



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission du contrôle budgétaire

25.10.2010

DOCUMENT DE TRAVAIL

sur le rapport spécial n° 4/2010 de la Cour des comptes européenne «Le programme de mobilité Leonardo da Vinci a-t-il été conçu et géré de manière à donner des résultats utiles?»

Commission du contrôle budgétaire

Rapporteur: Aldo Patriciello

DT\836536FR.doc

PE452.525v01-00

FR

Unie dans la diversité

FR

Introduction

Leonardo da Vinci est un sous-programme du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie de la Commission européenne, qui a pris la relève des programmes antérieurs portant sur l'enseignement, la formation professionnelle et l'apprentissage en ligne le 14 décembre 2006. Les projets de mobilité constituent l'essentiel de ce sous-programme.

La responsabilité globale du programme incombe à la Commission européenne, qui assure le suivi et la supervision de sa mise en œuvre dans les pays participants¹, en coopération avec les autorités nationales (généralement les ministères de l'éducation). La responsabilité opérationnelle des projets de mobilité dans le cadre de Leonardo da Vinci est cependant entièrement déconcentrée vers les agences nationales désignées par les États membres.

1) L'audit de la Cour (étendue, observations et recommandations)

a) Étendue de l'audit

L'audit a été centré sur les activités de mobilité financées par le programme Leonardo da Vinci. La Cour cherchait à déterminer si le programme de mobilité Leonardo da Vinci, qui relève du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (2007-2013), a été conçu et géré de manière à donner des résultats utiles.

Les objectifs de l'audit consistaient à déterminer si:

- a) la conception du programme tenait compte d'évaluations et d'études pertinentes et si un système de gestion du cycle de projet approprié avait été mis en place;
- b) les éléments opérationnels du programme étaient bien gérés, notamment l'élaboration des programmes de travail annuels, le processus relatif à la publicité, à la promotion et à la communication d'informations et la sélection des projets à financer;
- c) un système de communication d'informations permettant à la Commission de mesurer les résultats et l'impact du programme était en place; et
- d) si le système de contrôle était approprié.

b) Les observations de la Cour

CONCEPTION

La Commission a tenu compte de ses propres évaluations à caractère obligatoire du programme précédent, mais pas systématiquement d'autres études et rapports importants

¹ 31 pays participent au programme: les 27 États membres de l'UE, ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Turquie.

La Cour a constaté que, lors de la conception du programme Leonardo, la Commission a pris en considération ses propres évaluations à caractère obligatoire, mais n'a défini aucun plan d'action concernant d'autres études et rapports importants. La Cour a estimé que la Commission n'a pas exploité suffisamment les rapports nationaux finaux que chaque pays participant a dû produire. En outre, la Cour a constaté que l'utilisation de ces rapports nationaux par certaines autorités nationales s'est également avérée limitée. Par ailleurs, la façon dont la Commission a exploité les informations figurant dans les deux études qu'elle a réalisées n'apparaît pas clairement¹.

La Commission a mis en place un système approprié de gestion du cycle de projet. Le système informatique sous-jacent était toutefois affecté d'un certain nombre de déficiences significatives

La Cour a constaté que la Commission avait mis en place un système approprié de gestion du cycle de projet. Elle a toutefois souligné que le principal système informatique, LLPLink, était toujours incomplet fin 2009, ce qui empêche de communiquer les informations de façon adéquate et implique d'utiliser en même temps d'anciens systèmes. S'agissant du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, la Cour a également constaté que la mise au point d'un outil commun de communication des informations permettant de mesurer l'impact n'était toujours pas terminée mi-2010.

GESTION

Les modalités d'approbation du programme de travail annuel des agences nationales sont appropriées, bien que la Commission ne fournisse pas systématiquement à ces agences des informations en retour sur la qualité du programme

La Cour a constaté que les modalités d'approbation du programme de travail annuel des agences nationales étaient appropriées et permettent une mise en œuvre continue du programme selon les modalités convenues. La Cour a cependant fait remarquer que la Commission n'a pas fourni systématiquement aux agences et aux autorités nationales des informations en retour sur la qualité du programme de travail.

La Commission et les pays participants assurent la publicité et la promotion du programme de manière satisfaisante

La Cour a constaté que la Commission et les agences nationales avaient rempli leurs obligations relatives aux activités de promotion.

La Commission n'a pas pris en considération les difficultés des demandeurs à trouver des partenaires d'accueil dans les autres pays

La Cour a noté que les demandeurs avaient éprouvé des difficultés à trouver des partenaires

¹ «Étude sur les obstacles à la mobilité transnationale auxquels sont confrontés les apprentis et autres jeunes en cours de formation professionnelle initiale et sur les façons de les surmonter», également connu sous le nom de projet MoVE-iT (2007). «Analyse de l'impact des actions de mobilité Leonardo da Vinci sur les jeunes en formation, les jeunes travailleurs et travailleuses et l'influence des facteurs socio-économiques» (2007).

d'accueil dans les autres pays en raison de plusieurs facteurs. Cependant, en 2007, la Commission a désactivé sa base de données européenne de partenaires, car elle ne pouvait garantir que les données contenues étaient de qualité suffisante. Cette base de données n'a pas été valablement remplacée.

