

Céreq

CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

Nathalie Gattiser-Schneider, André Larceneux, Jacques Trautmann, Emmanuel Triby

Évaluation du programme Leonardo Da Vinci I en France de 1995 à 1998

NUMÉRO 154 / JANVIER 2001

154
documents
évaluation

ÉVALUATION DU PROGRAMME LEONARDO DA VINCI I EN FRANCE DE 1995 À 1998



André Larceneux (IRADES-THEMA)

Nathalie Gartiser-Schneider (BETA)

Jacques Trautmann (BETA)

Emmanuel Triby (BETA)

Rapport commandé par le ministère de la Solidarité et de l'Emploi (DGEFP) et le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (DRIC) en application de l'article 10 de la décision du Conseil de l'Union européenne instituant le programme Leonardo, et financé par une contribution de la Commission

SOMMAIRE

INTRODUCTION	05
PREMIERE PARTIE	
PRESENTATION ACTUALISEE DES SYSTEMES DE FORMATION EN FRANCE	07
1. Éléments de contexte	09
2. Les transformations des systèmes français de formation	13
DEUXIÈME PARTIE	
MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME LEONARDO	21
1. Les structures chargées de la mise en œuvre de leonardo da vinci i	23
2. L'avis des porteurs de projet	30
TROISIÈME PARTIE	
RÉSULTATS ET IMPACTS DU PROGRAMME LEONARDO	37
1. Objectifs du programme, objectifs des porteurs de projets	40
2. La réalisation des projets et leurs bilans	58
3. Les effets du programme	68
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	91
1. Conclusions	93
2. Recommandations	99
ANNEXES	107
TABLE DES MATIÈRES	123

Introduction

Un premier rapport intermédiaire sur l'application en France du programme d'action Leonardo da Vinci, pour la mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle de la Communauté européenne, a été publié en octobre 1997¹. Établi par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq), il portait sur la première année d'exercice de ce programme qui a duré de 1995 à 1999.

Ce deuxième rapport a été élaboré au moment où s'achève Leonardo I. Il tente de répondre à la commande faite aux États membres de transmettre "des rapports sur la mise en œuvre et l'impact du présent programme, ainsi que sur les systèmes de formation professionnelle dans les États membres" (art. 10-3 de la décision du Conseil européen instituant Leonardo). Les deux ministères chargés respectivement de l'éducation et de la formation professionnelle ont retenu cette fois les deux centres associés au Céreq de Strasbourg et de Besançon pour effectuer la deuxième phase de ce travail d'évaluation.

La période d'élaboration de ce rapport, la fin de l'année 1999, correspond à la fin du programme mais non à l'achèvement des projets qu'il a permis de financer. Autrement dit, cette évaluation a été faite à partir de données et d'observations relatives à la fois à des projets terminés (qui ont démarré en général en 1995 et 1996) et à des projets encore en cours.

Outre les informations sur les projets qui nous ont été fournies par les Agences françaises de coordination, pour établir notre rapport nous nous sommes fondés sur les réponses des porteurs de projets qui ont bien voulu répondre à une enquête par questionnaire, complétées par des entretiens que nous avons sollicités auprès de quelques uns d'entre eux, ou que nous ont accordés les Agences. Enfin nous avons pu étudier un certain nombre de rapports établis par les porteurs de projets pour la Commission.

Afin d'assurer une cohérence entre les productions de chaque État, la Commission européenne (DG XXII) a défini précisément la structure des rapports (cf. annexe 9). Sa partie centrale porte sur les *Résultats et impacts du programme*. Elle est précédée par une première partie consacrée à une *Actualisation des systèmes de formation des États membres*, et une seconde portant sur la *Mise en œuvre du programme*. Il s'achève par une partie de *Conclusions et recommandations*.

Pour la première partie, sur les évolutions récentes des systèmes de formation professionnelle français, il nous a paru nécessaire de commencer par rappeler le contexte des analyses économiques qui déterminent les stratégies des politiques de formation, pour décrire ensuite quels ont été les orientations prises ces dernières années concernant la formation des jeunes d'une part et celle des adultes d'autre part.

La seconde partie, qui concerne les conditions de mise en œuvre du programme, traite successivement le cadre d'organisation adopté en France, puis la représentation que les porteurs de projets donnent des conditions d'application de Leonardo.

Les résultats et impacts du programme qui constituent la troisième partie ont été abordés en commençant par une analyse rétrospective des objectifs et des priorités de Leonardo que nous avons mise en parallèle avec les enjeux de l'aboutissement des projets pour leurs promoteurs. Ensuite

¹ François Aventuret et alii, *Rapport français pour le programme Leonardo da Vinci, État du système de formation professionnelle et analyse des projets retenus dans le cadre de l'appel à propositions 1995*, Céreq, Documents n°127, octobre 1997, Marseille.

nous avons examiné leur réalisation, à la fois dans le processus de leur déroulement et à travers le bilan qu'en tirent leurs acteurs. Enfin nous avons tenté de décrire quels sont les effets observables de Leonardo en France, effets externes mais aussi effets internes aux structures qui ont porté ces projets.

Soulignons que nous avons à effectuer une évaluation des conditions d'application de Leonardo en France, de ce qu'il a produit dans son ensemble et des effets qu'il a pu induire. Il ne s'agissait donc pas de porter un jugement appréciatif sur les projets eux-mêmes et sur leur réalisation. Nous avons donc pris le parti de n'en évoquer aucun précisément, pas même pour mettre en valeur l'un ou l'autre qui nous aurait paru exemplaire, quitte à rendre ce rapport plus abstrait. Notre propos aura été de restituer les observations que nous avons faites dans le cadre qui nous était fixé, afin de faire ressortir toutes les interrogations qui méritent d'être formulées et qui permettent d'envisager d'apporter des améliorations à la mise en œuvre de Leonardo II.

Première Partie

**PRÉSENTATION ACTUALISÉE
DES SYSTÈMES DE FORMATION EN FRANCE**

1. ELEMENTS DE CONTEXTE

1.1. Formation et mobilité : deux conditions majeures pour développer la croissance et l'emploi en Europe

Depuis le début des années 90, la plupart des Livres blancs ou verts de la Commission européenne, *Livre blanc pour l'emploi, la croissance et la compétitivité* (1993), *Livre vert sur l'innovation* (1995), *Livre blanc sur l'éducation et la formation* (1995), mettent l'accent sur le rôle déterminant de la formation et de la flexibilité du marché du travail, notamment en termes de mobilité, dans la stratégie de croissance de compétitivité et d'emploi. Mais dans ces mêmes publications, elle fait un double constat : celui de l'inadaptation des systèmes d'éducation et de formation professionnelles et celui de la trop faible mobilité des personnes.

a) des systèmes de formation inadaptés

Malgré un certain nombre d'aspects positifs (élévation du niveau de formation de la population, du taux de scolarisation, de la croissance des investissements dans le domaine de l'éducation, rapprochement des systèmes éducatifs et du monde de l'entreprise...), les systèmes de formation dans les différents pays de l'Union européenne souffriraient d'un certain nombre de rigidités dont l'origine résulte pour l'essentiel :

- d'une séparation marquée entre connaissances académiques et formations techniques très spécialisées,
- d'un trop grand cloisonnement entre les filières limitant la diffusion des innovations,
- d'une trop faible attention portée aux exigences de formation tout au long de la vie.

La liste des carences des systèmes d'éducation et de formation professionnelle dressée par la Commission européenne est longue. Elles portent à la fois sur la faiblesse relative du niveau moyen de formation dans la Communauté, sur la réputation insuffisante des filières techniques, sur une intégration insuffisante de la technologie dans l'enseignement scientifique, une orientation trop limitée des femmes dans ces filières, ou encore une inadaptation des formations des maîtres. Elles tiennent également au développement encore insuffisant des systèmes et des filières de formation continue, à l'inégalité d'accès à ce type de formation et aux possibilités limitées dans ce domaine pour les travailleurs employés dans les PME.

Ces rigidités et ces cloisonnements se manifesteraient également dans des réponses inappropriées aux besoins de compétences transversales, plus générales, moins circonscrites à domaines de spécialisation, mais correspondant aux nouvelles caractéristiques des organisations productives. Dans ce contexte, la formation continue des salariés ne serait pas encore reconnue, comme elle devrait l'être, en tant qu'investissement au moins aussi rentable que les investissements physiques.

"Et pourtant, note la Commission, l'émergence de la société de l'information devrait offrir de nouveaux moyens, comme les outils informatiques de formation continue décentralisée (logiciel éducatif, formation multimédia à distance, etc.). Les PMI pourraient en bénéficier soit en se mettant en partenariat avec les grandes entreprises dont elles seraient sous-traitantes, soit en regroupant leurs efforts à l'initiative, par exemple, des chambres consulaires. L'expérience acquise dans les programmes comme FORCE et COMETT, reprise par le programme de formation professionnelle Leonardo, montre qu'il suffit de peu de chose pour faciliter le travail en partenariat des entreprises en ce domaine"².

² *Livre vert sur l'innovation*, Suppléments 5/95 p.38.

A partir du constat de l'émergence d'une société cognitive, le *Livre blanc sur l'éducation et la formation* a identifié cinq objectifs généraux :

- l'encouragement à l'acquisition et l'accréditation de compétences nouvelles,
- le rapprochement Ecole-Entreprise,
- la lutte contre l'exclusion et les dispositifs de "deuxième chance",
- la maîtrise de trois langues communautaires,
- le traitement sur un plan égal de l'investissement physique et de l'investissement en formation.

"A chacun de ces objectifs correspondent des actions d'appui que la Communauté pourrait conduire en soutien et complément des actions nationales".

b) le diagnostic d'une insuffisante mobilité

De nombreux obstacles restent posés à la mobilité des personnes comme à celle des idées ; or ces rigidités nuisent à la flexibilité du marché du travail, contribuent à son mauvais fonctionnement et constituent un obstacle à l'emploi. Des rigidités administratives rendent difficiles les changements d'établissements scolaires ou universitaires et la réalisation de stages à l'étranger. La reconnaissance transnationale des qualifications professionnelles n'a progressé que dans quelques cas isolés. Le rôle du diplôme comme mode privilégié de cette reconnaissance génère, selon la Commission, des difficultés tant pour la primo insertion que pour la mobilité professionnelle.

La valorisation des savoirs acquis tout au long de la vie n'est pas suffisamment prise en compte par les entreprises, déjà dans leur espace national. A plus forte raison elle ne s'applique pas à l'échelle européenne ce qui limite la mobilité professionnelle entre pays alors même que les entreprises se développent hors de leurs frontières nationales.

1.2. Intégration économique et monétaire : vers des concentrations géographiques à l'échelon national ?

L'appréciation des politiques menées en matière de formation et de mobilité ne peut être faite indépendamment des caractéristiques des nouvelles formes de la compétitivité et de l'intégration économique dans la mesure où ces transformations affectent profondément les traits de l'organisation productive et les stratégies de localisation des entreprises et des personnes.

Les travaux les plus récents³ sur l'intégration des espaces économiques en Europe font apparaître un risque de divergence du revenu entre pays européens, et une accentuation des disparités régionales à l'intérieur des Etats membres. Ces analyses bousculent l'objectif de cohésion économique et sociale inscrit dans le Traité depuis l'Acte unique européen ainsi que les stratégies territoriales développées aux différents niveaux géographiques dans l'Union européenne sur la base du rapport Cecchini⁴.

³ Cf. le dossier *Intégration économique et localisation des entreprises*, Economie et Statistique, 1999-6/7, ainsi que le Rapport du groupe géographie économique, *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, Commissariat Général du Plan, Economica, novembre 1999.

⁴ 1992, *Le défi. Nouvelles données économiques de l'Europe sans frontières*, Rapport issu du projet de recherche sur le coût de la non -Europe conduit par P. Cecchini, 1988.

a) des spécialisations économiques par qualité de produits

La principale hypothèse du rapport Cecchini laissait entrevoir une convergence réelle des économies européennes fondée sur l'élimination des barrières à la libre circulation des biens, services et facteurs de production à l'intérieur de la Communauté européenne. Le postulat implicite guidant cette approche était que ces mesures entraîneraient le développement du commerce intra-branche, i.e. de produits similaires, en améliorant la productivité globale et le bien être économique général dans tous les Etats, sans spécialisation marquée des pays membres. Les pays européens en retard de développement bénéficieraient ainsi d'un processus de rattrapage renforcé par les fonds structurels et des coûts de main d'œuvre favorables. Cette thèse paraissait alors pertinente, même si pour la tempérer, certains auteurs avaient pu noter que la répartition des activités en Europe pouvait être plus quantitative que qualitative, et laissait apparaître des concentrations d'activités de haute qualification. Néanmoins le cadre d'analyse était celui de la spécialisation des producteurs et non des pays.

Ce schéma semble aujourd'hui remis en cause par une série de travaux récents issus de l'économie géographique. Une première étude réalisée par Lionel Fontagné et Michel Fredenberg⁵ met en évidence que l'intensification des échanges commerciaux se réalise certes suivant un schéma intra-branche mais selon une modalité dominante, l'échange de produits différenciés selon la qualité. Les auteurs soulignent que ce processus peut conduire à une spécialisation durable des pays par qualité de produits qui risquerait d'accroître la divergence des économies et donc de remettre en cause l'objectif de convergence économique des pays membres. Cette thèse semble d'autant plus crédible que ces travaux font déjà apparaître une différenciation marquée au sein des pays de l'Union : ceux du Nord, auxquels on peut rattacher la France, étant spécialisés dans les gammes de produits plutôt hautes et ceux du Sud dans les gammes plutôt basses.

Un certain nombre d'autres travaux donnent également des indications sur le type de conséquences spatiales de l'intégration économique renforcée. Dans un rapport récent intitulé *Quel scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe ?*⁶, le Commissariat Général du Plan a élaboré un scénario prospectif de la localisation des activités dans l'Union européenne dans le nouveau contexte économique lié à la création de la zone euro. Cette analyse souligne que l'accentuation de l'intégration économique et monétaire pourrait conduire à une agglomération des activités et une accentuation des disparités régionales à l'intérieur des pays membres. Partant du double constat de la faiblesse de la spécialisation sectorielle des Etats membres et de la forte hétérogénéité régionale à l'intérieur de la Communauté, les experts proposent un scénario dit de continuité fondé, sur la combinaison des deux tendances en présence dans l'Europe des 15, escompte le maintien d'une Union constituée d'Etats globalement non spécialisés, mais la persistance voire l'accentuation des disparités régionales au sein des Etats membres sous l'impulsion d'un double mouvement de polarisation/spécialisation.

L'ensemble de ces travaux s'inscrit dans la continuité des analyses proposées par l'économiste Paul Krugman⁷ au début des années 90 qui mettait en évidence une dynamique de la concurrence fondée sur l'innovation et donc sur la différenciation des produits susceptible de favoriser l'agglomération des activités et de renforcer par là même le caractère asymétrique des chocs sectoriels (l'abaissement des coûts de transaction, en abaissant les protections naturelles face à la

⁵ Marché unique et développement des échanges, Economie et Statistique n°326-327, 1999-6/7

⁶ ainsi que le Rapport du groupe géographie économique, Commissariat général du Plan, Economica, novembre 1999.

⁷ Krugman P. (1991), "Increasing returns and Economic geography", Journal of Political Economy, vol.99, pp.483-499

concurrence conduit les entreprises à différencier leurs produits ; cette différenciation est source de concentration géographique ou métropolisation parce qu'une entreprise à produits différenciés est particulièrement sensible aux externalités positives comme les infrastructures de transport, présentes surtout près des grandes villes).

Toutefois, à la différence de Krugman, l'analyse proposée par le Commissariat Général du Plan souligne que ces mécanismes de concentration se réaliseraient essentiellement à l'échelon national, en raison de la faible mobilité du travail, de la permanence des effets frontières et des différences culturelles et linguistiques

b) les implications en termes de formation et de mobilité

Les développements qui précèdent ne remettent pas en cause les orientations générales de la Commission en matière de formation professionnelle. Ils soulignent au contraire le bien fondé du diagnostic opéré par le Livre blanc sur l'éducation et la formation et la pertinence des initiatives proposées au niveau communautaire, dans la mesure où une croissance fondée sur la capacité des entreprises à innover est fortement conditionnée par les niveaux d'éducation et de qualification de la population.

Le scénario proposé par le Commissariat général du Plan bouscule en revanche les orientations proposées en matière de mobilité : il identifie en effet des forces d'agglomération internes aux pays et un processus d'accentuation des disparités régionales à l'échelon national qui réduiraient les besoins de mobilité à l'échelon européen. Il y a là matière à débat pour la réflexion nationale et communautaire sur la mobilité et plus largement sur les stratégies territoriales menées aux différents échelons géographiques.

Une première analyse, qui a fondé les hypothèses de la Commission, a prévu un développement relativement convergent des pays européens, en favorisant la dynamique du commerce intra-branche, sans affecter profondément la répartition régionale des activités. Des besoins de mobilité, et donc de correspondance des qualifications sont ainsi apparus prioritaires, auxquels les programmes européens de formation et d'éducation ont pu apporter un début de réponse.

Une seconde analyse, celle notamment du Commissariat général du Plan, diagnostique que l'intégration européenne, par l'internationalisation du commerce comme des investissements, ne devrait pas conduire à une spécialisation économique entre les Etats membres, mais cependant accélérer les phénomènes de polarisation territoriale et de métropolisation au sein de chaque Etat. Corrélativement on assisterait à un accroissement des inégalités de développement à l'intérieur de chacun des pays européens.

Ainsi, en matière de formation professionnelle, les problèmes relatifs à la qualité des productions de biens comme de services, et de ce fait, aux progrès à réaliser dans la qualification de la main d'œuvre nécessaire, orienteront sans doute davantage les priorités à venir que ceux posés par la mobilité européenne des travailleurs. Car de telles perspectives devraient plutôt les conforter dans leur attachement à leur territoire.

L'appréciation des changements réalisés au niveau des systèmes de formation ne peut être faite indépendamment de celle des transformations des structures économiques et institutionnelles. Celles-ci semblent bien être marquées par un processus de régionalisation. Les effets de mobilité des hommes apparaissent désormais être déterminés avant tout par l'inégale répartition des activités, alors que celle-ci favorise l'affirmation de pouvoirs régionaux et locaux engagés désormais dans une compétition croissante.

2. LES TRANSFORMATIONS DES SYSTEMES FRANÇAIS DE FORMATION

Il convient, dans le cas français, de prendre en considération la distinction forte existant entre le système de formation professionnelle des jeunes et celui des adultes. Le premier associe un volet formation professionnelle intégré à la formation initiale, le dispositif d'apprentissage (comportant un contrat de travail), et des mesures relevant de la formation continue (mais souvent spécifiques aux jeunes comme les contrats d'insertion en alternance). Le second système, de formation professionnelle des adultes, concerne plus directement la question de la formation tout au long de la vie. Ces deux systèmes présentent entre eux, encore aujourd'hui, une faible articulation.

2.1. La formation professionnelle des jeunes

Elle a connu une transformation profonde à la suite de l'adoption en 1993 de la Loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, en particulier par son titre III. L'aspect le plus important concerne la régionalisation des mécanismes de décisions et plus généralement la territorialisation des actions de formation. Le transfert de l'essentiel des compétences, en ce domaine, de l'État aux Conseils régionaux s'est étalé sur cinq ans : en conséquence, le processus est désormais achevé depuis 1998.

La Loi entend donner pleine compétence aux Conseils régionaux pour organiser le dispositif d'apprentissage ainsi que les actions de formation professionnelle continue des jeunes. Elle lui confie également la responsabilité d'en assurer la coordination avec la formation professionnelle initiale. A ce titre, les Conseils régionaux ont en charge l'élaboration, en concertation avec l'État, d'un Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles des jeunes (PRDFPJ).

L'organisation de la formation professionnelle des jeunes est donc désormais le résultat d'un partenariat exercé au niveau régional entre les différents acteurs du système éducatif et de formation : services déconcentrés de l'État (particulièrement les Rectorats), les Régions, les organisations professionnelles et paritaires, les établissements scolaires et universitaires, les organismes de formation. Mais les Conseils régionaux ont au sein de ces partenariats un rôle pivot que leur a conféré la Loi quinquennale.

Toutefois, l'État conserve la pleine compétence sur le processus d'élaboration des titres et diplômes, même si les partenaires économiques et sociaux sont impliqués dans les Commissions professionnelles consultatives, et si des branches professionnelles ont pu élaborer certaines procédures de reconnaissance de qualification, comme les certificats de qualification professionnelle (CQP).

La Loi quinquennale impose que le PRDFPJ "ait pour objet la programmation à moyen terme des réponses aux besoins de formation, permettant un développement de l'ensemble des filières de formation et prenant en compte les réalités économiques régionales et les besoins des jeunes, de manière à leur assurer les meilleures chances d'accès à l'emploi." (article 52). Ce plan régional doit ainsi, en principe, assurer une cohérence programmée entre les diverses voies de formation : sous statut scolaire, en apprentissage, contrats d'insertion en alternance, actions de formation continue destinées aux jeunes. Implicitement, le développement d'une logique concurrentielle entre ces quatre voies de formation professionnelle est refusée au profit d'une solution coordonnée dont la responsabilité appartient à une collectivité territoriale, le Conseil régional.

Sur le plan financier, c'est aussi au niveau régional que sont allouées, outre les financements propres de chaque autorité publique, les ressources dont les affectations supposent une coordination et une contractualisation entre l'État et le Conseil régional : les financements liés aux contrats de Plan État-Région et ceux qui sont dépendants des Fonds structurels européens, en particulier, le Fonds Social Européen.

Les effets de ces transformations institutionnelles, liées à l'adoption de la Loi quinquennale, ont fait l'objet de deux évaluations successives par le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Elles ont été préparées par des rapports du Céreq. La seconde évaluation a été adoptée en octobre 1999⁸. Les principales conclusions sont reprises dans les paragraphes suivants. On notera, toutefois, que cette évaluation n'accorde qu'une place extrêmement réduite à la construction européenne alors qu'elle s'est attachée à traduire l'expression même des acteurs et des partenaires du système de formation professionnelle. Une des raisons tient sans doute à l'analyse réduite qui a été effectuée concernant les questions proprement financières, et donc à l'évaluation relative de la part du FSE. Il faut aussi reconnaître que la construction européenne et ses objectifs apparaissent rarement de manière explicite dans les énoncés d'objectifs des politiques régionales de formation professionnelle, hormis les références aux conditions à satisfaire pour bénéficier de concours financiers européens.

Les conclusions de l'évaluation portent sur différents plans :

a) la contextualisation des politiques de formation

Le contexte économique et démographique, la taille des régions, les difficultés relatives d'insertion pèsent sur les politiques régionales, dans le respect des évolutions visibles au niveau national.

- les évolutions nationales

Parmi les évolutions significatives on retiendra la forte augmentation des taux de scolarisation. 61,5 % de la génération 97 ont atteint le baccalauréat. Une des conséquences en est que désormais la question de l'insertion professionnelle se pose à un niveau de formation supérieur au baccalauréat (avec des conséquences plus circonscrites pour les intéressés que lorsqu'il s'agit de jeunes sans formation).

Le développement des formations en alternance, et notamment des bacs professionnels, explique pour partie ces évolutions significatives. Le diplôme reste un vecteur important d'insertion professionnelle. Le problème à venir est celui des choix à opérer, en réponse à la baisse du nombre de jeunes à scolariser et former, dans la gestion des dispositifs de formation et leur localisation, conséquence des évolutions démographiques défavorables désormais de plus en plus manifestes dans la plupart des régions.

- des disparités régionales importantes

Elles présentent toutefois des différences sensibles selon les régions qui restent confrontées de manière différentielle à ces tendances lourdes. Par ailleurs, les taux de scolarisation restent encore inégaux entre territoires, avec pour effet les difficultés d'insertion connues pour les jeunes sortis sans qualification ou avec une faible qualification du système scolaire.

b) le rôle accru de la régionalisation des politiques de formation.

Globalement, il ressort une volonté croissante des Conseils régionaux d'occuper progressivement la totalité du champ de compétences que leur a ouvert la Loi quinquennale. Mais, cette évolution s'est faite de manière diverse, seules quelques Régions ont adopté des positions qualifiées de minimalistes, alors que 15 Conseils régionaux sur 22 ont affiché de fortes ambitions. Pour ceux-ci, le

⁸ Comité de Coordination des Programmes régionaux, *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle*, dont le Rapport technique général (établi par le Céreq), quatre études thématiques et transversales sur les politiques régionales et les portraits statistiques régionaux sur la formation professionnelle et l'insertion des jeunes (par le Céreq et des centres associés), octobre 1999.

développement de la cohérence négociée entre les différentes voies de la formation doit limiter fortement la possibilité d'une option concurrentielle, et donc d'une régulation de la formation par le marché (ou de pseudo-marchés). La complémentarité perçue entre les dispositifs entraîne dans la plupart des cas le refus d'une logique concurrentielle. En particulier, le refus de privilégier certaines formes d'alternance, ce qui a néanmoins tenté certains Conseils régionaux, est la plupart du temps affirmé.

Le rapport du Céreq (1999) pour le Comité de coordination des programmes régionaux note une inflexion des référents des politiques régionales. Ils portent désormais plus sur la prise en compte des réalités économiques dans la détermination de l'offre de formation et de sa réactivité, le développement d'une logique de proximité et donc d'une inscription territoriale forte.

c) des difficultés persistantes

Elles concernent plusieurs plans qui rendent parfois difficile la réalisation des objectifs précédemment évoqués :

- le maintien d'une disjonction entre la formation initiale et la formation continue des jeunes.

Elle voit s'affronter des logiques de long terme, qui veulent trouver des réponses à ces problèmes d'évolution démographique et de réduction de la part des échecs scolaires lors des entrées dans la vie active, et des logiques de court terme, d'adaptation rapide au marché du travail ;

- la difficile identification des interlocuteurs économiques et sociaux régionaux.

"On assiste à l'émergence de nouveaux interlocuteurs économiques et sociaux, constitués comme partenaires des institutions publiques régionales. Ces nouveaux interlocuteurs complètent, d'avantage qu'ils ne s'y substituent, les représentations traditionnelles des milieux professionnels et syndicaux inégalement présents en région. Cette évolution semble compenser, sous des formes non stabilisées, l'absence de dialogue social territorial, nécessaire aux approches intégrant la formation, l'insertion et le développement territorial" note le rapport précité du Céreq ;

- la mise en œuvre difficile de la politique de formation continue pour les jeunes les plus en difficulté, dans le cadre du transfert de compétence.

L'inégal investissement des Conseils régionaux, le développement d'une politique d'emploi des jeunes de la part de l'État, ont souvent pour conséquence une articulation insuffisante des politiques d'emploi et de formation pour les jeunes sortis sans qualification. Le volontarisme de l'État ne conduit pas toujours à des options négociées.

S'y adjoint la faible lisibilité des dispositifs d'Accueil, d'insertion et d'information (AIO) soumis à des multiples contraintes, sollicitations ou injonctions, souvent contradictoires car émanant concurremment des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales, plus rarement des partenaires sociaux (mais alors dans une logique d'orientation-sélection). Après le rapport du Céreq, le rapport au Premier Ministre de G.Lindeperg⁹ a lui aussi attiré l'attention sur les besoins de cohérence nécessaire entre tous les acteurs de l'AIO.

Quoi qu'il en soit de ces difficultés, le système de formation professionnelle des jeunes a connu des évolutions très significatives qui se sont traduites par une ouverture du système éducatif qui prend mieux en compte les exigences de l'insertion dans l'emploi, sans déroger cependant aux principes

⁹ *Les acteurs de la formation professionnelle : Pour une nouvelle donne* (septembre 1999).

qui le fondent, en particulier en ce qui concerne la validation des formations par la délivrance de diplômes, et la valorisation d'une visée éducative et de culture générale qui doit accompagner la formation professionnelle.

La régionalisation, les liens territorialisés entre les acteurs et la recherche d'une cohérence entre les voies de formation sont des caractéristiques décisives pour l'évolution du système éducatif que l'on ne méconnaît plus. La valorisation des formations en alternance comme voie privilégiée de l'insertion professionnelle des jeunes est le second trait marquant des changements en cours. Elle a justifié la refonte par la loi quinquennale, en 1993, du dispositif de collecte pour la contribution des entreprises au financement de la formation. Elle n'est cependant pas parvenue à opérer la fusion envisagée des systèmes séparés de l'apprentissage et des contrats d'insertion en alternance.

