

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 4

2010

LE PROGRAMME DE MOBILITÉ
LEONARDO DA VINCI A-T-IL ÉTÉ CONÇU
ET GÉRÉ DE MANIÈRE À DONNER
DES RÉSULTATS UTILES?



FR



Rapport spécial n° 4 // 2010

LE PROGRAMME DE MOBILITÉ LEONARDO DA VINCI A-T-IL ÉTÉ CONÇU ET GÉRÉ DE MANIÈRE À DONNER DES RÉSULTATS UTILES?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: euraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 4 // 2010

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2010

ISBN 978-92-9207-798-3
doi:10.2865/79347

© Union européenne, 2010
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

I-V SYNTHÈSE

1-10 INTRODUCTION

- 8 **RÔLE DE LA COMMISSION**
- 9 **RÔLE DE L'AUTORITÉ NATIONALE**
- 10 **RÔLE DE L'AGENCE NATIONALE**

11-15 ÉTENDUE DE L'AUDIT ET APPROCHE D'AUDIT

16-58 OBSERVATIONS

16-29 CONCEPTION

- 17-22 LA COMMISSION A TENU COMPTE DE SES PROPRES ÉVALUATIONS À CARACTÈRE OBLIGATOIRE DU PROGRAMME PRÉCÉDENT, MAIS PAS SYSTÉMATIQUEMENT D'AUTRES ÉTUDES ET RAPPORTS IMPORTANTS
- 23-29 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

30-37 GESTION

- 31 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
- 32 LA COMMISSION ET LES PAYS PARTICIPANTS ASSURENT LA PUBLICITÉ ET LA PROMOTION DU PROGRAMME DE MANIÈRE SATISFAISANTE
- 33-35 LA COMMISSION N'A PAS PRIS EN CONSIDÉRATION LES DIFFICULTÉS DES DEMANDEURS À TROUVER DES PARTENAIRES D'ACCUEIL DANS LES AUTRES PAYS
- 36-37 DÉFICIENCES AFFECTANT L'ÉVALUATION DES DEMANDES

38-52 COMMUNICATION D'INFORMATIONS

- 39-47 DES DÉFICIENCES AFFECTENT LE SYSTÈME DE COMMUNICATION DES RÉSULTATS ET DES EFFETS DU PROGRAMME LEONARDO
- 48-52 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

53-58 CONTRÔLES

- 54-56 DANS LA PLUPART DES CAS, LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LES AGENCES NATIONALES CONCERNANT LEONARDO ÉTAIENT CONFORMES AUX ORIENTATIONS DE LA COMMISSION
- 57 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
- 58 LA COMMISSION N'A QUE RÉCEMMENT FOURNI DES ORIENTATIONS SUPPLÉMENTAIRES CONCERNANT LES PROCÉDURES PARTICULIÈRES APPLIQUÉES LORS DES CONTRÔLES SECONDAIRES

59-62 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

ANNEXE — OBJECTIFS (FONDÉS SUR LA BASE JURIDIQUE DU PROGRAMME EFTLV)

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.

Le programme Leonardo da Vinci vise à mettre en œuvre la politique d'enseignement et de formation professionnels de l'Union européenne (UE). Les projets de mobilité, qui constituent l'essentiel du programme, permettent à des organisations impliquées dans l'enseignement et la formation professionnels d'envoyer des participants dans un autre pays européen, leur offrant ainsi l'occasion d'améliorer leurs compétences, leurs connaissances et leurs aptitudes.

II.

La responsabilité globale du programme incombe à la Commission européenne. Celle-ci assure le suivi et la supervision de la mise en œuvre du programme, en coopération avec les autorités nationales — généralement les ministères de l'éducation — dans chaque pays participant. La responsabilité opérationnelle de la gestion des projets de mobilité est entièrement déconcentrée vers les agences nationales désignées par les États membres.

III.

La Cour a examiné la question de savoir 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.

SYNTHÈSE

IV.

Les observations de la Cour s'appuient sur un audit effectué auprès de la Commission et dans six pays participants sélectionnés à cet effet. Leonardo figurant parmi les quatre programmes d'enseignement et de formation relevant du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie de la Commission, la portée de nombreuses constatations s'étend aux autres actions du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. La Cour a constaté que:

- lors de la conception de l'actuel programme Leonardo da Vinci (2007-2013), la Commission a tenu compte de ses propres évaluations à caractère obligatoire du programme précédent, mais n'a pas systématiquement tenu compte d'autres études et rapports importants;
- la Commission a mis en place un système de gestion approprié du cycle de vie des projets pour Leonardo, mais que le système informatique sous-jacent comportait un certain nombre de lacunes importantes;
- les éléments opérationnels du programme, y compris la publicité et la promotion de celui-ci, ainsi que le cycle de programmation annuel étaient généralement bien gérés, mais que la Commission n'a pas pris en considération les difficultés des demandeurs à trouver des partenaires et ne s'est pas assurée de la qualité des évaluations, par les agences nationales, des demandes de subvention;
- un système de communication des informations est en place mais ne permet pas encore à la Commission de mesurer les résultats et les effets du programme. Des insuffisances affectent le système de communication des informations relatives aux résultats et aux effets du programme Leonardo. 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;
- les contrôles au niveau des agences nationales étaient conformes aux orientations de la Commission;
- des insuffisances affectaient les contrôles secondaires des autorités nationales auprès des agences nationales;
- la conclusion globale est que le programme de mobilité Leonardo da Vinci a été conçu et géré de manière à 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.

V.

Sur la base de ces observations, la Cour recommande à la Commission d'améliorer le système informatique sous-jacent, d'assurer un retour d'information sur la qualité de la programmation annuelle des travaux, de promouvoir la recherche de partenaires d'accueil, de renforcer et de superviser les procédures d'évaluation des candidatures de projets, de finaliser des objectifs SMART et des indicateurs de performance dans les meilleurs délais, d'améliorer l'évaluation des résultats, de mettre davantage l'accent sur l'impact du programme et, à l'avenir, de garantir, pour tous les programmes ultérieurs, qu'un système de mesure de l'impact soit mis en place dès le début.

INTRODUCTION

1. Le Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 a fixé comme objectif stratégique à l'Union européenne de devenir l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde pour 2010. Il a reconnu l'importance du rôle que joue l'éducation dans les politiques économiques et sociales dont elle fait partie intégrante. Les fondements de la coopération européenne en matière d'enseignement et de formation professionnels ont été posés dans le cadre du «processus de Copenhague»¹ qui a suivi et vise à renforcer la coopération volontaire, afin de promouvoir la confiance mutuelle, la transparence et la reconnaissance des compétences et des qualifications, jetant ainsi les bases pour accroître la mobilité et faciliter l'accès à l'éducation et la formation tout au long de la vie.

2. La Commission européenne a regroupé ses diverses initiatives en matière d'enseignement et de formation dans le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie², visant à favoriser les échanges, la coopération et la mobilité entre les systèmes d'éducation et de formation au sein de l'Union. Le nouveau programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie prend la relève des programmes antérieurs portant sur l'éducation, la formation technique et professionnelle et l'apprentissage en ligne, qui ont pris fin en 2006.

3. Une dotation financière indicative³ affectée à la mise en œuvre de ce programme pour la période de sept ans débutant le 1^{er} janvier 2007 a été fixée à 6 970 millions d'euros. À l'intérieur de cette dotation, les sommes allouées au titre des sous-programmes ne peuvent être inférieures à :
 - 13 % pour Comenius;
 - 40 % pour Erasmus;
 - 25 % pour Leonardo da Vinci;
 - 4 % pour Grundtvig.

4. Leonardo da Vinci désigne le sous-programme conçu pour mettre en œuvre la politique d'enseignement et de formation professionnels de l'Union européenne, il appuie et complète l'action des États membres. La phase actuelle du programme Leonardo da Vinci 2007-2013 s'inscrit dans la continuité des programmes précédents, Leonardo I (1995-1999) et Leonardo II (2000-2006). Les objectifs généraux, spécifiques et opérationnels du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et de Leonardo da Vinci⁴ sont exposés au point 48 et dans l'**annexe**.

¹ Le processus de Copenhague a été lancé en novembre 2002 par les ministres de l'enseignement et de la formation professionnels de l'Union européenne, ceux des pays membres de l'Espace économique européen (EEE) et de l'Association économique de libre-échange (AELE), les partenaires sociaux européens et la Commission européenne.

² Décision n° 1720/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 établissant un programme d'action dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (JO L 327 du 24.11.2006, p. 45).

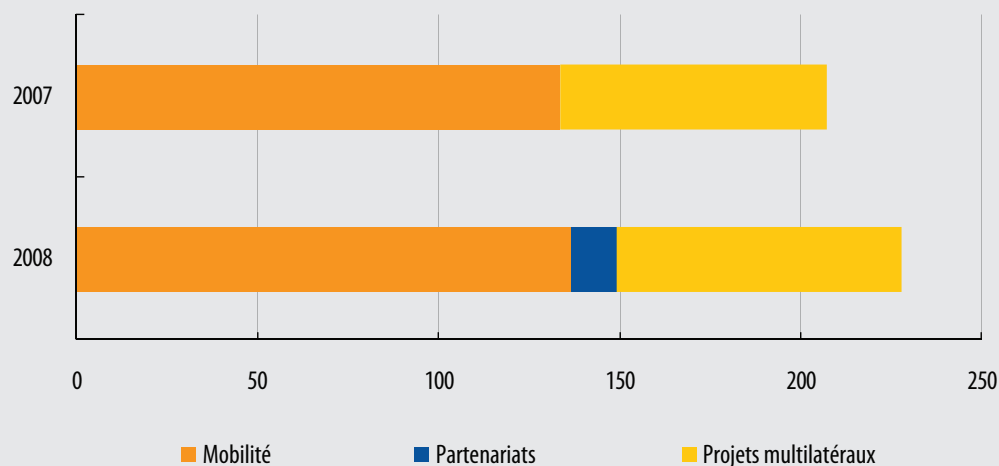
³ Article 14 et paragraphe B.11 de l'annexe de la décision n° 1720/2006/CE.

⁴ Dans le présent rapport, le terme «Leonardo» fait référence à la phase actuelle du programme.

5. Tout un éventail d'activités peuvent bénéficier d'un soutien dans le cadre du programme Leonardo da Vinci, à savoir:
- la mobilité, qui permet aux participants d'effectuer un séjour d'une certaine durée dans un autre pays européen;
 - les partenariats, mettant l'accent sur des thèmes d'intérêt mutuel pour les organisations;
 - les projets multilatéraux, en particulier ceux qui ont pour but d'améliorer les systèmes de formation.
6. Les projets de mobilité continuent de constituer l'une des principales formes d'activité de Leonardo, comme cela a été le cas pour les phases précédentes. Comme le montre le **graphique 1**, la part des subventions Leonardo accordées aux projets de mobilité s'est élevée à 64 % en 2007 et 59 % en 2008.

