

Étude sur le rapport coût-efficacité des programmes de dépenses pour l'éducation et la culture
Rapport final à la Direction Générale pour l'Education et la Culture de la Commission européenne

Résumé

Janvier 2013



Étude sur le rapport coût-efficacité des programmes de dépenses pour l'éducation et la culture

Rapport final à la DG pour l'Education et la Culture de la Commission européenne

Résumé

Janvier 2013

Ecorys UK Ltd
www.uk.ecorys.com

Équipe de l'étude :

Marcel Canoy (Chef d'équipe)
James Rampton (Auteur principal)
James Sennett
Martin Gosset

© Union européenne, 2013
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Cat. No. NC-01-13-022-FR-N
ISBN 978-92-79-29868-4
doi: 10.2766/40865

Avis de non-responsabilité

Les conclusions, les recommandations et les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de la Commission européenne.

Les auteurs remercient leurs conseillers experts Markus Palenberg et John Mayne pour leur contribution. Toute erreur ou omission relève de la seule responsabilité des auteurs et non pas de celle des conseillers experts.

Résumé

1. Contexte et but de l'étude

Dans le cadre de l'évaluation des dépenses publiques, une préoccupation majeure consiste à montrer si l'argent des contribuables a été dépensé judicieusement. Le Règlement financier de l'UE et ses modalités d'exécution ont été mis en place pour veiller à ce que les ressources soient affectées dans le respect des principes d'efficacité et de coût-efficacité. Toute évaluation de l'efficacité nécessite toutefois d'employer des méthodes adéquates satisfaisant aux exigences spécifiques de chaque situation, car les possibilités de porter un jugement varient considérablement selon les divers types d'initiatives. En outre, les décideurs devraient adapter leurs attentes sur la manière dont on peut évaluer l'efficacité et le rapport coût-efficacité en fonction de leurs objectifs et de la nature de l'initiative en question. Pour cette raison, la Direction Générale pour l'Éducation et la Culture de la Commission européenne (DG EAC) a pris des mesures pour renforcer davantage l'analyse de l'efficacité et du rapport coût-efficacité dans ses évaluations.

Dans ce contexte, l'analyse coût-efficacité (ACE) est un outil qui peut aider les décideurs à considérer l'efficacité relative de différents moyens d'action. Elle peut être utilisée « lorsqu'il est impossible de mesurer les avantages en termes monétaires »¹ et lorsque l'initiative consiste en un objectif fixe, c.-à-d. qu'un certain niveau de l'objectif doit être atteint dans un délai donné. Dans ces cas-là, l'ACE implique de « calculer le coût nécessaire pour atteindre l'objectif puis de comparer le coût des différentes options »². Selon un rapport de 2006 pour la DG Budget³, il existe quatre conditions préalables pour que l'ACE soit faisable, à savoir la possibilité :

- de se concentrer sur un effet unique ou de combiner plusieurs effets ;
- d'utiliser un indicateur ou une grille d'évaluation reconnu(e) pour chaque effet ou d'élaborer un tel indicateur ;
- de quantifier/d'évaluer l'effet de l'intervention ; et
- de comparer plusieurs interventions ou scénarios.

L'ACE peut être considérée comme offrant deux atouts principaux : elle ne nécessite pas de définir les avantages en termes monétaires et elle peut être utilisée pour comparer des alternatives dont on attend plus ou moins le même résultat. En revanche, l'ACE présente un certain nombre de limitations. Elle nécessite de disposer de données détaillées à la fois sur les coûts et sur les effets d'une mesure. Elle s'applique en outre de manière limitée aux mesures qui comprennent plusieurs objectifs et/ou qui produisent une série variée d'effets ou bien des effets qui ne sont pas facilement quantifiables. Pour cette raison, elle pourrait ne pas être un outil approprié pour tous les domaines politiques dans lesquels l'UE agit.

La DG EAC a reconnu le besoin de considérer la façon dont les conclusions générales du rapport à la DG Budget pourraient s'appliquer à l'évaluation de ses propres programmes de dépenses et si d'autres approches sont en fait nécessaires. Plus spécifiquement, la DG EAC a commandé cette étude visant à :

¹ Commission européenne (2009), *Évaluation du développement socio-économique, RECUEIL 2 : Méthodes et techniques*

² Commission européenne (2009). *Lignes directrices d'analyse d'impact*. SEC(2009) 92. p.46

³ Euréval (2006). *Étude sur l'usage de l'analyse coût-efficacité dans les évaluations de la Commission européenne*.

- apporter un regard indépendant sur la question de savoir si l'ACE est faisable pour les programmes de la DG EAC ;
- apporter des contributions de fond pour des modèles adéquats sur la manière de traiter les questions d'efficience/coût-efficacité au sein de la DG EAC.

2. Faisabilité de l'application de l'ACE

Afin d'apporter un regard indépendant sur la question de savoir si l'ACE est faisable pour les programmes de la DG EAC, il a été nécessaire de décomposer l'approche de l'ACE en ses éléments constitutifs: objectifs, coût, effets et comparaison, et de considérer, pour chacun d'entre eux, les difficultés et les obstacles potentiels qui empêcheraient d'appliquer l'ACE aux programmes EAC.