Dans le cadre scolaire, *la Charte pour l'enseignement professionnel intégré*, présentée le 24 juin 1999 par le Ministre de l'Éducation nationale propose une rénovation des lycées professionnels. Elle trace la voie du Lycée du XXI^e siècle dont "l'identité ne peut désormais se concevoir qu'en partenariat avec les professions autour de spécialités identifiées, en prenant en compte la réalité de l'environnement économique de l'établissement et la demande sociale des familles".

Elle prévoit la création de véritables contrats de formation entre l'entreprise, l'établissement et l'élève. Un renforcement des liens avec les milieux économiques sera assuré par la création dans chaque établissement d'une fonction de coordonnateur chargé d'identifier les besoins de recrutement et les collaborations technologiques avec les entreprises.

Les premières mesures prises dans le cadre de cette Charte ont été rendues effectives dès la rentrée de septembre 1999.

Par ailleurs, l'Université s'est aussi fortement engagée dans la voie de la professionnalisation. D'une part, se généralisent des formations professionnalisées. Aux déjà anciens DESS, s'ajoutent désormais les IUP (instituts universitaires professionnalisés) et, déjà, les licences professionnelles. D'autre part, une nouvelle architecture des diplômes, en conformité avec les références européennes, se précise avec les nouveaux paliers "3, 5, 8". Mais, la coupure instaurée entre lycées et universités par les lois de décentralisation ne favorise pas toujours le développement le plus harmonieux de formations professionnelles de haut niveau.

2.2. La formation continue des adultes

Les résultats remarquables acquis en matière de formation initiale aggravent les divergences entre la formation des jeunes et celles des salariés plus âgés. Ils renforcent les besoins d'une adaptation rapide des dispositifs de formation continue. Ceux-ci restent largement marqués par la Loi de 1971. Pour partie, le contexte économique a changé et, avec lui, les contraintes de mobilité, les ruptures professionnelles et la précarité impliquées par la recherche d'une plus grande flexibilité de la main d'œuvre.

Le rapport sur *La formation professionnelle, diagnostic défis et enjeux*, de N. Péry, Secrétaire d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle (mars 1999), indique que, "l'abondance et la diversité des ressources en formation initiale que possèdent les jeunes actifs réduisent la nécessité pour les entreprises de construire la qualification de leurs salariés. En revanche, les employeurs tentent de lever les incertitudes sur les capacités d'initiatives et d'autonomie des jeunes diplômés face à des organisations moins hiérarchiques et plus évolutives. C'est à travers l'expérience professionnelle tout autant qu'à travers leurs titres que s'effectue cette sélection" (p.21).

Le rapport Péry peut être considéré comme le document désormais de référence pour établir le bilan de la politique de la formation professionnelle et tracer les perspectives d'action des politiques publiques en ce domaine. Il se trouve complété par le rapport du député G.Lindeperg, remis six mois plus tard et consacré aux "acteurs de la formation professionnelle", qui décline une série de préconisations afin notamment que le système français de formation continue retrouve une logique partenariale active à travers des instances renouvelées ; l'enjeu est à la fois de redonner sens au tripartisme entre l'État et les partenaires sociaux, mais aussi d'y ajouter désormais la dimension régionale. Le rapport relève à cet égard que :

- l'action des partenaires sociaux rencontre des limites persistantes. En effet, ils restent faiblement structurés au niveau territorial. La réforme des financements et la création des OPCA¹⁰ de branches et intersectoriels n'a pas accru la visibilité d'un système qui reste au contraire marqué par des conflits persistants entre organisations patronales.
- la question de la mobilité interrégionale ou internationale n'a pas encore non plus trouvé une place significative dans l'ensemble des préoccupations des décideurs publics ou professionnels, à la différence de la territorialisation des formations, dont le principe tout au moins est désormais partagé par tous, mais qu'elle devrait logiquement compléter.

L'orientation politique présente considère que l'adaptation des ressources humaines devrait conduire à placer la formation au cœur de la construction de nouvelles compétences et de nouveaux métiers et donc à faire apparaître un objectif commun aux salariés et aux entreprises. Mais le rapport Péry note que "les entreprises qui s'inscrivent dans un tel schéma sont encore peu nombreuses". La plupart seraient encore guidées par un objectif de court terme où la formation sert des logiques d'ajustement. Le congé individuel de formation, qui s'inscrit dans la durée, ne compense qu'imparfaitement cet aspect car le nombre de bénéficiaires reste faible, 22 000 personnes en 1997¹¹.

a) les limites de la formation professionnelle des salariés

Sans méconnaître les acquis du système français de formation continue, le rapport montre qu'il est confronté aujourd'hui à plusieurs limites :

- des inégalités persistantes entre entreprises, et selon les genres ou les catégories socioprofessionnelles. Les petites entreprises recourent encore très faiblement à la formation professionnelle. Les actions de formation continue concernent la moitié des techniciens et des cadres, mais seulement un ouvrier non qualifié sur six.
- les financements restent dépendants du budget de l'État ou des Conseils régionaux, voire des programmes européens (FSE), mais concernent surtout les demandeurs d'emploi et les jeunes en première insertion. Seulement 14 % de ces financements publics vont aux salariés.
- les efforts individuels de formation, difficiles à quantifier, bénéficient pour partie de financements

¹⁰ Organismes paritaires collecteurs agréés, qui ont remplacé les Fonds d'assurance formation, pour la collecte volontaire des entreprises pour la formation continue de leurs salariés, et les Organismes mutualisateur agréés, pour la collecte obligatoire de la contribution des entreprises aux formations en alternance des jeunes.

La place des contrats d'insertion en alternance (d'orientation, de qualification, d'adaptation) au sein de l'ensemble de la formation professionnelle des jeunes, mal coordonnée par les acteurs locaux, reste aussi à clarifier.

¹¹ Il s'est fortement réduit depuis que les branches professionnelles peuvent réserver jusqu'à la moitié des sommes collectées au titre du congé individuel de formation (CIF) pour financer des formations au titre du capital de temps de formation (CTF), institué par la Loi quinquennale de 1993. En 1994, avant que s'applique le CTF, il y avait eu 38 000 CIF. Et si, en 1997, il y eu 22 000 bénéficiaires du CTF, 80% ont suivi des formations pour des durées de moins de 300 heures, alors que la moyenne des CIF reste supérieure à 900 heures.

publics, mais les contributions des personnes restent encore insuffisantes.

- la disparité des dispositifs et des opérateurs en matière de lutte contre le chômage rend le système trop complexe.

Le rapport Péry insiste en particulier sur le fait que : "le développement insuffisant de la validation des acquis professionnels freine l'amélioration de la formation des demandeurs d'emploi. Beaucoup d'entre eux disposent d'une bonne expérience dans le domaine professionnel. Mais leurs acquis ont besoin d'être évalués. La validation de ces acquis leur permettrait d'accéder à un titre ou à un diplôme sans nécessairement effectuer la totalité du cursus." (p.35).

La formation professionnelle des salariés reste fortement marquée par la négociation entre les partenaires sociaux et par la régulation au sein des branches professionnelles. Elle est dépendante du climat social et de la volonté des acteurs tant patronaux que syndicaux de la faire avancer. A ce titre, elle risque de subir des effets négatifs des relations conflictuelles qui se sont développées à la suite du vote par le Parlement des lois sur la réduction du temps de travail (RTT), qui auraient pu au contraire être une occasion de renouveler la négociation entre partenaires sociaux, non seulement au niveau des entreprises mais aussi des branches professionnelles.

Par ailleurs, l'affaiblissement d'une régulation de branche au profit de négociations d'entreprises n'a pas encore produit tous ses effets, et cette évolution ne semble pas permettre une amélioration de la lisibilité du système et surtout de la transférabilité des compétences des salariés d'une entreprise à une autre. C'est pourtant une condition nécessaire à la mobilité professionnelle. Comme le note le rapport Lindeperg, une relance de la négociation de branche est souhaitable avec un lien plus fort affiché entre qualification et formation (p.31). Il ne méconnaît pas toutefois, d'une part, les difficultés de la régulation territoriale nécessaire et, d'autre part, la critique désormais conduite par le MEDEF contre la négociation de branche.

b) à la recherche d'un système plus juste socialement et plus efficace économiquement

Concernant l'accès des actifs adultes à la formation¹², le rapport Péry privilégie deux orientations principales qui devraient trouver des réponses venant tant des partenaires sociaux, par la voie conventionnelle, que, in fine, du législateur :

- Permettre à chaque salarié d'exercer un droit individuel à la formation intégrant sa mobilité

L'une des inadaptations majeures du système de formation continue français aujourd'hui, selon le rapport, tient à ce qu'il a été conçu en 1970-71, dans un contexte où le marché du travail était beaucoup moins soumis aux contraintes de mobilité. Celle-ci était alors essentiellement promotionnelle. Désormais la précarité, le chômage, les ruptures professionnelles marquent les nouvelles mobilités. Or la formation bénéficie moins à ces travailleurs qui connaissent parfois des parcours chaotiques qu'à ceux qui conservent un emploi stable. C'est pourquoi l'actualisation du droit à la formation suppose de concevoir un système de "compte individuel de formation" qui aille au-delà du capital de temps de formation¹³ et du compte épargne temps¹⁴ expérimenté jusqu'à présent.

¹² Le développement des formations en alternance est la troisième orientation majeure proposée par le rapport, mais elle n'est envisagée (trop classiquement) que pour l'accès des jeunes au travail.

¹³ Art. 40 de la loi quinquennale du 20.12.93 (Art. L. 932-2 du Code du travail), et avenant du 5 juillet 1994 à l'accord national interprofessionnel (qui élude en particulier la question des modalités de transfert du capital de temps de formation en cas de changement d'entreprise).

Deux éléments paraissent indispensables : un principe de transférabilité, lorsque le travailleur change d'employeur, pour les droits acquis à la formation et à la reconnaissance de ses compétences ; le moyen de garantir collectivement cette possibilité de transfert, par une mutualisation des ressources nécessaires pour en assurer la charge, qui ne saurait peser seulement sur le dernier employeur. L'ambition d'un tel projet est aussi de dépasser les frontières actuelles entre formations de salariés et de demandeurs d'emploi, et donc de transformer les modes actuels d'intervention publique dans le financement de la formation continue.

- Mieux prendre en compte les acquis de l'expérience professionnelle.

Etroitement liée au point précédent, la reconnaissance des compétences produites par l'expérience professionnelle concerne deux dimensions. D'une part, il s'agit d'appuyer et de renforcer les procédures de reconnaissance des compétences qui se construisent dans les entreprises. Ces pratiques doivent se développer en harmonie avec le système existant des titres et diplômes nationaux, tout en l'enrichissant. Dans le prolongement de la Loi de 1992 sur la validation des acquis professionnels pour la préparation de diplômes, dont les résultats sont jugés insuffisants, il est nécessaire de donner une autre dimension et une plus grande souplesse au système¹⁵.

D'autre part, le rapport Péry insiste sur la nécessité d'une régulation sociale pour aborder cette question de la validation des acquis et sa légitimité. La mobilisation des branches professionnelles et des partenaires sociaux est indispensable, faute de quoi les efforts consentis et les expériences risquent de rester sans signification sociale et de n'avoir que peu d'effets économiques, en particulier sur la mobilité.

2.3. Les enjeux d'une transformation du système

La France a bénéficié, il y aura de cela bientôt trente ans, d'un système de formation continue largement reconnu alors comme innovant. Même s'il a connu des aménagements notables par la suite, sa transformation est d'autant plus difficile que son impact a été fort. L'adaptation de la formation continue des actifs adultes (et non plus seulement des salariés en emplois stables) suppose aujourd'hui d'être capable de modifier ses modalités légales et réglementaires, mais aussi conventionnelles, en matière tant de droit d'accès à la formation que de droit à la reconnaissance des acquis de formation. Elle demande aussi un engagement plus clair des partenaires sociaux pour redonner à la formation sa dimension d'investissement pour l'intérêt général, "d'obligation nationale", à la fois sociale et économique, assurant la transférabilité et la circulation des compétences acquises alternativement par l'expérience et la formation continue. Ce sont deux conditions pour que les initiatives et les expérimentations en matière de formation aient un véritable effet tant sur la réalité de la formation tout au long de la vie que sur la mobilité des salariés.

Les transformations récentes les plus importantes qu'ont connues les systèmes de formation professionnelle français concernent le processus de régionalisation des compétences en matière de formation, même s'il n'a pas encore aujourd'hui produit tous ses effets. Un cadre de planification pour la formation professionnelle des jeunes est désormais clairement fixé, et placé sous la responsabilité du Conseil régional. Il se limite toutefois au public jeunes.

¹⁴ Loi du 25.7.94 (Art. L. 227-1 du Code du travail) : il est utilisé pour indemniser en tout ou en partie des congés sans solde d'une durée minimale de six mois, en particulier congé parental, congé sabbatique ou congé pour la création d'entreprise.

¹⁵ Le rapport de Virville au ministre du Travail et aux Affaires sociales (octobre 1996) préconisait la mise en place ambitieuse d'un référentiel national des qualifications et des compétences qui devait permettre leur capitalisation. Mais le projet, trop vague, n'a pas connu ensuite de concrétisation.

Deux domaines liés mériteraient des clarifications nécessaires : celui de l'articulation des politiques d'emploi et des politiques de formation professionnelle d'une part, et la réorganisation des actions menées par l'ensemble des acteurs de l'Accueil, Information, Orientation, d'autre part. Ils soulignent de manière exemplaire le risque de voir la régionalisation, paradoxalement, conduire à une déresponsabilisation des différentes autorités publiques, chacune se souciant davantage des frontières de ses compétences que de leur exercice ; chacune étant plus attentive à gérer dans le respect des règles administratives plutôt qu'à prendre des initiatives qui accompagnent et anticipent les évolutions économiques et sociales en cours.

L'autre problème posé par ce processus de régionalisation tient dans la difficulté de l'appliquer, parallèlement, à la concertation ou à la négociation entre autorités publiques décentralisées et déconcentrées d'une part, et partenaires sociaux de l'autre. C'est un enjeu clairement indiqué par le rapport Lindeperg, car cette relation tripartite, État - patronats - syndicats, à l'échelon national, sur laquelle reposait le système issu de la Loi de 1971, devrait à présent trouver des formes de transfert à l'échelon régional. Mais cette territorialisation se heurte à différents obstacles qui tiennent tant au choix de la négociation nationale de branche souhaitée par les pouvoirs publics (et simplement confortée dans la Loi quinquennale, alors qu'elle instituait la décentralisation complète des compétences publiques en matière de formation), qu'à la volonté patronale de privilégier désormais les négociations d'entreprises.

L'affaiblissement actuel de la régulation sociale et de la négociation entre les partenaires sociaux eux-mêmes est certainement un des obstacles majeurs à la détermination d'un nouveau système de formation capable d'assurer des droits transférables d'accès à la formation, et des modes de validation des acquis qui permette de construire des compétences tout au long de la vie. Ce sont là pourtant deux exigences essentielles pour que soient assurées des conditions favorables à la mobilité professionnelle des salariés.

Deuxième Partie

**MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME
LEONARDO DA VINCI 1995-1999**

Pour chacune des quatre premières années pendant lesquelles s'est appliqué Leonardo I, la France a occupé la première place pour le nombre de projets retenus¹⁶. Ceci constitue, à tout le moins, un indice global que l'information diffusée sur le programme a permis de lui assurer un écho satisfaisant, compte tenu de la hauteur des moyens offerts. Cela montre aussi que l'accompagnement des projets dans la phase d'élaboration s'est avérée suffisante pour que puisse être sélectionnée cette quantité comparativement élevée de projets estimés de qualité. Avec 438 projets pilotes, enquêtes et analyses, ou mobilité (volet II) financés, sur 2981 pour l'ensemble des pays concernés par le programme, la part des projets français a été de près de 15% (13% si l'on s'en tient aux deux premiers types de projets)¹⁷.

Ce premier constat mérite d'être détaillé, ce qui sera fait dans la partie consacrée aux résultats du programme en France. Dans cette partie relative à la mise en œuvre du programme, nous nous attacherons à examiner quelle a été l'action des structures qui avaient la responsabilité de faire connaître le programme et d'en assurer l'animation, afin de comprendre quels ont été les facteurs qui ont permis d'obtenir ce résultat globalement favorable. Nous nous attacherons tout d'abord à décrire le rôle et l'action des institutions et des structures qui avaient mission de conduire la mise en œuvre de Leonardo. Ensuite seront étudiées les représentations que les porteurs de projets, confrontés à leurs problèmes concrets de réalisation de leurs projets, se sont faites de ce pilotage et de cet accompagnement.

1. LES STRUCTURES CHARGÉES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LEONARDO DA VINCI I

1.1. Deux ministères

La conduite de la mise en œuvre du programme Leonardo est exercée en France conjointement par les ministères chargés respectivement de l'emploi et de la formation professionnelle (Direction générale de l'Emploi et de la Formation professionnelle - DGEFP) et de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur (Délégation aux Relations internationales et à la Coopération - DRIC), comme c'était déjà le cas pour certains des programmes qui ont précédé Leonardo. Leur unification en un seul programme a d'ailleurs conduit à renforcer la part prise par l'Éducation nationale au sein de ce co-pilotage.

Le rôle des deux administrations de tutelle apparaît cependant comme étant plus fonctionnel que politique. Elles veillent à ce que l'information sur le programme soit largement diffusée afin qu'il y ait suffisamment de porteurs de projets intéressés, que les projets soient à la fois de qualité et diversifiés, que les structures chargées de l'animation et de la coordination du programme soient actives. En revanche, sur le plan de la politique de formation, leur rôle semble être plutôt de veiller à ce que les priorités du programme ne soient pas interprétées de manière à interférer avec les orientations de la politique française (en matière de reconnaissance des compétences par exemple), mais on ne trouve pas de volonté visible d'orienter le choix des projets selon une logique de soutien aux priorités nationales. On en veut pour preuve l'absence d'instructions données pour privilégier des projets en co-financement bénéficiant en même temps de moyens nationaux ou régionaux (engagements de développement de la formation, aides aux formations ouvertes et à distance, etc.). Il est vrai que la procédure de sélection des projets qui donnait un poids considérable aux experts désignés par la Commission, y compris pour les projets pilotes du volet I, même s'ils étaient censés tenir compte d'éventuelles priorités nationales, laissait peu de perspectives pour qu'elles aient quelque effet.

¹⁶ Nous n'avons pu disposer de la liste des projets acceptés en 1999.

¹⁷ Ces calculs ont été établis à partir des chiffres figurant dans les répertoires publiés par les Agences françaises ; ils diffèrent quelque peu de ceux du Compendium de la Commission, pour les années 1995-97.

On peut relever encore que la DGEFP ne paraît pas avoir donné d'instructions à ses services déconcentrés pour favoriser le dépôt de projets répondant à des priorités définies, comme ce fut le cas antérieurement (développement des AUEF dans le programme COMETT¹⁸). Quant à la DRIC, elle a fait paraître chaque année au B.O. de l'Éducation nationale une note de service relayant l'appel à propositions émis par la Commission¹⁹ sans préciser quelles pouvaient être les priorités nationales d'application, à l'exception de 1996. Cette année-là en effet il était précisé que, par rapport aux priorités 1, 3 et 5 énoncées par la Commission²⁰, il convenait de favoriser les projets relatifs à une orientation et une information de qualité, ceux proposant un accès permanent à la formation, ou qui offrent des possibilités de validation des acquis professionnels ou de formation. Par rapport aux priorités 2 et 4²¹, les orientations à privilégier étaient respectivement le développement des formations en alternance et celui de la mobilité transnationale d'une part, la mise en œuvre de stratégies de formation dans les entreprises de l'autre.

Une telle discrétion présente l'avantage de ne pas soumettre les porteurs de projets au risque d'être confrontés à des injonctions qui leur paraîtraient contradictoires, entre celles de la Commission et celles qui émaneraient des autorités nationales²².

Peut-on considérer que les deux ministères ont choisi de laisser le programme se développer sans lui imposer de contraintes particulières pour s'intéresser davantage à ce que produisent les projets ? On peut le penser en considérant qu'ils ont donné leur aval à des initiatives prises par les Agences de coordination pour organiser des séminaires d'impact respectivement sur les projets de mobilité et sur les projets pilotes. Pour autant, il ne nous est pas apparu qu'au sein des ministères des réflexions soient engagées sur les enseignements qui pourraient en être retirés dans la définition des objectifs opérationnels correspondant aux politiques respectives des deux ministères. Ce n'est pas seulement l'idée de principe, mais la réalisation de certains projets qui mériterait de retenir davantage l'attention des administrations centrales ou décentralisées. Or quand bien même certains de leurs initiateurs ont été sollicités pour s'y engager, la mise en œuvre et les résultats de leur projet ne semblent plus intéresser. Cela impliquerait souvent, il faut le reconnaître, de leur accorder des moyens supplémentaires pour permettre un nouveau développement ou la diffusion de leur projet.

Relevons enfin que le Comité consultatif Leonardo, constitué de représentants des ministères concernés ainsi que des partenaires sociaux, paraît n'avoir eu qu'un rôle tout à fait formel. Il a d'ailleurs un double handicap : celui de n'avoir aucune autre attribution qui lui conférerait un minimum d'autorité, et celui de ne pas associer les Conseils régionaux, alors qu'ils disposent de la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle.

¹⁸ Association Université Entreprise pour la Formation. Sur ce point, il semble qu'aujourd'hui la position de la DGEFP soit au contraire de ne plus soutenir la pérennisation des AUEF, sans d'ailleurs envisager de favoriser d'autres structures locales opérationnelles pour le développement de projets européens.

¹⁹ Curieusement, la présentation des différentes mesures du programme ne mentionne jamais la mesure III.2.a des enquêtes et analyses, comme si les établissements de l'Éducation nationale n'étaient pas concernés par celle-ci.

²⁰ 1 : favoriser l'acquisition de compétences nouvelles ; 3 : lutter contre l'exclusion ; 5 : généraliser l'accès aux connaissances par les outils de la société de l'information dans la perspective de la formation tout au long de la vie.

²¹ 2 : rapprocher les établissements d'enseignement ou de formation et les entreprises ; 4 : promouvoir l'investissement dans les ressources humaines.

²² Il peut aussi y avoir des réticences au principe même de priorités nationales : dans le compte-rendu d'une réunion organisée par les agences de coordination, la DGEFP et la DRIC, pour établir un bilan des projets de mobilité dans Leonardo I, les représentants des porteurs de projets ont exprimé leur inquiétude à l'égard du renforcement de la décentralisation prévue pour la gestion de Leonardo II qui risquerait, de leur point de vue, de rendre les projets trop tributaires "des aléas des priorités nationales".

Mais confier le rôle de ce Comité consultatif à un organe comme le Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle²³, suppose que les attributions qui lui seraient fixées justifient qu'il y engage son crédit, de l'examen des priorités nationales au suivi et à l'évaluation de l'application du programme, et qu'on ne lui demande d'effectuer un classement annuel des projets à retenir, après leur examen par les experts, que si cette sélection est, au moins pour l'essentiel, conservée.

1.2. Les Agences nationales de coordination

Le passage d'une pluralité de programmes de formation professionnelle à l'unique programme Leonardo à partir de 1995 a eu pour conséquence que les différentes structures qui assuraient l'animation et la coordination de FORCE, COMETT, EUROTECNET, PETRA, LINGUA ont vu prolonger leur mission en tant qu'Agences nationales de coordination Leonardo. Cette multiplicité n'a manifestement pas été un frein au développement des projets en France. S'il y eut vraisemblablement des rivalités pour élargir le champ de compétences de certaines au détriment d'autres, elles sont restées confidentielles. Au contraire, les Agences se sont appliquées à donner l'image d'une collaboration efficace, que symbolise le site Internet commun.

Le poids respectif de chaque Agence au sein de cette association est très inégal :

- l'ANPE n'a suivi que des projets de mobilité correspondant à la seule mesure I.1.2.b, et donc aucun projet pilote, même parmi ceux ayant rapport à l'insertion ou à la formation des publics fragilisés sur le marché du travail ; son rôle est donc intermédiaire entre l'opérateur national et la fonction d'assistance technique ;
- l'association RACINE s'est vu confier le suivi des seuls projets enquêtes et analyses (soit 16 pendant la durée du programme) ;
- le CEFAR (Medef) a eu en charge les projets pilotes qui s'inscrivaient dans la continuité du programme FORCE et n'a donc pas eu à intervenir sur des projets de mobilité ; il a eu la responsabilité de 31% des projets pilote de 1995 à 1997.

Deux Agences dont les compétences étaient les plus larges, ont coordonné et animé à la fois des projets pilotes et des projets de mobilité, tout en pouvant s'appuyer sur des relais déconcentrés ; elles ont assuré de ce fait un rôle d'entraînement au sein du groupe des Agences :

- l'ACFCI qui disposait du réseau des anciennes AUEF qu'elle avait animé dans le cadre de COMETT, donc de réseaux locaux d'entreprises et d'universités ; l'agence a suivi 37 % des projets pilote pendant les 3 premières années du programme (surtout du volet II), et la plupart des projets de mobilité du volet II (85% suivis par elle) ;
- le CNOUS ("Leonardo Éducation") dont l'appartenance à l'Éducation nationale lui permettait de mobiliser les structures déconcentrées de cette administration ; son intervention s'est spécialisée sur le volet I, pour les projets pilote (32% des projets en 1995-97), ainsi que pour les projets mobilité dont il avait la gestion décentralisée (en partage avec l'ANPE pour les jeunes travailleurs et demandeurs d'emploi).

²³ Sa composition quadripartite, État, Régions, et partenaires sociaux, permettrait notamment d'associer davantage les Régions au fonctionnement du programme (alors que pour l'instant elles ne sont concernées, pour quelques unes qu'à titre de porteurs de projets de mobilité).

Répartition des projets pilote et enquêtes - analyses de 1995 à 1997²⁴

Mesures	ACFCI	CEFAR	CNOUS	RACINE	Total
I.1.1.a	1	1	25		27
I.1.1.b	3	8	6		17
I.1.1.c	3	1	10		14
I.1.1.d	0	1	5		6
I.1.1.e	2	1	19		22
II.1.1.a	19	30	3		52
II.1.1.b	13	22	4		39
II.1.1.c	24	3	0		27
II.1.1.d	5	1	0		6
III.1.a	13	0	3		16
III.3.a	7	6	2		15
III.2.a				15	15
Total	90	74	77	15	256

Répartition des projets mobilité de 1995 à 1998

Mesures	ACFCI	CNOUS	ANPE	Total
I.1.2.a	37	388		425
I.1.2.b		8	113	121
I.1.2.c	2	106		108
II.1.2.a	100	13		113
II.1.2.b	4	3		7
II.1.2.c	6	1		7
Total	149	519	113	781

Que les deux organismes qui ont tenu un rôle majeur dans cette fonction d'assistance technique aient acquis plus particulièrement une expérience de l'appui aux projets de mobilité (dans le cadre des programmes PETRA et COMETT), a certainement favorisé le développement de ce type de projets dans le cadre de Leonardo. On peut en revanche s'interroger sur le fait que RACINE, qui avait davantage suivi des projets pilotes dans divers programmes précédents, n'ait occupé qu'une place marginale ; quant au CEFAR, très impliqué auparavant dans FORCE, il semble avoir concentré sur une seule personne la charge de l'assistance technique qui lui revenait, avant de se désengager lorsque cette personne a pris d'autres fonctions²⁵. On ne peut éviter de se demander si les projets pilotes, en particulier relatifs à la formation professionnelle continue (mesures I.1.1.b et II.1.1.b), n'auraient pas mérité d'être davantage encouragés.

Il faut souligner que la répartition des projets entre les Agences ne s'est pas faite selon des règles d'affectation automatique mais plutôt selon un principe d'affinité. C'est davantage le statut de l'organisme promoteur qui semble avoir été déterminant, ainsi que les relations qui pouvaient avoir été établies lors des programmes précédents. Les porteurs de projet ont ainsi eu, en général, la possibilité de choisir leur agence (certains ont même pu en changer).

²⁴ Nous ne disposons pas de la répartition des projets 1998 entre les Agences.

²⁵ C'est la seule Agence qui n'ait pu nous recevoir pour un entretien.

En résumé, si la règle commune a été de ne pas poser de problème aux opérateurs, il semble qu'il y ait eu des débats internes pour que chacun puisse faire valoir ses prérogatives quant aux champs de compétences respectifs, mais aussi en raison des conceptions respectives de la mise en œuvre du programme. En effet, le rôle des relais régionaux a été appréhendé différemment selon que les Agences pouvaient ou non en actionner. C'est là une question importante pour l'organisation territoriale du développement des programmes européens sur laquelle les tutelles ne paraissent pas avoir adopté de position commune, l'Éducation nationale ayant choisi de créer, dans chaque Rectorat, des délégués académiques aux relations internationales et à la coopération, quand la DGEFP choisissait de renoncer à s'appuyer sur le réseau des AUEF à la constitution duquel il avait fortement contribué. Il reste que les efforts faits par les Agences pour publier des documents communs, ce qui leur a demandé d'y dépenser beaucoup d'énergie, les a conduit à opérer une synthèse de leurs compréhensions du programme. En ce sens leur pluralisme a permis de développer une conception ouverte de Leonardo.

