

Bruxelles, le 15.10.2012
COM(2012) 588 final

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

sur la Fondation européenne pour la formation

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

sur la Fondation européenne pour la formation

INTRODUCTION

Le présent rapport est communiqué en application de l'article 24 du règlement du Conseil portant création d'une Fondation européenne pour la formation (ci-après dénommée «Fondation»). Celui-ci dispose que la Commission mène tous les quatre ans une évaluation de l'application dudit règlement, ainsi que des méthodes de travail et des résultats de la Fondation, et qu'elle communique les conclusions de cette évaluation au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen. La précédente évaluation externe remonte à 2006; elle avait donné lieu à une Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen¹.

Le présent rapport offre une vue d'ensemble de l'expérience acquise grâce aux travaux de la Fondation pendant la période 2006-2010². Il tient compte des changements survenus depuis 2006 concernant le rôle, la couverture géographique et les activités de la Fondation, ainsi que le contexte des relations extérieures de l'Union européenne. Il s'appuie au premier chef sur les résultats, conclusions et recommandations contenus dans le rapport de l'évaluateur indépendant *Public Policy and Management Institute* (PPMI), contractant externe (cf. point 2). L'expérience de la Commission en matière d'activités et de coopération avec la Fondation a également été prise en considération, tout comme les recommandations formulées par l'institution dans sa communication de 2006. Il est à noter que le présent rapport a été élaboré conjointement par l'ensemble des services de la Commission qui travaillent avec la Fondation, à savoir les DG Éducation et culture (DG de tutelle de la Fondation), Élargissement, et Développement et coopération. Le Service européen pour l'action extérieure a également été consulté.

Il aborde les thèmes suivants:

1. Évolution de la Fondation entre 2006 et 2010
2. Grandes lignes du processus d'évaluation externe
3. Principales recommandations de l'évaluation externe, accompagnées des opinions et recommandations de la Commission, regroupées selon cinq thèmes:
 - 3.1 Changements organisationnels, thématiques et procéduraux
 - 3.2 Pertinence
 - 3.3 Cohérence

¹ COM(2006) 832 final du 19.12.2006.

² La procédure d'évaluation a été engagée à la fin de l'année 2010 et le rapport final a été publié le 8 février 2012. Il peut être consulté à l'adresse suivante:
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/training/2012/etf_en.pdf.

- 3.4 Efficacité
- 3.5 Incidence et valeur ajoutée
- 3.6 Efficience et rapport coût-efficacité

4. Conclusions

1. ÉVOLUTION DE LA FONDATION ENTRE 2006 ET 2010

1.1. Base juridique

La Fondation est une agence de l'Union européenne; elle a été instituée par le règlement (CEE) n° 1360/90 du 7 mai 1990 portant création d'une Fondation européenne pour la formation, entré en vigueur en octobre 1993, lorsque le Conseil européen a choisi Turin pour accueillir le siège de l'entité. Sa mission consiste à aider les pays en transition et en développement à tirer le meilleur parti de leur capital humain en procédant à une réforme des systèmes d'éducation et de formation et du marché du travail, dans le contexte de la politique de relations extérieures de l'Union européenne. En 2008, le mandat de la Fondation a été redéfini dans une optique plus globale, de façon à prendre en compte plus largement le développement du capital humain et l'apprentissage tout au long de la vie. Le règlement de l'Union européenne régissant la Fondation a, par conséquent, fait l'objet d'une refonte³ qui a donné lieu à un nouveau mandat lui permettant d'aborder les questions de développement du capital humain. Ses domaines d'intervention vont désormais au-delà de la formation et de l'éducation professionnelles et comprennent aussi, par exemple, les besoins du marché du travail et le développement des entreprises. En outre, ce mandat révisé permet, si nécessaire, d'étendre sa couverture géographique. Le nouveau règlement ne confère à la Fondation aucune fonction de gestion des programmes, mais il conforte son rôle de centre d'expertise stratégique en matière de développement du capital humain pour les politiques extérieures de l'Union européenne. En conséquence, la Fondation a entrepris depuis 2008 une importante réforme de ses structures internes. Plus récemment, l'ancien département des opérations a été divisé en trois services distincts: «Développement de l'expertise thématique», «Opérations géographiques» et «Élaboration des politiques sur la base des données établies».

