

027285/EU XXIII.GP  
Eingelangt am 17/12/07

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 17.12.2007  
COM(2007) 819 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN,  
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES  
RÉGIONS**

**Rapport d'évaluation du programme «Citoyenneté européenne active» 2004-2006**

## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	3
1.1.	Le programme .....	3
1.2.	Évaluation ex-post.....	4
2.	PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATEUR .....	5
2.1.	Programmation et pertinence .....	5
2.2.	Efficacité et incidence générales du programme .....	5
2.3.	Efficacité générale du programme .....	7
2.4.	Valeur ajoutée et exploitation des résultats.....	8
3.	RECOMMANDATIONS DE SUIVI.....	8
3.1.	Renforcer la participation des citoyens .....	8
3.2.	Renforcer la cohérence, encourager les partenariats et améliorer les synergies .....	9
3.3.	Établir des liens plus étroits au niveau national .....	9
3.4.	Améliorer la gestion du programme .....	10
4.	CONCLUSIONS .....	11

## **1. INTRODUCTION**

Le présent document présente les principales constatations et recommandations de l'évaluation externe ex-post du programme «Citoyenneté européenne active» pour la période 2004-2006<sup>1</sup>, ainsi que les réactions et les conclusions de la Commission en relation avec ces recommandations.

### **1.1. Le programme**

Le programme d'action communautaire pour la promotion de la citoyenneté européenne active (participation civique) a été établi par le Conseil de janvier 2004. Les objectifs de ce programmes étaient les suivants:

- (1) renforcer le dialogue ouvert avec la société civile et intensifier les relations entre les citoyens des différents pays;
- (2) promouvoir et diffuser les valeurs et les objectifs de l'Union européenne (UE);
- (3) rapprocher les citoyens de l'UE et de ses institutions et les encourager à s'engager plus fréquemment auprès de ses institutions.
- (4) associer étroitement les citoyens aux réflexions et débats sur la construction de l'UE;
- (5) intensifier les relations et les échanges entre citoyens provenant des pays participant au programme, notamment à travers les jumelages de villes;
- (6) stimuler les initiatives des entités engagées dans la promotion d'une citoyenneté active et participative.

Le programme a été doté d'un budget de 72 millions d'euros et visait particulièrement à:

- offrir un soutien sous la forme de subventions de fonctionnement aux organisations actives dans le domaine de la citoyenneté européenne active (organisations promouvant les idées et le débat européens et organisations et "plates-formes d'échange et d'impulsion" promouvant les valeurs et les objectifs européens);
- soutenir les projets lancés par les organisations de la société civile (organisations non gouvernementales, associations et fédérations d'intérêt européen ou organisations syndicales interprofessionnelles);
- soutenir les actions de jumelage de villes.

Parmi les résultats escomptés du programme figuraient:

---

<sup>1</sup> Décision 2004/100/CE du Conseil du 26 janvier 2004 pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 31 décembre 2006, JO L 30 du 4/02/2004, p. 6.

- des programmes d'activités gérés par des organisations bénéficiaires de subventions de fonctionnement, comportant des réunions, un dialogue avec les institutions de l'UE, des documents de synthèse, l'établissement de réseaux, des échanges de bonnes pratiques et des actions de sensibilisation;
- des réunions, des programmes et des outils d'éducation et de formation; des publications, des activités de diffusion par des organisations de la société civile;
- des réunions entre citoyens, des conférences, des campagnes d'information et des actions de formation pour les responsables de jumelages.

Le programme s'est caractérisé par le grand nombre de petits projets soutenus: pendant toute la période de programmation (2004-2006), des subventions ont été accordées à 4 062 actions de jumelage de villes et à 343 projets lancés par des organisations de la société civile, et 40 subventions de fonctionnement à des "plates-formes d'échange et d'impulsion" et à des organisations de la société civile. Ce programme a donc offert un soutien à un grand nombre de manifestations et autres actions auxquelles des citoyens de différents pays d'Europe ont participé directement. Cette structure a présenté de grandes difficultés pour un programme géré centralement. Les services responsables ont traité plus de 7 000 demandes de subventions et 4 500 conventions de subventions.