- Il est évident qu'un grand nombre des **objectifs** formels des programmes EAC ne sont pas formulés d'une manière qui facilite l'ACE. Les liens entre les différents niveaux des objectifs (généraux, spécifiques et opérationnels) et au sein de ces objectifs ne sont pas toujours clairs et logiques. Pour certains sous-programmes, il est possible d'articuler un objectif recherché principal sans aller à l'encontre de « l'esprit » des objectifs originaux, ce qui peut ensuite éclairer le processus de l'ACE. Certains sous-programmes EAC ont cependant des objectifs multiples qui sont parfois trop divers pour être englobés dans le cadre commun exigé par l'ACE.
- Il convient de choisir les **coûts** à inclure dans toute analyse coût-efficacité, c.-à-d. décider si on inclura uniquement les subventions de l'UE ou également les coûts encourus par l'UE pour administrer ces subventions, les coûts supportés par les demandeurs et par les bénéficiaires dans le processus de demande et le coût du cofinancement des activités. Le coût des subventions de l'UE doit être défini correctement: par exemple, l'évaluateur doit éviter le piège consistant à utiliser les coûts unitaires des réalisations lorsqu'ils reflètent simplement les taux fixes stipulés par la DG EAC. Pour les interventions complexes, il se pourrait également que les coûts d'activités spécifiques ne puissent pas être identifiés au sein du budget du projet global; pour ces interventions, il sera nécessaire de considérer les effets totaux du projet par rapport à son budget global. Dans la plupart des cas, on peut supposer sans problème que les coûts plus généraux pour la société sont négligeables, puisque la situation de peu d'acteurs seulement, voire aucun, s'aggraverait en raison de la mise en œuvre du programme.
- Il est nécessaire de choisir de baser l'analyse de l'efficience sur les **effets** désirés par l'UE ou sur ceux désirés par les bénéficiaires (ou d'autres parties prenantes), lorsqu'ils sont différents et lorsque les preuves des effets dépendent de la perception et de l'expérience des bénéficiaires et/ou des parties prenantes. Pour certains sous-programmes EAC, un effet principal unique peut être identifié, pour lequel il existe déjà un système de notation ou une cotation crédible ou bien il est possible d'en élaborer un. Ces exemples concernent typiquement le nombre de « consommateurs » d'une réalisation qui est directement produite par les activités soutenues, telles qu'un film ou une œuvre de fiction traduite. Pour d'autres sous-programmes, il pourrait être nécessaire d'identifier un « effet de base intermédiaire » sous la forme d'amélioration des capacités de personnes ou d'organisations. Dans tous les cas, la définition des effets ne doit pas fausser l'analyse. On risquerait alors de maximiser la quantité d'un effet particulier (ou d'une série d'effets) obtenu pour un financement donné, tout en perdant de vue les objectifs globaux que le programme tente d'atteindre ; l'analyse globale devra par conséquent tenir compte des facteurs contextuels et qualitatifs. Ceci pourrait être notamment le cas de nombreux programmes où un effet principal unique ne refléterait probablement pas la complexité, l'essence et la richesse des activités diverses. Il pourrait également être difficile de démontrer que les effets des programmes EAC s'ajoutent à ceux qui auraient existé en l'absence du financement de l'UE, ce qui nécessiterait des recherches contextuelles plus poussées.

- Une exigence clé de l'ACE est la disponibilité d'exemples de **comparateurs** pour comparer toutes les interventions. Il semblerait que l'on ne puisse pas identifier des comparateurs pour la totalité des sous-programmes EAC. Il est par exemple possible de comparer les effets de différents sous-programmes ou actions d'un même programme à la lumière des financements octroyés à chacun d'eux. Il peut y avoir, pour certains sous-programmes, des comparateurs proches au sein d'autres programmes de l'UE, voire même au sein de programmes au niveau de l'État membre. Dans le cas des sous-programmes qui apportent un soutien à des personnes ou à des entreprises/organisations individuelles, il pourrait être possible de comparer l'expérience des groupes soutenus à celles des groupes qui ne le sont pas. On pourrait par ailleurs comparer les cas d'intervention aux cas de non-intervention ou d'interruption en se basant sur les tendances dans le secteur concerné.

Globalement, il a été démontré que l'ACE est vraisemblablement appropriée pour certaines interventions EAC, fût-ce sous une forme modifiée dans la plupart des cas, notamment pour les interventions qui ont un effet principal unique généralement sous la forme d'un produit ou d'une réalisation tangible. Lorsque des interventions produisent une série d'effets positifs pour des personnes ou des organisations, il est possible de se concentrer sur l'amélioration des capacités et des compétences ; en élaborant une notation commune, ces améliorations peuvent être combinées en « effet de base intermédiaire », ce qui pourrait être utile pour une approche de type ACE. Pour les interventions comportant plusieurs objectifs et produisant des effets multiples, il est peu probable qu'un système de pondération crédible puisse être élaboré; une approche par étude de cas pourrait toutefois permettre de comparer la force des effets entre différents projets ayant des activités similaires, voire même entre différents sous-programmes.