GRAPHIQUE 1

LEONARDO DA VINCI, SUBVENTIONS ACCORDÉES À DES PROJETS PAR TYPE D'ACTIVITÉ EN 2007-2008 (EN MILLIONS D'EUROS)

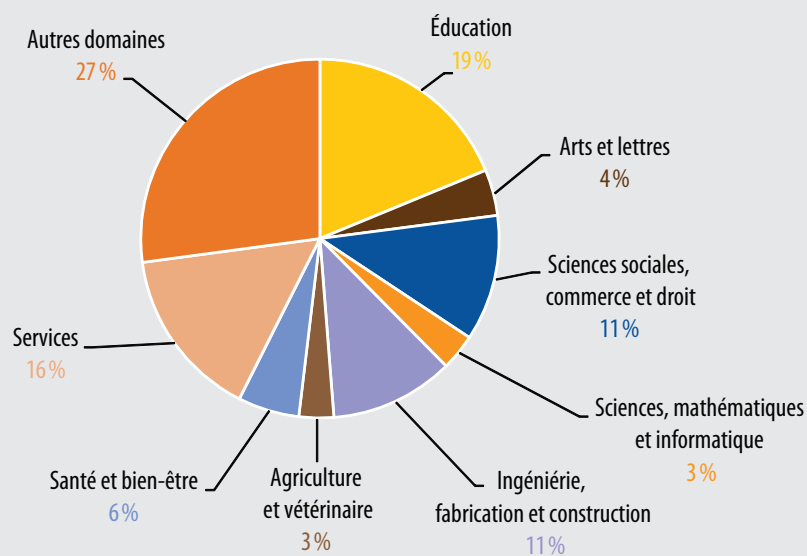


Source: Commission européenne.

7. Les projets de mobilité soutenus par Leonardo sont destinés à donner aux intéressés — parmi lesquels des stagiaires en formation professionnelle initiale et des personnes déjà présentes sur le marché du travail, mais aussi aux professionnels de l'enseignement et de la formation professionnels — l'occasion d'améliorer leurs compétences, leurs connaissances et leurs aptitudes par un séjour de formation dans un autre pays européen. Les subventions contribuent à couvrir les dépenses liées à la gestion de projet, ainsi que les frais de déplacement et de séjour. Le **graphique 2** présente la répartition des participants aux projets de mobilité en 2008 par domaine d'études et de formation.

GRAPHIQUE 2

PARTICIPANTS À DES PROJETS DE MOBILITÉ EN 2008 PAR DOMAINE D'ÉTUDES ET DE FORMATION



Source: Commission européenne.

RÔLE DE LA COMMISSION

8. C'est à la Commission européenne que revient la responsabilité globale de veiller à la mise en œuvre effective et efficace du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie⁵. Le comité du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie, qui comprend des représentants des États membres, assiste la Commission dans la mise en œuvre du programme. La Commission a pour rôle:
- d'assurer régulièrement un suivi et une évaluation du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie par rapport à ses objectifs⁶ en coopération avec les États membres;
 - d'établir des contrôles de surveillance appropriés, en supervisant et coordonnant le fonctionnement de tout le système, et en examinant les systèmes de contrôle nationaux⁷.

⁵ Article 6 de la décision n° 1720/2006/CE.

⁶ Article 15 de la décision n° 1720/2006/CE.

⁷ Article 8 de la décision de la Commission du 26 avril 2007 sur les responsabilités respectives des États membres, de la Commission et des agences nationales dans la réalisation du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (2007-2013).

RÔLE DE L'AUTORITÉ NATIONALE

9. Les pays participant au programme sont au nombre de 31: les 27 États membres de l'UE, ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Turquie. L'autorité nationale, habituellement le ministère de l'éducation de chaque pays participant, assure le suivi et supervise les travaux de son agence nationale en coopération avec la Commission. L'autorité nationale est chargée de mettre en place un système de contrôles secondaires visant à fournir une assurance raisonnable que les systèmes et contrôles primaires mis en œuvre par les agences nationales fonctionnent efficacement.

RÔLE DE L'AGENCE NATIONALE

10. La responsabilité opérationnelle des projets de mobilité dans le cadre de Leonardo est entièrement déconcentrée vers les agences nationales de chaque pays participant. Ces agences sont responsables de la gestion du cycle de vie des projets de mobilité. Elles contribuent aussi, le cas échéant, au suivi et à l'évaluation du programme par la Commission. Les fonctions qui leur sont dévolues sont définies dans la base juridique du programme, notamment dans la décision de la Commission sur les responsabilités respectives des États membres, de la Commission et des agences nationales dans la réalisation du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (C (2007) 1807); les instructions opérationnelles sont précisées dans le «guide à l'intention des agences nationales», qui fait partie de l'accord financier annuel conclu par la Commission et les agences nationales.

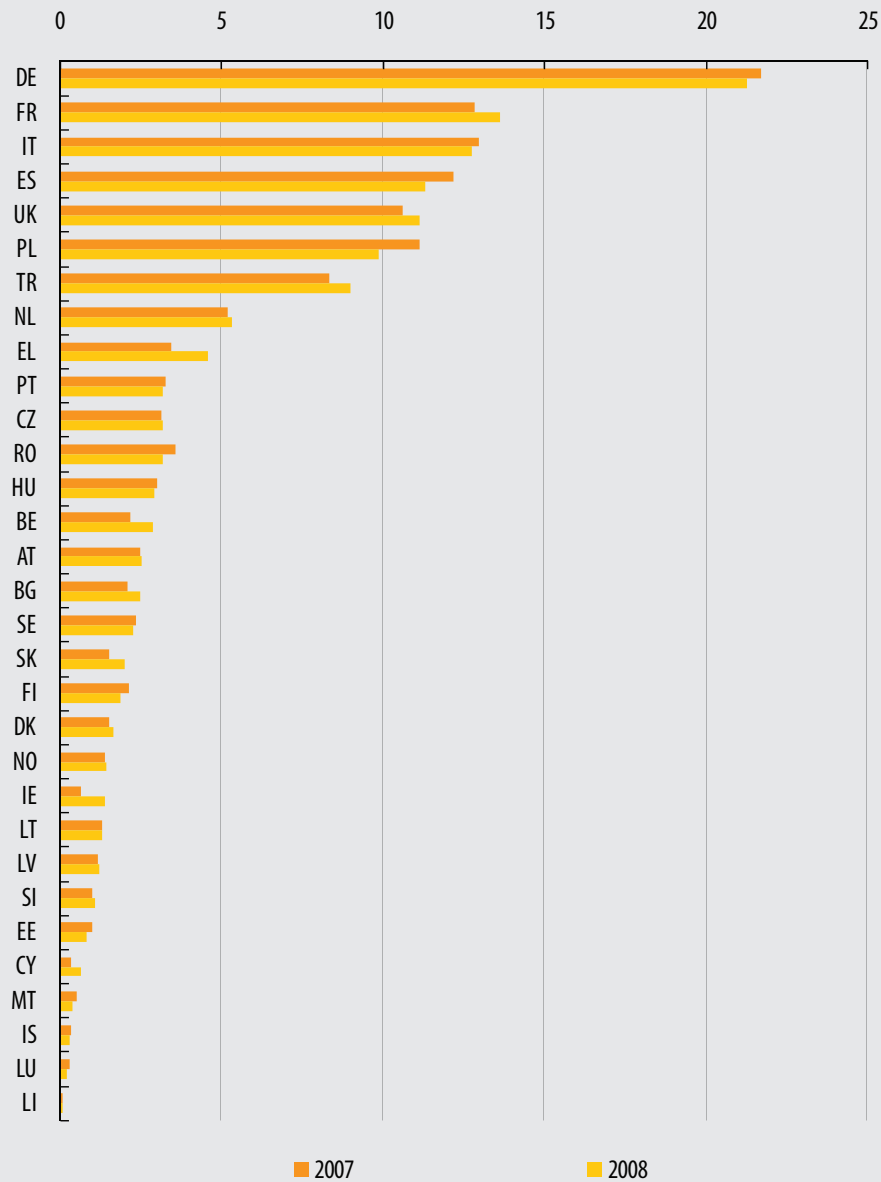
ÉTENDUE DE L'AUDIT ET APPROCHE D'AUDIT

11. L'audit a été centré sur les activités de mobilité financées par le programme Leonardo. L'objectif global consistait à évaluer 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.
12. Les objectifs de l'audit consistaient à déterminer si:
- 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;
 - 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;
 - un système de communication d'informations permettant à la Commission de mesurer les résultats et l'impact du programme était en place;
 - le système de contrôle était approprié.
13. L'audit a porté sur l'élaboration du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, qui a débuté en 2004, ainsi que sur la mise en œuvre effective du programme en 2007-2008. Les nouveaux éléments significatifs survenus en 2009 ont également été pris en considération. Outre la Commission, six États membres⁸ ont fait l'objet de visites. En 2007, ils représentaient 45 % du total des fonds de Leonardo consacrés à la mobilité et 44 % en 2008 (voir **graphique 3**).
14. Comme Leonardo fait partie des diverses initiatives en matière d'enseignement et de formation regroupées dans le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, nombreuses sont les constatations, conclusions et recommandations qui s'appliquent au programme dans son ensemble.
15. L'audit a comporté la collecte et l'analyse de données, l'examen de documents de planification, d'évaluation et de mise en œuvre, un contrôle des dossiers de projets de mobilité ainsi que des entretiens avec des fonctionnaires de la Commission, des autorités nationales et des agences nationales, ainsi qu'avec des représentants des organisations bénéficiaires dans les États membres sélectionnés.

⁸ L'Allemagne, la France, Malte, la Pologne, la Roumanie et le Royaume-Uni.

GRAPHIQUE 3

MONTANT DES SUBVENTIONS DE MOBILITÉ LEONARDO ACCORDÉES EN 2007-2008 PAR PAYS (EN MILLIONS D'EUROS)



Source: Commission européenne.

OBSERVATIONS

CONCEPTION

- 16.** Les auditeurs ont examiné si la Commission avait tenu compte, lors de l'élaboration du programme Leonardo, des trésors d'informations dont elle disposait concernant les programmes ayant précédé Leonardo, à savoir l'ensemble des évaluations, des études et des rapports nationaux, et notamment si les autorités nationales avaient mis ces derniers à profit. Ils ont vérifié si la Commission avait établi, pour la mise en œuvre de Leonardo, un système de gestion du cycle de projet approprié, à son propre niveau et à celui du pays participant, qui tienne compte également du système informatique sous-jacent. Au près de la Commission, ils ont examiné si les tâches affectées aux différentes unités étaient clairement définies. Au niveau du pays participant, l'audit a porté sur la mise en œuvre administrative par les autorités et les agences nationales chargées de la gestion du programme, dont les rôles et les responsabilités sont définis dans les orientations de la Commission.