Quelles qu'aient donc été les divergences qui ont pu exister, mais qui sont restées implicites, le constat global est que les Agences ont collectivement rempli un rôle déterminant dans la mise en œuvre de Leonardo. Sans doute leur intervention dans le suivi des projets a-t-elle été limitée, car à ce stade, c'est davantage le Bureau d'assistance technique de Bruxelles (BAT) qui avait à intervenir. L'action des Agences en ce domaine a surtout été de pallier les problèmes engendrés par la mise en cause du BAT puis le retrait de sa mission. En revanche, leur rôle a été particulièrement manifeste d'abord dans la phase d'information, de construction des projets, puis dans celle qui prépare leur sélection (d'autant plus lourde que les appels à propositions ont été annuels) ; il s'est avéré également essentiel dans l'appui qu'elles ont apporté à leurs tutelles pour l'animation globale du programme.

a) l'appui aux porteurs de projet

La fonction des Agences auprès des porteurs de projets est d'abord d'information à l'occasion de chaque appel à propositions de la Commission. Elle consiste d'une part en sessions d'information décentralisées en s'appuyant sur les relais régionaux que chacune peut mobiliser : pour l'ACFCI, les Chambres régionales de commerce et d'industrie, certains Conseils régionaux ou les anciennes AUEF qui ont souvent élargi leurs activités, pour le CNOUS, les services rectoraux (DARIC). L'expérience montre que les futurs promoteurs font parfois plus confiance à des intervenants des Agences nationales censés mieux connaître les arcanes d'un programme réputé complexe qu'à des interlocuteurs locaux moins régulièrement introduits à Bruxelles. Ces sessions d'information ne sont d'ailleurs qu'une introduction à des contacts individualisés pour étudier dans le détail une première version des projets.

L'information consiste donc aussi à proposer des instruments d'aide à l'élaboration des projets. Ainsi les Agences ont-elles édité collectivement des *Conseils pratiques aux nouveaux promoteurs* et un *Guide pratique de la mobilité dans Leonardo da Vinci*. RACINE a, pour sa part, conçu un guide spécifique *Construire un projet enquêtes et analyses*. Ces documents sont aussi téléchargeables sur leur site Internet.

Mais une partie plus substantielle de l'activité des Agences a résidé dans l'assistance technique à la définition et à la rédaction des projets, pour les promoteurs inexpérimentés. Si le CNOUS a proposé des ateliers d'écriture de projet de mobilité, c'est le plus souvent des interventions de conseil individualisé qui ont été assurées. Tous les projets ne se fondent pas sur une idée originale et susceptible de donner lieu à un projet à moyen terme. Il est donc nécessaire de les mettre à l'épreuve, souvent

la dimension formation est insuffisante, de même que les perspectives de diffusion. C'est toutefois l'élaboration du plan de financement dans le respect des règles de la Commission qui s'avère être la partie la plus délicate à établir.

Sans doute les promoteurs n'ont-ils pas tous besoin de cette assistance, et notamment ceux qui ont déjà fait l'expérience d'un projet ayant bénéficié d'un financement communautaire. En ce cas, le rôle de l'Agence n'était pas forcément inutile, mais se limitait alors à des vérifications essentiellement de forme et s'en trouvait donc sensiblement allégé. Or la proportion de ceux qui avaient une telle expérience paraît importante : six sur dix auraient déjà participé à de tels projets, dont quatre en ayant assuré la responsabilité²⁶.

On peut se demander à cet égard, s'il existait une règle de principe, lors de la sélection, pour privilégier les organismes nouveaux, ou au contraire ceux qui offraient plus de garanties de réussite, parce que déjà expérimentés. Nous n'avons en tout cas pas trouvé de textes qui définissent précisément sous quelles conditions, ou qui fixent une proportion entre les promoteurs réellement nouveaux, ceux dont les projets méritent d'être poursuivis ou élargis, éventuellement par un projet d'une autre nature (démultiplication ou mobilité par exemple), ou les "récidivistes" qui gardent néanmoins le droit de présenter un nouveau projet.

Ensuite, la phase de sélection des projets mobilise considérablement les Agences car s'il ne leur appartient pas d'intervenir dans le choix des projets, ce sont elles qui, après avoir fait le tri des dossiers formellement éligibles, doivent assurer la répartition des dossiers entre les experts qui auront à les évaluer. Cette attribution des dossiers aux experts est une opération lourde de conséquences puisque leur avis ne peut a priori pas être contesté. Pour autant, ces avis ont pu parfois paraître injustes ou incompréhensibles. En ce cas, ces experts ne se sont plus vu demander d'examiner de nouveaux dossiers, tandis que les promoteurs ont été invités à représenter leur dossier l'année suivante. Il faut donc s'assurer que tel expert est effectivement compétent pour analyser un projet en connaissance de cause. Or il semble que le nombre d'experts retenus sur la liste arrêtée par les deux ministères n'offre pas toujours les ressources attendues pour apprécier la pertinence des projets dans leur spécificité.

Une liste de 42 personnes nous a été communiquée où l'on remarque une volonté d'assurer une représentation des différentes parties institutionnellement concernée par le programme : 16 appartiennent à l'Éducation nationale (dont 6 à l'administration centrale), 7 sont de l'ANPE ou de l'AFPA, s'inscrivant donc dans la logique emploi de la DGEFP, 5 ont été proposés par l'ACFCI, 2 viennent d'autres ministères concernés par Leonardo, 2 représentent les partenaires sociaux, enfin 10 personnes viennent d'entreprises, ou sont des consultants, voire même sont d'anciens porteurs de projets.

Après la sélection des projets, le rôle des Agences auprès des promoteurs se trouve réduit puisque le suivi des projets était assuré directement par le BAT (à l'exception des projets de mobilité du volet I). Néanmoins, elles sont encore sollicitées lorsqu'il s'avère nécessaire de revoir des budgets qui ont été réduits par la Commission. Ceci paraît avoir été la règle générale, ce qui entraîne aussi une révision du programme de travail. De même, il est souvent fait appel à elles lors de la rédaction des rapports intermédiaires et finaux qui représente, pour beaucoup de promoteurs, un travail considérable, car ils peuvent avoir éventuellement pour sanction une réduction du financement communautaire.

²⁶ Parmi les porteurs de projets qui ont répondu à notre questionnaire (160 sur 313 projets pilotes ou enquêtes et analyses de 1995 à 1998), on observe que 62 déclarent avoir déjà conduit un projet dans le cadre d'un programme européen, et 33 avoir été partenaire de l'un d'eux.

b) l'animation du dispositif et l'appui aux ministères

Dans quelle mesure les Agences ont-elles tout de même participé à la sélection des projets ? Le Comité consultatif Leonardo français, composé de représentants des différents ministères concernés par la formation professionnelle et des partenaires sociaux, qui est tenu informé des résultats de la sélection finale et auquel sont présentées les évaluations de la réalisation des projets, ne semble pas intervenir dans le classement des projets proposés à Bruxelles. En revanche, les Agences accompagnent les représentants des deux ministères de tutelle aux réunions bilatérales avec les représentants de la Commission et du BAT pour défendre les projets français. On peut en déduire que même au titre de la procédure 1, le classement des projets au niveau national n'a que peu d'importance, en raison notamment des écarts souvent importants entre les appréciations des experts nationaux et ceux désignés par Bruxelles.

Les Agences remplissent par ailleurs indiscutablement une fonction d'expertise technique quant au fonctionnement et à la conduite du programme auprès des deux ministères de tutelle. Ainsi, outre les bilans réguliers qu'elles ont à produire pour que les ministères puissent les transmettre à la Commission, il leur appartient de formuler des propositions d'amélioration du programme, comme il leur revient de prendre des initiatives pour faire procéder à des évaluations globales des projets.

Concernant les bilans établis à l'occasion de chacune des campagnes d'appel à propositions, il faut souligner que les Agences en ont assuré une diffusion large à travers la publication de la Lettre Leonardo France qui a connu 7 numéros. La seule réserve qui peut être formulée à propos de cette lettre est l'absence d'expression des représentants des ministères : elle aurait pu être un signe donné de l'intérêt qu'ils portaient au programme et aux projets qu'ils avaient suscités. Cette même absence est à relever dans les répertoires des projets français que les Agences publient chaque année.

En matière d'évaluation des effets et résultats du programme, les Agences ont organisé d'abord un séminaire dit d'impact relatif aux projets de mobilité qui a permis d'inviter des responsables de la mise en œuvre du programme dans les autres pays européens et des représentants de la Commission à s'exprimer devant les porteurs de projets. Des représentants des ministères français y ont cette fois participé. Même si la logique de valorisation et de promotion paraît avoir été plus manifeste que la démarche d'évaluation, ce fut une première occasion de formuler publiquement un certain nombre d'interrogations sur les effets réels possibles des projets de mobilité. Cette initiative a été ensuite complétée par une étude commandée par les Agences au consultant Quaternaire sur l'impact des projets de mobilité pour la France sur la période 1995-1997.

Pour les projets pilote, une démarche différente a été adoptée. Des experts ont été sollicités pour étudier l'ensemble des projets qui relevaient d'une même thématique et analyser les apports des projets pour les politiques de formation professionnelle dans ces domaines. Quatre thèmes ont été retenus : l'alternance, la validation des acquis, l'orientation-insertion, la formation tout au long de la vie. Ces thèmes correspondaient à des enjeux explicitement privilégiés par la politique française (cf. les priorités nationales énoncées dans la note de service de l'Éducation nationale sur la mise en œuvre du programme pour 1996). La présentation de ces rapports a été faite dans le cadre d'un séminaire d'impact, le 15 mai 1998.

L'intérêt du travail ainsi produit a permis aux Agences d'obtenir de la Commission des moyens pour engager en 1999 de nouvelles études sur 7 thèmes cette fois. Demeure toutefois la question de savoir qui tirera parti des conclusions de ces études, les autorités nationales ou la Commission ? A moins que ce ne soient des promoteurs qui y trouvent des idées pour de nouveaux projets. Mais en

ce cas, on ne peut en attendre d'effets significatifs rapides sur le système français de formation professionnelle.

1.3. Le rôle des relais territoriaux

L'intervention de relais territoriaux pour la mise en œuvre du programme ne fait pas l'objet d'une stratégie clairement établie. On a déjà souligné qu'entre les Agences de coordination des divergences semblent avoir existé à cet égard, fondées sur la possibilité qu'elles avaient de s'appuyer effectivement ou non sur un réseau d'opérateurs territoriaux. Mais la question centrale est celle de la prise en compte, dans la mise en œuvre nationale du programme, des compétences dévolues aux Conseils régionaux dans le système français de formation professionnelle. Entre ceux-ci et les ministères, il ne saurait y avoir de relations de subordination du type maîtrise d'ouvrage par rapport à une maîtrise d'œuvre.

Le compromis empirique qui a été plus ou moins adopté a combiné trois procédures. Pour les projets relevant de la formation initiale, on restait dans une logique de politique nationale s'appuyant sur les services rectoraux. Pour les projets de formation continue, d'un côté le CEFAR constituait le relais d'une démarche de diffusion par la voie des branches professionnelles, de l'autre l'ACFCI permettait de mobiliser à la fois le réseau des chambres consulaires et plus spécifiquement celui des AUEF, spécialisé dans la promotion des programmes européens de formation, les deux coïncidant souvent.

Dans le programme COMETT, les AUEF étaient des structures légères financées à la fois par le programme et par des concours du ministère chargé de la formation professionnelle, parfois des Conseils régionaux. Elles étaient tantôt constituées au sein des Chambres régionales de commerce et d'industrie, tantôt érigées en structures autonomes associatives. Dès lors qu'elles n'ont plus bénéficié d'un financement pour leur fonctionnement au titre de Leonardo, elles ont souvent cherché des ressources soit en devenant porteurs de projets mobilité pour le compte d'universités ou de Conseils régionaux, mais aussi de projets pilotes, soit en élargissant leur activité comme assistant technique aux candidats à des programmes européens (notamment PIC du FSE).

Ces structures, qu'elles aient gardé le nom d'AUEF ou qu'elles en aient changé, demeurent des opérateurs techniques qui ont permis aux autorités publiques en région (Conseils régionaux et DRTEFP) de trouver un relais neutre pour s'impliquer, tout en évitant d'être confrontées à des conflits de compétences. Ces solutions pragmatiques, cependant, témoignent à la fois de l'utilité de l'intervention d'acteurs publics régionaux et de la précarité des solutions adoptées. Elles mériteraient incontestablement de s'appuyer sur un cadre institutionnel clarifié précisant le rôle des deux ministères concernés et de leurs services déconcentrés d'une part, et des Conseils régionaux d'autre part. L'agence nationale de coordination (qui sera vraisemblablement unique pour Leonardo II) devrait pouvoir s'appuyer sur des structures d'assistance technique constituées sous la responsabilité des Conseils régionaux, en concertation avec les Rectorats et les DRTEFP.

2. L'AVIS DES PORTEURS DE PROJET

Nous avons cherché à compléter les explications qui nous ont été fournies par des représentants des ministères directement concernés et des Agences françaises de coordination en interrogeant les porteurs de projet eux-mêmes sur leur représentation de l'assistance technique qui leur a été apportée, et plus largement sur les conditions d'application du programme en France. Globalement, le constat est que les porteurs de projets se sont trouvés confrontés à des difficultés administratives et financières considérables face auxquelles l'appui fourni par les Agences de coordination s'est avéré souvent utile (pour débloquer des versements), mais cependant insuffisant pour les lever (dans le

cas d'une décision de réduction du solde). Les problèmes proprement liés à la réalisation des projets²⁷, objectifs trop ambitieux qu'il fallut revoir, difficultés techniques, aléas dans les partenariats, sont apparus très souvent secondaires comparés aux problèmes relatifs au respect des règles de gestion et aux démarches nécessaires pour obtenir les versements attendus.

Nous avons rencontré en fait deux types de porteurs de projet : ceux qui trouvent qu'un projet Leonardo est extrêmement lourd à gérer et qui le regrettent en déclarant ne plus vouloir en faire l'expérience ; et ceux, au contraire, qui acceptent cette lourdeur en estimant qu'elle résulte d'un encadrement des projets certes contraignant, mais utile voire nécessaire. Il reste que les avis concordent sur un point : si le formalisme administratif est respecté, il est demandé que la Commission tienne en retour ses engagements, en particulier quant aux délais de paiement.

Les problèmes de mise en œuvre du programme, récurrents au niveau des porteurs de projets, peuvent être regroupés en deux catégories : les relations avec les Agences et le BAT Leonardo d'une part et l'application des critères de Bruxelles d'autre part.

2.1. Les relations avec les Agences françaises de coordination et le BAT Leonardo

Les relations des responsables de projets avec les structures d'assistance technique (ou de coordination) communautaire ou françaises, peuvent être abordées sous trois aspects distincts : les incidences sur les promoteurs des procédures de sélection des projets ainsi que des réductions budgétaires opérées ensuite ; la compréhension du rôle des Agences françaises de coordination et du BAT Leonardo ; et enfin les complications financières résultant des délais de versement des fonds.

a) Procédures de sélection des projets et réductions budgétaires

Le premier point sur lequel s'interrogent les porteurs de projet porte sur la sélection des projets. Les procédures (de types 1 et 2) ne leur apparaissent pas toujours clairement. Ainsi, la contribution des Agences françaises de coordination dans ces procédures de sélection ne sont pas évidentes à comprendre : ont-elles une responsabilité dans le classement des projets et dans la variation du nombre de bourses, dans le cas des projets de mobilité ? Pour beaucoup de promoteurs, l'existence de cinq agences françaises de coordination est simplement ignorée. Ils semblent limiter l'intervention française à une seule agence : celle avec laquelle ils sont en contact. Se pose en outre le problème du rapport de l'Agence qui suit leur projet avec le BAT Leonardo et la Commission, de leurs rôles respectifs et du pouvoir dont dispose l'Agence française face au BAT.

Ainsi, les porteurs de projet ont du mal à comprendre ce qui a conduit à la sélection ou au rejet d'un projet, comment et par qui a été défendu leur projet. Ce point est à mettre en relation avec la question des choix et des orientations implicites des instances françaises et européennes qui assurent le pilotage de Leonardo.

On constate également une incompréhension notoire des justifications aux réductions budgétaires décidées par rapport aux budgets présentés par les porteurs de projet dans leur dossier de candidature. Il s'avère que ces réductions budgétaires, de l'ordre de 25% à 30% par rapport à ce qui a été demandé, sont jugées, par les promoteurs, comme systématiques et non fondées par rapport à leur propre projet. Les porteurs de projet affirment toujours avoir été tenus dans l'ignorance des motifs de

²⁷ Ils seront abordés dans la 3^e partie de ce rapport consacrée aux résultats et impacts.

ces restrictions²⁸. Or elles peuvent avoir des effets non négligeables sur le déroulement et sur les résultats des projets. On remarque, et on y reviendra dans la partie III, que très souvent ces réductions budgétaires ont notamment pour effet la suppression de la dernière phase du projet : la dissémination. Un porteur de projet nous a déclaré avoir pris la précaution d'anticiper cette diminution du financement (ce qui suppose tout de même d'élaborer un alibi crédible), parce qu'il en avait déjà fait l'expérience, mais la plupart des autres affirment au contraire en avoir été surpris et contrariés : cela a perturbé la mise en route de leurs projets en les contraignant à redéfinir profondément avec leurs partenaires leur programme de travail, une nouvelle affectation des moyens et même parfois leurs objectifs.

b) Rôles respectifs des Agences françaises de coordination et du BAT Leonardo

Une constatation préliminaire est que la position fonctionnelle des Agences de coordination est très faiblement perçue par les porteurs de projet. S'il apparaît toutefois qu'elles ont un rôle qui s'avère utile voire même déterminant dans la phase d'élaboration du projet, leur intervention est moins manifeste dans la phase de leur réalisation (elle paraît plus forte pour les projets qui relevaient de la procédure 1). Ceci corrobore la description donnée par les Agences de leur action présentée précédemment : les porteurs de projet reconnaissent que le rôle des Agences est important, voire très important, dans la phase d'élaboration du projet, en particulier dans la construction du budget prévisionnel du projet²⁹. Mais ils déclarent aussi n'avoir ensuite que des relations épisodiques avec leur Agence pendant la réalisation du projet. L'essentiel se joue alors à Bruxelles, au BAT, où se prennent les décisions. L'Agence est en principe informée de l'avancement du projet, et des négociations avec le BAT. Parfois on lui demande conseil pour la rédaction d'un rapport (intermédiaire ou final), ou on l'appelle à l'aide pour plaider le déblocage du dossier administratif et financier qui permettra au projet de reprendre son cours.

Toutefois, une critique revient régulièrement à l'encontre des Agences : elles se contenteraient de répondre à des demandes des porteurs de projet, alors qu'on pourrait attendre d'elles une démarche plus active d'information, de conseil, relatif aux problèmes auxquels les porteurs de projet sont ou vont être confrontés, et de promotion non seulement du programme mais aussi des différents projets français. La diffusion des répertoires annuels des projets ne leur paraît pas suffisant pour engager des contacts avec des équipes travaillant sur des sujets voisins.

On n'insistera pas sur les effets de la fermeture du BAT Leonardo qui a conduit certains porteurs de projet à se trouver totalement isolés, les Agences n'ayant que partiellement repris les attributions du bureau bruxellois. Les liens personnels qui pouvaient exister entre certains porteurs de projet et des personnes du BAT ont été remplacés par des relations administratives où les Agences françaises tenaient un rôle d'intermédiaire vis-à-vis des services de la Commission, mais sans pouvoir répondre aux besoins que rencontraient les responsables de projets. Il semble en particulier qu'après cette fermeture, la prise de relais pour la collecte des rapports (d'étapes ou finaux) par les Agences françaises ait été difficile ; dans un certain nombre de cas, les rapports envoyés par les porteurs de projet auraient été perdus ; les contractants, qui ont été informés de cette perte dans des délais parfois longs, ont été ainsi amenés à renvoyer le rapport, parfois jusqu'à trois fois, nous a-t-il été assuré.

²⁸ Pour notre part, nous n'avons pu savoir si ces réductions traduisaient un compromis permettant de financer davantage de projets, ou l'application d'un principe de suspicion selon lequel tout projet serait forcément surévalué.

²⁹ Les questionnaires qui nous ont été retournés par les promoteurs de projets pilote ou enquêtes et analyses font apparaître que pour 22% d'entre eux, la contribution des agences a été déterminante dans la phase d'élaboration, pour 42% elle a été utile, alors que pour 24% elle n'a été que secondaire. Dans la phase de réalisation, il n'y a plus que 9% qui estime que leur concours a été déterminant, 47% qu'il a été utile, et 32% qu'il a été secondaire.

c) Complications financières résultant des délais de versement des fonds

Les retards financiers se sont avérés très handicapants ; en effet, malgré l'accord donné par la Commission sur la conformité des rapports (intermédiaires ou finaux), les soldes financiers ne sont versés que dans un laps de temps jugé inadmissible et paralysant par les porteurs de projet (parfois au bout de 18 mois, les soldes ne sont toujours pas versés !). Ceci peut conduire, dans le cadre d'un retard de paiement en cours de projet, d'une part à des retards ou à des arrêts dans la réalisation des projets (il est en effet difficile de motiver les partenaires à continuer le travail s'ils n'attendent pas de financement possible des dépenses nécessaires) et, d'autre part, à des dysfonctionnements financiers du porteur de projet si sa trésorerie ne permet pas les avances de fonds nécessaires au paiement des dépenses déjà effectuées ou le pré-financement de la poursuite du projet avant le versement de la suite des fonds européens. Ces problèmes de trésorerie ont pu conduire telle petite structure à devoir réduire son personnel et licencier un salarié qui n'était pas lui-même impliqué dans la réalisation du projet.

Ces difficultés financières, permanentes tout au long de l'exécution du programme Leonardo, se sont avérées critiques lors de la fermeture du BAT de Bruxelles. Tous les phénomènes présentés antérieurement ont été de ce fait aggravés.

2.2. Difficile application de certains critères de Bruxelles

Un deuxième aspect des difficultés rencontrées par les promoteurs dans la mise en oeuvre de leurs projets concerne l'application des critères administratifs et financiers de la Commission. Dans un premier temps, nous verrons quelques conséquences de l'application de ces critères, pour évoquer ensuite plus spécifiquement les problèmes de ventilation financière.

a) L'application des critères

La première remarque porte sur l'information donnée par la Commission et éventuellement relayée par les Agences françaises de coordination. Qu'il s'agisse des instructions relatives au lancement des projets (les différents appels à candidatures) ou de celles concernant le contenu des rapports (intermédiaires ou finaux), aux critères impératifs de gestion des projets ou aux pièces justificatives à fournir, la Commission fournirait les directives beaucoup trop tard pour que les porteurs de projet aient le temps de s'y préparer dans de bonnes conditions.

Concernant la gestion au jour le jour des projets, les porteurs de projet sont unanimes sur un point : le temps passé à la rédaction des rapports (intermédiaires ou finaux), et en particulier à la collecte des pièces nécessaires à la rédaction de la partie financière, est considérable (trop important pour beaucoup). L'exemple type cité par de nombreux porteurs de projet concerne la collecte des titres de transport des partenaires. Pour résoudre ce type de problème, certains porteurs de projet ont décidé de centraliser la gestion même des dépenses de ce type, ce qui fut dans certains cas modérément apprécié par les partenaires. Des problèmes de fonctionnement administratif peuvent ainsi conduire à de sérieuses tensions susceptibles de mettre en cause la qualité des relations au sein du partenariat.

Un deuxième type de problèmes porte sur le recours à des prestataires, surtout lorsque les porteurs de projet ont dû faire appel à la sous-traitance pour résoudre des problèmes techniques (liés par exemple à l'utilisation des nouvelles technologies de communication) qu'ils n'avaient pas prévu dans le cadre de la fabrication des produits (de type CD Rom par exemple). De manière plus générale, le recours à la sous-traitance (c'est-à-dire à travers un contrat d'achat d'une prestation précise) est

jugé comme insuffisamment pris en compte au niveau budgétaire. Inversement, l'impossibilité de faire admettre des dépenses estimées en un pourcentage de dépenses de fonctionnement pour l'usage de locaux ou de matériels appartenant au promoteur ou à un partenaire, conduit à des comportements parfois plus dépensiers, en faisant appel à des prestataires externes qui produisent des factures³⁰.

Un troisième type de problèmes concerne la traduction des sous-contrats. En effet, seule une version en anglais existe, ce qui est parfois problématique, en particulier lorsque le partenariat concerne des pays prioritaires (type PECO, ...). Ceci génère de nombreux aller-retour entre le porteur de projet et ses partenaires qui ne seraient pas indispensables et qui font perdre beaucoup de temps et d'énergie.

Plus globalement, certains promoteurs déplorent que la réalité du travail qu'ils ont effectué ne soit pris en compte que lorsqu'il est jugé insuffisant au regard des moyens qui leur ont été accordés. Mais en particulier lors de la remise du rapport intermédiaire, tant pour l'établissement du montant du solde de la première période que pour le versement de l'avance de la seconde tranche, il semble qu'aucune évaluation favorable du travail accompli, lorsqu'il le mérite, ne permette de faciliter et d'accélérer le traitement du dossier financier. D'où il ressort en définitive un fort sentiment de désintérêt de la Commission pour l'action et les productions des promoteurs, dont la raison d'être leur semble alors avant tout de permettre au programme Leonardo d'exister administrativement pour lui-même, au lieu de favoriser la viabilité de projets.

b) Problèmes liés à la ventilation des budgets

La première critique porte en fait sur l'extrême rigidité des budgets prévisionnels. En effet, tout écart de plus de 5% par rapport à ce qui avait été prévu doit être justifié. Or demander aux promoteurs d'être capable de construire un budget pluriannuel d'une telle précision, pour des projets qui ont a priori un caractère expérimental, paraît d'une rigueur extrême.

La deuxième critique porte sur les tarifs "type" sur lesquels se base la Commission (en particulier pour les journées de salaires comptabilisées, mais également au niveau de la prise en charge des déplacements dans les projets de mobilité par exemple). Certaines fois, ces tarifs sont relativement éloignés de la réalité et ne permettent pas aux participants de rentrer dans leurs frais.

Une autre dimension de ce problème concerne la prise en compte des coûts salariaux. Seules les heures supplémentaires peuvent être intégrées dans les frais de salaires pris en charge par le programme. Si cela ne pose pas (ou tout au moins peu) de problèmes pour les structures de type privé, il n'en va pas de même pour les institutions publiques. Il est en effet difficile de financer des heures supplémentaires dans ce cadre pour les personnels titulaires.

Enfin, une troisième critique porte sur la sous-évaluation par la Commission des frais de gestion (jugés beaucoup trop faibles en particulier dans les projets de mobilité). L'obligation de facturation et le pourcentage contractuel faible alloué par la Commission oblige les structures à financer sur leurs fonds propres le fonctionnement des projets Leonardo.

c) Une demande d'ajustement des règles de gestion du programme

Devant cette avalanche de critiques, rappelons quelles traduisent l'expérience de porteurs de pro-

³⁰ "Les règles de Bruxelles nous incitent à faire des frais", selon un porteur de projet rencontré.

jets. L'expression de beaucoup d'entre elles manifeste davantage une demande de simplification et de rationalisation de certaines dispositions et habitudes bruxelloises qu'une volonté de remise en cause de Leonardo. Il n'y a en réalité pas de contestation forte du programme, et on reconnaît au contraire souvent aux instances communautaires une légitimité à vouloir savoir comment les fonds européens sont utilisés. Toutefois, certaines règles peuvent poser en l'état des problèmes aux porteurs de projet alors qu'une modification à la marge des dispositions européennes pourraient grandement faciliter la gestion des projets pour les contractants.

Des problèmes persistent. D'une part, les porteurs de projets souffrent de la lourdeur des suivis administratifs et budgétaires³¹. D'autre part, les vérifications portent surtout sur la conformité aux règles financières. De ce fait, il y a multiplication de demandes de justificatifs comptables qui viennent bloquer la poursuite des projets. En revanche, il ne semble y avoir aucune reconnaissance du travail effectué et des productions réalisées ("sur le contenu, on vous fait confiance"). Cet aspect va même plus loin, et on peut se poser la question de la sélection des projets, lorsque les porteurs de projet eux-mêmes se demandent a posteriori pourquoi leur projet a été accepté alors qu'ils se rendent compte qu'il n'est pas réalisable tel qu'il avait été prévu (incompatibilité entre les objectifs visés et les moyens prévus).