3. Un cadre pour traiter la question de l'efficience

Le point de départ de cette étude était la nécessité d'apporter des contributions pour des modèles de traitement de la question de l'efficience qui aideront la Commission à s'assurer que ses programmes de dépenses satisfont aux exigences du Règlement financier. Le Règlement financier définit l'efficience comme « le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus »⁴, tandis que la Commission européenne définit ce terme comme « le degré de réalisation des effets désirés à un coût raisonnable ».⁵ Vu ces définitions et la nature des programmes EAC, la question sera généralement de savoir si un programme quelconque a produit (ou produira) le plus haut niveau d'effets pour le budget fixe disponible. Ce concept peut être appelé « maximisation du rendement » et peut impliquer l'utilisation de ratios qui lient les effets aux coûts. Il convient toutefois de choisir dès le départ les effets à prendre en compte ; à savoir opter pour l'analyse de la relation entre les contributions et les réalisations ou de la relation entre les contributions et les réalisations de plus haut niveau (résultats et/ou impacts). Ce choix déterminera les données à collecter et le type de conclusions qui seront tirées.

Outre la précision du concept d'efficience à appliquer, il est nécessaire de déterminer le but global de toute analyse de l'efficience. Pour ce faire, nous pouvons nous reporter à trois niveaux d'analyse définis par Palenberg (2011)⁶ :

⁴ Règlement du Conseil (CE, Euratom) No 1605/2002 du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes.

⁵ Évaluer les activités de l'UE : un guide pratique pour les services de la Commission; Novembre 2003, DG Budget de la Commission européenne.

⁶ Palenberg, M. (2011): Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions. Evaluation Working Papers. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

- **Niveau 2 : analyser l'efficacité de l'intervention en la comparant aux autres interventions** qui transforment, ou pourraient transformer, aussi les contributions de fonds en une certaine série d'effets désirées ; ce niveau d'analyse serait le plus susceptible d'améliorer l'efficacité du « portefeuille » global des programmes EAC en orientant le choix des interventions, mais il doit être possible d'estimer tous les avantages et coûts majeurs et d'appliquer un indicateur standardisé pour l'efficacité permettant de comparer les différentes interventions ; L'analyse de niveau 2 peut considérer à la fois l'efficacité de la production (qui mesure la relation entre les contributions et les réalisations) et/ou l'efficacité de l'attribution (qui mesure la relation entre les contributions et les résultats ou les impacts), à condition de pouvoir définir et mesurer les réalisations ou les résultats.
- **Niveau 1: identifier la possibilité d'améliorer l'efficacité d'une intervention particulière**; ce niveau d'analyse se contente d'offrir une évaluation partielle de l'efficacité en se concentrant sur une partie spécifique du processus de mise en œuvre et/ou sur un maillon donné de la chaîne de cause à effet ; mais il sera alors moins possible d'améliorer l'efficacité du portefeuille global des programmes EAC car ce niveau ne peut pas orienter le choix des interventions;
- **Niveau 0: décrire certains aspects d'une intervention liés à l'efficacité et formuler une opinion à cet égard**, par exemple, en se basant sur des jugements personnels et/ou en se concentrant uniquement sur les coûts ou sur les avantages d'une intervention.

Le but d'une analyse de l'efficacité déterminera par conséquent les méthodes à utiliser. Il existe toute une série de méthodes qui facilitent une telle analyse aux Niveaux 2, 1 ou 0. Dans le contexte de la DG EAC, il sera généralement nécessaire de considérer comment les méthodes peuvent être combinées et comment des méthodes particulières peuvent être appliquées à différents éléments d'un sous-programme. Il n'existe pas de règle générale déterminant les cas où ces différents niveaux d'analyse peuvent être appliqués dans le contexte de la DG EAC, mais nous formulons quelques suggestions dans le tableau ci-dessous.

Applications possibles de l'analyse aux Niveaux 2, 1 et 0

Niveau d'analyse	Suggestions d'applications possibles pour les programmes EAC
Niveau 2	<ul style="list-style-type: none"> • Au stade de la conception, lorsque le but principal de l'analyse est d'éclairer un choix entre différentes interventions possibles, par ex. évaluations de l'impact, évaluations ex ante; • Lorsqu'il existe des possibilités d'introduire des nouvelles interventions dans le cadre d'un programme existant (c.-à-d. compatibles avec la base juridique), par ex. lorsque des évaluations intermédiaires identifient que des interventions existantes ne donnent pas les effets désirés; • Afin de répondre au besoin de responsabilité d'un point de vue stratégique, c.-à-d. analyser si le portefeuille global des actions menées dans le cadre d'un programme était le plus approprié, par exemple au stade des évaluations finales.
Niveau 1	<ul style="list-style-type: none"> • Lorsque la majorité des effets recherchés d'une intervention ne se sont pas encore concrétisés par ex. évaluations intermédiaires ou autres études dans les premières années d'un programme; • Lorsqu'il n'est pas possible d'adopter des approches alternatives, par ex. en cas de restrictions imposées par la base juridique d'un programme ou si les fonds sont déjà engagés; • Afin de répondre au besoin de responsabilité d'un point de vue opérationnel, c.-à-d. analyser si l'intervention a été mise en œuvre de la manière la plus efficace, par ex. dans les évaluations finales. • Lorsque le programme est unique et/ou il existe peu d'interventions avec des comparateurs, voire aucune; • Lorsque les effets sont si variés et/ou intangibles qu'il est difficile de les identifier avec certitude et/ou de les regrouper ; • Lorsqu'il est difficile d'attribuer des effets à l'intervention.
Niveau 0	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les interventions qui ne reçoivent pas un niveau important de financement de l'EU, par ex. titres, prix, processus politiques; • Pour les interventions qui ne marchent manifestement pas et/ou sont inefficaces, c.-à-d. qui ont pour seule priorité de tirer des enseignements d'une expérience négative; • Pour les interventions qui ont clairement réussi; • Lorsque le temps et les ressources nécessaires pour l'analyse sont extrêmement limités.