LA COMMISSION A TENU COMPTE DE SES PROPRES ÉVALUATIONS À CARACTÈRE OBLIGATOIRE DU PROGRAMME PRÉCÉDENT, MAIS PAS SYSTÉMATIQUEMENT D'AUTRES ÉTUDES ET RAPPORTS IMPORTANTS

- 17.** Tous les programmes financés par le budget général de l'Union européenne sont soumis à des évaluations à caractère obligatoire à trois stades différents⁹:
- évaluation ex ante: un rapport accompagne la proposition législative de mise en place ou de reconduction d'un programme ou d'une action de l'UE;
 - évaluation intermédiaire: effectuée à mi-parcours d'un programme, celle-ci permet de fournir directement des informations en retour pendant le déroulement d'un programme et peut contribuer ainsi à améliorer la qualité des interventions en cours. De plus, vu la longueur des délais nécessaires à la mise en place de nouveaux programmes, les évaluations à mi-parcours constituent également des sources d'informations très importantes pour la conception de la génération suivante d'un programme;
 - évaluation finale: réalisée au terme d'un programme.

⁹ Les exigences de base concernant l'étendue, le but, le calendrier et l'utilisation des évaluations sont fixées dans le règlement financier (articles 27, paragraphe 4, 28, 33, 56, paragraphe 3, et 166) et dans ses modalités d'exécution (article 21).

- 18.** Lorsqu'elle a conçu le nouveau programme Leonardo, la Commission a tenu compte des résultats des évaluations intermédiaires et finales du programme précédent. Les résultats de l'évaluation intermédiaire ont été pris en considération lors de l'élaboration de l'évaluation ex ante. Pour ces deux évaluations, la Commission a déterminé, dans le cadre de plans d'action internes, comment tenir compte des recommandations figurant dans chacune d'elles au cours de la première phase de conception et lors des ajustements apportés ensuite dans la conception du programme en cause. Cependant, les plans d'action internes destinés à fixer des objectifs en matière informatique et des objectifs SMART, ainsi que des indicateurs de performance n'ont pas encore donné les résultats escomptés (voir points 27 à 29 et 48 à 52).
- 19.** Chaque pays participant est tenu d'établir ses propres rapports nationaux, intermédiaires et finals, concernant la mise en œuvre et l'efficacité du programme et son impact sur les systèmes et dispositifs en matière de formation professionnelle dans les États membres, ainsi que de les soumettre à la Commission. Ces rapports doivent être présentés à la Commission dans le cadre du suivi et de l'évaluation du programme et c'est dans ce cadre qu'il convient de procéder à leur analyse et à leur suivi.
- 20.** Une analyse des rapports nationaux finals a bien été confiée à un contractant externe engagé par la Commission pour procéder à l'évaluation finale¹⁰, mais celui-ci n'a pas été en mesure d'analyser l'ensemble des rapports nationaux d'évaluation, car seuls 19 des 31 pays participants les ont adressés à la Commission dans les délais prévus. Pour sa part, la Commission n'a pas procédé à une analyse séparée des rapports nationaux transmis après l'expiration du délai, ni assuré leur suivi.
- 21.** L'utilisation de ces rapports nationaux par certaines autorités nationales s'est également avérée limitée. Trois des États membres visités ont examiné les recommandations et en ont assuré le suivi, mais un seul d'entre eux a intégré les recommandations dans ses dispositions relatives à la gestion du nouveau programme Leonardo. Dans les trois autres pays visités, rien ne permet d'affirmer que les autorités nationales ont examiné les rapports.

¹⁰ Rapport conjoint sur l'évaluation finale de Socrates II, Leonardo da Vinci II et eLearning, 2008.

22. La Commission a réalisé deux études importantes sur des actions de mobilité dans le cadre de Leonardo¹¹. Elle déclare que ces études apportent un soutien aux décideurs dans leurs travaux, mais la façon dont elle-même a exploité les informations utiles y figurant pour renforcer et améliorer l'efficacité du programme n'apparaît pas clairement.

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

23. L'audit a englobé le système de gestion du cycle de projet mis en place par la Commission et a consisté à déterminer si celui-ci était approprié. La Cour considère que c'est le cas lorsque la gestion du cycle de projet est clairement répartie entre les parties concernées, que les tâches en cause sont clairement définies et que des mesures de surveillance sont en place.

¹¹ «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).

ENCADRÉ 1

EXEMPLES DE RECOMMANDATIONS D'ACTION FORMULÉES DANS «L'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 ACTEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES» (2007)

- La mise en œuvre des actions — de même que leur préparation — dans le pays d'accueil témoigne encore à certains égards de faiblesses diverses. Il est dès lors nécessaire de veiller à une meilleure préparation des projets (y compris avec l'implication des participants), à une sélection plus minutieuse des institutions d'accueil, ainsi qu'à un mentorat/tutorat plus efficace et plus marqué pendant les actions de mobilité de la part de l'institution qui envoie et, surtout, de celle qui accueille.
- Les analyses d'impact du programme devraient être renforcées et menées en permanence. Une évaluation constante des processus devrait se pencher sur la préparation, la mise en œuvre et le suivi et, surtout, sur le processus d'approfondissement des compétences (impact), mais aussi sur les besoins des participants.

- 24.** Après le lancement du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie en 2007, la direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission s'est réorganisée pour refléter les besoins d'un programme récemment intégré.
- 25.** Auparavant, des agences nationales différentes s'occupaient de programmes éducatifs différents. Après le lancement du nouveau programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie en 2007, la Commission a encouragé les États participants à désigner une seule agence nationale pour l'ensemble des sous-programmes de ce programme, ce qui est désormais le cas dans la plupart des pays. Les projets de mobilité relevant de Leonardo sont gérés directement par des agences nationales responsables de tous les aspects de la gestion:
- la promotion du programme;
 - l'organisation de la procédure d'octroi des subventions, y compris l'évaluation des demandes;
 - l'établissement de conventions de subventions et le versement des subventions aux candidats retenus;
 - le suivi et le soutien des bénéficiaires du programme;
 - l'organisation de la diffusion des résultats;
 - la communication d'informations en retour sur le fonctionnement du programme et sur son impact dans leur pays.
- 26.** L'agence nationale est supervisée par une autorité nationale désignée, responsable de la bonne gestion des fonds de l'Union transférés auprès de l'agence ainsi que du suivi et de la surveillance des travaux de cette agence, en collaboration avec la Commission.

- 27.** D'une manière générale, la structure de gestion du cycle de projet est donc appropriée. Or, des faiblesses significatives affectaient le système informatique de gestion de projet et de communication d'information. Les agences nationales sont tenues de recourir aux systèmes informatiques mis à disposition par la Commission¹². Le dernier système informatique mis au point par la Commission est LLPLink, un outil destiné au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, conçu pour gérer électroniquement les cycles de vie des projets, de la demande au paiement final. Parallèlement, la Commission a également élaboré des formulaires électroniques sur internet afin que les demandes puissent être présentées en ligne et que les agences nationales puissent procéder, en ligne également, à l'évaluation et à la sélection des projets et communiquer les informations à cet égard. Les agences nationales ont été invitées à utiliser LLPLink pour tous les nouveaux projets à partir de 2008.
- 28.** Le nouveau système informatique sous-jacent présentait quelques lacunes importantes. Au moment de l'audit, LLPLink ne pouvait satisfaire que les besoins les plus urgents du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, mais le projet avait pris du retard et était incomplet. Les agences nationales qui souhaitaient gérer en ligne le processus d'évaluation des demandes et de communication des informations ont été obligées de continuer à utiliser l'ancien système ou leurs systèmes locaux parallèlement à LLPLink pendant toute l'année 2009. En l'absence d'interfaces entre LLPLink et les systèmes utilisés par les agences nationales, les données ont dû être saisies deux fois, ce qui a nécessité du temps et imposé une charge de travail supplémentaire au personnel.
- 29.** Les retards dans la mise en œuvre de LLPLink ont un impact sur la gestion de Leonardo et sur le reste du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, étant donné que le système n'est pas en mesure de fournir les données complètes et cohérentes concernant la mise en œuvre, provenant des pays participants et remontant au début du programme, qui sont nécessaires pour mesurer les progrès réalisés par rapport aux objectifs.

¹² «Guide à l'intention des agences nationales chargées de la réalisation du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie», 2008 (points 28.1 et 9.1.1.).

GESTION

- 30.** L'audit a porté sur des aspects liés aux opérations courantes du programme. Les auditeurs ont examiné si les procédures d'adoption d'un programme de travail annuel étaient susceptibles de fournir à la Commission une assurance préliminaire que le programme serait mis en œuvre conformément aux dispositions prévues dans les documents cadres concernés. Ils ont également vérifié si la Commission et les agences nationales avaient assuré la promotion du programme, si les agences l'avaient fait connaître conformément aux orientations de la Commission et si la principale difficulté rencontrée par les agences lors de sa mise en œuvre était prise en considération. Enfin, ils ont examiné si l'évaluation, par les agences, des demandes de subvention relatives aux projets était transparente, bien organisée, effectuée conformément aux instructions de la Commission et si les faiblesses mises en évidence faisaient l'objet d'un suivi.

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

- 31.** Sur la base de spécifications et de modèles normalisés fournis par la Commission, chaque agence nationale élabore un programme de travail annuel que la Commission approuve par la suite. Lorsqu'elle approuve les programmes de travail, cette dernière vise avant tout à obtenir une assurance préliminaire que l'agence nationale mettra le programme en œuvre conformément aux dispositions prévues dans les documents cadres correspondants. Les autorités nationales approuvent également le programme de travail annuel, s'engageant de ce fait à fournir à l'agence nationale les ressources nationales correspondantes nécessaires. Ce système fonctionne sans problèmes majeurs et les programmes de travail annuels sont donc approuvés dans les délais, ce qui permet une mise en œuvre continue du programme selon les modalités convenues. La Commission a permis à chaque agence nationale de présenter un programme de travail consolidé; cependant, elle n'a pas saisi cette occasion pour fournir systématiquement aux agences et aux autorités nationales des informations en retour sur la qualité du programme de travail; cela permettrait, tant à la Commission qu'aux pays participants, de disposer d'une vue synthétique de la mise en œuvre prévue au niveau national, ainsi que de mettre au jour et de résoudre les problèmes éventuels en temps utile.

LA COMMISSION ET LES PAYS PARTICIPANTS ASSURENT LA PUBLICITÉ ET LA PROMOTION DU PROGRAMME DE MANIÈRE SATISFAISANTE

- 32.** La Commission et les agences nationales ont rempli leurs obligations relatives aux activités de promotion en assurant la visibilité, ainsi qu'en favorisant la diffusion et une meilleure exploitation des bonnes pratiques grâce à une série d'actions. Les agences nationales ont publié les appels à propositions dans les pays participants conformément aux orientations de la Commission et ont présenté des informations probantes appropriées concernant le programme Leonardo.