Dans un registre similaire, les porteurs de projet sont contraints de justifier du moindre élément (en particulier financier). De ce fait, les procédures sont tellement administratives, qu'on perd de vue les objectifs même du projet. Il y a très souvent, spécialement pendant la première partie du projet, un décalage très important entre les efforts nécessaires pour ajuster le projet à la réalité, parvenir à une compréhension réciproque entre les partenaires, et les résultats obtenus qui restent encore relativement modestes. Or en même temps il est requis de rendre compte de façon minutieuse de ce qui a été réalisé comme de l'usage fait des moyens européens, tâche consommatrice d'un temps considérable.

Toutefois, certains porteurs de projet reconnaissent aussi l'effet bénéfique du rapport d'étape qui permet de s'arrêter à un moment donné dans le travail et de faire le point sur ce qui a déjà été réalisé. Il leur permet d'en voir l'état d'avancement et les oblige à mettre en évidence ce qui, malgré tout, a déjà été atteint ou produit.

3. Conclusion

Il ressort de nos observations sur la mise en œuvre de Leonardo en France deux aspects essentiels qui appelleraient des réponses ; l'un concerne le pilotage et l'animation, l'autre relève des règles et des procédures du programme lui-même.

Sur le premier point, nous estimons que les Agences se sont vu déléguer, de fait, une responsabilité à conduire l'application du programme qui incomberait aux départements ministériels concernés et à une instance consultative mieux reconnue, dont l'avis est réellement sollicité, et qui associe les autorités publiques qui ont la compétence en matière de formation professionnelle continue, i.e. les Régions. Malgré tout, elles ont pris des initiatives intéressantes pour donner une visibilité nationale à Leonardo : édition d'un répertoire annuel des projets, d'une lettre, ouverture d'un site Internet (quoiqu'il ne soit plus mis à jour depuis plusieurs mois), organisation de séminaires. Globalement, elles ont permis que des projets nombreux bénéficient de ce financement communautaire.

³¹ Notre évaluation s'en est trouvée d'ailleurs quelque peu perturbée : les porteurs de projet sont relativement méfiants à l'égard de tout ce qui traduit une intention d'investigation de Bruxelles, tout en ayant la prudence de ne pas trop le montrer.

Elles n'ont toutefois pas pu suppléer l'absence d'orientations nationales qui auraient pu être énoncées, moins sans doute en termes de sujets privilégiés comme prioritaires que d'équilibres à respecter entre les mesures ou entre catégories de porteurs de projets (entre promoteurs nouveaux et ceux dont les projets méritent des prolongements, par exemple, ou entre ceux dont les projets ont un caractère plus expérimental et ceux qui offrent des perspectives d'impact vraisemblables³²). Ce souci de pondération a certainement été appliqué de façon pragmatique, mais ses critères n'ont pas été explicitement définis ni publiés.

Quant à leur fonction proprement dite d'assistance technique, elle s'est concentrée sur les aspects de gestion administrative et financière, en raison d'ailleurs de l'importance que leur accorde la Commission. Il aurait été souhaitable pourtant qu'elles puissent aussi assurer un accompagnement des projets dans leur réalisation, dans la résolution des problèmes posés par l'animation des partenariats et par les autres aléas pouvant conduire à des révisions d'objectifs.

On pourrait penser que certains projets méritent un intérêt particulier, qu'ils offrent des perspectives d'impact avec des enjeux importants, tout en étant portés par des promoteurs relativement inexpérimentés ou aux moyens limités. Un suivi plus étroit paraîtrait alors justifié pour s'assurer qu'ils atteignent leurs objectifs. Mais cela suppose que les Agences aient bien mission de le faire (ce qui, en outre, irait à l'encontre d'une logique de rigoureuse concurrence entre les porteurs de projets sur le marché de la formation).

Par ailleurs, le fait que les Agences aient été cinq n'a jamais été considéré que comme un compromis pour assurer la transition avec les programmes qui ont précédé Leonardo, et il n'en a pas été réellement tiré parti. Cette situation pouvait offrir l'avantage de permettre une spécialisation de leurs interventions, mais elle ne s'est traduite que par le cantonnement de l'ANPE et de RACINE au suivi, pour chacune, d'une seule mesure, tandis que les trois autres Agences remplissaient les mêmes fonctions pour des porteurs de projets non réellement différenciés.

Sur le deuxième point, qui n'est plus spécifiquement national, nous avons pu constater l'emprise considérable des règles de gestion à observer qui deviennent parfois pour le porteur de projet une préoccupation plus importante que l'atteinte des objectifs sur lesquels il s'est engagé. Le bon fonctionnement du programme ne peut pourtant être une fin en elle-même. Or les promoteurs finissent par perdre leur capacité d'invention et d'expérimentation en devant s'inscrire dans une logique de conformité, qui exige qu'ils respectent scrupuleusement les termes de leur engagement initial : toute modification appelle des négociations laborieuses pour obtenir l'aval préalable du BAT, entraînant souvent des interruptions dans la réalisation des projets. Ce ne sont manifestement pas des conditions optimales pour mettre en œuvre un programme dont l'ambition est de susciter l'innovation.

Les solutions pertinentes sont indiscutablement délicates à arrêter, car il s'agit de concilier la nécessaire transparence dans l'utilisation de fonds publics avec la possibilité d'opérer des changements par rapport au projet tel qu'il a été défini à l'origine. Sommairement l'alternative nous paraît être entre le maintien d'une gestion centralisée où contrôle et évaluation se font a posteriori et non en cours de réalisation, et la délégation du pouvoir de négocier les aménagements des projets à des instances décentralisées, si l'on choisit le principe de l'autorisation préalable aux modifications des projets.

³² En revanche les partages fondés sur le statut des porteurs de projets paraissent plus discutables, ne serait-ce que pour cette raison simple qu'il est, à l'expérience, très difficile d'opérer une classification pertinente tenant compte du statut réel et non pas seulement formel.

Troisième Partie

**RÉSULTATS ET IMPACTS DU PROGRAMME
LEONARDO DA VINCI 1995-1999**

L'évaluation du programme Leonardo que nous avons menée est fondée sur quatre sources d'information :

- la présentation des projets français fournie par les répertoires annuels publiés par les Agences de coordination françaises³³, complétée par celle du Compendium 1995-1997, CD-Rom édité par la Commission ;
- un questionnaire que nous avons établi et qui a été envoyé par les Agences de coordination à l'ensemble des porteurs de projets pilotes ou enquêtes et analyses ; ceci nous a permis de recueillir les avis de 160 promoteurs sur différents sujets relatifs aux thèmes que nous allons aborder (cf. en annexe, le texte du questionnaire et les données sur la répartition des répondants par mesures, par régions et par année de contrats).
- des entretiens semi-directifs avec des promoteurs ; nous avons rencontré en tout 43 porteurs de projet avec lesquels nous avons développé un certain nombre de points abordés dans le questionnaire. Ces informations concernent ainsi 36 porteurs de projets pilotes ou enquête et analyse, et 16 de projets de mobilité (cf. en annexe la répartition des porteurs de projets rencontrés).

Description du questionnaire

Il peut être divisé en quatre grands thèmes :

1. une description du projet

Son numéro, son titre, des informations sur l'organisme qui le gère, ses dates de début et de fin (effective ou prévisionnelle)

(Questions 1 à 8)

2. l'amont du projet

Ses origines et ses enjeux pour l'organisme

(Questions 9 et 10)

3. le déroulement du projet

Le partenariat, la contribution du programme à l'existence du projet, la contribution des Agences françaises de coordination, les réorientations éventuelles et les difficultés rencontrées (techniques, partenariales ou administratives et financières)

(Questions 11 à 16 et 18)

4. Le quatrième thème traite de l'aval du projet

Son bilan ainsi que la poursuite envisagée (que ce soit avec les mêmes partenaires ou dans le cadre du programme Leonardo)

(Questions 17, 19 et 20)

- les rapports d'étapes ou finaux que nous ont envoyés³⁴ les promoteurs ; sur les 160 porteurs de projets qui ont répondu à notre demande, nous avons collecté 50 rapports finaux et 58 rapport intermédiaires.

Notons d'ores et déjà deux points concernant cette évaluation :

³³ Ils figurent également sur leur site internet pour les années 1995 à 1997.

³⁴ Nous ne disposons pas, pour l'ensemble des porteurs de projets, de données sur des caractéristiques susceptibles de différencier leurs comportements (taille et statut des structures notamment). Il ne nous est donc pas possible d'établir des critères de représentativité. Aussi convient-il de considérer que toute généralisation de nos observations garde un caractère de conjecture.

- d'une part, les éléments d'évaluation que nous avançons ici portent sur les réponses qui nous ont été fournies. Elles représentent ainsi environ la moitié des projets pilotes ou enquêtes et analyses français, pour le questionnaire, et un projet sur dix pour les entretiens. Nous ne prétendons donc pas en avoir une connaissance exhaustive. Toutefois, nous voyons se dessiner des tendances fortes.

- d'autre part, cette évaluation porte sur le programme français et non sur les projets eux-mêmes. Même si nous avons dû pour cela nous intéresser aux projets eux-mêmes, nous n'avons pas à formuler un jugement sur chacun des projets. Il a été nécessaire néanmoins de nous interroger sur les résultats auxquels sont parvenus les porteurs de projet.

Ainsi, notre évaluation a essentiellement porté sur le cadre de réalisation des projets (en termes de partenariat, de moyens, de problèmes survenus, ...) et non sur l'intérêt ou la valeur de ce qu'ils ont produit. Cela pour une raison simple : il aurait été possible de savoir quels ont été les produits réalisés par les projets, mais il était difficile pour nous de les examiner individuellement et d'en évaluer la qualité. Nous avons seulement pu constater incidemment que celle-ci pouvait être radicalement différente d'un projet à l'autre (pour un même type de produit, un site web par exemple). Il aurait en outre été indispensable d'intégrer à une telle évaluation des produits des informations concernant les objectifs visés, les attentes des utilisateurs et les réponses apportées par les produits à ces attentes, programme impossible à tenir dans le temps qui nous était imparti. Nous avons donc choisi de nous intéresser davantage au contexte des projets tels que nous venons de les présenter.

Nous avons ainsi articulé cette partie sur les résultats et les impacts du programme Leonardo en France autour de trois axes : en premier lieu, une mise en parallèle des objectifs du programme et des objectifs des porteurs de projet, ensuite une analyse des appréciations de promoteurs sur la réalisation et les résultats de leurs projets, et enfin un examen des effets du programme.

1. OBJECTIFS DU PROGRAMME, OBJECTIFS DES PORTEURS DE PROJETS

1.1. Objectifs explicites et implicites du programme

En étant sélectionnés pour réaliser un projet dans le cadre de Leonardo, leurs promoteurs se trouvent engagés, souvent en connaissance de cause mais parfois aussi à leur insu, dans une logique spécifique construite pour structurer les initiatives susceptibles de contribuer à une évolution ou des changements dans le champ de la formation professionnelle initiale et continue. Besoin social d'égalité des chances et d'égalité d'accès à la formation, de réduction des phénomènes d'exclusion, exigence de plus grande efficacité des systèmes de formation par un meilleur ajustement aux compétences réelles requises sur un marché du travail qui se transforme au gré des changements technologiques, promotion des procédures et des dispositifs favorisant une européanisation des emplois et la mobilité des travailleurs, enfin incitation à l'innovation, en sont les présupposés majeurs.

Leur explicitation en fait des objectifs qui peuvent se lire d'abord dans le cadre commun d'objectifs définis dans la décision qui a créé le programme et qui en énonce 19 (cf. la liste en annexe). Comment les promoteurs se sont-ils inscrits dans ce cadre et dans cette logique ? Il est difficile d'avoir une vue d'ensemble de la référence des projets particuliers à ces objectifs, dans la mesure où les répertoires établis par Bruxelles ou par les agences de coordination françaises n'en font pas mention. Quant aux rapports de réalisation, ils ne rappellent pas toujours les articles du Cadre Commun d'Objectifs auxquels se réfèrent les projets, et quand ils le font, comme on le verra plus loin, souvent ils n'explicitent pas comment ils y contribuent.

Les objectifs des porteurs de projet ressortent également des cinq priorités fixées par la Commission à partir de 1996. Apparemment, la Commission avait également énoncé des priorités en 1995 (nous avons pu identifier qu'il en existait au moins cinq, mais dans aucun document nous n'avons retrouvé la liste exhaustive des priorités).

Si nous classons les projets 1996-98 selon ces cinq priorités, nous constatons la répartition suivante

1. favoriser l'acquisition de compétences nouvelles	103	46%
2. rapprocher les établissements d'enseignement ou de formation et les entreprises	37	16%
3. lutter contre les exclusions	35	15%
4. promouvoir l'investissement dans les ressources humaines	32	14%
5. généraliser l'accès aux connaissances par les outils de la société de l'information dans la perspective de la formation tout au long de la vie	16	7%
Total de 1996 à 1998	223	

On constate ainsi que la répartition des projets entre les différents thèmes n'est pas du tout équilibrée. Quasiment la moitié des projets portent sur l'acquisition de compétences nouvelles. Notons cependant qu'une information aurait été intéressante, mais nous n'avons pas pu la mobiliser : il aurait fallu connaître aussi la répartition des projets candidats selon les cinq priorités. En effet, au vu des informations dont nous disposons, il est impossible de savoir si cette prépondérance du thème "acquisition de compétences nouvelles" est liée à une volonté de la Commission de privilégier cette priorité lors de la sélection ou à un intérêt prépondérant qu'y accordent les porteurs de projet.

Ce constat nous a incité à tenter de mettre en évidence des objectifs implicites du programme en examinant de quelle manière se répartissent les projets français par rapport aux projets européens selon les mesures dans lesquelles ils ont été inscrits, et comment se distribue la répartition thématique des projets français, à partir d'une classification que nous avons établie.

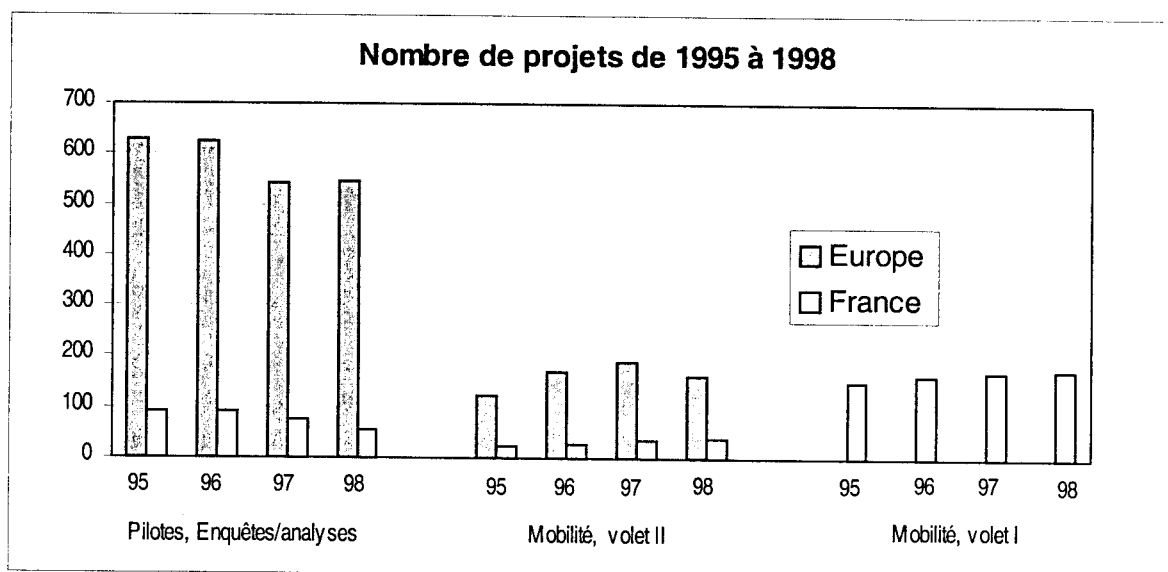
1.1.1. Les variations dans le partage des projets par mesures

Comme l'inscription de chaque projet dans une mesure sert à son identification³⁵, elle permet de donner une première idée de la manière dont les projets retenus accordent une importance plus ou moins grande à certains objectifs par rapport au champ ouvert par Leonardo. On trouvera ci-après des graphiques traduisant la part prise par les projets de chaque mesure (pilotes ou enquêtes et analyses, car c'est là que se trouve la plus grande variété de projets), en France et pour l'ensemble des pays participant à Leonardo. Comment se sont établies les proportions de projets retenus pour chaque mesure ? Elles résultent d'un ensemble de facteurs : du nombre et de la qualité des propositions faites par les promoteurs, de la variation des moyens disponibles pour leur financement et des priorités plus ou moins explicites appliquées lors de leur sélection.

Nous n'avons pas été en mesure d'étudier les propositions déposées, ni la manière dont les sélections ont été opérées. Nous ne pouvons donc que constater un résultat, celui des projets financés ; il traduit la convergence de l'intérêt porté par les promoteurs aux différents types de projets et des choix opérés lors des sélections par les experts puis par les responsables nationaux et communautaires de Leonardo.

³⁵ Cf. en annexe la formulation développée de chaque mesure du programme.

Mais, tout d'abord, il convient de souligner que le nombre global de projets financés a évolué d'une année sur l'autre, avec une montée en puissance en 1996, puis une diminution les années suivantes. En outre, la part respective des projets pilotes ou enquêtes et analyses d'une part et des projets de mobilité du volet II d'autre part ont suivies des évolutions différentes, les seconds atteignant leur maximum en 1997 dans l'ensemble de l'Europe (mais en 1998, en France). Remarquons aussi que nous ne disposons pas du nombre de projets de mobilité du volet I au niveau européen, ce qui ne nous a pas permis de le faire figurer sur le graphique ci-dessous. Il est néanmoins intéressant d'observer, si l'on compare les projets mobilité français des deux volets, que ceux du volet I étaient sept fois supérieur aux projets de mobilité du volet II en 1995, proportion qui s'est réduite à quatre fois en 1998.



Ainsi, en France, le nombre de projets pilotes ou enquêtes et analyses s'est réduit de façon significative de 1995 à 1998 (-29%), alors que dans l'ensemble de l'Europe cette diminution n'était que de 11%. En revanche, la croissance régulière des projets de mobilité, volet II, a conduit à une augmentation de 82% de la première à la quatrième année, alors qu'elle n'a été, en France, que de 32% pour l'ensemble des pays européens.

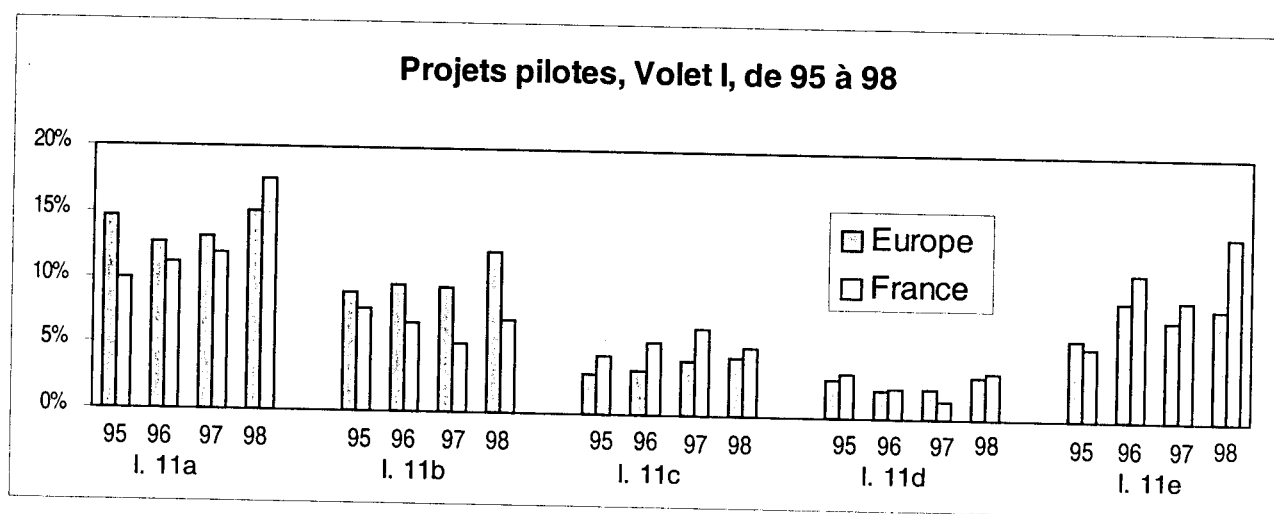
C'est à la lumière de ces évolutions qu'il convient de lire les graphiques suivants qui permettent d'observer comment a été fait le partage des projets entre les mesures, dans un contexte de variation globale des moyens alloués chaque année. On notera en particulier que la part allouée à la France baisse régulièrement de 1995 à 1998, ce qui s'est traduit, comme on l'a vu par une réduction du nombre de projets pilotes ou d'enquêtes et analyses, tandis que les projets de mobilité ont néanmoins augmenté.

Évolution du financement des mesures

	1995	1996	1997	1998
Europe	90 M Euros	112 M Euros	108 M Euros	92 M Euros
France	18 M Euros 20 %	20 M Euros 18 %	17 M Euros 16 %	14 M Euros 15 %

Les graphiques ont été établis en calculant, pour chacune des quatre premières années du programme, la part des projets financés rapportée au total des projets pilotes ou enquêtes et analyses de l'année considérée.

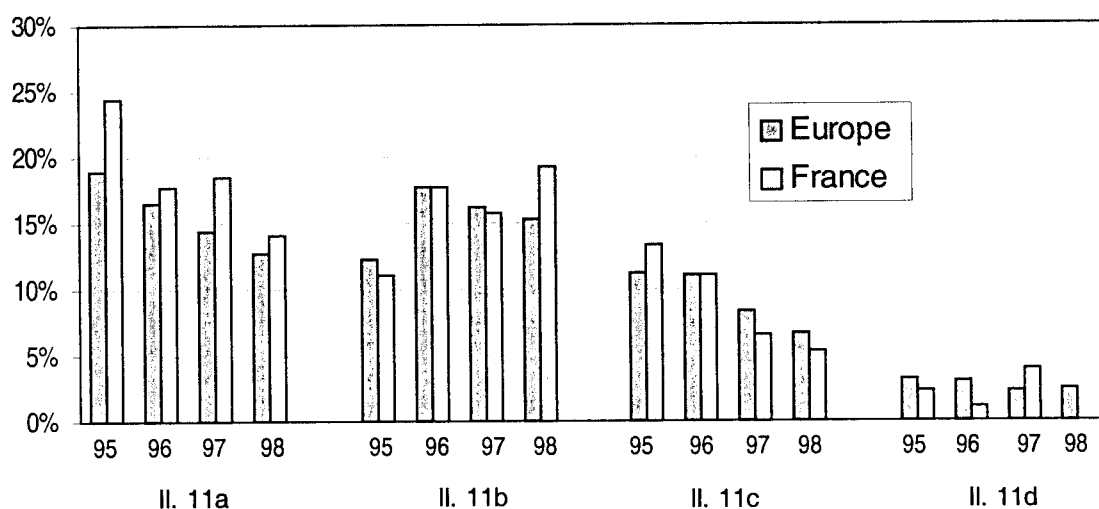
La première observation est que la part prise par les projets dans les mesures du volet I a évolué de façon sensiblement parallèle en France et en Europe : les projets de formation professionnelle initiale (I.1.1.a) ont vu leur place, initialement plus faible, prendre progressivement plus d'importance, ceux relatifs à l'orientation (I.1.1.c) ou à la lutte contre les exclusions (I.1.1.e) ont connu, de façon constante, une valorisation plus forte parmi les projets français. Ces derniers, en particulier, concernant les personnes défavorisées sur le marché du travail, occupent une place plus importante que celle qu'elle tient dans l'ensemble des projets européens.



Mais la seconde observation est que les projets de formation professionnelle continue (I.1.1.b) présentent un déficit quant à la place relative qui leur a été accordée en France, en comparaison de celle qu'elle a prise en Europe, qui n'a fait que croître au fil des années.

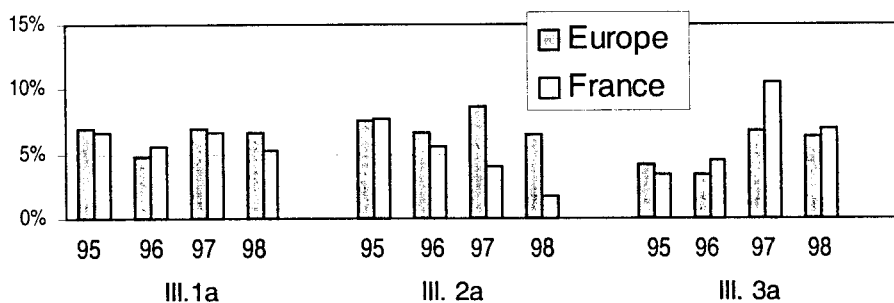
Les projets du volet II font apparaître des caractéristiques très similaires à l'échelle française et européenne : les mesures relatives d'une part à la relation innovation/formation pour les travailleurs (II.1.1.a), d'autre part à l'investissement dans les méthodes et contenus de formation continue (I.1.1.b), sont celles qui regroupent la proportion la plus grande de projets ; cependant la tendance globale, pour l'ensemble des mesures du volet II, est celle d'une réduction de leur importance relative. C'est surtout manifeste pour les mesures concernant la relation innovation/formation et la coopération universités/entreprises (II.11a et II.11c). On peut y voir un rééquilibrage en faveur de l'investissement dans les pratiques de formation (I.1.1.b) qui devient la mesure la plus importante à partir de 1996, mais ce sont davantage les projets qui s'inscrivent dans certaines mesures du volet I (I.1.1.a et I.1.1.e) qui semblent en être les bénéficiaires.

Projets pilotes, Volet II, de 95 à 98



Les projets s'inscrivant dans les mesures du volet III n'occupent, dans tous les cas, qu'une place marginale parmi l'ensemble des projets. Il faut cependant relever l'évolution concernant les projets enquêtes et analyses (III.2.a) qui a suivi, en France, le même cours que les projets relatifs aux dispositifs de formation continue : leur décroissance sensible va en sens inverse de ce qui est observée au plan européen.

Projets du Volet III, de 95 à 98



1.1.2. Le classement des mesures et les priorités nationales

Lorsqu'on globalise le nombre de projets financés sur les quatre années d'observation, on constate que le classement des mesures n'est pas tout à fait le même en France et pour l'ensemble des pays concernés par Leonardo.

Classement des mesures selon le nombre de projets (de 1995 à 1998)

	Europe			France		
	Mesures	Nombre de projets		Mesures	Nombre de projets	
1 ^{er}	II.11a	369	16%	II.11a	60	19%
2 ^e	II.11b	358	15%	II.11b	49	16%
3 ^e	I.11a	324	14%	I.11a	38	12%
4 ^e	I.11b	234	10%	I.11e	30	10%
5 ^e	II.11c	221	9%	II.11c	30	10%
6 ^e	I.11e	182	8%	I.11b	21	7%
7 ^e	III.2a	171	7%	III.1a	19	6%
8 ^e	III.1a	148	6%	III.3a	19	6%
9 ^e	I.11d + II.11d	125	5%	I.11c	17	5%
10 ^e	III.3a	119	5%	III.2a	16	5%
11 ^e	I.11c	86	4%	I.11d + II.11d	14	4%
	Total	2 337		Total	313	

On observe d'abord que, si l'ordre des trois mesures qui regroupent le plus de projets en Europe et en France est le même, les actions portant sur les innovations en formation pour accompagner les effets des changements technologiques (II.1.1.a) occupent une place particulièrement importante en France. Leur poids relatif par rapport à celui des projets des autres mesures y est encore plus marqué.

Ensuite, à partir du quatrième rang s'observent des changements d'ordre qui peuvent traduire des différences de priorités, plus ou moins délibérées, entre les intérêts et les choix français et ceux des pays européens dans leur ensemble. Quatrième et sixième places sont en effet inversées, entre les actions sur les dispositifs de formation continue (I.1.1.b) et celles relatives aux discriminations sur le marché du travail (I.1.1.e).

Il est remarquable aussi que les enquêtes et analyses (III.2.a) occupent la septième place à l'échelle européenne, alors qu'elles sont reléguées à la dixième en France.