Le programme couvrait les États membres de l'UE-25. En 2005, la Bulgarie et la Roumanie ont également adhéré au programme. La participation des organisations basées dans les nouveaux États membres ou dans les pays candidats a augmenté pendant la période de programmation. À titre d'exemple: pour les jumelages de villes, le pourcentage de manifestations organisées dans ces pays est passé de 17 % en 2004 à 24 % en 2006.

## 1.2. Évaluation ex-post

Cette évaluation ex-post a été menée par une société de consultants<sup>2</sup>. Les objectifs généraux de cette évaluation étaient les suivants:

- (1) évaluer l'incidence des activités menées dans le cadre du programme d'action communautaire pour promouvoir la citoyenneté européenne active (participation civique) et
- (2) tirer des enseignements de la mise en œuvre du programme «L'Europe pour les citoyens» (2007-2013)

Cette évaluation s'est concentrée sur la pertinence, l'efficacité et l'efficience du programme et sur sa cohérence avec les autres initiatives appuyant le développement de la citoyenneté européenne active.

Cette évaluation a été menée en 2006 et s'est fondée sur les données<sup>3</sup> de 2004 et 2005.

---

<sup>2</sup> ECOTEC

<sup>3</sup> 31 subventions de fonctionnement, 250 projets de la société civile et 2 800 actions de jumelage de villes.

La Commission avait formulé en 2005 sa proposition de nouveau programme « L'Europe pour les citoyens » sur la base d'une vaste consultation des parties concernées. Cette consultation a déjà permis de nombreuses constatations qui ont été, depuis lors, confirmées dans l'évaluation ex-post. C'est pourquoi de nombreuses recommandations de cette évaluation ont déjà été intégrées dans le nouveau programme. Cependant, plusieurs conclusions de l'évaluation externe sont toujours pertinentes pour la mise en œuvre du nouveau programme.<sup>4</sup>

## **2. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATEUR**

### **2.1. Programmation et pertinence**

L'évaluation externe a confirmé qu'une intervention communautaire dans le domaine de la citoyenneté européenne active est très nécessaire, et que ce programme a répondu de manière appropriée à ce besoin. L'évaluateur a aussi confirmé que le regroupement de deux actions antérieurement distinctes en un seul programme s'est avéré bénéfique.

Selon l'évaluateur, les objectifs et les activités du programme correspondaient généralement à sa mission globale et étaient adaptés au contexte politique. Le programme avait un large éventail de groupes cibles qui, selon l'évaluateur, étaient clairement définis.

L'évaluateur relève qu'il faudrait une meilleure adéquation entre le modeste budget alloué au programme et l'ampleur des objectifs qui lui ont été fixés. Le programme avait une mission vaste et difficile, mais en regard, ses ressources étaient limitées. Selon l'évaluateur, cette situation risquerait de créer un gouffre entre les objectifs du programme et les résultats qu'il permettrait en fait d'obtenir.

### **2.2. Efficacité et incidence générales du programme**

Pour ce qui est de l'efficacité, le programme a obtenu les meilleurs résultats dans l'intensification des relations et des échanges entre les citoyens des différents pays: 75 % des répondants ont déclaré que cet objectif particulier avait été largement atteint; 45% des répondants ont estimé que le programme avait réalisé dans une large mesure l'objectif de promouvoir et diffuser les valeurs de l'UE; enfin, 31 % seulement des répondants ont estimé que le programme était capable de rapprocher les citoyens de l'Union européenne.

Ces observations indiquent que le programme a rempli plus efficacement sa mission horizontale, à savoir intensifier les relations entre les citoyens de l'UE, les organisations de la société civile et les municipalités, que sa mission verticale, à savoir rapprocher les citoyens de l'Union européenne. Celle-ci reste donc une tâche particulièrement importante du nouveau programme «L'Europe pour les citoyens».