LA COMMISSION N'A PAS PRIS EN CONSIDÉRATION LES DIFFICULTÉS DES DEMANDEURS À TROUVER DES PARTENAIRES D'ACCUEIL DANS LES AUTRES PAYS

- 33.** Les demandeurs ont éprouvé des difficultés à trouver des partenaires d'accueil dans les autres pays, en raison, notamment, de compétences linguistiques déficientes et des différences culturelles. Pour Leonardo comme pour les autres programmes de mobilité relevant du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, les agences nationales sont uniquement chargées de garantir le placement des demandeurs de leur propre pays dans des pays étrangers; elles ne sont pas compétentes pour aider les demandeurs d'autres pays à trouver des hôtes appropriés.
- 34.** La Commission fournit des informations, des conseils et une assistance aux demandeurs potentiels à la recherche de partenaires d'accueil. Cependant, en 2007, la Commission a désactivé sa base de données européenne de partenaires, qui avait été conçue pour faciliter la recherche de partenaires, car elle ne pouvait garantir que les données relatives aux partenaires potentiels contenues dans cette base étaient de la qualité escomptée par ses utilisateurs dans les pays participants. Cette base de données n'a pas encore été valablement remplacée.

- 35.** Des bases de données nationales destinées à la recherche de partenaires existent déjà dans certains pays participants, mais elles ne peuvent se substituer à une base de données à l'échelle européenne. L'utilisation des différentes bases de données nationales en tant qu'outil de recherche de partenaires entraîne une situation dans laquelle il convient de s'enregistrer dans de nombreuses bases de données pour pouvoir se connecter et effectuer une recherche.

DÉFICIENCES AFFECTANT L'ÉVALUATION DES DEMANDES

- 36.** 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. Toutefois, les évaluations des demandes présentaient certaines des déficiences ci-après, qui augmentent le risque que les projets sélectionnés n'atteignent pas les objectifs fixés:
- des demandes ont été acceptées alors que la description du contenu de la formation, de ses objectifs et les résultats escomptés étaient insuffisants pour étayer les résultats de l'évaluation;
 - des demandes ont été acceptées alors que les informations relatives aux coûts qui y figuraient n'étaient pas suffisantes pour justifier les montants sollicités;
 - les commentaires formulés par les évaluateurs pour justifier les notes attribuées dans chaque section du formulaire d'évaluation, notamment pour ce qui concerne les questions portant sur la qualité, étaient insuffisants.
- 37.** La Commission ne procède pas à des revues d'assurance de la qualité portant sur les évaluations des demandes relatives aux projets, car elle considère que cela relève de l'autorité nationale. La Commission n'avait cependant pas diffusé de lignes directrices particulières sur la manière dont les autorités nationales devaient vérifier les évaluations des demandes. En l'absence de lignes directrices claires, les contrôles réalisés par les autorités nationales risquent d'être moins rigoureux dans certains pays participants que dans d'autres.

COMMUNICATION D'INFORMATIONS

- 38.** La Commission, en coopération avec les pays participants, assure la collecte, l'analyse et le traitement des données disponibles nécessaires pour mesurer les résultats et les effets du programme¹³. Ces travaux s'ajoutent aux évaluations approfondies de l'impact réalisées dans le cadre des évaluations intermédiaire et finale du programme Leonardo. L'audit a consisté à déterminer qu'il existait un système de communication d'informations, s'appuyant sur des objectifs SMART et permettant à la Commission de mesurer les résultats et l'impact du programme par rapport à la performance prévue¹⁴.

DES DÉFICIENCES AFFECTENT LE SYSTÈME DE COMMUNICATION DES RÉSULTATS ET DES EFFETS DU PROGRAMME LEONARDO

- 39.** Les agences nationales élaborent à l'intention de la Commission un rapport annuel d'activité¹⁵ dans lequel ils fournissent des informations sur la mise en œuvre du programme. Le contenu du rapport est défini par la Commission et couvre des questions telles que le nombre et le type de projets financés et leurs résultats.
- 40.** La Cour a examiné les rapports d'activité 2007 des six pays visités et a constaté un certain nombre de déficiences, décrites aux points 41 à 44. Ces déficiences limitent la valeur des rapports en tant qu'instruments permettant d'informer la Commission et les autres utilisateurs des résultats et de l'impact du programme Leonardo.
- 41.** Comme le programme de travail annuel n'est pas structuré de la même manière que le rapport annuel d'activité, il est impossible de procéder à une comparaison judicieuse des résultats par rapport à la performance escomptée. La Commission envisage d'aligner la structure du rapport annuel d'activité sur celle du programme de travail dès que ce dernier aura été restructuré à partir de 2011.

¹³ Article 6, paragraphe 3, point d) de la décision n° 1720/2006/CE.

¹⁴ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, article 27 (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

¹⁵ Première partie du rapport annuel de l'agence nationale.

42. Les informations sur les résultats fournies par les agences nationales ne comportent que des données factuelles qui ne permettent pas une évaluation de l'impact de Leonardo du point de vue de ses objectifs, par exemple les améliorations en matière d'enseignement, l'acquisition de compétences et les impacts économiques. Le rapport annuel d'activité contient par exemple des informations sur le nombre de projets, mais celles qui concernent les résultats et les réalisations des actions financées au niveau des participants et des institutions sont limitées.
43. S'agissant par ailleurs de l'établissement du rapport annuel d'activité, les agences nationales n'ont pas une approche homogène, et par conséquent, les analyses des résultats figurant dans les rapports finals soumis à la Commission sont différentes et présentées sous des formes variées.
44. L'examen, par la Commission, des rapports annuels d'activité présentés par les agences nationales a consisté davantage à vérifier l'exhaustivité et la cohérence qu'à garantir la communication des informations requises (voir point 38). Cependant, la Commission a indiqué qu'elle avait adressé des informations en retour aux pays participants après l'évaluation des rapports annuels 2008, établissant ainsi, à partir de 2009, un lien entre le contrôle ex ante du programme de travail et l'évaluation ex post du rapport annuel.

ENCADRÉ 2**EXEMPLES D'INSUFFISANCES AFFECTANT LA PRÉSENTATION PAR LES AGENCES NATIONALES DES RÉSULTATS DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE TRAVAIL 2007**

- Absence d'évaluation quantitative des résultats du projet.
- Analyse insuffisante de la façon dont les objectifs ont été appréhendés.
- Description d'effets potentiels globaux sans aucune référence à des preuves tangibles d'impact.
- Exemples d'effets tirés d'une étude consacrée au programme précédent (Leonardo II).

45. Les agences nationales effectuent également des visites de suivi des projets dans le but d'apporter un soutien aux bénéficiaires, de rassembler et de diffuser des exemples des meilleures pratiques et d'établir ou de maintenir de bonnes relations entre les bénéficiaires et l'agence nationale.
46. La Commission a fixé des critères¹⁶ de sélection des bénéficiaires à visiter, portant notamment sur leur importance et leur type, sur leur répartition géographique à travers le pays et sur le montant de la subvention accordée par l'UE. Toutefois, la Commission n'a pas précisé, comme elle l'a fait pour les contrôles primaires, le nombre minimal de visites de suivi que l'agence nationale doit effectuer.
47. En 2008, la Commission a instauré des visites «de suivi de la qualité et de l'impact». L'objectif était de mieux appréhender la qualité des activités du programme dans les pays participants. Ces visites comprenaient des réunions avec les autorités nationales, les agences et les bénéficiaires des subventions. Même si ces visites constituent un progrès, leur portée n'est pas encore suffisante. Les rapports publiés en 2008 par la Commission sur les résultats de ces visites comportaient des éléments factuels et récents concernant les activités de mobilité, mais ne contenaient aucune analyse des effets réels des projets de mobilité de Leonardo sur les systèmes éducatifs, sur les institutions ou sur les personnes participantes. Les rapports ou autres informations en retour n'avaient pas été communiqués systématiquement aux pays participants pour confirmation ou commentaire au cours des deux premières années.

**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**

48. Les objectifs d'un programme doivent être «SMART» (c'est-à-dire spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés)¹⁷. Or cela n'est pas le cas pour les objectifs du programme Leonardo qui sont plutôt généraux; et il est dès lors difficile de déterminer comment les projets de mobilité peuvent contribuer à atteindre ces objectifs (voir **encadré 3**).

¹⁶ «Guide à l'intention des agences nationales chargées de la réalisation du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie», 2008, point 3.1.1.3.

¹⁷ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, article 27 (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

LES OBJECTIFS SPÉCIFIQUES DE LEONARDO DA VINCI

- Aider les participants aux formations et aux activités de formation supplémentaires à acquérir et à utiliser des connaissances, des aptitudes et des qualifications en vue de faciliter l'épanouissement personnel, l'aptitude à l'emploi et la participation au marché du travail européen
- Soutenir l'amélioration de la qualité et l'innovation dans les systèmes, les institutions et les pratiques de l'enseignement et de la formation professionnels
- Améliorer l'attrait de l'enseignement et de la formation professionnels ainsi que de la mobilité pour les employeurs et les particuliers et faciliter la mobilité des personnes en formation professionnelle.

LES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DE LEONARDO DA VINCI

- Améliorer la qualité et accroître le volume de la mobilité des parties concernées par l'enseignement et la formation professionnels initiaux et par la formation continue dans toute l'Europe, de manière à augmenter le nombre de stages dans les entreprises à 80 000 par an au moins pour la fin du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie
- Améliorer la qualité et accroître le volume de la coopération entre les établissements ou organisations présentant des offres d'éducation et de formation, les entreprises, les partenaires sociaux et les autres organismes concernés dans l'ensemble de l'Europe
- Faciliter la mise au point de pratiques innovantes en matière d'enseignement et de formation professionnels ne relevant pas du troisième cycle, ainsi que leur transfert, notamment d'un pays participant à l'autre
- Améliorer la transparence et la reconnaissance des qualifications et des compétences, y compris celles acquises par l'apprentissage non formel et informel
- Encourager l'apprentissage de langues vivantes étrangères
- Soutenir le développement, dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, d'un contenu, de services, de pédagogies et de pratiques innovants fondés sur les technologies de l'information et de la communication (TIC).