Enfin parmi les projets qui n'occupent que des positions très secondaires, on peut relever que la totalité des actions en faveur de l'égalité des chances (I.1.1.d et II.1.1.d) entre femmes et hommes est reléguée en dernière place en France, tandis que, au niveau européen, on y trouve les actions concernant l'information et l'orientation (I.1.1.c).

Peut-on lire dans les particularités du classement français des inflexions propres résultant de priorités politiques nationales ? Concernant l'orientation, on constate en effet que ce thème figure en tête des priorités nationales énoncées dans le bulletin officiel de l'Éducation nationale présentant l'appel à propositions de Leonardo en 1996 (la seule année où de telles priorités nationales ont été explicitées). Il semble donc normal de le trouver en meilleure position parmi les projets français par rapport aux projets européens.

Par ailleurs, on peut relever que, depuis une dizaine d'années, les politiques d'insertion des jeunes en difficulté ont pris le pas en France sur celles relatives à la formation continue des adultes³⁶. Ceci pourrait expliquer l'inversion de rang des projets I.1.1.e et I.1.1.b en France par rapport à l'ensemble des projets européens. Quant à la relégation des mesures I.1.1.d et II.1.1.d en dernière position en France, on ne peut manquer de la mettre en relation avec le constat que la politique de soutien à l'égalité des chances au bénéfice des femmes, fortement affirmée pendant la décennie précédente, n'a plus été poursuivie.

1.1.3. Priorités thématiques des projets français

Pour donner une représentation plus précise des sujets traités dans les projets pilotes ou d'enquêtes et analyses financés en France, nous avons tenté de les classer en fonction du thème principal qui ressortait de leurs fiches de présentation. Ce classement est sans doute sommaire et doit être interprété avec prudence. Il permet cependant de mettre en évidence que la relation formation/emploi rapportée à des métiers déterminés arrive en tête des thématiques traitées. L'élaboration de référentiels de métiers y apparaît comme prioritaire, tout en débouchant souvent sur des contenus de formation. Ce sont pour l'essentiel des projets qui s'inscrivent dans les mesures I.1.1.a et II.1.1.a.

Projets pilotes ou enquêtes et analyses de 1995 à 1998 (313 projets)

Thème dominant des projets			
métiers	83	transculturel, réseaux	8
formations / compétences	34	tutorat	7
validation acquis, évaluation compétences	32	formation syndicale	6
orientation	23	création/ reprise d'entreprises	5
insertion	16	formation conseil	5
formations ouvertes et à distance	15	télétravail	2
qualité de la formation ou de l'alternance	11	accès à la formation	1
mobilité	9		

La seconde problématique qui rassemble un nombre important de projets est celle de la conception de formations définies cette fois en fonction de compétences nouvelles à développer. On les trouve en général classés parmi les mesures II.1.1.a, II.1.1.b et II.1.1.c, et se réfèrent en général à la première priorité d'acquisition de compétences nouvelles. Il faut noter toutefois que la ligne de partage avec les projets du groupe précédent n'est pas toujours évidente.

Soulignons que nous n'avons pas totalisé l'ensemble des projets concernant chaque domaine professionnel : ainsi lorsque la thématique dominante était l'évaluation des compétences ou la validation des acquis, l'orientation, ou la conception de formations ouvertes ou à distance, nous avons estimé ces problématiques plus déterminantes que leur spécificité sectorielle.

³⁶ Un seul projet affiche comme sujet central l'accès des salariés à la formation.

On constate ainsi que, parmi les autres thèmes privilégiés dans les projets sélectionnés, ceux, précisément, de l'évaluation des compétences et de la validation des acquis occupent une place remarquable. Celle-ci traduit sans doute l'importance du débat existant en France sur ce sujet, notamment entre ceux qui privilégient une logique entrepreneuriale de gestion des ressources humaines et ceux qui défendent une perspective de promotion professionnelle des individus³⁷. Mais quels que soient les postulats respectifs, il reste que la question de la mesure des compétences a trouvé une importance considérable parmi les projets retenus.

Enfin se trouve confirmée la place accordée à la thématique de l'orientation, traitée par des projets qui ne s'inscrivent pas nécessairement dans la mesure I.1.1.c (orientation) qui paraissait pourtant destinée à les rassembler.

Nous avons cherché à compléter la représentation globale des projets répondants aux deux premiers thèmes (métiers et formations/compétences) en identifiant les secteurs professionnels particulièrement concernés, sans être exhaustif pour les domaines peu représentés.

Métiers ou formations	
santé	11
développement urbain/ local	10
environnement	9
agriculture - pêche	9
prévention risques	7
formation cadres	7
formation/ évolutions technologiques	6
métiers/ aide à la personne	6
réhabilitation - entretien patrimoine	6
automobile	5
commerce	3
formation / programmes européens	2

Le relevé des champs de formation parmi lesquels se partagent ces projets met en évidence leur concentration sur quelques secteurs dont le poids économique paraît moins déterminant que les enjeux sociaux qui y sont attachés : la santé, le développement urbain ou local, l'environnement et l'agriculture. On observe aussi l'importance de thèmes spécifiques comme la prévention des risques, la formation des cadres ou les formations transversales pour aborder les évolutions technologiques.

La question qu'appelle ces classements, même s'ils sont approximatifs, est de savoir s'ils traduisent des répartitions aléatoires ou des priorités effectives appliquées lors des sélections, mais non affichées publiquement. Dans la première hypothèse, on peut estimer que des pondérations entre thèmes sur-représentés et sous-représentés pourraient être justifiées à l'avenir.

³⁷ On retiendra qu'un projet a tenté de conjuguer ces deux logiques, mais que le co-pilotage qui a été adopté a surtout permis de les développer de manière parallèle.

1.2. Questions posées par les enjeux des projets pour leurs promoteurs

Pour comprendre quels étaient les objectifs poursuivis par les porteurs de projets, rappelons que nous avons disposé des répertoires des projets (établis par les Agences françaises de 1995 à 1998, et par la Commission : Compendium 1995-1997) qui en donnent des résumés succincts. Nous avons également pu utiliser les rapports d'étape et surtout finaux, dont la première page fournit un état du développement du projet par rapport aux objectifs initialement prévus ; mais ceux-ci n'y sont pas toujours rappelés de manière très explicite. Enfin, nous nous sommes fondés sur notre enquête (questionnaires et entretiens), qui nous a permis d'élargir notre compréhension des objectifs à celle des enjeux que représentait la réalisation de ces projets pour les structures qui les portaient.

Quatre points demandent à être préalablement examinés : le fait qu'il y ait souvent distance entre les intentions énoncées (les objectifs) et les réalisations, l'éventualité d'un écart entre les objectifs explicites et implicites des porteurs de projets, celle de divergences entre les objectifs des projets et les objectifs et priorités de Leonardo, enfin la part accordée à l'innovation dans les intentions qui portent les projets.

a) Distance entre intentions initiales et réalisations

En termes d'évaluation, cette entrée nous permet de voir si les porteurs de projet ont introduit des modifications dans leurs projets conduisant à des résultats qui ne correspondaient plus à ceux qu'ils avaient préalablement définis.

Il est possible d'examiner cette distance en particulier dans les réponses à l'une des questions de notre questionnaire. En effet, nous avons cherché à savoir si le projet avait du être réorienté (et nous avons tenté d'approfondir cette question lors des entretiens). Il ressort que les promoteurs ont généralement annoncé des objectifs beaucoup trop importants. Ils se sont montrés très ambitieux, ce qui les a conduit dans presque la moitié des cas examinés à réorienter les projet, de leur propre initiative³⁸. Dans une dizaine de cas, le porteur de projet a explicitement reconnu que ses objectifs étaient trop élevés : on nous parle de "simplification du projet", de "logique trop ambitieuse", "d'objectifs finalement difficiles à réaliser", de "recentrage du projet".

Dans les entretiens que nous avons réalisés, ce n'est pas tant sur les réorientations que sur les résultats eux-mêmes que nous avons constaté une distance importante entre les objectifs énoncés et les résultats qui semblent se dessiner (rappelons que nombre de projets ne sont pas encore terminés).

b) Écart entre objectifs explicites et objectifs implicites

Cette dimension est beaucoup plus difficile à mettre en évidence. Nous avons pu collecter sur ce point une information diffuse au cours des entretiens. Il apparaît qu'un certain nombre de porteurs de projet se sont pliés aux demandes de la Commission quant à la forme et au fonds du projet déposé. Il s'avère que si pour certains la formulation retenue correspondait à des réalités, pour d'autres il s'agissait plutôt d'une construction abstraite. Ces derniers ont eu des difficultés d'abord pour traduire leur projet dans des termes acceptables par la Commission, puis pour appliquer concrètement ce qu'ils avaient affiché. Cela concerne en premier lieu l'organisation et la programmation du projet, cela s'applique aussi souvent aux produits et aux résultats effectivement réalisables.

³⁸ On constate que peu de porteurs de projets (une dizaine parmi ceux qui ont répondu à notre enquête) déclarent avoir été amenés à réajuster leur projet à la suite d'une intervention de l'Agence de coordination ou du BAT.

Certains promoteurs ont conscience de cet écart et nous ont expliqué comment ils ont essayé de faire se correspondre ce qu'ils avaient énoncé et ce qu'ils avaient réellement entrepris. Toutefois, pour d'autres porteurs de projet, cet écart lui-même reste implicite et ils ont du mal à formuler leur embarras devant leur difficulté à expliciter les enjeux de leur projet dans une terminologie et en référence à des objectifs qu'ils ne maîtrisent pas.

c) Divergences entre les objectifs des projets et les objectifs et priorités de Leonardo

Parmi l'ensemble des rapports finaux que nous avons reçu, un peu plus de la moitié (27/50) se situe par rapport au Cadre Commun d'Objectifs, en citant ceux auxquels leur projet renvoie, et 6 exposent des objectifs généraux dans une formulation qui leur est propre³⁹. Toutefois, 14 seulement de ceux qui rappellent les objectifs communautaires tentent d'expliquer comment leur projet s'y inscrit.

De ce fait, plus des 2/3 des projets (présentés dans ces 50 rapports finaux) ne positionnent pas, en définitive, leur projet par rapport au Cadre Commun d'Objectifs. En revanche, il est à remarquer que 17 réponses exposent les objectifs propres du projet, répondant ainsi à une question réduite à ses derniers mots : "... comment ont été réalisés les objectifs et la priorité initialement définis ?".

Ces observations constituent tout au moins un indice fort du peu d'articulation entre les buts poursuivis dans les projets financés par Leonardo et les objectifs du programme tels que se les représentent leurs promoteurs⁴⁰.

d) L'intention innovante

Tous les projets Leonardo sont censés avoir un caractère innovant, entendu comme offrant des possibilités de favoriser des changements dans les pratiques de formation, voire dans le fonctionnement des systèmes et dispositifs institués. Comment cette exigence se traduit-elle chez les porteurs de projets ? Si la référence à la notion d'innovation a rarement été explicite au cours de nos entretiens, en revanche se trouve toujours affirmée la conviction, plus ou moins justifiée, de développer une idée originale, d'avoir entrepris une action qui ne l'avait pas encore été ailleurs. Nous avons en outre été frappés par le rôle que tient la labellisation Leonardo qui légitime la nouveauté et la pertinence du projet. Ceci souligne à quel point l'intervention des experts mérite attention, et que le choix de nommer ces experts puis de leur confier tel dossier a des conséquences qui dépassent le seul classement des projets et le partage entre ceux qui seront retenus ou refusés.

Mais à tort ou à raison, nous avons à plusieurs reprises été conduits à douter de l'originalité réelle de tel ou tel projet. Sans mettre en cause le sérieux avec lequel les promoteurs ont entrepris de les mettre en œuvre, nous avons dû constater des désillusions devant les difficultés à donner une application aux ambitions initiales. Ainsi parfois les formateurs mêmes de l'organisme ont opposé des réticences fortes à se plier à l'expérimentation prévue, ou des centres homologues n'ont pas manifesté d'intérêt à tester une méthode nouvelle qui leur était proposée. Pour permettre aux promoteurs de mieux mesurer à la fois l'originalité et la pertinence du concept ou de la logique qui préside à leur projet, il aurait été certainement souhaitable de leur donner l'occasion, dès la phase de démarrage, de comparer leur projet et sa démarche avec ceux qui pouvaient en être proches. Or a posteriori on s'aperçoit qu'en effet il existe souvent des projets dont les sujets ou les méthodes sont très voisins.

³⁹ La question posée est : "Au regard du Cadre Commun d'Objectifs et de la Priorité visés et indiqués dans le formulaire de candidature de votre projet, veuillez indiquer précisément de quelle façon votre projet a contribué à la réalisation des objectifs et de la priorité initialement définis".

⁴⁰ On peut aussi s'interroger sur la compréhension qu'ont les promoteurs des questions qui leur sont posées pour la rédaction des rapports d'étape et final.

1.3. Enjeux des projets pilotes ou d'enquêtes et analyses

Les pages qui suivent s'appuient avant tout sur les réponses à notre questionnaire : par rapport aux 313 projets (pilotes ou enquêtes et analyses) français financés pendant les quatre premières années du programme, nous en avons reçues 160⁴¹, une proportion d'un sur deux qui oblige à ne pas généraliser sans précautions les résultats observés à partir des questionnaires traités.

Origine des projets, et enjeux des projets par rapport aux finalités et aux activités des organismes seront étudiés successivement.

1.3.1. Origine des projets

Réponses à la question : A l'origine de votre projet (plusieurs réponses étaient possibles) ⁴²

			Expérience de conduite d'un projet européen	Expérience de partenariat dans un projet européen
financer un projet existant	79	28%	35	26
expérimenter le programme Leonardo	64	23%	20	9
prolonger un partenariat existant	57	20%	30	21
réaliser un projet transnational	55	20%	19	19
répondre à une sollicitation	25	9%	12	10
Total des réponses	280	100%		

A la question des motifs qui ont conduit les promoteurs à présenter leurs projets, la raison la plus fréquemment citée est qu'ils avaient un projet pour lequel ils cherchaient un financement (79, soit la moitié). Il est en revanche remarquable que pour 40% d'entre eux (31) leur projet permettait de poursuivre un partenariat transnational préexistant. Il n'est donc pas surprenant que 29 aient souhaité mener leur expérience dans le cadre de Leonardo. On peut cependant penser que cette proportion aurait pu être plus forte, ce qui souligne a contrario l'importance déterminante des objectifs spécifiques des promoteurs, au départ de leurs projets.

La deuxième raison avancée est la volonté de s'inscrire dans le programme Leonardo lui-même (64). Ceci est conforté par les observations que nous avons faites ailleurs sur la valeur accordée au label européen que cette inscription procure. On peut s'étonner cependant qu'un tiers seulement de ces réponses (22) s'accompagnent du désir de réaliser un partenariat transnational. Leur expérience antérieure d'un programme européen est plus faible que chez les porteurs de projets du groupe précédent. On notera enfin que 12 réponses ne mentionnent que ce motif de participation à Leonardo (sinon, pour 3, d'avoir déjà eu une expérience de programmes européens).

La troisième raison indiquée est la volonté de poursuivre un partenariat déjà existant. Un peu plus du tiers des réponses en fait mention (57). Cela traduit d'abord l'importance prise, parmi les projets retenus, par les promoteurs ayant déjà une expérience des programmes européens (nous y reviendrons), mais il convient aussi de souligner le nombre significatif de porteurs de projets (18) qui s'appuyaient sur des partenariats constitués hors de l'expérience de ces programmes.

⁴¹ Dont 151 qui ont répondu au groupe de questions sur les motifs à l'origine de leur projet.

⁴² On trouvera en annexe un tableau permettant de voir comment chaque motif se trouve associé aux autres.

Le quatrième motif, réaliser un projet transnational, représente une proportion analogue d'un tiers des réponses (55). Parmi celles-ci, 34 ne se fondaient pas sur la poursuite d'un partenariat existant, et, sur les 19 qui, à la fois, avaient un projet préexistant pour lequel son promoteur cherchait un financement, et qui souhaitaient développer une coopération transnationale, 9 seulement disposaient déjà d'un partenariat au moins partiellement constitué. On peut en déduire que ceux qui privilégiaient l'intérêt porté à une expérience transnationale, à l'origine de leur projet, s'engageaient majoritairement dans une entreprise nouvelle pour eux. Néanmoins, il convient de relativiser ce constat en observant qu'à la question "connaissiez-vous déjà certains de vos partenaires des autres pays", les 3/4 des répondants (116) sont affirmatifs.

Enfin une sollicitation extérieure est citée par un promoteur sur six (25), comme motif de leur engagement dans le programme Leonardo. Le plus souvent il s'agit d'une incitation d'origine ministérielle (Éducation nationale, Environnement, Agriculture), plus rarement d'une organisation professionnelle.

Est particulièrement remarquable la place prise par les promoteurs qui avaient déjà eu l'occasion soit de conduire un projet financé par la Commission au titre d'un de ses programmes (l'un de ceux qui ont précédé Leonardo, mais aussi des programmes FSE), soit d'y être associés en tant que partenaires. Certains ont même pu avoir la double expérience d'avoir été pilote et partenaire (27). Lorsqu'on globalise les deux types de situations (sans double compte) on constate que 84 porteurs de projets avaient pu s'initier aux réalités d'un projet européen, soit 62% des 151 qui ont répondu à ce groupe de questions, 62 (41%) ayant même été responsable d'un projet, ayant donc su le faire accepter et financer (cf. le tableau page suivante).

On ne s'étonnera pas de constater que plus des deux tiers (68%) de ceux qui souhaitaient poursuivre un partenariat existant avaient une telle expérience, et qu'en général plus de la moitié de ceux qui font état d'autres motifs l'avaient également acquise. La seule exception est celle des promoteurs qui voulaient s'inscrire explicitement dans le programme Leonardo (39% seulement).

Part des porteurs de projets expérimentés (sans double compte) dans les réponses au questionnaire :

	nombre de projets	promoteurs expérimentés	proportion
financer un projet existant	79	45	57%
expérimenter le programme Leonardo	64	25	39%
prolonger un partenariat existant	57	39	68%
réaliser un projet transnational	55	31	56%
répondre à une sollicitation	25	13	52%
total des réponses au groupe de questions, sans double compte	151	84	62%

Ce poids relatif des promoteurs déjà initiés aux programmes européens conduit toutefois à s'interroger sur les priorités politiques appliquées lors de la sélection des projets. Sans doute peut-on estimer que cela favorise la qualité d'ensemble des projets retenus, mais inversement, le risque semble réel de voir un programme comme Leonardo accaparé par un nombre restreint d'organismes et d'institutions qui savent comment en tirer parti.

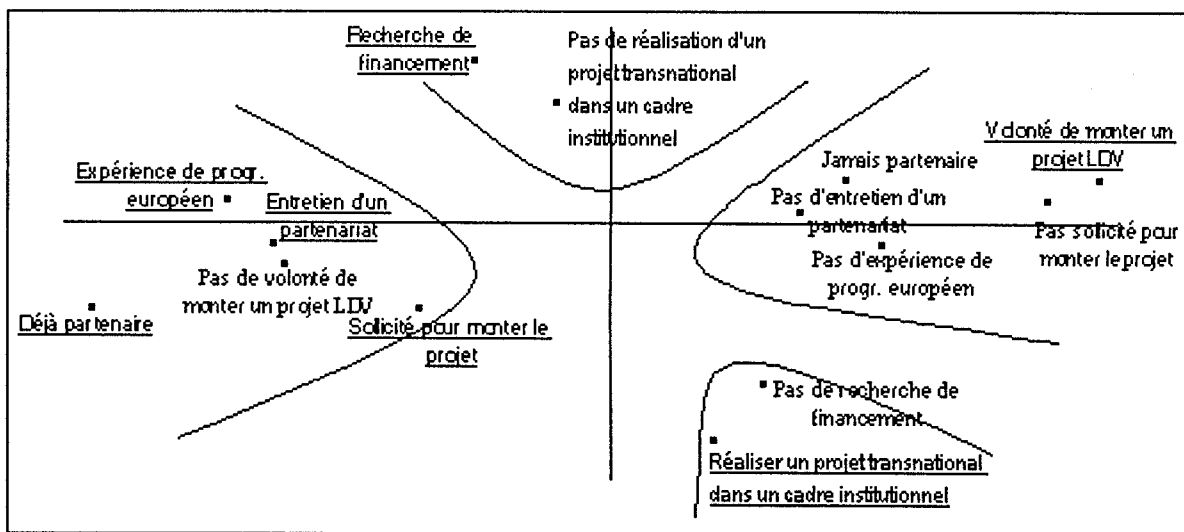
Un graphique d'analyse factorielle nous permet d'analyser conjointement toutes les origines possibles des projets que nous avons reçus⁴³ (cf. page suivante). Il propose une représentation d'ensemble des observations faites précédemment, en soulignant particulièrement trois points :

a) les porteurs de projets qui veulent tenter l'expérience d'une action menée dans le cadre de Leonardo se distinguent, par la manière dont ils ont répondu à l'ensemble des questions sur les motifs, de ceux qui ont mis en avant le désir de prolonger un partenariat existant, ou la réponse à une sollicitation, ainsi que le fait d'avoir déjà été engagé dans un programme européen. Pour ces derniers, un autre cadre institutionnel eut aussi été possible.

b) de même, s'opposent les promoteurs qui recherchaient spécifiquement un financement pour un projet existant et ceux dont l'objectif était de réaliser un projet transnational pour lequel ils recherchaient un cadre institutionnel approprié. Les premiers insistent sur l'opportunité qui leur était donnée de réaliser un projet déjà constitué, et leur priorité n'était pas de réaliser un projet transnational. Inversement, si leur objectif était de monter un projet transnational pour lequel ils cherchaient un cadre institutionnel, l'aspect recherche de financement n'apparaît plus comme déterminant.

c) par contre, entre ces deux couples de motivations à l'origine des projets Leonardo, il n'est pas possible d'établir de liaisons. C'est-à-dire que, connaissant le comportement d'un porteur de projet concernant les variables d'un de ces couples, il nous est impossible d'en déduire son comportement concernant les variables de l'autre groupe. Par exemple, si l'on sait que l'une des origines du projet est la recherche de financement, il se peut, de manière indépendante, soit que le porteur de projet ait eu la volonté de monter son projet dans le cadre spécifique du programme Leonardo, soit au contraire, que ce soit l'un des autres motifs (expérience d'un programme européen en tant que coordinateur ou que partenaire, entretien d'un partenariat ou sollicitation pour monter le projet) qui l'ait guidé. Rien ne nous permet de connaître cette autre motivation.

Les motifs à l'origine des projets



43 Le principe des Analyses factorielles des correspondances multiples est de représenter dans un plan à deux dimensions une réalité complexe. L'analyse ainsi réalisée consiste en une schématisation des corrélations entre les variables sur lesquelles est basée l'étude. Les comportements décrits sont des positionnements par rapport à la moyenne, celle-ci se situant à l'origine du repère formé par les axes de projection. L'analyse se fait en termes de proximité.

Ainsi, les modalités qui sont le plus loin dans la même direction sont celles qui sont, pour les individus étudiés, associées plus souvent que la moyenne ; les modalités qui sont le plus loin dans des directions opposées sont associées moins souvent que la moyenne.

1.3.2. L'enjeu des projets pour les organismes, compte tenu de leurs finalités et de leurs activités

Notre interrogation des porteurs de projets sur les enjeux qui justifiaient pour leur organisme leur engagement dans Leonardo permet de constater en premier lieu que, pour la majorité (77 sur 147 réponses à cette question⁴⁴), l'énoncé des enjeux se confond avec la définition de leur projet. Il est possible d'y voir le signe de l'importance que revêt la possibilité offerte par Leonardo de les mettre en œuvre.

Mais certaines réponses au questionnaire conduisent aussi à s'interroger sur la valeur que leur ont réellement accordé les structures contractantes, et sur le soutien réel donné à l'implication des personnes ayant eu en charge leur réalisation : "quoique la société travaille aussi au niveau européen, l'engagement sur le projet Leonardo a été le fait d'une personne", ou, l'enjeu était de "faire reconnaître à la direction l'importance du partenariat entreprise / centre de formation...". Et cette impression d'isolement relatif des personnes assurant la mise en œuvre du projet au sein de leur structure a souvent été confirmée lors des entretiens: les projets sont dans presque tous les cas extrêmement personnalisés.

Parmi les réponses centrées sur le projet lui-même, une sur deux (37) seulement fait mention de sa dimension européenne .

Dans la petite moitié (70) des réponses qui évoquent de manière plus ou moins précise une cohérence entre les missions de l'organisme contractant et les objectifs du projet, 37 traduisent une continuité entre les visées des projets Leonardo et les finalités des structures qui les portent. Parmi celles-ci, 6 ont une vocation européenne (notamment d'ex-AUEF). Concurrément, 24 réponses font état d'une nouvelle dimension européenne donnée aux activités de l'organisme (le terme d'élargissement est en ce cas le plus fréquemment employé). Mais cette fois encore, la part des réponses qui n'estiment pas nécessaire de souligner la dimension européenne de leur action demeure importante (dans certains cas sans doute parce qu'elle leur paraît aller de soi).

Il est à souligner enfin que 10% des réponses (15) insistent sur la valorisation, soit des objectifs et des produits propres aux projets, soit de l'organisme lui-même, qui est attendu de la participation à Leonardo. Dans quelques cas c'est un véritable label qui est ainsi recherché. A l'inverse, 5% des réponses (7) situent l'enjeu à un niveau financier : trouver les moyens de réaliser leur projet, parfois avec la perspective de systématiser la recherche de financements communautaires.

*Exemples de réponses à la question :
" quel était l'enjeu de ce projet pour votre organisme "*

L'enjeu est le projet, l'application d'une idée

"mettre en oeuvre des sessions de formation ouvertes et à distance pour des entreprises [du secteur professionnel] très atomisées et de très petite taille (création de CD-Rom)."

"démontrer le bien fondé d'une nouvelle méthodologie d'approche des populations en grande difficulté."

"répondre aux attentes des entreprises pour le futur en enseignant autrement."

"Développer une démarche originale pour apporter une meilleure réponse aux besoins des formations."

"L'enjeu était de faible ampleur mais aurait permis de proposer de nouveaux types d'actions de formation, notamment internationales, aux salariés des entreprises industrielles."

⁴⁴ La diversité des réponses, parfois longuement développées, mais parfois aussi réduites à quelques mots conduit à des comptages qui supposent une part d'interprétation. Ainsi les chiffres bruts indiqués doivent être lus comme des approximations.

"Développer l'esprit d'entreprendre pour des salariés en poste : " notion d'intrapreneurship"."

" L'objectif du projet est l'établissement d'un référentiel des emplois de niveaux II, III, IV dans ce secteur, qui ouvrira la voie à une offre de formation spécifique et à l'adaptation des dispositifs et des programmes de formation

"Mieux faire connaître l'entreprise, ses métiers, l'esprit qui concourt à entreprendre auprès de jeunes lycéens, de leurs professeurs, de leurs parents."

"concevoir un référentiel emploi et promouvoir une action de formation de "semi-longue" durée, autour d'un nouveau métier dans notre secteur d'activité."

" la formation à de nouvelles technologies développées au laboratoire."

"Permettre l'accès aux nouvelles technologies de communication en réalisant un outil de formation."

... en visant la dimension transnationale

"la constitution d'un réseau européen de partenaires européens impliqués dans la question de la validation ou s'y intéressant et susceptibles de promouvoir des programmes d'action."

"Expérimentation d'une section européenne en placement long en vue d'un élargissement."

"Développer une méthodologie qui permette l'accueil et l'envoi d'apprentis à l'étranger."

"Nous avons déjà réalisé un produit pédagogique [...] qui avait fait ses preuves en France. L'enjeu était de l'adapter à des contextes européens institutionnellement différents."

"ce projet est complémentaire d'une projet ADAPT dont il a assuré l'ingénierie de formation et la création d'outils."

Assurer le développement des missions de l'organisme

"Répondre à notre objectif principal : améliorer sensiblement l'insertion des personnes à risque d'exclusion à l'aide des nouvelles technologies éducatives."

"Développement des activités antérieures."

"Grâce à un outil, se positionner sur l'enjeu tutorial. Se positionner conceptuellement."

"Ce projet s'inscrit dans le cadre d'une redéfinition de nos programmes de formation afin de mieux répondre aux besoins exprimés par les entreprises."

... en élargissant ses activités à l'échelle européenne

"donner une dimension européenne à un pôle de compétences déjà existant."

"Acquérir un savoir faire dans le pilotage de projets internationaux et renforcer son partenariat avec ses collègues étrangers."

"développer concrètement notre expérience de la gestion et de la coordination d'un projet pilote Leonardo."