L'évaluateur est d'avis que les principaux résultats des activités du programme ont comporté des produits tangibles (tels que des publications), un apprentissage méthodologique, des expériences et des connaissances, des enseignements politiques

---

<sup>4</sup>Le rapport d'évaluation externe complet peut être consulté sur le site Internet suivant: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/index\\_en.htm#civilsocietyHeader](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm#civilsocietyHeader)

ainsi qu'une meilleure coopération européenne et une sensibilisation aux questions de citoyenneté et aux autres cultures. Le programme a permis également d'obtenir d'importants résultats en ce qui concerne le renforcement des capacités de ses bénéficiaires.

Les incidences du programme peuvent être résumées en quatre groupes:

**a) Une meilleure information des citoyens de l'UE sur les activités de l'UE**

- Plus d'intérêt pour les débats et politiques de l'UE et une meilleure compréhension de ceux-ci de la part des participants – Quelques organisations ont déclaré que l'intérêt des participants à des projets pour les projets européens a augmenté.
- Un meilleur accès des citoyens particuliers aux institutions de l'UE.

**b) Un renforcement des organisations de la société civile au niveau de l'UE et au niveau national**

- Établissement de réseaux – De nombreuses organisations ont déclaré que leur projet a entraîné la création d'un nouveau réseau ou une augmentation notable du nombre de membres de leur réseau existant.
- Meilleur fonctionnement des organisations – Dans le domaine des projets de la société civile, les subventions de l'UE attirent très souvent des subventions complémentaires d'autres organisations, privées et publiques.
- Un intérêt accru pour les questions européennes, une plus grande durabilité des activités européennes et une utilisation accrue d'autres sources de financement de l'UE – Près de la moitié des organisations participant au programme ont déclaré qu'en raison de leur participation à ce programme, leur intérêt à s'engager dans un plus grand nombre d'activités de l'UE avait augmenté.
- Améliorations des activités de fourniture de prestations dans le domaine de la citoyenneté – Les subventions de fonctionnement ont été considérées comme une contribution importante à la capacité des organisations à travailler et à fournir des prestations dans le domaine de la citoyenneté européenne active.
- Autonomisation – De nombreuses organisations ont déclaré que la réception d'une subvention de l'UE a été perçue comme une marque de reconnaissance et a, dès lors, donné de la crédibilité aux activités liées à des projets au niveau local.

**c) Une meilleure interaction et des réseaux internationaux plus forts entre les villes jumelées.**

- Un accroissement des activités européennes.

- Le programme a entraîné un développement et un renforcement des réseaux de villes jumelées – Plusieurs collectivités locales ont créé un nouveau réseau ou consolidé et étendu leur réseau existant, et un pourcentage croissant de manifestations de jumelages de villes ont été organisées sur une base multilatérale.

**d) Utilisation accrue des contributions des organisations de la société civile à l'élaboration des politiques de l'UE.**

- Contribution au débat politique et à la législation – Quelques unes des organisations aidées se sont avérées d'importantes sources d'expertise et d'information pour les responsables politiques au niveau national et européen. Dans plusieurs cas, leur travail a eu une incidence directe sur les changements politiques ou législatifs intervenus dans le cadre national ou européen.

*On peut citer à titre d'exemple d'évolution des politiques ou d'impact sur les politiques la publication du rapport ECAS sur la libre circulation des travailleurs dans l'UE, devenu par la suite l'une de sources des travaux de la Commission européenne dans ce domaine. D'autres organisations bénéficiaires de subventions fonctionnelles telles que la Plateforme des ONG sociales, pendant la préparation de la directive sur les services, ou l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, qui a contribué à l'évolution de la législation belge sur les réfugiés<sup>5</sup> ont eu un impact similaire.*

L'évaluation fournit ainsi la preuve que le programme a eu un impact conforme à ses objectifs.

### **2.3. Efficacité générale du programme**

En ce qui concerne l'efficacité, l'évaluation montre que les bénéficiaires ont été satisfaits dans l'ensemble de la gestion du programme par la Commission européenne. Par exemple, 74 % des répondants ont estimé que la clarté des documents tels que les formulaires de demande était bonne. Les bénéficiaires ont également souligné qu'ils avaient une bonne communication directe avec les fonctionnaires de la Commission. L'évaluateur a toutefois relevé les mouvements de personnel relativement importants parmi les fonctionnaires de la Commission responsables de l'administration des projets ou des subventions, qui constitue un problème selon les bénéficiaires.