- 49.** Les agences nationales rendent compte des résultats du programme dans leurs rapports annuels d'activité. Au moment où la Cour a réalisé son audit, la Commission n'avait 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.
- 50.** En décembre 2006, le comité pour l'éducation et la formation tout au long de la vie¹⁸ a décidé d'instituer un groupe de travail chargé de mesurer l'impact de l'ensemble du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, y compris Leonardo da Vinci. Le groupe de travail devait notamment définir une série d'indicateurs d'impact communs permettant d'apprécier dans quelle mesure le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie avait atteint ses objectifs. En novembre 2009, le groupe de travail a proposé au comité pour l'éducation et la formation tout au long de la vie un ensemble d'indicateurs d'impact, ainsi qu'un système de collecte de données et de communication d'informations permettant de remédier à un certain nombre de déficiences actuelles. Toutefois, en janvier 2010, la proposition n'était pas approuvée.
- 51.** Une fois que la Commission aura décidé quels indicateurs elle entend mesurer, d'autres changements seront nécessaires; il faudra, par exemple, réexaminer les questions traitées dans les rapports annuels d'activité existants pour s'assurer qu'elles permettent de rassembler les informations statistiques nécessaires à une gestion efficiente du programme. Le module de communication d'informations dans le système informatique LLPLink devra également être adapté pour satisfaire aux nouvelles exigences en matière de collecte des données.
- 52.** La mise en place d'un groupe de travail chargé d'évaluer l'impact a permis de progresser dans la création des conditions nécessaires au suivi et à l'appréciation des résultats et de l'impact. Néanmoins, trois ans après le lancement du programme Leonardo actuel, la Commission n'a pas été à même d'apprécier dans quelle mesure le programme atteint ses objectifs, et elle ne dispose pas non plus d'un système lui permettant de le faire à l'avenir. Même dans l'hypothèse où le comité pour l'éducation et la formation tout au long de la vie approuverait les indicateurs d'impact en 2010, les données nécessaires pour mesurer l'impact du programme ne seraient recueillies que pour la dernière phase de celui-ci et il s'avérerait extrêmement difficile d'obtenir des données comparables pour les trois premières années du programme (2007-2009), c'est-à-dire la période sur laquelle doit porter l'évaluation intermédiaire du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie et qui doit faire l'objet d'un rapport à présenter en mars 2011.

¹⁸ Le comité du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie assiste la Commission dans la mise en œuvre du programme. Il comprend des représentants des États membres et se prononce ou est consulté sur les mesures de mise en œuvre du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie.

CONTRÔLES

- 53.** L'audit concernait le caractère approprié des contrôles relatifs à Leonardo à tous les niveaux — c'est-à-dire ceux effectués par les agences nationales, les autorités nationales et la Commission — dans le cadre du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie¹⁹. Les contrôles ont été jugés appropriés lorsqu'ils ont été effectués en conformité avec les orientations de la Commission et lorsque cette dernière en a assuré la supervision.

DANS LA PLUPART DES CAS, LES CONTRÔLES EFFECTUÉS PAR LES AGENCES NATIONALES CONCERNANT LEONARDO ÉTAIENT CONFORMES AUX ORIENTATIONS DE LA COMMISSION

- 54.** Les agences nationales procèdent, au niveau des bénéficiaires, à des «contrôles primaires», réalisés en vue d'obtenir une assurance quant à la réalité et à l'éligibilité des activités financées par les fonds de l'UE, ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations sous-jacentes.
- 55.** Les normes et les exigences minimales en matière de contrôles primaires sont définies dans le guide de la Commission à l'intention des agences nationales²⁰. Ces contrôles consistent en une série de travaux: une analyse des rapports finals, un contrôle documentaire des éléments probants fournis par les bénéficiaires au stade du rapport final, un contrôle sur place au cours de la mise en œuvre d'une action financée, un contrôle ex post et un audit des systèmes des bénéficiaires réguliers.
- 56.** Les contrôles primaires sont, par définition, des contrôles de conformité et ne sont pas censés être axés sur les résultats des mesures de mobilité. S'agissant de la mise en œuvre des contrôles primaires, bien que les agences nationales suivent généralement les instructions du guide de la Commission à l'intention des agences nationales, des faiblesses ont été constatées:
- dans une agence nationale, le délai de 45 jours à compter de la réception du rapport n'a pas été respecté pour l'évaluation et l'approbation des rapports finals;
 - dans une autre agence nationale, les paiements finals aux bénéficiaires ont été effectués en l'absence des informations en retour exigées de l'ensemble des participants au programme de mobilité.

¹⁹ La Cour a déjà fait état des résultats de l'audit sur les contrôles relatifs au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. Voir le rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2008 (JO C 269 du 10.11.2009, p. 181 à 185).

²⁰ «Guide à l'intention des agences nationales chargées de la réalisation du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie», 2008, point 3.8.1.

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

- 57.** Les autorités nationales sont responsables des contrôles nationaux effectués concernant Leonardo. À cet effet, la Commission leur impose de mettre en place un système de contrôles secondaires visant à fournir une assurance raisonnable quant à l'efficacité des contrôles primaires réalisés par les agences nationales²¹. Dans la plupart des cas, les contrôles secondaires réalisés par les autorités nationales ont permis d'obtenir une assurance raisonnable quant à l'efficacité du système de contrôles primaires. Cependant, l'audit a aussi permis de mettre au jour des faiblesses dans la réalisation 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

- 58.** La Commission effectue des visites «de suivi des systèmes» auprès des pays participants. Celles-ci sont axées sur le suivi de la conformité des systèmes et procédures appliqués par les agences nationales avec les dispositions relatives au programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie. Les autorités nationales ont interprété le sens de «contrôles secondaires» de différentes manières. Ainsi que la Cour l'a fait remarquer dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2008²², les orientations de la Commission sur les responsabilités des autorités nationales manquent de clarté en ce qui concerne les procédures particulières. L'audit réalisé par la Cour sur Leonardo apporte une confirmation à cette conclusion, puisque des faiblesses ont été constatées au niveau des contrôles secondaires. La Commission a pris ensuite des mesures correctives en communiquant aux autorités des instructions fournissant des indications supplémentaires sur les procédures appliquées lors des contrôles secondaires.

²¹ Article 8 de la décision de la Commission du 26 avril 2007.

²² Rapport annuel de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2008, chapitre 9, points 9.21 et 9.33.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

- 59.** 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. Elle a mis en place un système approprié de gestion du cycle de vie des projets. Toutefois, 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 mise au point d'un outil commun de communication des informations permettant de mesurer l'impact n'était toujours pas terminée mi-2010.
- 60.** Les éléments opérationnels du programme, notamment l'élaboration du programme de travail annuel, la publicité, la promotion et la communication d'informations ont généralement été bien gérés. Toutefois, des insuffisances affectent certains domaines, comme l'assistance aux demandeurs dans la recherche de partenaires d'accueil dans d'autres pays et l'assurance de la qualité des évaluations, par les agences nationales, des demandes de subventions.

RECOMMANDATION 1

- 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.

61. Bien que les systèmes de contrôle au niveau de la Commission et des États membres aient été adéquats dans la plupart des cas, les systèmes de communication des informations n'étaient pas suffisamment centrés sur les résultats, et encore moins sur l'efficacité et l'impact du programme. Après trois années de mise en œuvre du programme, la Commission avait commencé, mais pas encore achevé de mettre place un système global de mesure de l'impact de Leonardo. En conséquence, elle n'a pas été à même de mesurer l'impact du programme pour les trois premières années de Leonardo — soit environ la moitié de sa durée de vie.

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.

62. La conclusion globale 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.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Morten LEVYSOHN, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 29 juin 2010.

Par la Cour des comptes



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

OBJECTIFS (FONDÉS SUR LA BASE JURIDIQUE DU PROGRAMME EFTLV)**DÉCISION N° 1720/2006/CE DU PARLEMENT
EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 15 novembre 2006
établissant un programme d'action dans
le domaine de l'éducation et de la formation
tout au long de la vie****OBJECTIFS GÉNÉRAUX DU PROGRAMME
POUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION
TOUT AU LONG DE LA VIE**

- Contribuer, par l'éducation et la formation tout au long de la vie, au développement de la communauté en tant que société de la connaissance avancée, caractérisée par un développement économique durable accompagné d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale, tout en assurant une bonne protection de l'environnement pour les générations futures.
- En particulier, il vise à favoriser les échanges, la coopération et la mobilité entre les systèmes d'éducation et de formation au sein de la communauté, afin qu'ils deviennent une référence de qualité mondiale.

**OBJECTIFS SPÉCIFIQUES DU PROGRAMME
POUR L'ÉDUCATION ET LA FORMATION
TOUT AU LONG DE LA VIE**

- Contribuer au développement d'un enseignement et d'une formation de qualité tout au long de la vie et promouvoir un niveau de performance élevé, l'innovation ainsi qu'une dimension européenne dans les systèmes et pratiques en vigueur dans le domaine.
- Encourager la réalisation d'un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie.
- Aider à améliorer la qualité, l'attrait et l'accessibilité des possibilités d'éducation et de formation tout au long de la vie offertes dans les États membres.
- Renforcer la contribution de l'éducation et de la formation tout au long de la vie à la cohésion sociale, à la citoyenneté active, au dialogue interculturel, à l'égalité hommes-femmes et à l'épanouissement personnel.
- Aider à promouvoir la créativité, la compétitivité, la capacité d'insertion professionnelle et le renforcement de l'esprit d'initiative et d'entreprise.

- Contribuer à l'accroissement de la participation des personnes de tous âges, y compris celles ayant des besoins particuliers et les groupes défavorisés, quel que soit leur niveau socio-économique, à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.
- Promouvoir l'apprentissage des langues et la diversité linguistique.
- Soutenir le développement, dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, d'un contenu, de services, de pédagogies et de pratiques innovants fondés sur les TIC.
- Renforcer le rôle joué par l'éducation et la formation tout au long de la vie pour créer un sentiment de citoyenneté européenne, fondé sur la connaissance et le respect des droits de l'homme et de la démocratie, et encourager la tolérance et le respect à l'égard des autres peuples et cultures.
- Promouvoir la coopération en matière d'assurance de la qualité dans tous les secteurs de l'éducation et de la formation en Europe.
- Encourager une utilisation optimale des résultats et des produits et processus innovants et échanger les bonnes pratiques dans les domaines relevant du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, afin d'améliorer la qualité de l'éducation et de la formation.

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES DU PROGRAMME LEONARDO DA VINCI

- Aider les participants aux formations et aux activités de formation supplémentaires à acquérir et à utiliser des connaissances, des aptitudes et des qualifications en vue de faciliter l'épanouissement personnel, l'aptitude à l'emploi et la participation au marché du travail européen.
- Soutenir l'amélioration de la qualité et l'innovation dans les systèmes, les institutions et les pratiques de l'enseignement et de la formation professionnels.
- Améliorer l'attrait de l'enseignement et de la formation professionnels ainsi que de la mobilité pour les employeurs et les particuliers et faciliter la mobilité des personnes en formation professionnelle.