"Elargir à la dimension européenne les innovations que nous avons pu initier en France dans notre secteur professionnel, et faire bénéficier nos propres membres de cet élargissement de leurs perspectives."

"Tenter une expérience d'action menée dans le cadre de quatre pays à élaborer un document, un référentiel unique pour quatre pays."

"Poursuite des activités transnationales de la [structure] via les programmes européens. Volonté de se positionner comme structure d'interface U/E et service d'ingénierie de projets européens."

"Le transfert de notre savoir-faire au niveau communautaire."

Recherche de valorisation de l'organisme, d'un label européen

"donner au service un certain prestige."

"Il se situe au niveau de la reconnaissance de notre organisme en terme de notoriété auprès des entreprises."

"concrétiser des idées qui n'auraient pas débouché sans temps ni moyens [...] crédibiliser des activités importantes

mais non reconnues par l'institution."

"Faire reconnaître à la direction [de la structure] l'importance du partenariat entreprise/centre de formation comme stratégie des ressources humaines notamment au niveau européen pour pouvoir recruter des profils correspondant au besoins de l'entreprise."

"Etre reconnu dans l'Union européenne comme un organisme de formation. Etre référencé pour étayer nos futurs projets de recherche auprès de l'UE."

"Le Conseil régional [...] travaille à l'élaboration [d'une démarche]. Il lui importe de voir ce travail reconnu par les autres Etats membres."

Logique financière

"Le financement de ce projet."

"Dégager les conditions financières nécessaires à la mise sur le marché de modules d'auto-formation pour lesquels l'état de la diffusion commerciale n'assurait pas le retour sur investissement."

"Mener à bien un projet sur lequel nous avons déjà beaucoup investi en temps de montage et recherche de financement au niveau national."

"5% du chiffre d'affaires."

"élargissement des sources de financements européens."

1.4. Les enjeux pour les promoteurs des projets de mobilité

En comparaison des porteurs de projets pilotes ou d'enquêtes et analyses, les motivations de ceux qui ont conduits des projets de mobilité apparaissent très homogènes. Notre analyse sera assez sommaire sur ce point car nous ne pouvons ici nous appuyer que sur les 21 réponses des organismes qui nous ont adressé des rapports finaux, sur les 16 entretiens que nous avons sollicités, ainsi que sur les rapports finaux globalisés établis par le CNOUS et l'ANPE portant sur les projets du volet⁴⁵.

Sans mésestimer les différences entre les projets, liées à la diversité des publics (jeunes scolaires ou apprentis, jeunes demandeurs d'emploi, étudiants, formateurs, tuteurs) et aux durées des placements (de 2-3 semaines à 3-4 mois, parfois même 9-10 mois), trois logiques distinctes méritent d'être relevées.

La première, qui est la moins représentée, est celle d'organismes qui sont d'abord des promoteurs de projets pilotes pour lesquels le projet de mobilité constitue une partie d'un projet plus global. C'est le cas, par exemple, d'une profession qui cherche à améliorer sa reconnaissance et son attractivité, en redéfinissant son référentiel de compétences, en élaborant des modules de formation, et qui organise en outre des placements pour les apprentis concernés dans les pays des partenaires du projet pilote.

La seconde logique est celle d'établissements d'enseignement professionnel, secondaire ou supérieur, de CFA, de centres de formation, qui souhaitent offrir à leurs élèves ou étudiants des occasions d'effectuer des stages chez des employeurs, ou parfois l'exigent, et qui veulent en élargir le champ à des pays de l'Union européenne. Selon les filières professionnelles préparées la nécessité de faire acquérir une telle expérience extranationale paraît s'imposer de manière plus ou moins forte (avocats d'affaires, tourisme international, hôtellerie). Pour d'autres métiers, ce sont davantage

⁴⁵ Nous avons également tenu compte du rapport établi par la société Quaternaire, à la demande des agences françaises Leonardo, portant sur 21 projets de la période 1995-97 mis en œuvre par 18 organismes.

des compétences "péri-professionnelles" qui sont recherchées : autonomie, responsabilité, ou vérification de connaissances linguistiques.

En ce cas, l'enjeu pour l'établissement est de conforter un projet pédagogique qui l'identifie. L'exemple d'un centre de réadaptation pour handicapés montre que de tels placements, malgré des réticences initiales chez les intéressés, constituent pour eux-mêmes comme pour de futurs employeurs une démonstration de leur capacité à surmonter leur handicap. Il convient de souligner que le canevas des rapports laisse peu de place à l'exposition des objectifs spécifiques des projets (la page initiale qui doit donner un résumé des réalisations).

La troisième logique est celle d'organismes spécialisés ou d'institutions (Conseils régionaux) qui assurent la gestion administrative et financière des bourses et servent de relais pour des CFA ou des établissements d'enseignement supérieur. Pour les premiers l'enjeu est celui de leur existence même en tant que structure d'appui aux programmes européens (notamment les anciennes AUEF) ou au développement de la mobilité européenne pour les jeunes qui ont achevé leur apprentissage. Certains d'entre eux affirment leur spécificité en cherchant à formaliser une méthodologie originale des placements qui peut alors se traduire par des projets pilotes, cette fois complémentaires des projets de mobilité, ou en s'attachant à promouvoir en retour l'accueil dans les entreprises françaises de jeunes d'autres pays partenaires.

Quant aux Conseils régionaux, l'enjeu de leur engagement dans cette fonction d'intermédiaire est de s'affirmer comme centre de ressources pour les universités et pour les étudiants ou les apprentis. Ils s'inscrivent d'ailleurs souvent dans une démarche de démultiplication de la mobilité en finançant eux-mêmes des bourses régionales tout en adoptant le cadre administratif de Leonardo pour en assurer l'attribution et la gestion.

Si chacune de ces logiques a une légitimité qui n'est pas contestable, la question qui demeure est de savoir si des arbitrages sont faits a priori entre la part respective qui mérite d'être allouée à ces différents types de projets, ou si la sélection des projets se fait exclusivement en se fondant sur leurs qualités intrinsèques. En tout état de cause, il paraît souhaitable que les principes retenus soient clairement explicités à l'intention de ceux qui veulent soumettre des projets de mobilité.

1.5. Initiative personnelle et engagement de la structure contractante

Nos entretiens nous ont permis de mesurer combien sont nécessaires la mobilisation et la motivation d'une personne pour mener à bonne fin un projet Leonardo, aussi bien dans la structure qui porte le projet que dans les organismes partenaires. On en trouve des échos dans les réponses au questionnaire, de façon indirecte, lorsque sont évoquées les conséquences du départ ou du changement d'affectation de l'une d'elles.

Au-delà de cette forte implication individuelle, se révèle toutefois la question de l'engagement réel de la structure à laquelle appartient la personne chargée de la mise en œuvre du projet. Incontestablement, dans certains cas, c'est bien cette dernière qui est seule à avoir eu l'initiative du projet et qui reste seule à en assurer la réalisation. L'enjeu stratégique pour la structure apparaît alors moins déterminante que l'enjeu interne.

a) Intégration de l'initiative individuelle dans la finalité de la structure

C'est toujours la structure qui est signataire du contrat Leonardo. Mais du dire même de l'ensemble des porteurs de projet que nous avons rencontré, un projet n'existe et ne fonctionne que par l'implication d'une ou de quelques personnes. L'intérêt de ce programme est "qu'il peut être lancé par des

opérateurs ; il peut s'agir d'une initiative locale, proche du terrain et à l'intérieur du terrain". Toutefois, nombre de promoteurs ont reconnu que "le projet repose énormément sur la stabilité des équipes". On dénombre plus d'une dizaine de projets pour lesquels des réorientations relativement importantes ont dû être apportées au projet à cause du départ d'une personne, qui peut affecter le porteur du projet ou l'un de ses partenaires (quelle qu'en soit la raison).

Au dire même de personnes en charge d'un projet, celui-ci a toujours un écho dans la structure, que ce soit en termes de consolidations des missions de la structure ou d'élargissement de celles-ci (comme nous venons de le voir). Il est en fait très difficile de vérifier ce point, car il aurait fallu alors réaliser une investigation poussée sur l'ensemble des projets et des structures contractantes de manière à examiner l'implication et l'intérêt réels de la structure.

Il apparaît toutefois, suite à nos entretiens, que l'impact sur et pour la structure n'est pas toujours évident. Les projets Leonardo correspondent alors davantage à des projets personnels qu'à des projets déterminants voire stratégiques pour la structure (surtout pour les projets pilotes ou enquêtes et analyses ; les projets mobilité apparaissent davantage portés par la structure puisque le plus souvent ce sont ses élèves, apprentis ou étudiants qui en sont les bénéficiaires, à moins que la réalisation de ce type de projet constitue l'une des finalités mêmes de l'organisme).

Par ailleurs, Leonardo induit insuffisamment à intégrer des partenaires qui ont autorité dans le domaine concerné. C'est ce que souligne a contrario un des projets visités qui semblait avoir bien fonctionné et avoir des échos assez larges ; il s'est avéré qu'il avait associé dès le départ des décideurs locaux. Ceux-ci se voyaient ainsi partie prenante au projet : intéressés, ils avaient le pouvoir de faire appliquer certains résultats du projet dans leur zone d'influence. Dans un autre cas, c'est une organisation professionnelle qui était partie prenante du projet, permettant ainsi que le produit de formation réalisé ait une réelle diffusion. Mais dans d'autres exemples, nous avons eu des interlocuteurs qui prenaient conscience, tardivement, qu'ils n'avaient pas de réelle possibilité d'intéresser des tiers à leur travail, ni à l'intérieur de leur propre structure ni à l'extérieur.

b) Intérêt de la structure

On peut alors se demander quel est l'intérêt de certaines structures pour des projets très consommateurs de temps, d'énergie, qui leur rapportent peu en termes financiers, et pour des résultats dont les enjeux ne leur paraissent pas décisifs. Pourtant, un grand nombre de promoteurs envisagent quand même de représenter un projet Leonardo, quand ils n'en ont pas déjà déposé un nouveau. A peine 1 sur 6 des porteurs de projet qui ont répondu à cette question refusent catégoriquement de renouveler l'expérience.

Il semble donc que les avantages sont beaucoup plus importants que les inconvénients. Quasiment tous les promoteurs rencontrés ou qui ont répondu à notre enquête sont satisfaits des résultats auxquels ils ont abouti (nous y reviendrons plus loin). Deux dimensions s'avèrent ainsi particulièrement valorisées par les porteurs de projet :

- la mise en réseau : le fait de travailler avec des partenaires européens (qui peut entraîner aussi des partenariats français) apportent aux porteurs de projet que nous avons rencontrés un enrichissement et une ouverture d'esprit qu'ils jugent très importante pour leur activité.
- le bénéfice pour leur image de marque : la participation au programme Leonardo leur confère une relative notoriété qui les distingue ; ils y acquièrent d'ailleurs souvent une compétence propre en matière de participation aux programmes européens et de montage de projets, ce que certains promoteurs jugent comme extrêmement important.

2. LA REALISATION DES PROJETS ET LEURS BILANS

Si l'évaluation d'un programme est a priori avant tout centrée sur la production de résultats, en regard des objectifs initiaux, il est néanmoins utile d'examiner aussi les conditions du processus de réalisation. En effet l'expérience de tels projets constitue d'abord pour beaucoup de ceux qui les portent, personnes et organismes, un apprentissage qui est à la fois de l'ordre de la conduite de projet en partenariat transnational et de l'appropriation de la problématique européenne de la formation professionnelle. Ensuite il arrive aussi parfois que le sujet traité soit neuf pour son promoteur lui-même, Leonardo lui ayant permis d'expérimenter un type d'action qu'il n'avait pas tenté auparavant (c'est le cas par exemple d'organismes qui se sont engagés dans des projets d'enquêtes et analyses, ou de mobilité).

2.1. Déroulement des projets

2.1.1. Des changements qui ont modifié le projet initial

La mise en œuvre des projets pilotes ou d'enquêtes et analyses a très souvent rendu nécessaire des modifications du plan de travail initialement prévu, des modalités de fonctionnement ou de la structure du partenariat. 60% des promoteurs qui ont répondu à cette partie de notre questionnaire indiquent avoir dû procéder à de tels changements pouvant aller jusqu'à une réorientation du projet⁴⁶. Il est à noter que le fait d'avoir déjà acquis l'expérience d'une participation à un projet européen ne réduit pas cette proportion de façon significative (ils sont 57%, tandis que chez ceux qui ne l'avaient pas on en compte 62%)⁴⁷.

Que des projets ayant a priori un caractère expérimental, voire des ambitions d'innovation, risquent d'être conduits à des réorientations par rapport à la programmation initiale, n'apparaît pas surprenant. Le seul sujet d'étonnement est que ces changements soient en effet importants en dépit des contraintes administratives imposées par le BAT et la Commission. Ils ne semblent pas avoir suffisamment pris en compte la nécessité pour de tels projets de disposer de marges d'ajustement. Aussi un grand nombre de promoteurs se plaignent-ils de devoir consacrer un temps considérable à fournir des justifications pour tout ce qui ne coïncide pas avec le descriptif initial du projet, dans son contenu comme dans l'ordre de succession de ses phases, son calendrier, son partenariat.

Si l'on met à part les difficultés relatives à la gestion administrative et financière qui résultent des règles communautaires imposées aux contractants de Leonardo⁴⁸, celles qui ont conduit à des modifications des projets sont parfois substantielles. Elles se partagent entre des difficultés relatives au contenu du projet, à sa programmation, aux résultats prévus, parfois à sa conception même, et celles relatives à la composition du partenariat (les questions relatives au fonctionnement des partenariats ne sont pas dissociables des problèmes de contenus).

a) *Changements affectant les partenariats*

On constate une relative instabilité des partenariats constitués au départ des projets. Parmi les pro-

⁴⁶ Sur les 136 réponses données à ce groupe de questions, 81 sont affirmatives, parmi lesquelles 30 correspondent à des modifications relatives au partenariat, 30 à la méthode ou au contenu du projet, 25 portent sur les résultats à atteindre, et 12 sur d'autres aspects du projet.

⁴⁷ Un porteur de projet se montre même sévère à l'égard de certains de ses partenaires, "collectionneurs de projets européens dont ils maîtrisent mal la gestion". L'expérience n'est pas un gage de compétence.

⁴⁸ Mais qui occupent, de loin, la première place dans les réponses à notre questionnaire. Sur les 144 réponses aux questions relatives aux difficultés rencontrées, 99 mentionnent les problèmes administratifs et financiers, dont 97 concernent l'application des règles du programme, soit 67%.

moteurs qui nous ont répondu les réorientations éventuelles ne concernaient la structure du partenariat que pour un projet concerné sur cinq. Les raisons ayant conduit à ces modifications peuvent être variées. Bien évidemment, certains partenaires peuvent abandonner en cours de route. Les raisons les plus fréquentes sont le changement d'orientation de la structure et les réductions budgétaires qui conduisent à la disparition de certains partenaires. Parfois le remplacement de ceux qui en sortent a pu se faire sans grande conséquence pour le bon déroulement du projet, mais dans d'autres cas cela a provoqué des retards importants, ou contraint à redéfinir les rôles des partenaires restant. Le retrait de certains participants peut avoir des motifs imprévisibles liés à des changements dans leurs propres structures (ce qui souligne que le bon fonctionnement de tels projets repose beaucoup sur la personnalité de ceux qui y contribuent).

Dans d'autres cas, les désistements ont eu pour motif la complexité des formes administratives fixées par la Commission ("difficultés avec certains partenaires étrangers du fait de l'absence de documents contractuels indispensables"⁴⁹). Il est arrivé aussi que le promoteur ait réuni un nombre de partenaires trop important (après réduction ils étaient encore 13). La nature de certains projets requiert sans doute des partenaires nombreux. En ce cas, remarque un promoteur, "il apparaît difficile et peu pertinent de figer un partenariat multi-acteurs dès le début du projet. Il est préférable de situer le projet dans une recherche constante et dynamique de nouveaux partenaires, associés aux partenaires principaux [...]. Malheureusement, les règles administratives et financières de Leonardo actuelles se prêtent mal à cette approche".

Par ailleurs, on constate qu'une partie des difficultés rencontrées au cours de la réalisation des projets est liée au partenariat pour la moitié des porteurs de projet répondants. On relève en particulier l'inégale motivation des partenaires, la mobilisation difficile des partenaires lorsque se sont posés des problèmes financiers, la gestion et le maintien extrêmement lourd du partenariat. Viennent dans un second groupe tous les problèmes liés à la langue : lourdeur des traductions (le recours à des interprètes a souvent été abandonné en raison de réductions financières) et problèmes de compréhension des différentes approches nationales. Il s'agit ici de problèmes culturels.

Il faut prendre en compte également la situation particulière des partenaires originaires des PECO. En général, le retard que ceux-ci ont accumulé dans les domaines concernés leur donne un statut particulier dans le partenariat.

Mais au-delà de ces situations particulières, ceux des promoteurs qui ont dû faire face à des modifications de leur partenariat auraient souvent souhaité à la fois des procédures de contractualisation plus simples et des délais de réponses plus rapides de la part du BAT.

b) Changements portant sur le contenu des projets

Concernant les changements qui ont pu affecter le déroulement des projets ou leurs résultats, il faut souligner d'abord que, s'ils paraissent fréquents, ils sont très souvent évoqués de façon allusive dans les réponses au questionnaire. Et si, lors de nos entretiens, nous sommes quelques fois parvenus à obtenir plus d'informations sur la nature et l'importance de ces changements, ce ne fut pas toujours le cas. Avoir été conduit à apporter des modifications au projet tel qu'il avait été défini initialement paraissait avoir quelque chose d'illégitime.

"Pas de modifications majeures du projet en cours de réalisation du fait d'un cadrage fort sur les objectifs à satisfaire, les activités à réaliser, les moyens à mobiliser et les résultats à atteindre, lors

⁴⁹ Il faut entendre que ces partenaires n'ont pas su ou voulu envoyer les pièces justificatives qu'ils étaient tenus de fournir, relatives aux charges occasionnées par leur travail.

de la réponse à l'appel à projet, et de leurs ajustements avec l'ensemble des partenaires dès le premier séminaire transnational", cette représentation d'un projet achevé par son pilote peut constituer un modèle idéal de la manière dont pourrait se résoudre cette "confrontation du projet au réel" évoquée par un autre. Celle-ci paraît en effet constituer un passage obligé pour tout projet, avec une différenciation entre ceux pour qui cette confrontation se poursuit tout au long de leur réalisation et ceux qui parviennent à la circonscrire à un moment déterminé du processus, de préférence à son début.

Quelques projets paraissent avoir souffert d'une conception initiale insuffisante ou trop complexe. Vouloir par exemple, pour un organisme de formation, identifier de nouveaux métiers en cherchant à définir un référentiel de leurs compétences, afin d'en déduire des programmes de formation, est une opération périlleuse lorsqu'il ignore les conditions sociales d'emploi. On ne peut, sur un tel sujet, faire l'impasse sur les modalités du dialogue social, particulières selon les secteurs professionnels et différentes selon les pays. Croire qu'il puisse exister, dans un domaine quelconque, un métier européen qui s'imposerait en tant que tel aux partenaires sociaux, préalablement à toute négociation, conduit à de sévères désillusions. La réalité des différences de contextes nationaux a parfois été très sous-estimée, ou bien le porteur de projet a préjugé de la capacité de ses partenaires des autres Etats à adopter les concepts définis par lui-même.

Parmi les actions en cours, sont évoquées les difficultés rencontrées par des responsables de projets pour faire partager à ses partenaires ses objectifs ou sa problématique : "les partenaires ont du mal à rentrer dans la logique très ambitieuse du projet", une rencontre transnationale s'est tenue en milieu de programmation "pour permettre de mieux préciser les objectifs à nos partenaires", ou encore "un travail important de préparation et de réflexion a été mené [...] de façon à mieux définir la terminologie et la problématique. La réorientation du projet se fait d'un point de vue sémantique".

Les conséquences ont pu être une "simplification du projet" (plusieurs fois citée, sans autre précision), une inversion des phases de réalisation qui devait permettre une meilleure compréhension réciproque, une réduction des études ou expérimentations nationales ou, à l'inverse, le renoncement à en faire la synthèse. Cela peut aussi se traduire par des productions plus modestes, une limitation de la diversification des bénéficiaires d'un produit de formation, la réduction du nombre ou de la durée de séminaires, voire par leur abandon : "les projets de modules européens de formation ont échoué : pas de possibilité de mettre en place des stages transnationaux" (remplacés par des visites d'études).

Ces constats qui peuvent laisser supposer des défauts de conception au départ conduisent à se demander si les Agences de coordination n'auraient pas dû (mais en avaient-elles les moyens) assurer davantage une assistance, en amont du dépôt des projets, insistant sur les conditions à réunir pour que leur idée directrice puisse se traduire en une expérience qui aboutisse à des résultats, comme elles l'ont fait sur les aspects financiers et administratifs à respecter pour que les projets soient éligibles. De même, ont-elles apporté un accompagnement assez vigilant pendant la phase de démarrage des projets, lors de la confrontation de leurs promoteurs avec la nécessité d'engager la mise en œuvre et la mobilisation du partenariat ?

Par ailleurs un de nos interlocuteur s'est lucidement étonné que l'expert qui avait examiné son projet l'ait jugé viable. On peut à cet égard se demander si les dossiers d'évaluation que remplissent les experts font une place suffisante au pronostic de réussite du projet, à l'opportunité et à la clarté de ses objectifs, et, par rapport à ceux-ci, à la pertinence de la démarche et du plan d'action envisagés.

Outre les difficultés rapportées à l'application des règles de gestion de Leonardo, avant tout génératrices de retard jugés parfois insupportables (cf. partie II du rapport), les procédures communautaires

sont également citées comme responsables de la modification de projets, notamment sous deux aspects. D'une part les réductions opérées sur les budgets présentés par les promoteurs, qui ont parfois atteint 30%, les ont conduit tantôt à limiter les rencontres entre partenaires, tantôt à supprimer certains terrains d'expérimentation, mais tout particulièrement la phase prévue pour la dissémination des résultats. D'autre part, quelques promoteurs avaient prévu de coupler leur projet pilote avec un projet de mobilité, comme les y encourageaient les instructions communautaires : dans plusieurs cas ce couplage a dû être abandonné ; dans tel autre exemple, le promoteur estime avoir été contraint d'organiser les échanges à contretemps, sans cohérence avec le projet pilote.

c) D'autres motifs de changements

Mais quelques projets ont aussi dû être modifiés pour des raisons moins prévisibles. Des partenaires techniques indispensables au porteur de projet ont fait défection ("deux partenaires ont préféré ne pas passer de convention compte tenu de la complexité du système et de la modicité des sommes en jeu"). Les publics cibles avec lesquels devaient être expérimentés des modules de formation n'ont pu être réunis (trois cas : des DRH, des syndicalistes et des opérateurs remplacés par des formateurs). Des formateurs ont opposé de la résistance parce que le projet leur demandait de modifier leurs pratiques pédagogiques (deux exemples). De nouveaux développements technologiques rendaient nécessaire d'adopter un nouveau support pour la production prévue, ou au contraire de limiter le projet pour ne lui donner qu'un "caractère expérimental". Un promoteur a aussi découvert que le produit qu'il se proposait de réaliser existait déjà.

Enfin il faut souligner que, parmi les changements qui ont affecté le déroulement des projets, on en observe aussi qui se sont traduits par l'élargissement de leurs objectifs : ouverture du partenariat permettant à de jeunes chercheurs et professionnels d'être associés au projet, création de sites Internet pour faciliter l'accès aux modules de formation ou aux rapports produits, structuration de réseaux plus étendus que le partenariat des projets concernés et avec des objectifs à moyen terme.

Un cas mérite d'être relevé parce qu'il répondait à une volonté d'articulation entre plusieurs projets ayant des thématiques voisines : "avant de démarrer le projet nous nous sommes rapprochés de deux autres projets sur le même sujet afin d'éviter les redondances et nous avons collaboré avec un autre projet pilote en nous partageant les axes de travail". Cette démarche, qui semble tout à fait recommandable, est à notre connaissance unique alors qu'un examen rapide des projets montre qu'elle aurait pu s'appliquer en plusieurs autres occasions. Cela supposerait que les Agences de coordination assurent une information systématique des porteurs de projet qui partagent le même champ d'investigation, et ceci dès le démarrage des projets. Certains promoteurs nous ont dit que cela leur avait manqué. Leur offrir l'occasion de se rencontrer aurait certainement permis qu'il y ait plus d'exemples de projets s'assurant de leurs complémentarités.

2.1.2. Difficultés n'ayant pas conduit à des réorientations des projets

D'autres difficultés sont mentionnées de façon récurrente par les promoteurs, même si elles n'ont pas entraîné par elles-mêmes de modification substantielle des projets. Elles se résument pour l'essentiel à des difficultés d'animation des partenariats, ou des problèmes de moyens, financiers ou humains.

a) Difficultés liées au partenariat

Les réponses au questionnaires montrent que la plupart des porteurs de projets avaient déjà des liens avec au moins certains de leurs partenaires. Ce sont eux aussi, le plus souvent, qui ont trouvé leurs nouveaux partenaires grâce à leur appartenance à un réseau professionnel, ou par l'intermédiaire d'un partenaire déjà associé au projet. Dans quelques cas, les Agences de coordination ou le BAT ont permis les rencontres de nouveaux partenaires (séminaires de contacts et base de données de recherche de partenaires).

Les promoteurs rencontrés estimaient très souvent que la partie la plus délicate du montage du projet était bien de trouver les partenaires indispensables. A ce stade, deux avis s'opposent. Certains porteurs de projet pensent qu'il vaut mieux trouver ses partenaires soi-même ou par l'intermédiaire d'un membre de son propre réseau car ceux-ci seraient alors plus fiables. D'autres porteurs de projet trouvent que l'aide apportée soit par les Agences soit par Bruxelles est efficace et que les partenaires trouvés sont intéressés et compétents.

Si quelques uns soulignent que leurs partenaires se sont fortement impliqués dans la réalisation du projet, au-delà même quelque fois de leurs attentes, ils sont nombreux à déplorer leur engagement inégal. Certains déplorent les "sleeping partners", contre lesquels le partenariat ne peut rien. Pour ce que nous avons constaté, de tels cas concerneraient des partenaires que le porteur de projet ne connaissait pas au préalable et qu'il n'avait pas sollicité par son propre réseau.

Certains déplorent également des difficultés "pour faire vivre le projet en dehors des séminaires de travail (non respect des règles du jeu, peu de réponses des acteurs du projet, délais non tenus, oublis, ...)". Dans certains cas un partenaire ne s'intéresse qu'à une partie du projet, dans d'autres le pilote juge que tel partenaire était incompetent. Des conflits parfois sévères en sont résultés. Un promoteur a d'ailleurs insisté sur le fait qu'il était indispensable de bien connaître les partenaires lorsqu'on est porteur de projet, car sinon il est difficile de leur imposer de faire un travail correct ou acceptable⁵⁰.

Ces différences de mobilisation des partenaires sur les projets doivent aussi se lire en tenant compte de la diversité de statuts qui caractérise les structures et organismes qui s'y trouvent associés. En règle générale, les entreprises ont des contraintes qui leur donnent moins de disponibilités que les organismes de formation par exemple. Aussi peut-on tenir pour admissible qu'au sein d'un même projet tous les partenaires n'assurent pas des contributions de même importance.

En revanche certains projets ont sans doute besoin d'être menés avec des partenaires de même nature pouvant apporter des concours semblables, ce qui conduit à douter qu'il soit toujours pertinent d'exiger que les partenariats réunissent différents types d'organismes éligibles⁵¹.

La conséquence est qu'à la question portant sur les intentions des porteurs de projets de poursuivre leur partenariat au-delà du terme de l'action menée, une proportion significative déclare le souhaiter, mais après en avoir exclu certains partenaires : c'est le cas de 18% de ceux qui veulent poursuivre leur partenariat.

Manifestement, ces problèmes ne peuvent se réduire à une insuffisance de conception initiale qui n'avait pas assez pris en compte les différences culturelles nationales, ni aux difficultés linguistiques. Bien souvent il semble y avoir aussi un manque de savoir faire dans la conduite d'actions mobilisant

⁵⁰ Ce qui renvoie à une question que nous n'avons pas pu approfondir sur les types de partenariats : association de parties qui partagent la responsabilité de faire aboutir le projet, ou relations de maître d'ouvrage à sous-traitants ?

⁵¹ Exigence qui figure parmi les conditions générales pour la soumission des propositions, dans les formulaires de candidatures.

une pluralité d'acteurs. Nous devinons à travers leurs réponses que certains pilotes ont eu un comportement de donneurs d'ordres, parfois délibérément, parfois aussi par inexpérience. On peut comprendre que leurs interlocuteurs ne s'y soient pas toujours pliés de bonne grâce⁵².