Parmi les principaux points susceptibles d'être améliorés dans la gestion du programme, l'évaluation a mentionné les retards de paiement et un manque relatif de retour d'information sur le degré de satisfaction de la Commission quant à la qualité des résultats obtenus, ainsi que la nécessité d'un supplément d'informations, d'aide à trouver des partenaires et de conseils et d'orientations sur les activités du programme.

---

<sup>5</sup> Des informations plus détaillées sur les études de cas se trouvent à l'annexe 7 du Rapport d'évaluation final à l'adresse suivante:

[http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/index\\_en.htm#civilsocietyHeader](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm#civilsocietyHeader)



## **2.4. Valeur ajoutée et exploitation des résultats**

La valeur ajoutée du programme s'est principalement traduite par un renforcement de la dimension «européenne» des activités financées et par la possibilité d'une participation directe des citoyens européens, indépendamment de leurs antécédents. Quelque 80 % des bénéficiaires approchés ont déclaré qu'ils n'auraient pas pu obtenir ailleurs un financement de leurs activités.

Selon l'évaluateur, le potentiel du programme «Citoyenneté européenne active» en ce qui concerne la diffusion et l'exploitation des résultats, notamment au niveau de l'UE, aurait pu être mieux exploité. Les informations sur les résultats du projet ont été diffusées surtout au niveau local, et un faible pourcentage seulement des organisations menaient des activités de diffusion au niveau européen. De même, la diffusion des résultats entre les projets était relativement limitée – selon l'évaluateur, une minorité seulement des répondants ont été informés des résultats d'autres projets.

*Le rapport d'évaluation décrit sept exemples de meilleures pratiques. Ces études de cas constituent aussi de bons exemples d'actions de diffusion. Ainsi, le projet italien de jumelage de villes à Spechia a eu une visibilité nationale et des répercussions sur l'économie locale ainsi que sur l'administration publique. Le cas d'ECAS est un bon exemple de couverture médiatique à l'échelle européenne de quelques activités spécifiques.<sup>6</sup>*

## **3. RECOMMANDATIONS DE SUIVI**

Cette partie du texte contient des recommandations dans quatre grands domaines thématiques, et indique les actions que la Commission européenne a menées ou prévoit de mener pour y donner suite.

### **3.1. Renforcer la participation des citoyens**

Il a été jugé important d'impliquer directement les citoyens et leurs organisations au moment de la conception des buts, des objectifs et des actions du nouveau programme. Il fallait par ailleurs élaborer d'autres mesures pour rapprocher les citoyens de l'UE.

Avant l'adoption du programme «L'Europe pour les citoyens», plusieurs consultations ont eu lieu avec les principales parties concernées afin de leur permettre de donner un retour d'information sur le contenu, les objectifs et la mise en œuvre du programme « L'Europe pour les citoyens ». Cette pratique se poursuivra pendant toute la période de programmation sous la forme d'un dialogue structuré avec les réseaux d'organisations faitières européennes des différents volets du programme.

Par ailleurs, la participation directe des citoyens à la mise en œuvre des activités du programme est une caractéristique importante de l'action 1 du nouveau programme « L'Europe pour les citoyens ».

---

<sup>6</sup> De plus amples informations à l'annexe 7 du Rapport d'évaluation final à l'adresse suivante: [http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/evalreports/index\\_en.htm#civilsocietyHeader](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm#civilsocietyHeader)

De nouveaux types d'activités, telles que les comités de citoyens, ont été intégrés dans le nouveau programme « L'Europe pour les citoyens » par de nouvelles mesures. Ces activités sont actuellement testées par des projets pilotes. Ces mesures, fondées sur l'analyse de ces projets pilotes, seront intégrées dans le programme « L'Europe pour les citoyens » à partir de 2008.