OBJECTIFS OPÉRATIONNELS DU PROGRAMME LEONARDO DA VINCI

- Améliorer la qualité et accroître le volume de la mobilité des parties concernées par l'enseignement et la formation professionnels initiaux et par la formation continue dans toute l'Europe, de manière à augmenter le nombre de stages dans les entreprises à 80 000 par an au moins pour la fin du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie.
- Améliorer la qualité et accroître le volume de la coopération entre les établissements ou organisations présentant des offres d'éducation et de formation, les entreprises, les partenaires sociaux et les autres organismes concernés dans l'ensemble de l'Europe.
- Faciliter la mise au point de pratiques innovantes en matière d'enseignement et de formation professionnels ne relevant pas du troisième cycle, ainsi que leur transfert, notamment d'un pays participant à l'autre.
- Améliorer la transparence et la reconnaissance des qualifications et des compétences, y compris celles acquises par l'apprentissage non formel et informel.
- Encourager l'apprentissage de langues vivantes étrangères.
- Soutenir le développement, dans le domaine de l'éducation et de la formation tout au long de la vie, d'un contenu, de services, de pédagogies et de pratiques innovants fondés sur les TIC.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I-III.

La Commission se félicite de la conclusion générale du rapport de la Cour des comptes selon laquelle le programme de mobilité Leonardo da Vinci est conçu et géré de manière à donner des résultats utiles.

En effet, le programme fait état d'une demande croissante qui ne peut être pour l'instant couverte que partiellement (moins de 50 % des demandes peuvent être accueillies au titre du budget disponible). Plus de 80 000 personnes ont bénéficié d'un financement en 2009 (67 % en formation initiale, 20 % sur le marché du travail, 13 % dans l'enseignement/la formation). La grande majorité des participants (presque 90 %) se sont déclarés hautement satisfaits de leur séjour à l'étranger dans leurs rapports finaux.

L'impact positif sur les participants au programme précédent a été confirmé par l'étude d'impact publiée en 2007. Les expériences de mobilité ont amélioré les aptitudes et les compétences des jeunes et elles ont eu un effet positif sur leur employabilité, ainsi que sur leur développement personnel. Une étude sur l'impact de la mobilité Leonardo des enseignants et formateurs de l'enseignement et la formation professionnels (ProEFP) est sur le point d'être finalisée et les premiers résultats confirment les effets positifs non seulement sur le développement personnel des participants mais aussi sur les établissements d'enseignement et de formation professionnels, les prestataires et les systèmes de formation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

La Commission se félicite que la Cour ait pris acte qu'un système de gestion approprié du cycle de vie des projets a été établi et que les aspects opérationnels du programme ont été dans l'ensemble bien gérés. La Commission 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 (EFTLV) car le programme Leonardo en fait partie intégrante.

IV.

La Commission souligne que l'audit a principalement couvert les années 2007-2008, qui étaient les deux premières années d'un nouveau programme intégré. En outre, la programmation et le cycle de communication des informations avec les agences nationales couvrent deux années, de la préparation du projet de programme de travail des agences à la finalisation de l'évaluation du rapport annuel par la Commission. Par conséquent, les améliorations apportées ensuite, notamment en 2010, n'ont pas été toutes prises en considération par la Cour.

Il convient en outre de noter que les résultats des actions cofinancées en 2007-2008 ne sont souvent pas visibles immédiatement après les actions du fait que la mobilité et la formation ne font normalement ressentir leurs effets qu'au bout de plusieurs années.

IV. Premier tiret

Pour la conception du programme Leonardo da Vinci actuel, la Commission a lancé un processus de consultation avec les agences nationales, les autorités nationales et les parties concernées pour prendre en considération leurs expériences antérieures. La Commission a pris en considération non seulement les résultats et les suggestions tirées des évaluations obligatoires, mais elle a aussi utilisé d'autres études externes comme source d'idées et pour obtenir des éléments supplémentaires.

IV. Sixième tiret

La Commission est consciente du fait que la qualité des contrôles secondaires des autorités nationales auprès des agences nationales varie, comme l'a également souligné la Cour dans sa déclaration d'assurance pour l'exercice budgétaire 2008. À la suite de cette observation précédente de la Cour, la Commission a agi et développé des orientations détaillées pour les autorités nationales afin de fournir à la fois un soutien méthodologique et des outils pratiques pour les contrôles secondaires des autorités nationales. Ces orientations ont été communiquées aux États membres en décembre 2009 et ont également constitué le thème central d'un séminaire pour les autorités nationales qui s'est tenu en mars 2010 dans le but de remédier aux insuffisances découvertes.

IV. Septième tiret

La Commission reconnaît que le travail sur les indicateurs de performance doit être finalisé.

Elle souligne toutefois que le travail avec le comité de programme sur l'établissement d'indicateurs a commencé dès 2007. En outre, sur la base des études d'impact et des évaluations du programme Leonardo précédent, des données quantitatives disponibles et du retour d'information qualitatif des participants au programme actuel, la Commission est certaine que le programme de mobilité Leonardo da Vinci produit des résultats utiles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

V.

La Commission accepte les recommandations formulées par la Cour, qu'elle a déjà mises en œuvre entièrement ou partiellement, à savoir: le retour d'information qualitatif aux autorités nationales sur les rapports annuels des agences nationales, l'intégration des rapports d'activité annuels dans les visites de contrôle, l'alignement de la structure du rapport d'activité annuel sur les programmes de travail, l'inclusion d'indicateurs orientés sur les résultats dans les programmes de travail des agences nationales et la finalisation de LLPLink.

La Commission tient à souligner ce qui suit:

- elle a déjà largement amélioré le système de soutien informatique pour la gestion du programme en 2009 et elle continue d'améliorer ses systèmes de communication en 2010;
- elle assure déjà un retour d'information qualitatif sur les programmes de travail annuels des agences nationales, mais pour des raisons d'efficacité, elle limite son retour d'information aux cas nécessitant une révision parce qu'ils ne correspondent pas aux normes de qualité escomptées;
- elle partage le point de vue de la Cour selon lequel l'aide à la recherche de partenaires est importante et elle explore d'autres options étant donné que la base de données habituelle pour la recherche de partenaires n'a pas fourni le service de qualité escompté;
- elle a déjà développé des orientations détaillées pour évaluer les demandes de projet. La Commission estime que la supervision de l'évaluation de la qualité des demandes fait partie des contrôles secondaires des autorités nationales auprès des agences nationales; néanmoins, elle s'emploie à déterminer si elle peut surveiller ces procédures plus étroitement, en tenant dûment compte de la rentabilité;
- elle a inclus des indicateurs de performance pour les programmes de travail des agences nationales de 2011, lesquels ont été accueillis favorablement par les directeurs d'agence lors de leur réunion du 20 mai 2010 et seront donc appliqués dès la planification et la période de communication 2011;
- la Commission admet que le travail sur les indicateurs de performance doit être finalisé. Elle souligne, néanmoins, que le travail avec le comité de programme sur l'établissement d'indicateurs a commencé dès 2007. La proposition de la Commission a été adoptée par le comité lors de sa réunion du 17 juin 2010. Sur cette base, les données pertinentes seront alignées sur les indicateurs désormais établis; les premiers résultats de cet exercice sont attendus d'ici le milieu de l'année 2011. En outre, sur la base des études d'impact et des évaluations du programme Leonardo précédent, des données quantitatives disponibles et du retour d'information qualitatif des participants au programme actuel, la Commission est certaine que le programme de mobilité Leonardo da Vinci produit des résultats utiles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

ÉTENDUE DE L'AUDIT ET APPROCHE D'AUDIT

13.

La Commission souligne le fait que 2007 et 2008 ont été les deux premières années du programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie ayant intégré, pour la première fois, le programme Leonardo da Vinci et l'ancien programme Socrates dans un programme unique. Il a donc fallu mettre en place de nouvelles procédures communes. Du reste, la programmation et le cycle de communication des informations avec les agences nationales couvrent deux années, de la préparation des programmes de travail des agences nationales à la finalisation des évaluations du rapport annuel. Les améliorations apportées ensuite, notamment en 2010, n'ont donc pas toutes été prises en considération par la Cour.

OBSERVATIONS

16.

La Commission souligne que les résultats des actions soutenues en 2007-2008 ne sont souvent pas immédiatement visibles après les actions car la mobilité et la formation prennent normalement plusieurs années à faire ressentir leurs effets.

18.

La Commission se réjouit que la Cour ait constaté que dans la conception du nouveau programme Leonardo, les résultats des évaluations intermédiaires et finales du programme précédent ont été pris en compte au moyen de plans d'action structurés.

Dès 2007, la Commission a examiné attentivement avec le comité de gestion des programmes un ensemble d'indicateurs d'impact du programme applicables au programme EFTLV dans son ensemble. Le comité n'a exprimé «aucun avis» sur deux propositions présentées par la Commission et a demandé une nouvelle analyse sur la rentabilité. La nouvelle proposition a été adoptée par le comité lors de sa réunion du 17 juin 2010. Sur cette base, les données pertinentes seront alignées sur les indicateurs désormais établis; les premiers résultats de cet exercice sont attendus d'ici le milieu de l'année 2011.

19-20.

La Commission maintient qu'il ne lui appartient pas de vérifier si les recommandations fixées au niveau national ont été suivies par les autorités nationales. Cependant, la Commission pourrait inviter ces dernières à effectuer ce suivi au niveau national.

La Commission précise que les rapports nationaux finaux qui ont été présentés en temps voulu par les autorités nationales avaient été présentés au contractant externe pour analyse et que les résultats ont été validés par la Commission. Les questions fondamentales ont été incluses dans le plan d'action final établi par la Commission.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

22.

La Commission considère que les études externes qui ne sont pas des évaluations formelles du programme ne requièrent pas l'établissement de plans d'action.

Le contenu des études externes telles que l'étude sur les obstacles à la mobilité transnationale «MoVE-iT» et l'analyse de l'impact des actions de mobilité Leonardo da Vinci sur les jeunes en formation et les jeunes travailleurs, qui sont citées par la Cour, est utilisé comme information de base et source d'idées pour le développement ultérieur ou l'adaptation du programme et de ses règles. Ces études fournissent également un aperçu plus détaillé de certains aspects des actions du programme.

Encadré 1 — premier tiret

La Commission convient qu'il est encore possible d'améliorer la mise en œuvre du programme dans les pays d'accueil et la préparation des participants, comme précisé dans la recommandation de l'étude d'impact mentionnée. Cependant, l'étude conclut aussi que les principes et les mécanismes fondamentaux du programme ne nécessitent aucune modification. L'étude conclut que le programme de mobilité Leonardo da Vinci peut être décrit comme particulièrement efficace, utile et rentable.

27.

La Commission se félicite de l'appréciation globale de la Cour quant à la gestion du cycle de vie des projets pour le programme.