1.2. Subvention

Le montant et la nature de la subvention annuelle perçue par la Fondation ont joué un rôle clé dans son évolution depuis 1997. Cette subvention annuelle provient du chapitre «Actions extérieures» du budget de l'Union européenne et est répartie sur deux lignes budgétaires depuis 2000: l'une de la DG Relations extérieures (B7-664), l'autre de la DG Élargissement (B7-033). La subvention de la ligne budgétaire B7-664 est elle-même issue des enveloppes budgétaires des trois programmes d'actions extérieures concernant les régions géographiques couvertes par le mandat de la Fondation, à savoir les Balkans occidentaux, l'Europe orientale et l'Asie centrale, et la Méditerranée.

Le niveau de la subvention annuelle pour la période 2000-2004 a été établi en novembre 2000 au titre de l'accord du conseil de direction sur les perspectives à moyen terme, conformément à la procédure budgétaire annuelle. La subvention, qui constitue la quasi-totalité des recettes de la Fondation, sert à financer le personnel (titre 1), les dépenses d'infrastructure et de fonctionnement et les frais généraux liés à l'exécution des tâches statutaires (titre 2), ainsi que les dépenses opérationnelles découlant de ses missions spécifiques (titre 3).

³ Règlement (CE) n° 1339/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 portant création d'une Fondation européenne pour la formation (refonte) (JO L 354 du 31.12.2008, p. 82).

Le tableau ci-après présente l'évolution de la subvention entre 1998 et 2012. Il tient compte du changement d'origine de la subvention, qui est passée du programme Phare aux autres régions dans le cadre des actions extérieures, et de son intégration dans le titre 15 («Éducation et culture»), à partir de 2006, et dans la rubrique 4 («L'Union européenne en tant que partenaire mondial»), à partir de 2008. Les annexes 2 et 3 détaillent l'évolution du budget (notamment les fonds engagés, reportés et inutilisés) et les budgets par activité entre 2000 et 2004, afin d'illustrer de manière plus représentative l'affectation des fonds.

Pour les années 1998 à 2007, le budget se subdivise en deux lignes correspondant aux politiques et aux instruments en matière de relations extérieures (c'est-à-dire aux DG RELEX et Élargissement, bien que le code de la ligne budgétaire change pour les exercices 2006 et 2007); toutefois, à partir de 2008, les deux lignes sont directement rattachées aux titres correspondant à la Fondation (15 02 27 01 pour les titres 1 et 2 et 15 02 27 02 pour le titre 3). À partir de 2006, la référence du poste budgétaire relatif à la subvention commence par 15 xx, ce qui correspond au titre «Éducation et culture». Pour ce qui est du personnel, la réduction progressive du nombre d'agents temporaires dans le tableau des effectifs entamée en 2006 a été compensée par l'augmentation du nombre d'agents contractuels. Le nombre total de postes (135) est resté stable.

Année	Subvention de l'Union européenne	Nombre d'agents temporaires
1998	15,4 millions	119
1999	16,2 millions	124
2000⁶	16,2 millions	119
2001	16,8 millions B7-664: 9,24 millions B7-033: 7,56 millions	115
2002	16,8 millions B7-664: 12,8 millions B7-033: 4,0 millions	105
2003	17,2 millions B7-664: 13,7 millions B7-033: 3,5 millions	104
2004	17,6 millions B7-664 15,1 millions B7-033: 2,5 millions	104
2005	18,5 millions B7-664: 16 millions B7-033: 2,5 millions	104