4. Expérimentation d'approches alternatives

Dans le cadre des recherches, quatre approches possibles pour l'analyse de l'efficacité des programmes EAC ont été développées (en se basant sur les diverses méthodes précitées) et expérimentées par rapport aux sous-programmes existants. Ces approches ont été déterminées dans un cadre global qui guide les évaluateurs vers l'approche qui convient le mieux en fonction de la nature du programme. Le tableau ci-dessous met en évidence les types de programmes EAC pour lesquels chaque approche pourrait s'appliquer. (Nous avons également souligné la possibilité d'une « Approche 0 » qui consiste simplement à décrire certains aspects d'une intervention liés à l'efficacité et à formuler une opinion à cet égard, et qui n'a en fait pas été expérimentée au cours de cette étude). Ces approches ont été expérimentées principalement au Niveau 1, c.-à-d. qu'elles se concentraient sur l'efficacité d'interventions particulières, mais certaines comparaisons ont également été faites avec d'autres interventions afin de permettre une analyse partielle au Niveau 2.

Pertinences des approches pilotes pour les interventions EAC

Types d'intervention pour lesquels chaque approche peut s'appliquer

L'Approche 0 consiste à décrire certains aspects d'une intervention liés à l'efficacité et à formuler une opinion à cet égard. Elle convient pour les interventions qui ne sont pas des programmes de dépenses, telles que des actions phares, emblématiques et symboliques (événements, prix etc.) ou des actions d'information, de diffusion et de soutien des programmes.

L'Approche 1 consiste à identifier, si possible, les coûts unitaires de comparaison des performances que l'on peut ensuite comparer à ceux des autres interventions. Elle convient pour les interventions qui génèrent des produits finaux tangibles, où un coût unitaire peut être facilement identifié et comparé avec les autres projets/approches, par ex. les traductions littéraires (basées sur le nombre de lecteurs), la distribution de films (basée sur le nombre de spectateurs), la production théâtrale (basée sur le nombre de spectateurs) ; elle est susceptible d'inclure les sous-programmes qui apportent un soutien en termes de production, distribution et promotion de produits ou de services.

La caractéristique de l'Approche 2 est d'utiliser les commentaires des bénéficiaires pour apporter des preuves sur la manière dont les projets ont eu un impact sur les capacités. Elle convient pour les interventions qui développent les capacités de personnes ou d'organisations, par ex. mobilité, cours de formation, mesures de renforcement des capacités, etc. Les comparaisons sont faites sur la force des améliorations des capacités par rapport aux autres approches et en tenant compte des coûts relatifs.

L'Approche 3 consiste à analyser des groupes de projets d'études de cas qui produisent des résultats tangibles pouvant être quantifiés, ou tout du moins évalués, à l'aide d'une échelle de notation, qui permettent ensuite une comparaison avec d'autres projets ou des approches alternatives. Elle convient pour les interventions qui produisent des effets multiples et divers, mais qui sont néanmoins tangibles (parfois même quantifiables) et qui cadrent bien avec les objectifs de plus faible niveau (c.-à-d. spécifiques ou opérationnels) ; elle est susceptible d'inclure les sous-programmes qui soutiennent les projets et partenariats de coopération multilatérale, les organisations et les réseaux.

L'Approche 4 consiste à analyser des groupes de projets d'études de cas et essayer d'en tirer des conclusions générales sur l'efficacité des processus et la valeur ajoutée par rapport à ; i) la situation antérieure; ii) l'interruption. Elle convient pour les interventions qui produisent des effets multiples et divers qui sont extrêmement intangibles et qui cadrent principalement avec les objectifs de plus haut niveau des programmes (c.-à-d. généraux), le cas échéant, et lorsqu'il est difficile de faire des comparaisons avec d'autres approches; elle est susceptible d'inclure les sous-programmes qui soutiennent les projets et partenariats de coopération multilatérale, les organisations et les réseaux.

