étude⁶ sur récente sur le suivi, financée dans le cadre du programme. Cela pourrait prendre la forme d'une liste d'indicateurs de résultat que les bénéficiaires pourraient être encouragés à utiliser pour leurs projets.
4. **Accroître le soutien aux candidats entrants et aux États Membres sous-représentés:** L'évaluation a révélé que les vastes écarts de participation entre les États Membres étaient davantage imputables à des taux de réussite variables des demandes de financement, qu'à l'intérêt relatif porté au programme dans les différents États Membres. Les nouveaux candidats au programme ont fait part de leur difficulté « à percer » dans le programme EPC.

⁶ Measuring the impact of the Europe for Citizens programme, Euréval, 2013, url: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/final_report_efc_may_2013_eurevalppmi.pdf.

Pour accroître la participation, la Commission pourrait financer des séances de rattrapage avec les Points de Contact, qui ont un rôle important à jouer dans la sensibilisation, le soutien et le conseil aux candidats entrants, et les candidats potentiels dans les pays cibles. L'utilisation de candidatures réussies réelles et anonymes pourrait être considérée à des fins pédagogiques.

5. **Envisager une plus grande implication des Points de Contact:** Les commentaires des représentants des Points de Contact ont suggéré que les canaux de communication entre les Points de Contact et la gestion centrale du programme ne fonctionnaient pas de manière totalement optimale. Des mesures devraient être prises pour accroître la collaboration entre ces deux acteurs essentiels dans la mise en œuvre du programme EPC, potentiellement en définissant des objectifs qui démontreraient le but de cette collaboration (y compris, par exemple, l'augmentation de la participation de groupes difficiles à atteindre) et veilleraient au respect des intérêts mutuels.
6. **Mettre l'accent sur une planification axée sur les résultats:** Alors que la majorité des projets considérés lors des études de cas ont été mis en œuvre de façon satisfaisante, les résultats et les impacts tangibles constatés sur le terrain ont parfois été insuffisants. Cette limitation a été attribuée aux différences entre projets en termes d'objectifs et d'activités, en particulier en ce qui concerne la dissémination des résultats. Les projets à succès étaient caractérisés par une planification axée sur les résultats, une logique d'intervention plausible et des plans de suivi crédibles. Les bénéficiaires potentiels devraient donc être encouragés à démontrer la capacité de leur projet à remplir ces conditions au stade de leur candidature. Les scores attribués lors de l'examen des candidatures devraient être basés sur un ensemble de critères préétablis qui permettraient de les noter en conséquence.
7. **Maximiser les synergies par l'intensification des consultations avec d'autres DG:** L'analyse comparative a montré que les bonnes pratiques développées dans d'autres programmes, tels que Jeunesse en Action, pourraient être utilisées davantage dans le contexte du programme EPC. En outre, si le programme EPC continue de financer des projets dans des domaines qui sont également couverts par des programmes plus vastes, plus de liens formels pourraient être établis entre les différents acteurs institutionnels. Entre autres, il serait utile d'explorer plus en profondeur si la dynamique observée lors des études de cas développées pour l'évaluation – à savoir que le programme EPC peut être perçu comme une sorte de laboratoire au sein duquel sont développés des petits projets à succès, qui sont par la suite repris par des programmes plus importants comme Europe Créative – pourrait être appliquée plus largement de manière à identifier les projets les plus innovants et à les mettre en œuvre à plus grande échelle.
8. **Encourager les projets de commémoration à se tourner plus vers l'avenir:** Les études de cas ont montré que les projets de commémoration étaient plus proéminents lorsqu'ils tenaient compte des implications pratiques de la mémoire européenne active pour le présent et l'avenir. La Commission devrait donc encourager les candidats à mettre en avant ces implications dans leurs candidatures. La méthode de sélection de projets dans cette action devrait être revue, afin de prendre en compte cet aspect dans le cadre du processus de notation. Cela permettrait au programme de continuer à préserver la mémoire de l'Europe, tout en appliquant les leçons du passé aux problèmes auxquels sont confrontés les citoyens aujourd'hui.