2006	19,45 millions 15-03-02 2,95 millions 15-03-03: 16,5 millions	105
2007	19,7 millions 15-03-27-01: 15,6 millions 15-03-27-02: 4,1 millions	100
2008	17,98 millions 15-02-27-01: 14,59 millions 15-02-27-02: 3,39 millions	96
2009	14,77 + 5,10 = 19,87 millions 15-02-27-01: 15,57 millions 15-02-27-02: 4,30 millions	96
2010	18,28 + 0,71 = 19,99 millions 15-02-27-01: 15,93 millions 15-02-27-02: 4,06 millions	96
2011	20,35 millions 15-02-27-01: 14,33 millions 15-02-27-02: 6,02 millions	96
2012	20,04 millions 15-02-27-01: 15,08 millions 15-02-27-02: 4,96 millions	96

2. GRANDES LIGNES DU PROCESSUS D'ÉVALUATION EXTERNE

Comme le prévoit l'article 24 du règlement issu de la refonte de 2008, la procédure de contrôle et d'évaluation de la Fondation par la Commission doit être menée avec l'assistance d'experts externes et les premiers résultats de cette procédure doivent être communiqués dans un rapport au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen. En mars 2011, la DG Éducation et culture a fait appel à PPMI pour procéder à une évaluation externe indépendante de la Fondation. Cette mission se fondait sur un mandat convenu entre les services de la Commission et le conseil de direction de la Fondation. Un comité de pilotage a été créé; présidé par la DG Éducation et culture, il réunit des représentants de la Fondation et des DG Éducation et culture, Relations extérieures, Entreprise et EuropeAid.

L'évaluateur externe a eu recours à plusieurs outils méthodologiques. Il a mené trois enquêtes distinctes mais complémentaires: les deux premières se sont concentrées sur deux groupes de bénéficiaires [les pays partenaires et le Service européen pour l'action extérieure de la Commission européenne (SEAE)], tandis que la troisième était consacrée au personnel opérationnel spécialisé de la Fondation chargé de la fourniture des services. Les personnes interrogées ont été, entre autres, amenées à indiquer quels étaient leurs principaux

interlocuteurs en matière de développement du capital humain. Sur la base des données recueillies, une analyse de réseaux sociaux a servi à établir un maillage d'acteurs dans le domaine du développement du capital humain, au niveau de l'Europe et des pays partenaires, l'objectif étant de mieux comprendre la nature des relations entre la Fondation et ses bénéficiaires. Des entretiens ont été réalisés dans les pays partenaires, mais aussi à l'intérieur de la Fondation, de la Commission européenne et du SEAE. En outre, des études de cas approfondies ont été conduites dans quatre pays représentatifs des quatre régions ciblées par différents instruments de politique extérieure de l'Union européenne et par les actions de la Fondation. Enfin, un nouveau mode d'analyse du rapport coût-efficacité a été appliqué, qui est axé sur les réalisations immédiates de la Fondation et sur leurs coûts calculés à partir des indicateurs de performance de l'entité.

L'évaluateur externe a présenté trois rapports à la Commission: le rapport initial a été accepté le 29 juin 2011, le rapport intermédiaire, le 3 octobre 2011 et le rapport final, le 8 février 2012. Lors de sa réunion de juin 2012, le comité directeur a examiné le rapport final en accordant une attention toute particulière à sa synthèse.

3. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT D'ÉVALUATION EXTERNE

La Commission invite la Fondation à analyser l'ensemble des recommandations de l'évaluateur et à leur donner suite. Elle se propose de résumer et d'analyser ci-après les résultats, conclusions et recommandations du rapport d'évaluation qui ont retenu son attention. Cette contribution s'accompagne, dans certains cas, de détails concrets ou de propositions en vue de l'application de ces recommandations.