Quelques responsables de projets laissent entendre qu'ils ont été amenés à modifier leur méthode d'animation du partenariat. Ainsi, lors d'un de nos entretiens, avons-nous constaté que le management du projet avait été amélioré en permettant une plus grande interactivité entre les partenaires. Ailleurs un comité transnational d'experts a été constitué, des séminaires de travail internes ont été réunis pour redéfinir objectifs et plans d'action. Sur cet aspect méthodologique de l'animation des partenariats qui a souvent fait problème, on peut se demander si les Agences de coordination n'auraient pu remplir davantage un rôle d'assistance préventive.

b) Difficultés liées au financement

La question fondamentale que l'on peut se poser ici est de savoir quelle est l'importance qu'il faut accorder au financement des projets par Leonardo, en regard de la labellisation que procure le programme et du cadre d'animation, voire d'assistance technique qu'il propose. On peut notamment se demander si le projet aurait eu lieu sans le financement Leonardo. Il s'avère que parmi les porteurs de projet qui ont répondu à notre enquête, presque neuf porteurs de projets sur dix n'auraient pas pu développer le projet sans le concours du programme Leonardo. Plus de la moitié de ces promoteurs cherchaient d'ailleurs explicitement un financement pour un projet déjà existant.

Ceci conduit à souligner que les cofinancements extérieurs paraissent avoir été inexistants. Or comme le financement Leonardo n'était pas suffisant, ce sont les structures membres du partenariat qui ont assumé le restant des coûts sur leurs fonds propres, quelle que soit la manière dont cela s'est fait. Le plus souvent, c'est du temps de travail qui a ainsi été pris en charge par ces structures, en fonction des besoins requis par la réalisation du projet, et sans qu'ils aient été précisément évalués au départ (le temps spécialement consacré au traitement administratif semble avoir toujours dépassé considérablement toutes les prévisions). Si des responsables de projets ont tenté de définir au démarrage avec leurs partenaires les contributions respectives aux charges de la réalisation, les charges ainsi estimées ont le plus souvent été dépassées.

c) Difficultés de ressources (humaines ou techniques)

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines tout d'abord, une dimension importante des projets Leonardo est qu'ils n'induisent pratiquement pas d'embauches spécifiques de personnel. L'ensemble du projet est porté par des personnes déjà présentes dans la structure. Ceci pose bien évidemment le problème du travail habituel de ces personnes. La constatation la plus fréquente est que la réalisation de ce projet s'ajoute à leurs tâches habituelles. Comme nous l'avons dit précédemment, le projet, porté par une personne (ou tout au moins quelques personnes) peut se faire sans l'adhésion complète de la structure. Ainsi, lorsqu'il faut effectuer la charge de travail, certains responsables des organismes contractant s'interrogent sur le bien fondé du projet : celui-ci doit-il être mené au détriment du travail quotidien des agents.

⁵² Dans certains cas, on peut penser que les partenaires n'étaient que les faire-valoir du promoteur, avant tout intéressé par la réalisation d'un produit qu'il souhaitait ensuite pouvoir diffuser, voire commercialiser : "les partenaires étrangers ont coopéré, mais leur contribution est restée modeste car elle n'était pas vraiment exigée" (compte-rendu d'un entretien).

Enfin, s'agissant des ressources techniques, on notera que près d'un cinquième des porteurs de projet ont eu des problèmes techniques à surmonter, tout particulièrement pour la mise en forme des produits prévus. Ils ont souvent fait appel à des prestataires extérieurs qui toutefois n'étaient pas toujours à même de prendre en charge toutes les difficultés posées par cette formalisation. Ce sont aussi des techniques qui avaient déjà évoluées depuis le temps où le projet avait été conçu, ce qui obligeait à des réajustements pour éviter de réaliser un produit dont la forme paraîtrait dépassée. En général, les problèmes de cette nature ont aussi généré des surcoûts parfois importants.

Soulignons toutefois que ces projets ont aussi été l'occasion pour certains promoteurs de faire un bond technologique interne dans l'utilisation des techniques nouvelles de communication : visio-conférence, internet, courrier électronique, ..., comme le souhaitait la Commission.

2.2. L'évaluation par les promoteurs de leur expérience dans Leonardo

2.2.1. Bilan du déroulement des projets

a) Projets pilotes ou d'enquêtes et analyses

Interrogés sommairement sur leur satisfaction ou leur insatisfaction par rapport à leurs ambitions initiales, les promoteurs portent très majoritairement un jugement positif sur le bilan, final ou provisoire, de leur action. A la question de savoir si ce bilan répond à leurs objectifs de départ, 84% des réponses sont affirmatives ; pour 35%, il y a eu des effets positifs non prévus, et pour 18% le bilan est insatisfaisant⁵³.

Cette proportion très élevée de réponses positives doit être interprétée avec prudence. Un biais non négligeable peut en effet exister. Il est possible que les porteurs de projets satisfaits de leur participation à Leonardo aient davantage répondu à notre questionnaire. Or, pour chaque année du programme, ils ne représentent que la moitié des promoteurs⁵⁴. On ne saurait donc conclure trop rapidement de ces chiffres que plus de quatre responsables de projets sur cinq portent un jugement favorable sur leur participation au programme Leonardo⁵⁵. L'intérêt de ces réponses réside plus dans les caractéristiques auxquelles elles peuvent être associées.

Ainsi, lorsqu'on tient compte de l'état d'achèvement ou non des projets, on observe que la part de l'insatisfaction est deux fois plus importante chez les promoteurs qui ont terminé leur projet que chez ceux dont le projet se poursuit. En outre, si la proportion des appréciations positives sur le bilan se trouve logiquement moindre pour les projets achevés que pour ceux qui sont en cours, l'écart est moins marqué que pour les jugements d'insatisfaction. Comme il était possible de répondre simultanément que le projet avait permis d'atteindre ses objectifs, que des bénéfices non attendus en avaient été retirés et que les résultats laissaient insatisfait, les réponses données conjuguent en effet parfois des avis positifs et négatifs.

⁵³ Plusieurs réponses étaient possibles, et dans quelques cas les répondants se sont déclarés insatisfaits tout en estimant avoir atteint leurs objectifs.

⁵⁴ 41 sur 90 projets de 1995, 52 sur 90 projets de 1996, 44 sur 76 projets de 1997 et 25 sur 57 projets de 1998, soit au total 162 retours pour 313 projets (6 ne comportaient pas de questionnaires) ; et sur la question du bilan on compte 17 non réponses, en général pour des projets qui n'ont pas encore produit de rapport intermédiaire.

⁵⁵ La question était précisément : Le bilan final (ou intermédiaire) que vous faites de votre projet, par rapport à vos ambitions initiales, vous conduit-il à estimer que vous en avez tiré (ou allez en tirer) le bénéfice escompté ?

Réponses sur le bilan des projets

Bilans	Ensemble des projets		Projets achevés		Projets en cours		Projets interrompus
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
ce qui était escompté est atteint	117	84%	44	81%	71	88%	2
effets non prévus positifs	48	35%	18	33%	29	36%	1
insatisfaisants	25	18%	13	24%	10	12%	2
Total	(190)		(75)		(110)		(5)
Sans double compte	139	/139	54	/54	81	/81	4

Les commentaires qui accompagnent ces réponses mettent en évidence deux raisons principales qui expliquent ces appréciations nuancées mêlant les sujets de contentement et de désappointement. Concernant les résultats proprement dits, plusieurs réponses soulignent les difficultés à valoriser ce qui a été produit. Pour cela, il faudrait que les autorités compétentes acceptent de s'intéresser au travail fourni : "La réalisation du dispositif de validation et de certification nécessaire pour la création des qualifications européennes associées aux métiers identifiés nécessite l'adhésion et la participation des administrations publiques compétentes ou des organisations professionnelles des États concernés. Les structures participantes n'ont finalement pas les moyens politiques et les compétences pour pouvoir mettre en œuvre ce processus de concertation" ; ou encore : "il faut convaincre de l'intérêt : comment intégrer le projet dans les décisions "politiques", car il n'y a pas l'obligation, au départ, à travailler avec les autorités nationales, or ce sont elles qui décident".

Il arrive aussi que l'autosatisfaction conduise à croire que la valeur du produit réalisé l'assure de sa diffusion : "Les outils mis en œuvre au cours du projet sont utilisés par de nombreux pays et promis à une démultiplication au niveau de l'Europe ; le produit est transférable à d'autres secteurs d'activité".

Parfois sont exprimés des regrets que la phase de dissémination ait dû être réduite voire supprimée en raison des limites budgétaires imposées dès la contractualisation. Mais on trouve plus souvent la même idée traduite positivement : de nouveaux projets devraient être déposés pour financer des actions spécifiquement de valorisation et de dissémination, pour rendre opérationnels des outils qui n'existent encore que comme prototypes.

La seconde raison principale qui apparaît de manière récurrente dans les explications fournies aux appréciations contrastées sur le bilan tient aux relations établies avec les partenaires. En général ce sont seulement certains d'entre eux avec lesquels il y a eu des difficultés, et cela n'empêche pas le responsable du projet, souvent, de prévoir une poursuite des relations avec ses autres partenaires pour d'autres projets. Sans doute ce point semble moins concerner les résultats que les conditions dans lesquelles s'est déroulé le projet. Toutefois, l'établissement de relations durables entre partenaires européens fait aussi partie des objectifs de Leonardo.

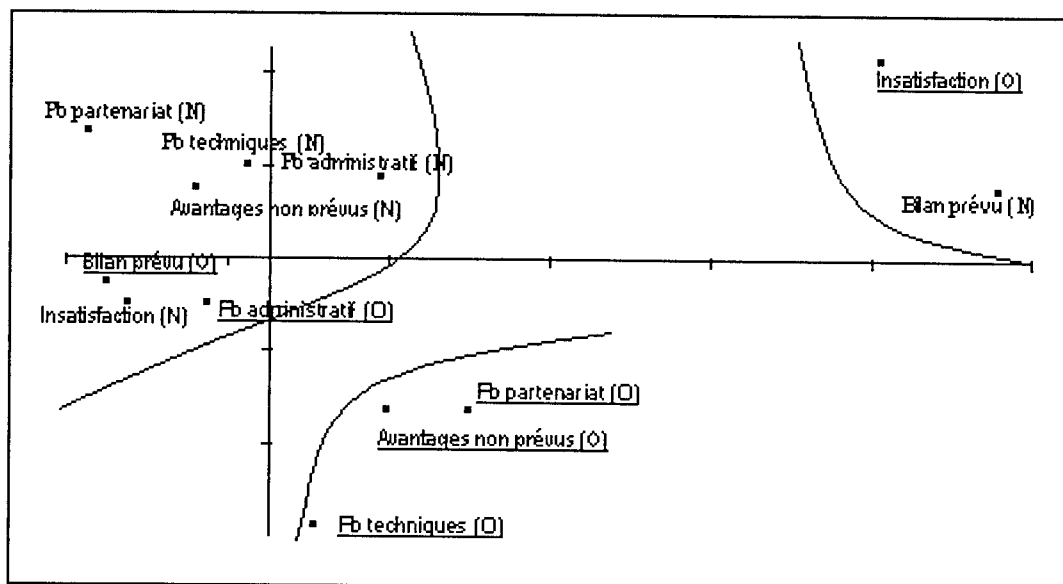
A cet égard, il faut relever qu'à la question posée sur les intentions de poursuivre leur collaboration avec leurs partenaires, les promoteurs de projets achevés répondent à 79% qu'ils prévoient de continuer, 15% précisant que cela ne pourra se faire qu'avec certains d'entre eux ; 11% seulement déclarent ne plus vouloir donner de suite à ces relations⁵⁶.

⁵⁶ Dans le cas des projets en cours, ce sont 97% des promoteurs qui pensent continuer au-delà du projet lui-même, mais 17% ne l'envisagent, là encore, qu'avec une partie de leurs partenaires.

On peut enfin souligner qu'aucune corrélation ne peut être observée entre les difficultés rencontrées pendant le déroulement des projets, que ce soit en matière de partenariat ou de gestion administrative et financière, et l'expression de satisfaction : dans les questionnaires qui indiquent cette réponse on trouve la même proportion de projets qui ont connu des problèmes de gestion que dans l'ensemble des questionnaires (2/3), et il en est de même pour les difficultés de partenariat (1/2). L'analyse factorielle ci-après le met clairement en évidence⁵⁷.

Le graphique suivant associe les bilans des promoteurs de projets pilotes ou enquêtes et analyse et les difficultés auxquelles ils ont dû faire face.

Bilans de réalisation et difficultés rencontrées



Trois points nous paraissent intéressants à relever :

a) Les porteurs de projet insatisfaits des résultats de leur projet s'opposent à l'ensemble des autres promoteurs. On ne dénote pourtant aucune difficulté particulière à laquelle ils auraient été confrontés. Est ainsi mis en évidence le fait que les porteurs de projet qui sont insatisfaits de leurs résultats ne doivent pas ce bilan négatif à des difficultés particulières rencontrées.

Parmi les autres porteurs de projet, deux groupes se dessinent :

b) Les porteurs de projet ayant atteint les objectifs escomptés : pour eux les difficultés à traiter ont été avant tout d'ordre administratif.

c) Les promoteurs qui ont obtenu des avantages non prévus lors du déroulement de leur projet : ils ont eu à résoudre le plus souvent des problèmes d'ordre partenarial ou technique. On peut penser que le fait d'avoir à surmonter des difficultés de cette nature a souvent été valorisé comme producteur d'apprentissages.

Il est remarquable, en tous les cas, que les facteurs d'insatisfaction par rapport aux objectifs initiaux ne paraissent liés ni aux difficultés administratives ou de gestion, ni aux problèmes d'ordre technique ou partenarial.

⁵⁷ Les mêmes remarques préliminaires que précédemment doivent être faites concernant cette deuxième AFCM.

b) Les projets de mobilité

Nous n'avons reçu de réponses à notre questionnaire que de 26 organismes, parfois pour plusieurs projets de mobilité (mais en ce cas les réponses étaient strictement identiques) et concernant toujours la mesure I.1.2.a. A trois exceptions près, le bilan qu'ils tirent de leur action est chaque fois conforme à ce qu'ils attendaient. Deux Conseils régionaux expriment une insatisfaction de ne pas avoir obtenu suffisamment de moyens pour répondre aux demandes, tandis qu'un organisme se déclare insatisfait de ne pas avoir pu trouver assez de candidats.

En revanche, 3/4 des réponses insistent sur les difficultés de gestion administratives et financières qui leur ont compliqué la tâche de façon excessive selon leurs rédacteurs : "Toujours mêmes problèmes de transmission tardive des contrats et de paiements également tardifs" ; "Les demandes d'informations complémentaires du BAT nous ont paru peu réalistes et manquant d'une expérience de "terrain" de la part de Bruxelles" ; "Lourdeur administrative très consommatrice de temps" ; "Restrictions émanant du BAT relatives aux entreprises d'accueil des étudiants (laboratoires, entreprises publiques, collectivités) qui ne sont pas justifiées" ; "Cadre réglementaire très flou (éligibilité des dépenses autorisées ; éligibilité des placements autorisés, etc.). On en trouve d'ailleurs l'écho dans les rapports finaux, à la dernière question sur le suivi qualitatif du programme de placements, bien qu'exprimé de manière moins catégorique.

2.2.2. Observations sur les phases de réalisation des projets

L'organisation du temps dans la mise en œuvre des projets s'avère être un problème récurrent pour un grand nombre de promoteurs. Administrativement, le déroulement des projets est scandé par les deux rapports qui doivent être produits, un rapport d'étape et un rapport final. En réalité, on peut identifier en général quatre phases dans la réalisation : la première, d'ajustement du projet avec les partenaires, la seconde d'expérimentation, de recueil d'informations et de données (c'est en principe au terme de cette phase que doit être remis le rapport d'étape), la troisième, de production de ce qui était annoncé par le projet, la quatrième enfin de diffusion ou de dissémination qui devrait tester les effets externes de ce qui a été réalisé.

Reconnaissons qu'il nous a été difficile d'obtenir des informations précises sur la manière dont se sont passées ces différentes phases. Il semble toutefois que la première phase qui demande de faire preuve d'anticipation est souvent traitée trop rapidement, voire escamotée. Pourtant, comme le souligne une réponse au questionnaire, "comprendre les approches des uns et des autres demande beaucoup plus de temps que nous ne l'avions imaginé". Ceci peut avoir pour conséquence que des problèmes entre le porteur du projet et ses partenaires vont accompagner durablement son déroulement, et ralentir notamment l'accomplissement de la deuxième phase ou en réduire le champ.

L'obligation de produire à ce moment là le rapport intermédiaire peut être l'occasion d'une clarification, de se rendre compte que "beaucoup de choses ont été réalisées, beaucoup d'outils de travail ont été créés", comme le reconnaît un responsable de projet, qui tempère ainsi un jugement d'insatisfaction à ce stade.

Cependant, plusieurs porteurs de projets déplorent que l'évaluation de ces rapports d'étape ne prennent pas assez en compte les efforts faits pour mieux maîtriser le sujet, en exigeant trop tôt qu'il soit fait état déjà de produits : "le rapport est trop axé sur les produits et pas assez axé sur le processus de réalisation des actions", alors que "les produits ne valent que par la démarche de construction", "la première année a nécessité de gros investissements avec peu de résultats visibles, or le BAT n'a qu'une vision à court terme des résultats". Les discussions qui s'engagent alors avec le BAT sur l'appréciation de ce qui a été fait peuvent parfois prendre un temps considérable, pouvant même

entraîner une interruption durable du projet. Dans certains cas, cette interruption est devenue définitive, non par décision du BAT, mais parce que le porteur du projet a estimé n'être plus en capacité de remobiliser ses partenaires.

Ces longues négociations autour du rapport d'étape ne sont pas sans conséquences non plus sur les phases suivantes de production et de diffusion. Le temps restant jusqu'à l'échéance fixée, même lorsqu'elle est retardée, est alors le plus souvent consacré exclusivement à la phase de production et la dernière phase s'en trouve parfois purement abandonnée. Il est vrai que le renoncement à l'activité de diffusion peut aussi avoir été plus ou moins explicitement programmé dès la mise en œuvre du projet, lorsque le montant du financement a été définitivement fixé, à un niveau souvent sensiblement inférieur à celui figurant dans le dossier de candidature.

Manque de temps ou insuffisance de financement pour engager la phase de diffusion annoncée dans le projet initial, ces deux facteurs paraissent déterminants. Il reste que si les porteurs de projets se montrent satisfaits et soulagés d'être parvenu à tenir leurs engagements pour ce qui concerne les produits prévus, l'un des objectifs de Leonardo n'est pas atteint lorsqu'un bon nombre de projets renoncent à la phase de dissémination.

3. LES EFFETS DU PROGRAMME

Un programme public de soutien aux initiatives, en l'occurrence dans le champ de la formation professionnelle, a légitimement une exigence de résultats. Nous avons donc cherché, non pas à estimer la valeur de ce qui avait été produit par chaque projet, mais de quelle nature étaient ces résultats et ce qu'ils avaient pu induire, le cas échéant, comme conséquences. En nous appuyant essentiellement sur les rapports finaux établis conformément au canevas précis fixé par la Commission, ainsi que sur les entretiens que nous avons menés, nous examinerons la possibilité d'observer des effets externes, autrement dit ce qu'ont produit les porteurs de projets et qui fonde la visibilité du programme ; puis nous traiterons des effets internes qui intéressent avant tout les porteurs de projets et leurs partenaires, mais qui n'en constituent pas moins, pour Leonardo, des résultats méritant d'être mis en évidence.

3.1. Effets externes des projets

Les résultats obtenus par le programme Leonardo consistent en premier lieu dans la somme de ce qui a été produit par chacun des projets. Nous nous interrogerons donc sur la possibilité d'en avoir connaissance, ce qui est loin d'aller de soi, et lorsque cela est possible, sur la conformité des résultats avec les objectifs initialement définis. Ensuite, une seconde question, fondamentale, est celle des impacts de Leonardo au niveau national, voire européen. Elle concerne cette fois les incidences qu'ont pu avoir ces productions sur le "marché" de la formation, sur les publics potentiels concernés, sur les systèmes et dispositifs d'éducation et de formation professionnelles.

Soulignons d'emblée la double difficulté que nous avons rencontrée. D'une part, la lecture des rapports d'étape ou finaux ne permet pas toujours d'identifier pour un projet un produit, une réalisation, parce que l'information donnée n'est pas hiérarchisée ; d'autre part, les rapports d'activité qui tentent de décrire des impacts de l'action menée s'en tiennent le plus souvent à des énoncés conjugués au futur, à des possibilités d'impacts dont l'observation éventuelle est renvoyée à une échéance plus ou moins lointaine. Ainsi, au-delà de la satisfaction d'avoir réussi à mener leur projet jusqu'à son terme malgré des difficultés de toutes sortes, qu'expriment souvent les rédacteurs des rapports, la pauvreté des informations sur des effets observables induits par la réalisation des projets laisse à penser que les porteurs de projets sont rarement préoccupés d'estimer l'impact ou l'incidence réelle de leur action.

3.1.1. Pour quels objectifs, quels résultats ?

a) Les réponses à des besoins identifiés à l'origine des projets

pilotes ou d'enquêtes et analyses

Dans les rapports d'activité il est demandé aux porteurs de projets d'exposer comment ils ont répondu aux besoins de formation, de compétences ou de qualifications, identifiés dans leur proposition. Cette question (II.4) offrait aux responsables de projets la possibilité d'effectuer une autoévaluation des résultats atteints resitués par rapport au contexte du projet initial⁵⁸, à ce qui en constituait la raison d'être, et a priori, la première cible d'impact prévue.

Or sur les 50 rapports finaux que nous avons reçus, 33 seulement ont répondu à cette question⁵⁹. Plus d'un tiers d'absence de réponse ou de réponses inappropriées traduit un embarras évident à situer les projets par rapport à une demande sociale, et donc à devoir se poser la question d'éventuels impacts au terme de leur exécution.

Parmi les 33 réponses, on relève que 6 s'intéressent moins à un besoin qu'il faudrait satisfaire qu'à l'opportunité de proposer des "outils" à un environnement qu'on postule prêt à l'utiliser. La référence au marché devient alors récurrente⁶⁰, et dans cette perspective le besoin réel s'identifie à celui de réaliser le produit qui pourra ensuite être commercialisé⁶¹.

7 rapports explicitent une volonté de promouvoir un métier jugé de manière plus ou moins convaincante comme un métier nouveau. Dans le domaine du développement local ou urbain (3 projets), où les besoins de reconnaissance, voire de défense des intérêts des salariés sont parfois rapidement identifiés à ceux des collectivités territoriales, la constitution de réseaux européens peut apparaître comme des tentatives de légitimation de métiers dont la spécificité n'est pas pour autant démontrée. Dans d'autres cas, l'accent est mis, avec plus de crédibilité, sur le besoin de professionnaliser ces nouveaux métiers.

Ce besoin de professionnalisation se retrouve dans 5 projets où il est appliqué à des métiers existants. On note cependant que dans deux cas seulement cela correspond à une volonté exprimée par une branche professionnelle.

Parmi les autres types de besoins énoncés, on observe que les besoins des PME apparaissent 4 : amélioration de la qualité, promotion de la formation continue, transmission d'entreprises, accès aux aides publiques ; la référence aux besoins de publics cibles (jeunes, femmes) est développée par 3 projets ; la nécessité de disposer d'outils favorisant la mobilité des jeunes est exposée également 3 fois ; 2 projets se fondent sur des besoins d'information documentaire (outils multimédias, tutorat).

Enfin 3 projets trouvent leur justification dans la pérennisation de leur propre existence en tant que support à des réseaux transnationaux d'échange, de connaissances scientifiques ou d'expériences de gestion.

⁵⁸ Question G.2 du formulaire de candidature, où toutefois ne figurait pas la précision "de formation, de compétences ou de qualifications", qui fut source de malentendu dans les rapports finaux.

⁵⁹ 39, si l'on tient compte de 6 rapports dont les rédacteurs paraissent avoir compris qu'il était demandé s'ils avaient eu répondu à des besoins de formation qui s'étaient révélés en cours de réalisation : "a posteriori, les besoins ont été une attente de formation complémentaire", "adaptation en continu du contenu des cours".

⁶⁰ parfois de façon abusivement métaphorique : "Le marché du tutorat est lancé, mais les pratiques en la matière peu formalisées et pas très efficaces".

⁶¹ "le projet a répondu aux besoins de compétences linguistiques en aboutissant au résultat prévu, la création des CD-Rom et en permettant ainsi leur commercialisation".

Le constat global qui ressort de cet inventaire est que l'exposé des besoins auxquels les projets ont tenté de répondre, quand il existe, est formulé en se plaçant à un niveau de généralité tel qu'il ne permet pas d'identifier précisément dans quelle mesure les résultats atteints y ont répondu effectivement.

b) Les produits

L'examen des informations dont nous disposons sur les productions auxquelles ont donné lieu les projets appellent plusieurs remarques. Rappelons tout d'abord que sur les 160 retours des porteurs de projets pilotes ou d'enquêtes et analyses, 57 seulement correspondent à des projets achevés⁶², soit à peine plus du tiers.

Ensuite nous n'avons pu qu'exceptionnellement avoir connaissance des produits eux-mêmes, et nous ne disposons donc pour les appréhender que des indications qui figurent dans les rapports d'étapes ou finaux. Or les rédacteurs apprécient très diversement la notion de produits. Les uns ne mentionnent que ceux qui constituent l'aboutissement du projet et sont à ce titre diffusables et utilisables par des tiers extérieurs au projet. Pour d'autres tous les documents de travail internes aux partenaires sont également comptés comme produits. Ceci explique que le nombre de produits dont font état les rapports varie de 1 à 20.

On observe d'ailleurs une relative surenchère dans le nombre de produits affichés dans les rapports d'étapes sur ceux des rapports finaux puisque, pour les premiers, on compte un total de 257 produits (alors qu'il y en a 3 qui déclarent n'avoir rien produit), et pour les seconds 233. Cette tendance est confirmée par la proportion des rapports qui font état de 1 à 4 produits : 54% des rapports finaux et 39% des rapports intermédiaires.

Nombre de produits mentionnés dans les rapports

	Rapports finaux	Rapports d'étapes
0	0	3
1 à 4	27	19
5 à 9	20	21
10 à 20	3	6
Total des rapports	50	49

Il faut aussi relever que parmi les produits affichés par les rapports finaux, tous ne sont pas nécessairement finalisés lors de l'établissement du rapport, ce qui ne peut manquer d'étonner. 17 rapports sont dans ce cas, autrement dit un tiers.

Lorsqu'on examine les types de produits mentionnés pour les projets achevés ou en cours, on constate sans surprise que ce sont les modules de formation qui apparaissent les plus nombreux (18%), alors que les programmes de formation ne font que 7%. Viennent en deuxième place les produits non classables (autres : 14%).

Ensemble, les produits relevant de méthodologies d'analyse ou d'anticipation de besoins en formation, et de description de profils professionnels représentent 20%, et les bases de données 11%, ce qui donne à penser que les projets ont capitalisé un volume substantiel de données et d'informations qui ne sont sans doute pas directement opérationnelles comme les modules de formation, mais qui

⁶² Pour lesquels nous avons été destinataires de 50 rapports finaux : 31 de 1995, 18 de 1996 et un seul de 1997. Quant aux rapports d'étapes, nous en avons reçus 58, mais 9 n'ont pas renseigné la rubrique produits.

pour une part au moins mériteraient d'être valorisées. Mais cela pose la question des formes de dissémination et de transfert à leur appliquer qui ne peuvent être les mêmes que celles des produits utilisables tels qu'ils sont proposés.

Les outils d'évaluation sont aussi relativement nombreux (12%), tandis que les dispositifs de certification occupent une place marginale. On peut également estimer trop modeste la place prise par la constitution de réseaux de formation, comme celle de la production de matériels d'enseignement ouvert et à distance.