D'autre part, ce nouveau programme comprend des manifestations de haute visibilité auxquelles seront invités les collectivités locales, la société civile et les citoyens européens qui exprimeront leur avis sur l'avenir de l'intégration européenne et le rôle des citoyens dans ce processus.

### **3.2. Renforcer la cohérence, encourager les partenariats et améliorer les synergies**

La difficulté de renforcer la cohérence interne du programme a été reconnue par la Commission européenne. Le nouveau programme en tient compte de sorte que ses objectifs et ses priorités contribuent à renforcer la cohérence de ses diverses actions.

Pendant la période de programmation à venir, l'accent sera fortement mis sur les partenariats et les perspectives transsectorielles réunissant la société civile, les responsables politiques et les entreprises qui, à leur tour, s'attacheront à promouvoir les synergies et l'établissement de réseaux entre les divers volets des activités et les différents types d'organisations financées par le programme. L'une des priorités du nouveau programme « L'Europe pour les citoyens » est donc d'encourager les partenariats transsectoriels et de promouvoir des projets fondés sur la coopération des différents acteurs, y compris les organisations de la société civile, les collectivités locales, les plates-formes d'échange et d'impulsion, les ONG, etc.

Établir des liens plus étroits entre les citoyens des États membres qui ont adhéré à l'Union en 2004 et les États membres qui en faisaient déjà partie le 30 avril 2004 est l'un des objectifs spécifiques du nouveau programme, et les partenariats entre organisations des anciens et des nouveaux États membres sont vivement encouragés. Cette préoccupation se retrouve également dans les critères d'attribution utilisés pour toutes les actions du programme.

Pour ce qui est de la synergie avec les autres programmes d'action communautaires, la Commission européenne est d'avis que la nouvelle génération de programmes pour 2007-2013 a constitué un progrès dans ce domaine. Une synergie doit être développée dans la mise en œuvre du programme. Elle le sera pendant la durée de vie des programmes. La Commission élabore actuellement une nouvelle stratégie horizontale de diffusion des résultats dans les domaines de l'éducation, de la culture, de la jeunesse et de la citoyenneté. Elle jettera de nouvelles passerelles entre les divers programmes concernés.

### **3.3. Établir des liens plus étroits au niveau national**

Il faudrait favoriser l'établissement de liens plus étroits avec les programmes et les initiatives nationaux dans le domaine de la citoyenneté active en améliorant les contacts avec les autorités nationales chargées de la participation civique. La Commission européenne reconnaît qu'il existe un réel besoin d'établir un lien plus étroit entre

l'élaboration de la citoyenneté européenne active au niveau européen et l'élaboration de la citoyenneté active au niveau national. Relier les deux aura un effet positif sur le sentiment d'appropriation nationale des activités dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

L'acte à la base du programme «L'Europe pour les citoyens» a établi un comité du programme pour aider la Commission européenne dans sa mise en œuvre. Cela signifie en fait que la Commission européenne aura l'occasion de dialoguer avec les États membres sur les questions présentant un intérêt pour le programme. Cette démarche a déjà attiré plus fortement l'attention des États membres sur les questions concernant la citoyenneté européenne active, ce qui pourrait aussi favoriser l'établissement de liens plus étroits entre le nouveau programme et les initiatives nationales dans ce domaine.

Enfin, de nombreux États membres sont en train d'établir des structures de coordination et de soutien du programme «L'Europe des citoyens». En plus de leur rôle d'information et de diffusion, ces structures peuvent aussi donner à la Commission européenne un retour d'information sur la mise en œuvre du programme et sur les programmes, initiatives et mesures nationaux dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

### **3.4. Améliorer la gestion du programme**

Recommandations visant à améliorer la gestion du programme:

#### a) Finance et administration

- versement plus rapide des fonds aux bénéficiaires et simplification des procédures d'établissement de rapports financiers;
- établissement d'un point individualisé de soutien permanent des projets pendant toute leur durée à la Commission européenne ou à l'agence exécutive;
- conseils supplémentaires pour l'introduction des demandes et les critères d'éligibilité;
- plus grande stabilité du personnel dans le domaine de la gestion des subventions.