Le cadre oriente l'évaluateur vers l'une de ces approches en posant la question de savoir: si le niveau des ressources employées est suffisant pour mériter une analyse quelconque d'efficacité; si les objectifs du programme sont clairs et cohérents; s'il est possible de se concentrer sur un effet unique ou si les effets peuvent être combinés et comparés d'une certaine manière, et enfin si l'on peut faire des comparaisons avec les autres interventions. Les approches elles-mêmes posent une série de questions qui permettent à l'évaluateur de considérer les aspects principaux suivants de différentes manières, en fonction de la nature particulière du programme considéré:

- identifier l'effet clé ou la série d'effets à considérer – en ce qui concerne les objectifs et les effets recherchés du programme;
- identifier les coûts afférents – principalement les financements de l'UE mais en tenant compte d'autres coûts tels ceux liés au processus de demande et à l'administration des fonds;
- recueillir les preuves de réalisations par rapport aux effets clés ou à une série d'effets;
- confirmer que le même niveau d'effets ne serait pas survenu en l'absence de financement de l'UE;
- identifier des exemples comparables, au sein ou en dehors du même programme;
- déterminer si le volume des dépenses semble raisonnable et rentable à la lumière des comparateurs proches;
- considérer s'il pourrait exister d'autres formes de « Valeur ajoutée européenne » générée par le financement de l'UE (en sus de l'effet ou des effets clés déjà considérés); -
- tirer des conclusions globales.

L'expérimentation de ces approches a démontré qu'un cadre global peut guider l'évaluateur vers différents moyens d'analyser l'efficacité en se basant sur les caractéristiques particulières de chaque sous-programme. Elle a également démontré que l'on doit considérer une série de questions clés liées à l'efficacité pour la totalité (ou quasi-totalité) des différents types de sous-programmes, à savoir, les coûts à inclure dans toute analyse, les critères d'évaluation de l'efficacité, les comparateurs possibles, la définition des effets primaires et secondaires et de la Valeur ajoutée européenne, les sources crédibles de preuves et les délais pour l'observation des effets.

Ces approches n'offrent peut-être pas nécessairement la rigueur de l'ACE, mais elles peuvent aider la DG EAC à mieux comprendre les mérites absolus et relatifs des activités financées. Parallèlement, cet exercice a démontré qu'une série d'outils doit généralement être employée pour l'analyse de l'efficacité d'un sous-programme particulier. En outre, même en employant ces outils, il est clair qu'en raison de la nature de certains sous-programmes EAC, parfois seule une évaluation partielle sera possible.

5. Conclusions

Un certain nombre de conclusions ont été tirées sur la base de recherches quant à la faisabilité de l'application de l'ACE aux programmes et de l'expérimentation des approches-prototypes.

- 1. Les décideurs ont un choix clair à faire dès le départ concernant le but de toute analyse d'efficience**, à savoir analyser l'efficience d'une intervention par rapport aux autres interventions (Niveau 2); identifier la possibilité d'améliorer l'efficience d'une intervention particulière (Niveau 1); ou décrire certains aspects d'une intervention liés à l'efficience et formuler une opinion à cet égard (Niveau 0).
- 2. La diversité et la complexité des programmes EAC signifient qu'une approche unique pour évaluer le rapport coût-efficacité ne conviendra pas pour toutes les évaluations**; il faudra plutôt combiner différentes approches au sein d'une même évaluation et/ou appliquer différentes approches pour différents sous-programmes; de telles approches pourraient inclure une ACE classique, des approches basées sur l'analyse des contributions ou sur les théories du changement, et/ou l'utilisation d'indices liés aux capacités.
- 3. La possibilité de réaliser une ACE (ou des approches alternatives) dépend largement des informations qui peuvent être fournies par les systèmes de suivi des programmes**; pour cette raison, les responsables de la conception des programmes et des évaluations ex ante devraient anticiper le type d'approche qui pourrait être adoptée ultérieurement pour évaluer le rapport coût-efficacité et faire les recommandations appropriées concernant la conception des systèmes de suivi et d'information.
- 4. Il est nécessaire de reformuler des objectifs plus SMART (et généralement moins nombreux) au stade de la conception des nouveaux programmes EAC**. Lors de la conception de nouveaux programmes, il sera important de développer une base théorique plus solide entre les objectifs, les réalisations, les résultats et les impacts globaux et de spécifier les effets recherchés les plus importants. Cela pourrait nécessiter des choix subjectifs de la part des décideurs concernant leurs priorités et l'option de baser l'analyse de l'efficience sur les effets désirés par l'UE ou sur les effets désirés par les bénéficiaires (ou les autres parties prenantes) – même si les évaluateurs peuvent assister le processus décisionnel. Les objectifs des programmes devraient inclure des objectifs généraux, spécifiques et opérationnels comme le suggèrent les lignes directrices concernant l'évaluation d'impact de la Commission.
- 5. Pour l'évaluation des programmes EAC existants, il pourrait être nécessaire de considérer la manière « d'interpréter » les objectifs qui ne sont pas SMART**. L'évaluation de l'efficience et du rapport coût-efficacité de certains programmes EAC actuels a été entravée par les hiérarchies complexes des objectifs multiples et, dans certains cas, par le manque de clarté dans les relations entre les objectifs, les réalisations et les résultats des programmes. Bien que les objectifs formels soient fixés par la base juridique pour chaque programme, les évaluateurs pourraient articuler la logique recherchée pour le programme d'une manière qui s'inscrit dans « l'esprit » des objectifs. Les décideurs en matière d'EAC auraient peut-être à faire des choix sur les principaux effets recherchés.
- 6. Pour toutes les interventions, il faut choisir quels coûts inclure dans l'analyse**, à savoir inclure uniquement le financement de l'UE ou également tout cofinancement éventuel par les demandeurs et tous les coûts encourus par l'UE pour l'administration des financements; cela pourrait entraîner l'application de mesures d'efficience telles que le coût de l'octroi d'une subvention lors de l'évaluation.