Comme la Cour le précise, le système de soutien informatique pourrait être amélioré. La Commission note qu'un système informatique totalement nouveau, couvrant une multiplicité de sous-programmes et d'actions, a dû être mis en place pour le nouveau programme EFTLV, dont Leonardo da Vinci n'est qu'une partie. Entre-temps, la qualité de la communication sur la mise en œuvre s'est améliorée et est désormais excellente. En outre, huit formulaires de demande électroniques ont été établis pour l'appel de 2010, deux formulaires de rapport sont en production et trois seront mis en production en 2010. La vaste majorité des demandes Leonardo da Vinci est donc traitée électroniquement en 2010, ce qui augmente l'efficacité et réduit les possibilités d'erreurs manuelles.

28.

La Commission réitère que pour ce qui concerne les systèmes informatiques, d'importants développements ont eu lieu en 2009 et se poursuivront en 2010. Les améliorations effectuées après l'audit de la Cour, notamment en 2010, n'ont pas toutes été prises en considération par la Cour.

29.

Depuis le lancement du programme EFTLV, la Commission a continué de recueillir des données quantitatives et un retour d'information qualitatif de la part des participants à la mobilité du programme Leonardo da Vinci au moyen de l'outil Rap4Leo¹, ce qui a apporté au programme un flux de données ininterrompu et fiable.

En outre, la Commission souligne que depuis la fin de 2008, LLPLink est utilisé pour la production de rapports financiers et de statistiques de gestion uniformes et normalisés. La combinaison des données statistiques de Rap4Leo et de LLPLink garantissent la qualité et la cohérence des données pour la mobilité Leonardo da Vinci.

¹ Rap4Leo est un outil informatique qui permet, entre autres, de recueillir des données quantitatives et les avis des participants aux actions de mobilité Leonardo da Vinci.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dès 2007, la Commission a examiné attentivement avec le comité de gestion des programmes une série d'indicateurs d'impact des programmes applicables au programme EFTLV dans son ensemble. Le comité n'a exprimé «aucun avis» sur deux propositions présentées par la Commission et a demandé une nouvelle analyse sur la rentabilité. La nouvelle proposition a été adoptée par le comité lors de sa réunion du 17 juin 2010. Sur cette base, les données pertinentes seront alignées sur les indicateurs désormais établis; les premiers résultats de cet exercice sont attendus d'ici le milieu de l'année 2011.

31.

La Commission se réjouit que la Cour ait constaté que les dispositions prévues pour approuver les programmes de travail annuels des agences nationales sont appropriées.

Pour des raisons de rentabilité, la Commission a limité son retour d'information aux agences nationales sur leur projet de programme de travail annuel aux cas appelant une révision, afin d'assurer le respect des normes de qualité attendues.

La Commission souligne toutefois qu'elle fournit aux autorités nationales et aux agences nationales un retour d'information qualitatif détaillé sur la gestion et la mise en œuvre des programmes dans ses conclusions d'évaluation du rapport annuel de l'agence nationale, dans lequel elle indique aussi les mesures correctives attendues, le cas échéant. La Commission vérifie aussi que les mesures correctives sont incluses dans le programme de travail de l'agence nationale suivant, afin de garantir une amélioration continue dans la mise en œuvre du programme.

32.

La Commission se félicite que la Cour estime que les pays participants et la Commission assurent la publicité et la promotion du programme de façon satisfaisante.

33-35.

La Commission est consciente des difficultés que rencontrent certains demandeurs dans la recherche de partenaires d'accueil dans d'autres pays et elle prend note de la proposition visant à faciliter ce processus. L'ancienne base de données prévue pour la recherche de partenaires qui existait dans le cadre du programme Leonardo da Vinci II a été fermée parce qu'elle ne pouvait pas garantir une qualité suffisante des données saisies dans le système. D'autres solutions de remplacement doivent être étudiées. On peut voir un exemple prometteur dans le réseau EuroApprenticeship, une plateforme mise en place par des organismes compétents tels que les chambres des métiers ou du commerce et les prestataires d'enseignement et de formation professionnels, qui a été lancée en 2010 après un appel à propositions, et qui pourrait être mieux appropriée à la recherche d'entreprises d'accueil de qualité. La Commission considère que ces solutions de remplacement pourraient être examinées pour la prochaine génération du programme.

36.

La Commission est heureuse de constater que les procédures prévues pour évaluer les demandes et sélectionner les projets dans les pays participants sont transparentes, bien organisées et conformes à ses instructions.

Elle souligne que les règles de procédure figurant dans le «guide pour les agences nationales» sont conçues pour donner une garantie suffisante quant à la qualité des subventions sélectionnées.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

37.

Comme établi par les orientations actualisées de la Commission publiées en 2009, un contrôle d'assurance qualité visant les évaluations des demandes de subvention devrait faire partie des contrôles secondaires des agences nationales auprès des autorités nationales. La procédure d'octroi des subventions — dont l'évaluation des demandes de subvention est un élément important — fait partie des « contrôles clés » sur lesquels les autorités nationales doivent exprimer leur avis dans leur déclaration d'assurance annuelle.

41.

Un système révisé pour les programmes de travail des agences nationales a été conçu pour 2011, comprenant des objectifs et des indicateurs de performance qui faciliteront davantage la comparaison valable des résultats en regard des performances prévues. La nouvelle approche a été accueillie favorablement par les directeurs d'agences nationales lors de leur réunion du 20 mai 2010 et elle sera ainsi mise en œuvre pour la planification et la communication des informations à partir de 2011.

43.

Afin de remédier au manque de cohérence dans l'approche adoptée par les agences nationales pour rendre compte de l'activité annuelle, la Commission a prévu un formulaire de rapport unique en ligne à l'usage de toutes les agences nationales. En outre, sur la base de l'expérience des années précédentes, la Commission a établi des instructions détaillées pour la réalisation des rapports annuels en 2009.

Encadré 2

La Commission souligne que les insuffisances relevées par la Cour dans la façon dont les agences nationales ont présenté les résultats de la mise en œuvre des programmes de travail 2007 se rapportent à trois des six agences nationales examinées et n'apparaissent pas systématiquement dans chacune des trois.

44.

Dès les rapports d'activité annuels 2008, la Commission a envoyé des conclusions d'évaluation exhaustives aux autorités nationales et aux agences nationales. Ces conclusions d'évaluation fournissent un retour d'information détaillé sur la qualité de la mise en œuvre et de la gestion du programme dans le pays concerné, et visent à guider les agences nationales afin qu'elles puissent améliorer leur performance. Ainsi, un lien direct est établi entre le programme de travail de l'agence nationale et le rapport d'activité annuel.

46.

Les agences nationales sont en effet tenues, comme le note la Cour, d'entreprendre des activités de suivi pour soutenir les bénéficiaires de programme, en plus des contrôles des bénéficiaires qui visent surtout à vérifier qu'ils font un bon usage des fonds de l'UE. Dans un contexte de ressources limitées dans les agences nationales, et compte tenu des exigences de contrôle importantes, la Commission n'a pas jugé utile d'imposer des exigences minimales aux agences nationales pour les visites de contrôles auprès des bénéficiaires. Cela permet aux agences nationales d'organiser le suivi des bénéficiaires de la manière la plus efficace et la plus appropriée, en tenant compte des situations et des contraintes nationales, par exemple en remplaçant les visites de suivi auprès des différents bénéficiaires par des réunions de suivi réunissant des groupes de bénéficiaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

47.

La notion de «visites de suivi de la qualité et de l'impact» a été récemment introduite en 2008 et s'est progressivement affinée depuis lors afin d'obtenir la ferme assurance des effets du programme sur la base d'exemples de projets réels. Un retour d'information a été envoyé régulièrement aux agences nationales depuis août 2008. Pour la deuxième série de suivi de la qualité et de l'impact Leonardo da Vinci commençant en 2010, les visites seront davantage ciblées au niveau régional.

48.

Les objectifs du programme Leonardo sont spécifiés dans la base juridique du programme EFTLV, qui a été approuvé par le Parlement européen et le Conseil. La Commission s'emploie à développer les indicateurs appropriés à ces objectifs pour le programme EFTLV dans son ensemble. Il s'agit d'un exercice particulièrement complexe, étant donné que 58 objectifs ont été définis dans la base juridique. La Commission admet que le système global de communication des résultats, des effets et de l'impact sur la base d'indicateurs de performance doit encore être finalisé. Cependant, lors de sa réunion du 17 juin 2010, le comité EFTLV a adopté l'approche proposée par la Commission.

La Commission souligne, néanmoins, que les éléments tirés des études externes sur les effets de la mobilité Leonardo pour les jeunes stagiaires et diplômés² et l'impact de la mobilité VETPRO sur les personnes et les systèmes³ indiquent que la mobilité Leonardo remplit les objectifs du programme dans une large mesure.

² http://ec.europa.eu/education/pdf/doc218_en.pdf

³ Le rapport final sera publié prochainement.

Elle précise aussi qu'un grand nombre de données quantitatives sont disponibles dans les bases de données Rap4Leo et LLPLink. Rap4Leo contient en outre un retour d'information qualitatif des participants qui révèle un degré très élevé de satisfaction quant à leurs expériences Leonardo.

49.

Afin d'améliorer la qualité et la cohérence des rapports annuels établis par les agences nationales, la Commission a fourni à ces dernières des orientations détaillées en 2009.

50.

En ce qui concerne le développement d'indicateurs d'impact du programme EFTLV, le comité EFTLV a adopté l'approche revue et proposée par la Commission lors de sa réunion du 17 juin 2010.

51-52.

Depuis le lancement du programme EFTLV, la Commission a continué de recueillir des données quantitatives et un retour d'information qualitatif de la part des participants à la mobilité du programme Leonardo da Vinci au moyen de l'outil Rap4Leo, constituant ainsi un flux ininterrompu et fiable de données pour le programme.

En outre, la Commission souligne que depuis la fin de 2008, LLPLink a été utilisé pour la production de rapports financiers et de statistiques de gestion uniformes et normalisés. La combinaison des données statistiques de Rap4Leo et de LLPLink garantissent la qualité et la cohérence des données pour la mobilité Leonardo da Vinci.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Dès 2007, la Commission a largement examiné avec le comité de gestion de programme une série d'indicateurs d'impact des programmes applicables au programme EFTLV dans son ensemble. Le comité n'a exprimé «aucun avis» sur deux propositions présentées par la Commission et a demandé une nouvelle analyse sur la rentabilité. La nouvelle proposition a été adoptée par le comité lors de sa réunion du 17 juin 2010. Sur cette base, les données pertinentes seront alignées sur les indicateurs désormais établis; les premiers résultats de cet exercice sont attendus d'ici le milieu de l'année 2011.

56.

La Commission est consciente que de nombreuses agences nationales ont des lacunes dans leur gestion des contrôles primaires. C'est ce qui est formellement communiqué aux autorités nationales et aux agences nationales dans les observations et recommandations publiées après l'analyse des rapports annuels des agences nationales, ainsi que dans les visites de contrôle sur place. Comme les contrôles primaires constituent un élément important pour une assurance raisonnable quant à l'utilisation des fonds de l'UE, la Commission examine très attentivement les insuffisances dans ce domaine et elle veille à ce que des mesures correctives appropriées soient prises au niveau national.