3.1. Changements organisationnels, thématiques et procéduraux

L'évaluateur souligne que la Fondation a connu d'importants changements au cours des cinq dernières années. Des réformes organisationnelles et opérationnelles de grande ampleur ont ainsi eu lieu depuis la refonte de son mandat, en 2008. La plus importante de ces évolutions a été l'instauration du processus de Turin, grâce auquel la Fondation entend faciliter le recensement précis et le traitement des questions liées au développement du capital humain dans les pays partenaires, certes, mais aussi accroître les capacités de ces pays pour l'élaboration de politiques sur la base de données établies. Bien qu'il n'ait pu s'appuyer que sur une année de rapports pour mener à bien sa mission, l'évaluateur juge bénéfiques les résultats du processus de Turin.

3.2. Pertinence

L'évaluateur estime que la Fondation a mené une action adaptée aux besoins des bénéficiaires, sur le double plan des thèmes traités et des procédures appliquées, et qu'elle est parvenue à trouver un juste équilibre entre souplesse et planification stratégique. Il souligne cependant que la Fondation doit se montrer plus active dans l'explicitation de son rôle et des possibilités de soutien qu'elle offre auprès des parties prenantes avec lesquelles elle travaille. Si la politique de la Fondation en matière de développement du capital humain a enregistré de très bons résultats, les bénéficiaires n'ont pas toujours connaissance de ses retombées. Il conviendrait de les informer des succès obtenus et des répercussions des actions de la Fondation, par exemple en leur décrivant clairement les domaines dans lesquels elle peut apporter un soutien.

Le rapport note par ailleurs que le rôle de la Fondation est bien défini au niveau politique et à l'échelon des acteurs nationaux mais qu'il gagnerait à être précisé vis-à-vis des partenaires sociaux et des ONG.

3.3. Cohérence

L'évaluateur juge que les actions de la Fondation sont cohérentes non seulement entre elles, mais avec les objectifs plus généraux de l'Union européenne (notamment en matière de relations extérieures) et ceux de la plupart des pays partenaires. Il constate cependant que les perspectives à moyen terme et les programmes de travail annuels n'établissent pas de hiérarchie précise entre objectifs stratégiques et opérationnels.

Il recommande dès lors que les programmes de travail annuels et les plans nationaux recensent des domaines d'action précis (du point de vue thématique comme procédural) et qu'ils explicitent la contribution de ces actions aux objectifs stratégiques plus généraux de la Fondation.

3.4. Efficacité

De l'avis de l'évaluateur, la Fondation s'est montrée très efficace dans les principaux rôles qui lui incombent, à savoir la fourniture et la diffusion d'informations, d'analyses et de conseils stratégiques, le renforcement des capacités et la création de réseaux, et le transfert des connaissances.

La diffusion de l'information a évolué au cours de la période d'évaluation: elle passe désormais par une utilisation accrue des médias sociaux et des possibilités de partage de données qu'offre l'internet. Cependant, certains groupes de parties prenantes ne cernent pas parfaitement la nature des informations diffusées par la Fondation ou des actions qu'elle entreprend. Il convient par conséquent d'adopter une démarche plus dynamique pour la circulation de l'information, en particulier auprès des interlocuteurs les plus récents de la Fondation (par exemple, les partenaires sociaux et les ONG), afin que ces groupes soient au fait de la nature et de l'ampleur des activités de l'entité.

La Fondation a su contribuer avec succès au développement des connaissances et de l'expertise susceptibles d'accroître les capacités des pays partenaires en matière de développement du capital humain. Il est toutefois difficile de se prononcer précisément sur son efficacité quant au renforcement des capacités: l'évaluateur n'a pas pu établir clairement la contribution de ses actions au renforcement des capacités, et la notion même de «renforcement des capacités» n'a pas été explicitement définie. En conséquence, le rapport recommande que la Fondation poursuive son étroite collaboration avec les pays partenaires afin d'élaborer une stratégie permettant une exploitation optimale de ses actions et du développement des connaissances, de manière que les pays partenaires disposent de plus de capacités relevant du processus décisionnel et se les approprient davantage.