- 7. La diversité des mécanismes de financement exige différentes approches pour identifier l'élément coût dans l'analyse coût-efficacité (ou des alternatives à l'ACE):**
- Pour certaines interventions simples, bien que les coûts puissent être définis simplement comme les taux fixes des subventions disponibles, il est nécessaire de choisir de lier les coûts aux activités telles que périodes de mobilité ou traductions littéraires (ce qui revient à considérer si les subventions sont établies à un taux fixe approprié ou de les lier aux effets (un aspect plus subjectif considérant si les effets justifient le coût).
 - Pour les interventions complexes (par ex. certains projets de partenariats multilatéraux), il n'est parfois pas possible d'identifier les coûts d'activités spécifiques dans le cadre du budget global pour des projets individuels, et il est par conséquent difficile pour les évaluateurs de lier les niveaux de dépenses directement à l'obtention des effets (au niveau du projet ou du programme). Dans ce cas il pourrait être nécessaire de se concentrer principalement sur les rapports coût-efficacité (c.-à-d. savoir si l'activité a fonctionné au coût le plus faible possible compatible avec la qualité).
- 8.** Lorsqu'on peut identifier un effet principal unique (généralement sous la forme d'un produit ou d'une réalisation tangible) ou un effet de base intermédiaire, **un coût unitaire par utilisateur final ou par bénéficiaire peut servir de point de référence pour le rapport coût-efficacité et aider à déterminer l'efficacité de l'intervention**, par exemple en permettant de faire des comparaisons entre les coûts unitaires pour atteindre différents groupes d'utilisateurs ou entre les interventions, ou encore en mettant en lumière ou traitant les problèmes urgents. Il convient de distinguer les coûts unitaires par utilisateur final des coûts unitaires des réalisations, qui dans certains cas sont simplement les taux de subvention standards fournis par la DG EAC.
- 9. La question de savoir si le coût unitaire par utilisateur final peut être considéré comme ayant un rapport coût-efficacité satisfaisant serait en fait un jugement subjectif de la part des décideurs pertinents;** la considération des coûts unitaires doit être faite dans leur contexte et tenir compte de la durabilité du produit et des autres avantages, qui pourrait augmenter la valeur ajoutée européenne globale de l'intervention, ainsi que d'autres indicateurs d'efficacité.
- 10. Une approche axée sur les capacités peut être utilisée lorsqu'un effet de base intermédiaire est lié à l'amélioration des capacités des personnes ou des institutions :** pour une telle approche les bénéficiaires utiliseraient un système de notation commun pour évaluer toute amélioration; dans certains cas, le même système de notation permet de faire une analyse comparative pour différents programmes, mais on ne peut pas nécessairement supposer que tout système de notation est linéaire lorsqu'il est appliqué à des facteurs qualitatifs ou subjectifs.
- 11. Une étude peut s'avérer efficace pour recueillir des preuves destinées à soutenir une approche axée sur les capacités (en particulier concernant la dimension européenne et l'additionnalité), mais elle exige une élaboration minutieuse:** elle devra notamment tenir compte des délais et des tailles d'échantillons et être complétée par des consultations avec les parties prenantes.
- 12. L'identification d'un objectif «de base» unique et d'un effet recherché principal pourrait être une condition préalable pour évaluer le rapport coût-efficacité de certaines interventions complexes;** cela pourrait nécessiter que l'évaluateur et le décideur conviennent ensemble de choix subjectifs, y compris l'option de redéfinir certains effets désirables comme étant des «avantages indirects».