Déficiences affectant l'évaluation des demandes

La Cour a considéré que les procédures d'évaluation des demandes et de sélection des projets dans les pays participants sont transparentes, bien organisées et conformes aux instructions de la Commission. Cependant, la Cour a relevé des insuffisances affectant l'assurance par la Commission de la qualité des évaluations, par les agences nationales, des demandes de subventions.

COMMUNICATION D'INFORMATIONS

Des déficiences affectent le système de communication des résultats et des effets du programme Leonardo

La Cour a constaté plusieurs déficiences dans les rapports annuels destinés à la Commission, qu'elle a examinés dans les six pays visités. La Cour a considéré que la structure actuelle du rapport annuel d'activité ne correspond pas au programme de travail annuel. En outre, la Cour a constaté que les informations sur les résultats fournies par les agences nationales se limitent à des données factuelles et ne permettent pas d'évaluer l'impact du programme Leonardo du point de vue de ses objectifs. S'agissant de l'établissement du rapport annuel d'activité, la Cour a également indiqué que les agences nationales n'ont pas une approche homogène. La Cour a souligné que l'examen de ces rapports par la Commission a consisté davantage à vérifier l'exhaustivité et la cohérence qu'à garantir la communication des informations requises. Concernant les visites de suivi des projets menés par les agences nationales, la Cour a constaté que la Commission, bien qu'ayant fixé des critères de sélection des bénéficiaires à visiter, n'avait pas précisé de nombre minimal de visites de suivi. La Cour a également noté que la portée des «visites de suivi de la qualité et de l'impact» instaurées par la Commission n'avait pas été suffisante.

Après trois années de mise en œuvre du programme, la Commission avait commencé, mais pas encore terminé de mettre en place un système global de mesure de l'impact de Leonardo

La Cour a constaté que les objectifs du programme Leonardo ne remplissent pas les critères SMART¹ dans le sens où ils sont plutôt généraux. La Cour a considéré que la Commission n'a pas fourni de lignes directrices précises aux agences nationales sur la façon d'évaluer les résultats du programme ou de mesurer l'impact des projets de mobilité. La Cour a attiré l'attention sur une proposition formulée par un groupe de travail institué par le comité du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie sur un ensemble d'indicateurs d'impact, ainsi que sur un système de collecte de données et de communication d'informations permettant de remédier à un certain nombre de déficiences actuelles. À la

¹ Selon le règlement financier (règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2001, p. 1)), les objectifs du programme doivent être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés.

connaissance de la Cour, cette proposition n'avait pas été adoptée au moment où le rapport a été rédigé¹.

CONTRÔLES

Dans la plupart des cas, les contrôles effectués par les agences nationales concernant Leonardo étaient conformes aux orientations de la Commission

Concernant les contrôles primaires, la Cour a constaté que les agences nationales suivent généralement les instructions de la Commission à l'intention des agences nationales, bien que des faiblesses aient également été constatées.

Bien que les contrôles secondaires réalisés par les autorités nationales permettent en général d'obtenir une assurance raisonnable quant à l'efficacité des contrôles primaires, un certain nombre de faiblesses ont été relevées

L'audit a mis au jour certaines faiblesses au niveau des contrôles secondaires: une documentation inadéquate des procédures de surveillance, une supervision insuffisante de l'agence nationale et des déficiences dans le suivi des recommandations formulées par les organes de contrôle au niveau des États membres ou de la Commission.

La Commission n'a que récemment fourni des orientations supplémentaires concernant les procédures particulières appliquées lors des contrôles secondaires

La Cour a constaté que les orientations de la Commission sur les responsabilités des autorités nationales concernant les contrôles secondaires manquaient de clarté en ce qui concerne les procédures particulières. La Commission n'a pris des mesures correctives que récemment.

o
o o

La conclusion globale de la Cour est que le programme de mobilité Leonardo da Vinci a été conçu et géré de manière à pouvoir donner des résultats utiles. La Commission avait commencé, mais pas encore terminé de mettre en place un système global de mesure de l'impact de Leonardo. Par conséquent, elle n'est pas encore en mesure d'évaluer, au bout de trois ans - soit la moitié de la durée de vie du programme -, les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs.

c) Les recommandations de la Cour

La Cour a formulé les recommandations suivantes:

Recommandation 1

¹ D'après la réponse de la Commission, les indicateurs d'impact du programme ont été adoptés le 17 juin 2010.