Enfin, l'évaluateur souligne que les domaines dans lesquels les résultats de la Fondation sont les plus probants sont la mise en réseau et le transfert des connaissances et que ces activités sont très favorablement accueillies par les bénéficiaires. Les réseaux régionaux sont particulièrement appréciés. Dans ce contexte, la réorganisation et la création de départements thématiques et géographiques distincts offrent la possibilité de renforcer encore les initiatives régionales en matière de mise en réseau et d'enseignement pratique entre les parties

intéressées. Dans toute la mesure du possible, le développement de ces réseaux régionaux doit se poursuivre.

3.5. Incidence et valeur ajoutée

L'évaluateur estime que la Fondation obtient de très bons résultats, d'autant que son mandat est vaste et que ses ressources sont limitées. Le rapport recommande qu'elle maintienne une cohérence dans son action à l'échelon des pays partenaires en mettant en adéquation les compétences de ses équipes et les domaines thématiques ou les zones géographiques d'intervention. Il s'ensuit que le personnel d'encadrement dans chaque pays ne devrait pas être renouvelé trop fréquemment, afin qu'il puisse acquérir des connaissances suffisantes et nouer des liens dans les pays partenaires.

3.6. Efficience et rapport coût-efficacité

De l'avis de l'évaluateur, la Fondation dispose d'un système d'indicateurs de performance judicieux qu'il convient de conserver en l'état afin de mesurer les progrès au fil des ans. Toutefois, ces indicateurs concernent uniquement les réalisations immédiates. Ils devraient donc être complétés par des indicateurs mesurant les résultats et tenant compte, par exemple, du degré de satisfaction du pays partenaire bénéficiaire eu égard aux services fournis.

Le rapport constate que les activités de la Fondation présentent un bon rapport coût-efficacité. Compte tenu de l'étendue de son mandat (sur le plan thématique et géographique) et de son budget relativement modeste, la Fondation a su faire preuve de souplesse lorsqu'elle a dû intervenir dans les régions désignées comme prioritaires par son conseil de direction et par les institutions européennes.

4. CONCLUSIONS

La Commission estime que la Fondation contribue utilement à la politique de l'Union en matière de relations extérieures, en tant que pôle d'expertise implanté dans les quatre régions couvertes par son mandat.

La Fondation a su mener à bien sa réorganisation et la réorientation de ses activités. La Commission partage l'appréciation globalement positive de l'évaluateur quant à l'efficacité des travaux de la Fondation au regard de ses principales missions: fournir et diffuser des informations, élaborer des analyses et des conseils stratégiques, renforcer les capacités et œuvrer à la création de réseaux, et enfin, permettre le transfert de connaissances. La Fondation a également su relever le défi de la refonte de son mandat, qui a entraîné des réformes internes considérables. Toutefois, la Commission recommande que la Fondation se montre plus dynamique dans la diffusion d'informations à ses interlocuteurs de fraîche date. Dans le domaine du renforcement des capacités, la Fondation devrait travailler, en étroite collaboration avec les pays partenaires, à la conception d'une stratégie permettant une exploitation optimale de ses actions et du développement des connaissances, en vue d'accroître les capacités et la maîtrise des pays partenaires dans le domaine décisionnel. Enfin, il est nécessaire de renforcer encore l'accent mis par la Fondation sur le développement des réseaux régionaux.

Par ailleurs, la Commission souligne la pertinence des activités de la Fondation par rapport aux besoins des bénéficiaires, mais elle convient avec l'évaluateur qu'elle doit se montrer plus active dans l'explicitation de son rôle auprès des parties prenantes, des partenaires sociaux et des ONG. Si les actions de la Fondation sont jugées cohérentes, la Commission rejoint l'évaluateur lorsque celui-ci recommande que les programmes de travail annuels et les plans nationaux précisent la contribution de chaque action aux objectifs stratégiques plus généraux de l'entité.

Enfin, la Commission fait sien le jugement favorable de l'évaluateur sur la valeur ajoutée et le rapport coût-efficacité de la Fondation compte tenu, notamment, de l'étendue du mandat et de la couverture géographique de celle-ci.