- 13. L'évaluation du rapport coût-efficacité des programmes composés de projets ayant des objectifs multiples (souvent par le biais de chaînes de cause à effet) et qui produisent des effets multiples, également par le biais de telles chaînes, s'appuiera vraisemblablement sur des approches reposant sur la théorie, telle qu'une analyse des contributions ;** dans ce cas, il est peu probable qu'un système de pondération et de notation crédible puisse être élaboré pour permettre de regrouper les effets et de faire des comparaisons avec les interventions alternatives ; en revanche, les approches basées sur la théorie peuvent recueillir des données probantes pour aider à déterminer si les ressources employées sont bien ciblées et ont été dépensées judicieusement.
- 14. L'évaluation du rapport coût-efficacité de ces interventions complexes s'appuiera vraisemblablement sur des études de cas,** car une approche fondée sur une étude de cas pourrait permettre de comparer la force des effets entre différents projets qui entreprennent des activités semblables, dans certains cas entre des projets soutenus par différents sous-programmes.
- 15. Vu la nature unique de la majorité des programmes EAC, les comparateurs directs pourraient être peu nombreux;** les évaluateurs devront alors réunir des preuves du différentiel de coûts comparé aux interventions nationales pour permettre à la DG EAC de décider en connaissance de cause si la « Valeur ajoutée européenne » justifie les coûts supplémentaires ; ou bien il pourrait être nécessaire de faire des comparaisons aux interventions alternative potentielles qui n'ont pas encore été mises en œuvre.
- 16.** Lorsque les effets importants sont extrêmement divers et souvent intangibles et non quantifiables, et/ou lorsqu'on ne trouve pas de comparateurs proches (même au niveau national), **il pourrait être nécessaire de se concentrer principalement sur l'économie et l'efficacité du processus, la nécessité des financements de l'UE et la durabilité des activités ou des effets;** dans ce cas, le jugement et la perception des experts, des parties prenantes et des bénéficiaires pourraient constituer l'une des principales sources de preuves, mais ceci nécessiterait un processus de triangulation.

6. Recommandations

Nous présentons ci-après un certain nombre de recommandations pour la DG EAC qui visent à renforcer la commande d'évaluations (1-3), à améliorer la conception des programmes EAC (4-7) et à renforcer le suivi des programmes EAC (8-10).

i. Renforcer la commande d'évaluations par la DG EAC

- 1. La DG EAC devrait introduire une liste de contrôle de l'efficacité pour les évaluations;** la liste de contrôle clarifierait au clair la manière dont la DG EAC souhaite traiter l'efficacité. Pour bien rendre compte des différences entre les programmes, le mandat d'une évaluation devrait préciser la manière d'aborder l'efficacité. Dans d'autres cas, il devrait inviter les soumissionnaires à proposer leur propre approche à l'égard de l'efficacité. Cette liste de contrôle devrait inclure les questions suggérées dans le tableau ci-dessus:

Liste de contrôle suggérée pour les évaluations de l'efficacité

- Le niveau auquel l'analyse de l'efficacité doit être réalisé, par ex. Niveaux 0, 1 ou 2.
- Les approches et les méthodes devant être appliquées à l'analyse d'efficacité.
- Le modèle logique est-il déjà clair (c.-à-d. solide base théorique pour la relation entre les contributions, les réalisations, les résultats et les impacts « globaux » des programmes) ou l'évaluateur doit-il en élaborer un autre ?
- La mesure dans laquelle les objectifs du programme peuvent et devraient être « réinterprétés » aux fins de l'évaluation, y compris la question de savoir si certains objectifs devraient être considérés comme primaires et d'autres comme secondaires.
- Les coûts qui devraient et ne devraient pas être pris en compte.
- L'approche à adopter pour déterminer la nécessité des fonds de l'UE et par conséquent l'additionnalité de l'intervention de l'UE.
- La définition des effets qui doivent être considérés comme les effets primaires recherchés de l'intervention.
- Les critères d'évaluation de l'efficacité.
- Faut-il identifier des comparateurs appropriés par rapport auxquels l'efficacité du(des) programme(s) EAC en question peut-être évaluée et, dans l'affirmative, quelle est la nature de ces comparateurs ?
- Les formes appropriées de Valeur ajoutée européenne (VAE) qui devraient être prises en compte au-delà (ou au lieu) des effets immédiats d'un programme quelconque.
- La façon dont la durabilité des effets devrait être prise en compte lorsqu'on considère l'efficacité.
- Les limites à toute conclusion sur les objectifs liés à l'efficacité qui peuvent être formulées par l'évaluation et, par conséquent, les choix ou les jugements que la DG EAC pourrait être tenue de faire.

2. La DG EAC devrait fournir des conseils et/ou une formation appropriés aux commanditaires des évaluations afin d'optimiser l'analyse de l'efficacité; ces conseils et/ou cette formation concerneraient en particulier le besoin d'apporter des éclaircissements sur les questions décrites ci-dessus, ainsi que sur les méthodes et les approches possibles discutées dans ce rapport.

3. La DG EAC devrait envisager de commander des évaluations horizontales s'attachant à l'efficacité globale et relative de ses programmes (ou de leurs sous-groupes) qui s'appuient sur les divers outils et approches présentés dans ce rapport. De telles évaluations pourraient être entreprises aux stades ex ante, intermédiaire et ex post afin d'orienter la conception des programmes, d'identifier les améliorations potentielles pour la mise en œuvre et de tirer des enseignements de l'expérience.

ii. Améliorer la conception des programmes de la DG EAC

4. En fixant des objectifs SMART pour les objectifs des nouveaux programmes, la DG EAC devrait tenir compte des points suivants:

- Il est nécessaire d'avoir une base théorique solide entre les objectifs, les contributions, les réalisations, les résultats et les impôts globaux, et de préciser les effets recherchés les plus importants;
- S'il n'est pas possible ou souhaitable de spécifier un effet principal unique, il pourrait alors être nécessaire de spécifier une « théorie du changement » plus détaillée afin de prendre en compte tous les effets et les liens de causalité qui les ont entraînés;
- Il pourrait être nécessaire de réduire le nombre actuel d'objectifs de certains programmes ;
- Les objectifs devraient identifier et concerner les effets de base, et devraient généralement indiquer clairement, ou tout du moins implicitement, un ou plusieurs groupes cibles particuliers dans la plupart des cas;
- Les objectifs généraux devraient identifier et concerner les impacts à moyen terme sur les participants directs ou les groupes cibles du programme (par ex. en termes d'amélioration des capacités), ainsi que toute autre forme de Valeur ajoutée européenne;
- Les objectifs spécifiques devraient généralement indiquer, clairement ou implicitement, les effets recherchés sur les participants directs ou les groupes cibles et/ou la portée ou l'utilisation des produits ou œuvres nouveaux/distribués;
- Les objectifs opérationnels devraient généralement définir les activités et/ou les éléments livrables tels que la formation, la mobilité et les autres types de soutien pour des personnes ou des organisations; la production, la distribution ou l'exposition d'œuvres culturelles et audio-visuelles ; le développement de nouveaux outils pédagogiques, programmes d'études etc.; et
- Pour les programmes composés de plusieurs volets, il ne sera généralement pas nécessaire de présenter une hiérarchie séparée d'objectifs pour chaque sous-programme ou chaque volet. On pourrait simplement présenter chacun d'eux comme poursuivant un ou deux objectifs spécifiques ou opérationnels du programme global.⁷

5. La DG EAC devrait s'assurer qu'une approche appropriée pour l'évaluation de l'efficience (c.-à-d. ACE ou approches alternatives) est spécifiée dans la mesure du possible au stade de la conception des programmes; par exemple, les analyses d'impact et/ou les évaluations ex ante devraient clarifier les questions clés telles que les coûts à inclure dans toute analyse, les critères d'évaluation de l'efficience, les comparateurs possibles, la définition des effets primaires et secondaires et de la Valeur européenne ajoutée, les sources crédibles de preuves et les délais pour observer les effets.

6. La DG EAC devrait envisager d'introduire une définition standard des capacités qu'elle souhaite voir améliorer par des périodes de mobilité et d'autres interventions axées sur les personnes; si les enquêtes auprès des participants appliquent une telle définition, il sera alors possible de comparer les améliorations des capacités dans tous les pays et entre les différents programmes - ce qui permettra de comparer le rapport coût-efficacité relatif de chaque programme.

⁷ Pour des précisions supplémentaires sur la fixation des objectifs SMART, consulter Commission européenne (2009). *Lignes directrices concernant l'analyse d'impact*. SEC(2009) 92.

7. **La DG EAC devrait envisager de définir une typologie des formes de « Valeur ajoutée européenne » (VAE) qu'elle attend de ses programmes;** une telle définition pourrait permettre le rassemblement de preuves appropriées dans le domaine de l'éducation et de la culture par des systèmes de suivi des programmes; elle constituerait également un cadre pour la présentation par les évaluateurs de preuves d'impacts qui pourraient être non quantifiables et intangibles ; une preuve de VAE ne justifierait pas en elle-même des dépenses de fonds, mais aiderait la DG EAC à considérer si des interventions particulières méritent de poursuivre les financements.

iii. Renforcer le suivi des programmes de la DG EAC

8. **La DG EAC devrait s'assurer que les systèmes de suivi des programmes recueillent les preuves nécessaires pour réaliser l'approche d'évaluation de l'efficacité spécifiée au stade de la conception des programmes;** si nécessaire, des définitions standardisées des réalisations et des effets devraient être utilisées pour chaque programme avec un certain nombre de points communs dans tous les programmes EAC (par ex. périodes de mobilité); il faudra demander aux bénéficiaires d'utiliser ces définitions dans leurs rapports pour permettre un meilleur suivi et un meilleur regroupement des effets au niveau de chaque programme; les systèmes de suivi devraient également recueillir des preuves de Valeur ajoutée européenne, en utilisant une typologie commune (voir Recommandation 7).

9. **Pour les interventions produisant un effet principal unique sous la forme d'un produit ou d'une réalisation tangible, la DG EAC devrait s'assurer que les systèmes de suivi recueillent régulièrement des données probantes permettant de calculer le coût par utilisateur;** par exemple, les éditeurs qui reçoivent des subventions pour des traductions littéraires seraient tenus de communiquer le nombre de publications et de ventes d'ouvrages traduits ; de même, le reporting dans le cadre du programme MEDIA 2007 présenterait régulièrement des chiffres pour les subsides par film ainsi que les chiffres d'audience pour chaque film.

10. **La DG EAC devrait s'assurer que les systèmes de suivi des programmes recueillent régulièrement les preuves des impacts sur les capacités conformément à toute définition standard adoptée pour le terme « capacités » ;** ces preuves pourraient être rassemblées au moyen de formulaires de commentaires réguliers des participants à leur sortie des programmes et/ou par le biais d'enquêtes de suivi.