- a) Après avoir analysé le programme de travail annuel, la Commission devrait fournir des informations en retour de nature qualitative aux autorités nationales. Ces informations en retour devraient comporter une présentation succincte de la mise en œuvre au niveau national et mettre en évidence les points forts et les points faibles, ce qui serait utile tant pour la Commission que pour les autorités nationales.
- b) La Commission devrait envisager des solutions pour assurer la mise en place d'un outil de recherche de partenaires convivial et efficace, au niveau de l'UE ou au niveau national.
- c) La Commission devrait déterminer s'il incombe aux agences nationales de faciliter l'accueil de participants étrangers en fournissant à d'autres agences nationales des informations concernant les organisations d'accueil et les organismes intermédiaires dans leur propre pays.
- d) L'évaluation des demandes pourrait être améliorée en étoffant le manuel d'évaluation à l'attention des évaluateurs, en précisant en détail, pour chaque section définie dans le formulaire d'évaluation, l'objectif de l'évaluation ainsi que les méthodes pour y parvenir.
- e) Afin de garantir une interprétation cohérente des règles qu'elle établit, la Commission devrait envisager de contrôler les évaluations des demandes lors de ses visites de suivi de la qualité et de l'impact dans les pays participants.
- f) La Commission devrait mettre au point, dans les plus brefs délais, l'application LLPLink devant permettre de communiquer les informations relatives à la mesure de l'impact, afin de garantir l'exhaustivité et la cohérence des données sur la mise en œuvre collectées dans tous les pays participants.

Recommandation 2

- a) La Commission devrait améliorer son «système de suivi de la qualité et de l'impact» et faire en sorte qu'il y ait une certaine coordination entre celui-ci et la présentation des rapports annuels d'activité actuellement élaborés par les agences nationales.
- b) La Commission devrait harmoniser la structure du programme de travail et le rapport annuel afin de permettre la comparaison des résultats obtenus avec les performances escomptées.
- c) La Commission devrait terminer ses travaux concernant la définition des objectifs SMART et des indicateurs de performance dans les plus brefs délais.
- d) À l'avenir, la Commission devrait s'assurer qu'un système de mesure de l'impact soit mis en place dès le début pour tous les programmes ultérieurs.

2) Les réponses de la Commission

La Commission se félicite de la conclusion générale de la Cour, selon laquelle le programme de mobilité Leonardo da Vinci est conçu et géré de manière à donner des résultats utiles. Elle souligne le fait qu'un grand nombre des recommandations de gestion sont valables pour la totalité du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. La Commission souligne cependant que l'audit a principalement couvert les années 2007-2008, qui étaient les deux premières années d'un programme récemment intégré et que les améliorations apportées ensuite, notamment en 2010, n'ont pas été toutes prises en considération par la Cour. La Commission accepte la plupart des recommandations formulées par la Cour et indique qu'elle les a déjà mises en œuvre entièrement ou partiellement ou qu'elle y travaille. Plus particulièrement, la Commission fait savoir que, le 17 juin 2010, le comité de gestion du programme a adopté une proposition de la Commission sur les indicateurs d'impact du programme, sur la base desquels les données pertinentes seront alignées sur les indicateurs établis. La Commission attend les premiers résultats de cet exercice d'ici la mi-2011. La Commission conclut sur la certitude que le programme de mobilité Leonardo da Vinci produit des résultats utiles.

3) Observations et recommandations du rapporteur en vue d'une éventuelle insertion dans le projet de rapport sur la décharge de la Commission pour 2009

[Le Parlement européen]

- 1) se félicite du rapport de la Cour et de l'évaluation sérieuse de la conception et de la gestion du programme de mobilité Leonardo da Vinci, qui relève du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie;
- 2) note avec satisfaction la conclusion globale de la Cour selon laquelle le programme de mobilité Leonardo da Vinci a été conçu et géré de manière à pouvoir donner des résultats utiles;
- 3) tout en étant pleinement conscient de la complexité de la tâche consistant à établir des indicateurs appropriés pour les nombreux objectifs fixés pour le programme, et reconnaissant les progrès récemment accomplis en ce sens, se dit toutefois préoccupé par l'observation de la Cour concernant l'absence d'un système global de mesure de l'impact de Leonardo et l'incapacité de la Commission d'évaluer, au bout de trois ans - soit la moitié de la durée de vie du programme -, les moyens mis en œuvre pour atteindre ses objectifs;
- 4) invite la Commission à informer le Parlement de l'état d'avancement quant à la mise en place d'un nouvel outil de recherche de partenaires convivial et efficace, qui prendrait en considération les difficultés qu'éprouvent les demandeurs à trouver des partenaires d'accueil dans les autres pays;
- 5) invite la Commission à garantir une évaluation correcte des demandes en étoffant le manuel d'évaluation à l'intention des évaluateurs et en intégrant des contrôles des évaluations des demandes lors de ses visites de suivi de la qualité et de l'impact dans les pays participants, si l'analyse de la valeur ajoutée de ces contrôles s'avère positive;
- 6) invite la Commission à mettre en place un système global de mesure de l'impact du

programme et à améliorer le système de communication des résultats et des effets du programme Leonardo, et plus particulièrement, à mettre au point, dans les plus brefs délais, l'application LLPLink devant permettre de communiquer les informations relatives à la mesure de l'impact, ainsi qu'à tenir le Parlement informé des progrès en la matière;

- 7) invite la Commission à prendre en considération les déficiences affectant les contrôles relevées par la Cour dans son rapport.