56. Premier tiret

La Commission n'ignore pas que dans une agence nationale visitée par la Cour dans le contexte de cet audit, le délai de 45 jours pour l'évaluation et l'approbation des rapports finaux n'est pas respecté. La Commission a formulé elle-même une observation et recommandation sur ce point après sa visite de contrôle des systèmes dans le pays en 2008.

56. Deuxième tiret

L'exemple, relevé par la Cour, de paiements finaux aux bénéficiaires ayant été effectués sans le retour d'information nécessaire de la part de tous les participants à la mobilité se limite à une seule agence nationale.

58.

La Commission a fourni des orientations aux autorités nationales sur les contrôles secondaires nécessaires depuis 2008. Sur la base de l'expérience des deux premières années du programme et des propres audits de suivi de la Commission, ainsi que dans le suivi de la recommandation de la Cour dans le contexte de la DAS 2008, la Commission a complété ces orientations en 2009 avec des procédures spécifiques applicables aux contrôles secondaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

59.

La Commission se félicite de la conclusion de la Cour selon laquelle elle a établi un bon système de gestion du cycle de vie des projets pour le programme d'éducation et de formation professionnelle tout au long de la vie.

La Commission a pris en considération non seulement les résultats et les suggestions des évaluations obligatoires, mais aussi celles des études externes. Toutefois, le but principal des études et des rapports externes est de fournir à la Commission des informations de base et une analyse; pour autant, leur statut est sensiblement différent des évaluations obligatoires requises par la base juridique. Ainsi, la Commission n'est pas tenue de les suivre aussi formellement que les évaluations obligatoires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Bien que le système informatique de la Commission, LLPLink, fût encore incomplet lors de l'audit de la Cour, du fait que son développement a commencé en 2008, le système est actuellement stable et fonctionne correctement, et la qualité des données a été largement améliorée par l'introduction de formulaires électroniques. En même temps, l'utilisation parallèle d'un outil spécifique pour la mobilité Leonardo a permis d'éviter toute perte de données et la Commission a continué de collecter toutes les données nécessaires sur l'action sans aucun écart depuis le programme précédent.

60.

La Commission se félicite de l'appréciation de la Cour quant aux éléments opérationnels tels que le programme de travail annuel des agences nationales, l'information, la publicité et la promotion du programme.

La Commission a fermé son ancienne base de données pour la recherche de partenaires en raison de problèmes liés à la garantie de la qualité. Tandis que des solutions de substitution aux mécanismes de recherche de partenaires sont actuellement analysées, la Commission a souligné que l'absence de base de données pour la recherche de partenaires, par exemple, n'empêche pas la mise en œuvre fructueuse des programmes, car la demande est largement supérieure au budget disponible pour soutenir les projets de mobilité Leonardo.

Comme prévu par les orientations actualisées de la Commission publiées en 2009, un contrôle d'assurance qualité visant les évaluations des demandes de subvention devrait faire partie des contrôles secondaires des autorités nationales auprès des agences nationales.

Recommandation 1 a)

La Commission accepte la recommandation 1 a), qui est déjà mise en œuvre: la Commission a fourni aux agences nationales un retour d'information qualitatif depuis l'activité de compte rendu annuel de 2008. En outre, comme la Cour l'a reconnu, elle a également fourni un retour d'information sur les programmes de travail annuels pour les cas où une révision était nécessaire afin d'atteindre les normes de qualité prévues.

Recommandation 1 b)

La Commission accepte en partie la recommandation 1 b). La Commission a fermé son ancienne base de données pour la recherche de partenaires en raison de problèmes liés à la garantie de la qualité. Tandis que des solutions de substitution aux mécanismes de recherche de partenaires sont actuellement analysées, la Commission souligne que l'absence de base de ce type, par exemple, ne nuit pas à la mise en œuvre réussie du programme car la demande dépasse de loin le budget disponible pour soutenir les projets de mobilité Leonardo.

Recommandation 1 c)

La Commission considère que les agences nationales ne devraient pas intervenir formellement dans la facilitation des placements pour les participants d'autres pays car cela impliquerait un déplacement majeur des responsabilités et risquerait de nuire aux relations juridiques entre les organisations d'autres pays. Cela ne les empêchera pas d'avoir un échange d'intermédiaires appropriés sur une base informelle.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation 1 d)

La Commission accepte la recommandation 1 d). La Commission travaille au développement du manuel d'évaluation pour les évaluateurs en liaison avec la nouvelle demande en ligne et le formulaire d'évaluation révisé.

Recommandation 1 e)

La Commission note en ce qui concerne la recommandation 1 e) qu'elle révisé actuellement son approche des visites de suivi de la qualité et de l'impact, en y intégrant un échantillonnage d'évaluations de la qualité des demandes par les agences nationales. Par la suite, la Commission analysera la valeur ajoutée de ces contrôles et de leur impact sur les ressources du point de vue de la rentabilité des contrôles.

Recommandation 1 f)

La Commission accepte la recommandation 1 f).

61.

La Commission se réjouit de l'appréciation de la Cour quant aux systèmes de contrôle mis en place à la Commission et aux niveaux nationaux. Ces systèmes de contrôle se concentrent sur l'assurance fournie quant à l'utilisation des fonds de l'UE sur une base annuelle.

La Commission est informée des résultats du programme de façon régulière via les rapports annuels des agences nationales sur la gestion et la mise en œuvre du programme et dans le cadre de ses visites de suivi de la qualité et de l'impact.

La Commission souligne qu'elle a continué de recueillir des données quantitatives et un retour d'information qualitatif de la part des participants sur la mobilité Leonardo da Vinci grâce à Rap4Leo, débouchant sur un flux de données ininterrompu et fiable sur ces aspects depuis le lancement du programme. En attendant une décision du comité de programme sur les indicateurs d'impact, on ne sait pas encore clairement dans quelle mesure les données répondront à ce besoin d'indicateurs.

La Commission souligne que les impacts ne peuvent toutefois être mesurés qu'avec le temps. Les États membres devraient rendre compte de la première partie du programme dans leur évaluation intermédiaire prévue en 2010. Cette contribution permettra d'améliorer utilement la performance de Leonardo, tant dans le programme actuel que pour la préparation de la nouvelle génération du programme.

En outre, la Commission souligne que depuis la fin de 2008, LLPLink est utilisé pour la production de rapports financiers et de statistiques de gestion uniformes et normalisés. La combinaison des données statistiques de Rap4Leo et de LLPLink garantit la qualité et la cohérence des données pour la mobilité Leonardo da Vinci.

Dès 2007, la Commission a examiné attentivement avec le comité de gestion du programme une série d'indicateurs d'impact du programme applicables à EFTLV dans son ensemble. Le comité n'a exprimé «aucun avis» sur deux propositions présentées par la Commission et a demandé une nouvelle analyse sur la rentabilité. La nouvelle proposition a été adoptée par le comité lors de sa réunion du 17 juin 2010. Sur cette base, les données appropriées seront alignées sur les indicateurs désormais établis; les premiers résultats de cet exercice sont attendus d'ici le milieu de l'année 2011.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Sur la base des éléments ci-dessus et des études d'impact, la Commission estime qu'elle dispose d'une assurance suffisante sur l'efficacité du programme.

Recommandation 2 a)

La Commission accepte la recommandation 2 a) et souligne que les conclusions d'évaluation de l'activité annuelle de compte rendu des agences nationales sont dûment prises en compte dans les visites de contrôle de la Commission dans les agences nationales.

Recommandation 2 b)

La Commission accepte la recommandation 2 b) et alignera la structure du rapport d'activité annuel sur celle des programmes de travail des agences nationales après la révision de la structure du programme de travail prévue en 2011.

Recommandation 2 c)

La Commission accepte la recommandation 2 c). La proposition révisée de la Commission a été adoptée par le comité EFTLV lors de sa réunion du 17 juin 2010. Sur cette base, les données pertinentes seront alignées sur les indicateurs désormais établis; les premiers résultats de cet exercice sont attendus d'ici le milieu de l'année 2011.

Recommandation 2 d)

La Commission accepte la recommandation 2 d) et s'efforcera d'établir un système pour mesurer l'impact du nouveau programme en temps utile.

La Commission souligne que l'impact ne peut pas être mesuré dès le début, mais seulement après une certaine période de mise en œuvre du programme. Cela a lieu normalement au moyen d'études et d'évaluations. Le fait que la base juridique actuelle du programme EFTLV contienne 58 objectifs était un facteur particulier de complexité et n'a pas facilité la tâche consistant à définir les indicateurs appropriés.

62.

La Commission se félicite de la conclusion générale du rapport de la Cour des comptes selon laquelle la conception et la gestion du système de mobilité du programme Leonardo da Vinci permettent d'atteindre des résultats utiles.

Elle a déjà commencé le travail et progressé sur plusieurs points mis en évidence par la Cour, notamment le retour d'information qualitatif concernant la programmation annuelle du travail, l'évaluation des demandes et l'amélioration de l'outil informatique.

La Commission admet que le travail sur les indicateurs de performance doit être finalisé.

Elle souligne, néanmoins, que le travail avec le comité de programme sur l'établissement d'indicateurs a commencé dès 2007. En outre, sur la base des études d'impact et des évaluations du programme Leonardo précédent, des données quantitatives disponibles et du retour d'information qualitatif des participants au programme actuel, la Commission a la certitude que le programme de mobilité Leonardo da Vinci produit des résultats utiles.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 4/2010

Le programme de mobilité Leonardo da Vinci a-t-il été conçu et géré de manière à donner des résultats utiles?

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2010 — 44 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-798-3

doi:10.2865/79347

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de la Commission européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

LES PROJETS DE MOBILITÉ DU PROGRAMME LEONARDO DA VINCI PERMETTENT À DES ORGANISATIONS IMPLIQUÉES DANS L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION PROFESSIONNELS D'ENVOYER DES PARTICIPANTS DANS UN AUTRE PAYS EUROPÉEN, LEUR OFFRANT AINSI L'OCCASION D'AMÉLIORER LEURS COMPÉTENCES, LEURS CONNAISSANCES ET LEURS APTITUDES. LE RAPPORT MET L'ACCENT SUR LES QUESTIONS RELATIVES À LA CONCEPTION DU PROGRAMME ET À SON SYSTÈME DE GESTION, À LA PROGRAMMATION, AUX ÉLÉMENTS OPÉRATIONNELS, AUX CONTRÔLES ET À LA COMMUNICATION DES INFORMATIONS, AINSI QU'À LA MESURE DE LA RÉALISATION DES OBJECTIFS, DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT. IL CONTIENT DES RECOMMANDATIONS DESTINÉES À AIDER LA COMMISSION À APPORTER DES AMÉLIORATIONS DANS LA GESTION DU PROGRAMME.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9207-798-3



9 789292 077983