#### b) Surveillance et évaluation

- visites de contrôle sur place pour améliorer les dispositions de surveillance;
- mise au point de données de référence et d'indicateurs pour mesurer le succès couronnant les projets et le programme dans son ensemble;
- conseils aux responsables de projets concernant les informations à recueillir dans les différentes évaluations;

#### c) Valeur ajoutée, diffusion et recherche de partenaires

- structuration des activités du programme et soutien aux grands projets avec plus de visibilité;

- encouragement à utiliser les résultats à l'extérieur (par exemple, en reconnaissant les plans de diffusion et d'exploitation en tant que critère de sélection);
- améliorer la diffusion des résultats des projets par la création d'un répertoire en ligne et la production d'études de cas et de guides de bonnes pratiques;
- aide à l'assortiment de partenaires;
- création d'un logo pour le programme invitant les responsables de projets à inclure des actions de visibilité par le recours aux médias.

La Commission européenne estime que ces recommandations sont utiles et a déjà pris plusieurs dispositions pour améliorer la gestion du programme.

L'établissement de l'agence exécutive contribue sensiblement au renforcement de la gestion du programme. Il permet un développement plus stable des systèmes de gestion des subventions et fournit l'occasion de réduire les mouvements de personnel. Les simplifications introduites récemment, telles que l'utilisation étendue du système de régime forfaitaire correspondent aux recommandations dans ce domaine. La Commission a produit une grille complète pour le programme qui assure aux bénéficiaires un degré élevé de prévisibilité et de stabilité. Le recours à des partenariats pluriannuels représente également une simplification et une amélioration importantes pour les bénéficiaires.

Pendant la période couverte par le nouveau programme, le soutien à disposition des bénéficiaires a déjà été renforcé et continue d'être mis au point, par exemple par les structures de soutien et d'information décentralisées. Le nouveau programme comporte également de nouvelles caractéristiques, telles que la pluriannualité, qui structureront mieux les activités. D'où une meilleure visibilité des activités et de leurs résultats et la possibilité pour la Commission de développer des relations de partenariat plus étroites avec les organisations bénéficiaires. La Commission a aussi élaboré une stratégie et un plan d'action pratique d'exploitation et de diffusion des résultats. Celui-ci comporte des mesures tangibles telles que des instruments en ligne de diffusion des meilleures pratiques et des résultats des projets à un vaste éventail de parties concernées. Enfin, un système de contrôle plus structuré, comprenant une évaluation d'impact fondée sur les enquêtes menées au niveau des participants directs, est en cours d'élaboration.

#### **4. CONCLUSIONS**

L'évaluation confirme l'importance du programme «Citoyenneté européenne active» en ce qui concerne la promotion de la participation civique et l'encouragement du débat sur les valeurs partagées en Europe. Ce programme a donné à de nombreux citoyens européens et à leurs organisations l'occasion de participer au processus de construction de l'Europe, d'exprimer leurs avis et d'alimenter le processus politique européen. Il a établi des liens entre les gens et les communautés locales des différents pays. Dès lors, le soutien communautaire à la promotion d'une citoyenneté active dans l'UE doit être poursuivi et des ressources adéquates doivent être mises à disposition à cet effet.

L'évaluation a aussi révélé quelques faiblesses du précédent programme et mis en évidence le potentiel important de développement supplémentaire. Il est donc possible de renforcer encore les mesures d'innovation et de structuration pour accroître l'impact du nouveau programme « L'Europe pour les citoyens » en ce qui concerne l'accroissement de la participation des citoyens, le développement de la cohérence et des synergies, l'établissement de liens plus étroits avec le niveau national et l'amélioration supplémentaire du programme.

Pendant la préparation du nouveau programme et lors de la conception de sa mise en œuvre, la Commission a entamé un dialogue et un partenariat mieux structurés avec des organisations-clés du domaine de la citoyenneté européenne active. L'évaluation a confirmé que ce type de dialogue est un élément essentiel du renforcement de l'impact du programme, notamment pour ce qui est d'élaborer des conclusions politiques et de tirer des enseignements du programme. La Commission européenne continuera donc à développer et à renforcer ce dialogue.