Classement des types de produits déclarés dans les rapports

Modules de formation	38	18%	Méthodologies d'anticipation des besoins de formation	9	4%
Outils d'évaluation	25	12%	Matériel d'enseignement ouvert et à distance	8	4%
Bases de données, informations / ressources	24	11%	Cours de courte durée	8	4%
Méthodologies d'analyse de besoins en formation	18	8%	Cadres/systèmes de certification	6	3%
Description de nouveaux profils professionnels	17	8%	Glossaire	5	2%
Programmes de formation/curriculum	15	7%	Systèmes d'audits linguistiques	1	
Réseaux de formation et consortia	10	5%	autres	31	14%
			Total	215	

Soulignons enfin que nous ne sommes pas en mesure de nous prononcer sur la qualité des produits réalisés dans le cadre des projets Leonardo. Nous ne pouvons nous-mêmes pousser nos investigations jusqu'à l'expertise de ce qu'avaient réalisé chaque projet. Une telle évaluation serait, de notre point de vue souhaitable, mais supposerait d'être effectuée systématiquement lors de la réception des rapports finaux afin de pouvoir en retirer quelques observations d'ordre général. En effet, si l'on peut se féliciter de la variété de produits de natures très différentes (CD-Rom, cassettes audio, vidéo, livres, kits de formation, sites internet,...), il nous semble que beaucoup n'atteignent malheureusement que le stade de l'ébauche pour diverses raisons (manque de compétence, manque de temps, problèmes financiers,...).

Ce n'est qu'une impression globale qui mériterait d'être confirmée ou infirmée, mais si elle se vérifiait, cela reposerait le problème à la fois des critères de sélection des projets et des conditions de dissémination des résultats du programme Leonardo. Il n'est pas certain qu'un programme dont le but est de promouvoir les projets innovants et d'expérimentation doive nécessairement se donner des assurances pour que les projets débouchent sur des produits effectivement diffusés et utilisés, mais si telle est l'orientation prise, il paraît souhaitable que les instances qui animent le programme puissent prendre davantage en charge la valorisation de ce qu'ont produit les projets réalisés.

3.1.2. Les résultats des placements et des échanges

Un rapport commandé par les agences françaises de coordination⁶³ identifie à partir d'enquêtes de terrain cinq types d'effets pour les jeunes. La mobilité européenne favorise :

- une expérience inédite de socialisation et donc d'apprentissage de type culturel ;

⁶³ Patrick Lechaux, *Le programme Leonardo da Vinci, Evaluation de l'impact des projets de mobilité européenne pour la France sur la période 1995-1997*, Quatenaire, juillet 1998.

- une dynamisation des jeunes en matière de développement de compétences sociales et comportementales ;
- un processus de professionnalisation par le développement de compétences techniques et d'une autre culture du métier et de l'entreprise ;
- l'émergence d'une certaine citoyenneté européenne et française ;
- un avantage concurrentiel indéniable lors de l'insertion professionnelle.

Il relève en outre deux effets principaux sur les organismes de formation ayant envoyé leurs élèves ou étudiants à l'étranger :

- un effet de levier en termes de développement d'un réseau ;
- une redynamisation du groupe classe.

Enfin il souligne deux types d'effets dont bénéficient les entreprises françaises qui embauchent par la suite ces jeunes :

- l'acquisition de compétences sociales et comportementales supérieures à celles des jeunes n'ayant pas cette expérience de la mobilité européenne ;
- la diffusion de nouvelles techniques ou approches du métier.

En revanche, le rapport n'aborde pas le sujet de l'apport que peuvent représenter les placements pour les entreprises d'accueil, notamment en termes de transfert de technologie.

Quant aux dispositions prises pour la reconnaissance des acquis pendant la période de placement, le rapport souligne d'une part la grande diversité des formes d'attestation ou de validation comme élément de diplôme, mais d'autre part aussi la relative indifférence des jeunes à leur égard, comme les réserves des entreprises en tant qu'employeurs potentiels. Celles-ci se montreraient plutôt critiques à l'égard de la multiplication des attestations et certificats, privilégiant la capacité des jeunes à faire valoir eux-mêmes les acquis de leur expérience européenne.

La confrontation de ces observations avec les réponses fournies dans les rapports finaux, dans la partie Suivi qualitatif, montre que dans l'ensemble l'identification de la nature des impacts pour les jeunes est décrite dans les mêmes termes, avec cependant une plus grande insistance sur les impacts d'ordre plus professionnels que de citoyenneté. Ainsi les placements favorisent-ils un triple apprentissage : "celui de l'exercice de leur futur métier dans une entreprise, celui de la découverte du travail dans un contexte européen, celui enfin de la pratique d'une langue étrangère en situation professionnelle", selon les termes d'une école d'ingénieurs.

Il est toutefois remarquable que, comme pour les projets pilotes, l'énoncé des impacts se confond avec celui des objectifs visés. Dans la mesure où la plupart de ces projets font état de procédures d'évaluation et de reconnaissance des acquis, on aurait pu s'attendre à ce que des synthèses des résultats obtenus soient présentés pour étayer les réponses à cette question. Or aucun des rapports dont nous disposons n'a tenté de le faire. Sans doute les rapports comportent-ils un tableau "Résultats des placements" comportant quatre questions relatives aux acquis des étudiants⁶⁴, pour les projets II.1.2.a. Mais on ne saurait en tirer aucune conclusion puisqu'on trouve en réponse le nombre total des étudiants placés, parfois à une ou deux unités près.

⁶⁴ Développer les connaissances pratiques de l'étudiant / Stimuler la capacité d'entreprise de l'étudiant / Familiariser l'étudiant avec les perspectives de carrière / Contribuer au développement des études universitaires de l'étudiant. Quant aux autres questions de ce tableau des résultats, la formulation de la plupart d'entre elles ne permet de donner aucune signification particulière aux chiffres indiqués par les responsables des projets.

En revanche, pour ce qui concerne les apports des placements au profit des entreprises d'accueil, quelques rares rapports ont présenté la liste des sujets sur lesquels les jeunes ont eu à travailler. Cela permet de constater le caractère très technique et spécialisé des tâches qui leur ont été demandées, mais infirme plutôt l'idée que, outre l'apport normal que représente toute nouvelle recrue formée, le jeune constitue un vecteur de transfert de technologie pour l'entreprise d'accueil étrangère, ce que déclarent cependant la plupart des rapports, sans chercher à l'illustrer. D'ailleurs, d'une manière générale, les réponses à cette partie qualitative paraissent très convenues et fournissent des réponses très semblables entre les différents porteurs de projets. Et lorsqu'un même organisme a conduit plusieurs projets de placements, on constate que bien souvent le même texte est repris dans ses rapports finaux successifs, y compris dans la réponse à la dernière question sur les difficultés rencontrées.

Les projets d'échanges entre professionnels ont un caractère de transfert technologique beaucoup plus manifeste. S'ils sont toutefois très peu nombreux, c'est notamment pour des raisons de disponibilité : même deux semaines (à plus forte raison 8 semaines) représentent une durée trop longue pour des salariés, surtout en situation de responsabilité, ou pour des artisans. En outre il ne semble pas qu'il y ait eu de prise en charge du coût de leur absence au travail par les procédures de financement de la formation professionnelle.

Pour ce qui concerne les projets de placements "jeunes travailleurs", pour des demandeurs d'emploi ou des jeunes (en particulier apprentis) entrant sur le marché du travail, les faibles effectifs concernés font que les impacts à rechercher se trouvent moins du côté des bénéficiaires, même s'il est très vraisemblable que leur expérience européenne ait pu favoriser leur accès à l'emploi. La dimension d'expérimentation de tels placements devrait conduire à s'intéresser à ce qu'ils ont permis de mettre en place pour favoriser les recherches d'emploi au sein de l'Union européenne et en assurer l'accompagnement. Si les entretiens que nous avons eu avec des promoteurs de telles actions nous ont permis de constater que des efforts ont été déployés en ce sens, la structure des rapports finaux pour les actions de ce type ne fournissent pas d'éléments à ce sujet.

Enfin les rapports annuels sur les projets de mobilité relevant du volet I développent en détail les conditions d'emploi des bourses allouées, leur répartition géographique (origine et destination), celle entre les différents types d'établissements et celle entre niveaux des bénéficiaires. Les données sur la répartition par secteurs professionnels font apparaître un rééquilibrage en ramenant la part des stagiaires du secteur tertiaire de 65 à 53 %, entre 1995 et 1997. Mais en revanche, des questions ne sont pas envisagées, comme les conséquences en retour sur les projets d'établissements, et les perspectives restant ouvertes au-delà de l'attribution des bourses Leonardo⁶⁵.

3.1.3. Les effets induits, indicateurs de réussite

Sous quelles conditions est-il possible d'évaluer la part de réussite ou d'inachèvement des projets, et par extension du programme lui-même, en considérant les impacts qu'ils ont pu ou non provoquer, c'est-à-dire les incidences de leur réalisation et de leurs résultats auprès de tiers, susceptibles d'en tirer bénéfice ? En tout état de cause, la connaissance de ces effets suppose qu'ils soient identifiés par les porteurs de projets eux-mêmes. L'éventualité d'une vérification de la réalité de ces impacts n'a de pertinence que si, au préalable, les responsables des actions menées poursuivaient un but

⁶⁵ Les entretiens que nous avons eus dans certains établissements peuvent laisser penser que tout est suspendu à l'octroi ou non du financement européen, et que s'il n'est pas reconduit l'action menée reste sans suite. Mais il aurait fallu procéder à une enquête systématique sur cette mesure pour pouvoir en tirer des conclusions fiables.

comportant des impacts possibles, et si ensuite ils ont cherché à savoir s'ils avaient eu lieu. Autrement dit, les données en matière d'impact appartiennent d'abord au registre déclaratif.

Le cadre de présentation pour les rapports d'activité invite les responsables des projets à décrire l'impact qu'a eu leur réalisation, et propose même une grille d'exposition : impact en termes de systèmes et de bénéficiaires, à préciser pour ce qui concerne l'acquisition de qualifications et de compétences, l'établissement de partenariats de formation, les orientations d'actions en faveur de l'emploi ou de l'égalité des femmes avec les hommes.

Or force est de constater que les réponses à ce groupe de questions ne nous donnent que des informations très limitées. Sans doute 9 rapports sur 10 (44 sur 50) traitent au moins le premier point, alors qu'il n'y en a plus que 19 pour développer l'une ou l'autre des questions portant sur des impacts plus spécifiques. Toutefois, le contenu des réponses laisse perplexe et met en évidence l'embarras des rédacteurs pour s'inscrire dans ce questionnement. En effet, 18 réponses ne font que reformuler quelle est l'originalité du projet, quelle en est la valeur ajoutée, mais sans indiquer de quelle manière celle-ci pourrait être observée, sans mentionner auprès de qui il pourrait y avoir un impact, même au futur, comme par exemple :

- le projet aide à identifier les compétences clés de ces nouveaux métiers et les bons moyens de les acquérir ;
- chaque dispositif de formation pourra trouver dans les résultats de ce travail (sur un référentiel d'emploi) les éléments pour des réalisations concrètes ;
- l'impact du projet est celui d'une démarche qualité ;
- avec ce standard d'accréditation de compétences, des salariés pourront justifier de leur degré d'employabilité, les entreprises disposeront d'un référentiel, les organismes de formation pourront apporter leurs réponses ;
- notre projet intègre une dimension peu répandue dans les systèmes de formation : un traitement différencié des hommes et des femmes pour élargir les choix professionnels des femmes.

L'oubli de l'interpellation sur l'impact est parfois souligné par l'emphase de certaines réponses :

- le projet doit pouvoir modifier beaucoup de systèmes éducatifs : l'apprenant devient acteur à 90% et spectateur à seulement 10% ;
- le système d'accréditation automatisée des compétences sera accessible à tous les européens de tous âges, une fois sa distribution assurée ;
- impact attendu : mieux tirer parti des milliers de stages financés par la Commission pour rectifier la qualité des formations (en tenant compte des séquences en entreprises pour améliorer les formations).

On trouve tout de même 14 rapports qui indiquent de quelle nature seraient les impacts que l'on peut envisager. Ils se situent le plus souvent au futur, ce dont certains se justifient, non sans raison, en rappelant qu'il faut un certain délai pour que des effets puissent être constatés, les exceptions venant des projets articulés à une organisation, professionnelle ou syndicale :

- trop tôt ; développement de la pratique de formation intégrée dans les opérations d'aménagement ;
- le jeu de CD-Rom est intégré dans un dispositif de certification du personnel des entreprises de la branche, dispensant les savoirs de base et mesurant leur acquisition ;
- impacts directs sur les entreprises associées et les groupements qui ont à disposition les résultats du projet par voie interne de l'union professionnelle ;

- l'impact est difficile à mesurer à l'aide d'indicateurs quantitatifs, mais la sensibilisation et l'information sur cette recherche ont progressé au sein du mouvement, se traduisant par de nombreuses demandes de présentation des résultats ;
- constitution d'un réseau actif d'anciens stagiaires et de partenaires pour faciliter l'insertion des jeunes compagnons de cette profession ;
- prise en compte de conclusions du rapport dans des modules de formation pour tuteurs ;
- acteurs de l'insertion capables d'anticiper les réactions des jeunes, satisfaction quant à l'engagement des jeunes stagiaires dans les formations.

Enfin dans 12 rapports, on n'a choisi de ne considérer que les impacts internes, les bénéfices que les participants au projet en ont retiré :

- une trentaine de personnes ont bénéficié de la formation action ;
- l'impact pour les partenaires a été une plus grande "conscientisation" de l'intérêt des tâches à réaliser, une professionnalisation des acteurs du projet... ;
- le projet a permis aux acteurs de la formation de se distancier par rapport à leurs propres dispositifs ;
- les bénéficiaires ont été les organismes de formation impliqués et les participants au séminaire expérimental.

Dans ces conditions, il est évidemment fort périlleux de tenter de déterminer quels sont les effets induits par Leonardo. Ce manque d'informations de la part des porteurs de projets doit interroger. Pour une part, on peut y voir une sensibilisation insuffisante à cette dimension de leur projet, imputable sans doute aux agences de coordination, mais qui résulte aussi d'un manque de cohérence des documents qu'ils ont à remplir, en particulier entre les formulaires de candidatures et les rapports d'activité.

Par ailleurs, il convient aussi de tenir compte d'une caractéristique qu'on retrouve dans nombre de projets, à savoir le manque de temps et de moyens à consacrer à la phase de dissémination, qui a très souvent été réduite, voire éludée. Nous reviendrons sur ce point, mais nous pouvons dès à présent rapporter une observation faite par l'un ou l'autre responsable de projet.

Si l'un des intérêts de Leonardo est que les projets peuvent émaner d'acteurs très divers de la formation professionnelle, ils n'appartiennent souvent pas à des organisations ou des réseaux susceptibles de relayer et de démultiplier leur action. Et les partenariats qu'ils sont conduits à constituer pour que leur projet soit éligible sont bien souvent insuffisants pour effectuer cette diffusion. Le problème ne survient qu'à la fin du projet, lorsque les réalisations ont été menées à leur terme. On découvre alors que manque l'implication d'instances ayant pouvoir de décision, instances politiques ou professionnelles pouvant valider l'utilisation des produits réalisés et en favoriser l'application à une échelle plus large. En effet, si les opérateurs ont les moyens de lancer le projet, de le réaliser, ils sont rarement en capacité d'obtenir une extension de ce qu'ils ont expérimenté. Il paraît à cet égard assez illusoire de penser qu'il existerait un marché de la formation professionnelle qui serait a priori à l'affût de toute production originale et prêt à en favoriser la diffusion.

Les rapports d'activités/résultats, supports d'évaluation

Les rapports que les porteurs de projets ont à adresser à la Commission à mis parcours et au terme de leur action constituent a priori une source d'information essentielle pour effectuer une évaluation du programme lui-même, en particulier pour connaître ce qu'ont produit les projets, quels en ont été les effets et le cas échéant quelles ont été les difficultés rencontrées.

Or les données que nous avons pu recueillir par leur examen systématique se sont avérées finalement assez pauvres, imprécises et souvent décalées par rapport aux questions posées. Sans doute ne faut-il pas s'attendre à une complète sincérité de la part de rédacteurs qui ne peuvent ignorer que ce qu'ils ont écrit peut être retenu contre eux pour justifier une réduction du solde de la contribution européenne, voire pour engager un contrôle approfondi. Aussi l'exercice de rédaction revient-il parfois à savoir anticiper la bonne réponse attendue quitte à s'en tenir à des considérations générales. Ceci est particulièrement manifeste dans les rapports concernant les projets de placements aux contenus très stéréotypés et de ce fait très peu exploitables.

Pour les projets pilotes ou d'enquêtes et analyses, les rédacteurs des rapports paraissent souvent avoir été embarrassés pour bien comprendre les questions auxquelles ils avaient à répondre. D'une part elles ne permettraient pas de rendre compte de la spécificité des projets, ce que traduit l'un d'eux déplorant des "difficultés d'exprimer dans les rapports l'originalité des projets". D'autre part la logique de succession des questions diffère de celle qui est appliquée dans les dossiers de candidatures.

Ceux-ci en effet demandent d'abord d'exposer l'opportunité du projet (point G) et de préciser notamment à quels besoins il répond. Ensuite doivent être indiqués les buts (point H), par l'explication de la manière dont la proposition s'inscrit dans les objectifs et priorités de Leonardo, puis l'exposé des objectifs spécifiques au projet, enfin l'identification des impacts prévisibles (avec trois principaux domaines d'impacts à définir, et les bénéficiaires directs et indirects à indiquer). Plus loin, il est demandé de préciser ce dernier aspect (point M) en décrivant les résultats attendus et en précisant en quoi ils sont innovants, et comment ils seront transférables.

Dans les rapports d'activité, il est demandé d'abord de procéder à l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs spécifiques du projet, puis d'indiquer comment le cadre commun d'objectifs et les priorités du programme ont été respectés, tandis que la référence aux besoins identifiés n'est appelée qu'au point 4. La question relative à l'impact (point 3) ne fait plus mention des trois domaines d'impact qui devaient être explicités dans la proposition mais fournit un cadre de 5 items que les rédacteurs ont souvent du mal à respecter. Cette question est par ailleurs dissociée de celle de la diffusion et du transfert des résultats à traiter en point 6, et de celle des effets innovateurs des résultats, confondus dans la même question avec l'appréciation de la valeur ajoutée communautaire (point 9) qui aurait méritée d'être liée avec la question portant sur l'application du cadre commun d'objectifs et les priorités de Leonardo.

Si l'ordre du questionnement appliqué dans le formulaire de candidature nous paraît plus aisé à suivre, nous estimons surtout qu'il eut été préférable que soit respectée une même logique dans les deux documents à renseigner par les porteurs de projets. En outre une notice plus précise, en introduction du rapport d'activités, aurait permis de souligner notamment que la description de l'impact des projets aurait dû se limiter à celle des effets observables et faire l'économie de considérations générales sur la valeur du projet et sur des effets hypothétiques.

a) Sur la qualité des systèmes de formation

Pour traiter la question posée aux rédacteurs des rapports sur l'impact de leur projet en termes de systèmes, la perplexité de l'évaluateur est double. D'une part en effet, les réponses sont toujours formulées au futur ou au conditionnel et ne fournissent qu'exceptionnellement de description d'effets constatés. D'autre part on ne peut que s'interroger sur l'importance réelle qu'accordent les porteurs de projets à cette question des impacts. S'agit-il pour eux de renseigner une rubrique du rapport sur les impacts visés, qui se confondent alors avec leurs objectifs, ou prennent-ils vraiment à leur compte l'exigence que leur projet se traduise par des effets visibles sur les systèmes de formation ? Il faut bien reconnaître que l'explicitation d'impacts de cet ordre, lorsqu'elle est faite, prend parfois une forme emphatique et grandiloquente qui ne risque pas de trouver d'application réelle.

Ce questionnement peut être élargi en se demandant comment les porteurs de projets entendent les attentes des pouvoirs publics, au niveau national et communautaire. Elles peuvent se résumer, nous semble-t-il à quelques mots clés : qualité, accès à la formation, alternance, mobilité, évaluation des compétences. Or si l'on considère les rapports qui nous ont été adressés et qui relèvent du volet I, celui qui par construction, est plus particulièrement orienté vers des apports aux systèmes de formation, on ne peut qu'être frappé par la récurrence des références à ces mots clés qui paraissent davantage légitimer les projets que définir leur caractère innovant susceptible de provoquer des effets sur les systèmes.

Pour les 11 rapports reçus correspondants à la mesure I.1.1.a (amélioration des systèmes de formation initiale), la référence à la qualité apparaît partout, 7 projets portent sur la mobilité et 6 concernent l'alternance (plus précisément l'apprentissage). Ce qui distingue la plupart de ces projets est essentiellement les métiers auxquels ils s'appliquent. Un seul affiche une perspective crédible d'amélioration du système de formation en proposant un accès à de nouvelles formations pour les étudiants exclus des études médicales par le *numerus clausus*. Pour les autres, l'impression dominante est que le véritable enjeu est le renforcement de l'établissement de formation dans la concurrence qui les oppose à d'autres établissements et à d'autres filières de formation, par la distinction que leur procure le fait d'avoir des projets européens.

Au sujet de la mobilité, sur laquelle nous reviendrons, relevons ce passage d'un rapport : "le service d'aide aux recherches de stages menées en autonomie par les jeunes, s'il n'a qu'un impact très lointain sur les systèmes de formation, est susceptible d'induire chez les jeunes en formation une attitude et une demande différentes".

Pour leur part, les 10 rapports portant sur des projets de la mesure I.1.1.b (amélioration des systèmes de formation continue) présentent plus de diversité. 4 s'inscrivent dans une logique d'évaluation des compétences, 3 recherchent une adéquation de la formation à l'emploi susceptible de favoriser un accès à la formation, 3 sont des formations actions visant la légitimation des professions concernées. 2 énoncent une ambition explicite d'amélioration du système de formation, l'un en proposant une méthodologie pour l'application de l'assurance qualité aux organismes de formation, l'autre, qui s'appuie sur une union professionnelle, en ayant élaboré un dispositif de reconnaissance des compétences à l'échelle européenne pour les emplois du secteur de la biologie.

Ce ne sont là que des exemples. Et il faut être attentif au fait que le classement des projets dans telle ou telle mesure a parfois un caractère arbitraire. Ainsi trouve-t-on un autre projet relatif à la certification qualité des organismes de formation dans la mesure II.1.1.a, ou un projet d'eurocompétences pour un secteur professionnel dans la mesure II.1.1.b.

L'observation d'ordre général qu'on peut toutefois en tirer est que peu de projets en définitive se fondent sur l'identification d'un problème auquel ils tenteraient de proposer des solutions. Au contraire, il paraît souvent suffisant de pouvoir montrer que les objectifs poursuivis sont en conformité avec les objectifs et les priorités de Leonardo. Ceci rejoint l'observation déjà faite sur la faiblesse des argumentations sur les besoins auxquels sont censés répondre les projets. Et dans ces conditions, il devient tout à fait logique qu'il soit si malaisé pour les porteurs de projet de faire état d'impacts observables.

b) Sur la relation formation - emploi

L'articulation de la formation à l'emploi est traitée par les projets selon quatre types d'approche. La première s'intéresse à l'amélioration des conditions d'employabilité que procure une expérience de mobilité européenne (l'une et l'autre seront traitées successivement dans les points suivants). La deuxième s'attache à développer les modes de formation en alternance, et plus particulièrement l'apprentissage. La troisième approche, la plus fréquente, est construite autour d'un métier pour lequel on cherche à définir ou à préciser un profil professionnel dont on déduit un programme, ou tout au moins des modules de formation. Enfin la quatrième se veut aussi promotion d'un métier mais se distingue de la précédente par la position qu'occupe les acteurs du projet : cette fois, ils ne sont plus en situation de concevoir une formation pour des tiers dont ils pourront être les formateurs, c'est leur propre métier qu'il s'agit de défendre et de faire reconnaître.

Le cas des formations en alternance est particulier dans la mesure où, très souvent, cette manière de conjuguer formation et emploi constitue moins un objet de travail pour le projet qu'un principe de formation qu'il ne s'agirait que de rendre plus attractif par des aménagements européens, en même temps que serait ainsi distingué l'organisme formateur. En effet, si l'on peut estimer que la question de l'ajustement de la formation à l'emploi se trouve a priori résolue par l'alternance, l'enjeu essentiel devient celui d'augmenter le nombre de candidats volontaires pour s'orienter vers les métiers ainsi préparés. Dès lors, on constate que la plupart des projets concernant des jeunes en alternance sont ou bien des projets qui veulent améliorer les conditions de leur mobilité européenne, ou bien des projets qui tentent d'agir sur les conditions d'exercice du tutorat.

La première voie a pour conséquence que les jeunes concernés semblent être avant tout ceux inscrits dans des formations supérieures⁶⁶. Quant à la deuxième voie, elle est certainement justifiée. Indiscutablement le tutorat est un des points faibles de l'alternance, mais encore faut-il là encore identifier les problèmes que l'on souhaite traiter : si un projet a conçu un dispositif complexe de double alternance pour traiter à la fois la question de la formation des tuteurs dans les PME et celle du départ en formation des salariés tout en offrant la possibilité d'une expérience professionnelle à des demandeurs d'emploi, on ne peut que s'interroger sur l'impact d'autres projets qui ont avant tout un objectif d'information.

En revanche, nous n'avons pu prendre connaissance que d'un seul projet qui s'était aventuré à expérimenter d'autres modes de formation au sein du centre de formation pour y tenir compte des nouvelles formes d'organisation du travail dans les entreprises.

⁶⁶ Pour les années 1996 et 97, le Compendium des projets Leonardo édité par la Commission recense 3 projets français relatifs aux formations en alternance de niveau enseignement secondaire pour 8 projets de niveau enseignement supérieur. Ces chiffres ne sont toutefois qu'un indice d'une tendance dans la mesure où ils ne paraissent pas exhaustifs.

Le problème d'une meilleure articulation de la formation à l'emploi apparaît beaucoup plus central dans les projets qui se sont attachés à redéfinir les compétences propres à un métier pour améliorer la qualification de ceux qui l'exercent. Toutefois, sur les 96 rapports finaux ou intermédiaires qui font état de produits réalisés ou en cours d'élaboration, on n'en relève que 10 qui associent l'établissement d'un profil professionnel avec un programme ou des modules de formation, et 5 où la construction du profil professionnel débouche sur un dispositif d'évaluation des compétences (sans produits de formation). Cette démarche semble donc n'occuper qu'une place modeste parmi les projets Leonardo.

Enfin, sur les 10 projets recensés précédemment, on peut observer que 4 répondent à une problématique particulière qui est de chercher à mieux assurer le métier même des participants au projet (professionnels de l'orientation, du développement de projets européens ou du développement territorial). 4 autres projets, davantage tournés vers l'analyse des besoins de formation, s'inscrivent dans une semblable démarche qu'on peut qualifier de recherche action autour de la professionnalisation de l'activité exercée par les acteurs du projet.

c) Sur des publics cibles

A la différence des approches précédentes, l'articulation formation - emploi est traitée dans certains projets à partir de certains publics rencontrant des difficultés particulières sur le marché du travail. A priori on peut considérer que ces projets sont pour l'essentiel regroupés dans les mesures concernant les femmes, les handicapés et les jeunes confrontés à des problèmes d'insertion (I. et II.1.1.d, I.1.1.e).

10 rapports, surtout intermédiaires (7), nous ont été adressés, dont 2 concernant le public féminin, 1 celui des handicapés et 7 celui des jeunes en difficulté d'insertion. Le constat global est qu'ils visent d'abord, voire exclusivement, les formateurs intervenants au bénéfice de ces publics (7, dont 2 seulement ont travaillé aussi sur des produits de formation à l'intention des publics cibles). Un des projets relatifs à l'intégration professionnelle des femmes propose une démarche originale en ayant choisi de concevoir des formations de sensibilisation pour des salariés délégués, syndicalistes et membres d'institutions représentatives des personnels. Un seul, portant sur les jeunes en difficulté d'insertion, était centré sur la production d'outils de formation destinés à favoriser la socialisation de ce public. Le projet concernant les handicapés s'inscrit dans une logique de centres de ressources avec pour objectif de proposer des produits adaptés de formation aux logiciels informatiques mais surtout de proposer des matériels destinés à la formation de handicapés.

En définitive, nous n'avons été destinataires que de deux projets traitant des possibilités d'emplois pour les personnes en quête d'insertion ou de réinsertion. L'un s'est appliqué à identifier les types d'emplois compatibles avec les représentations sociales des gens du voyage, dont l'impact potentiel se situe certainement d'abord dans la méthodologie originale mise en œuvre. L'autre projet, centré sur les activités d'aides à la personne, avait anticipé en 1996 la démarche développée par la loi instituant en 1997 les emplois jeunes. Comme le souligne le rapport d'étape, la politique nationale "confirme les opportunités d'emploi que nous avons identifiées". En l'occurrence, l'impact ne porte pas sur les orientations de l'action gouvernementale mais sur la capacité du porteur de projet et de ses centres de formation à appliquer cette politique.

d) Sur la mobilité intra-européenne

La mobilité, faut-il le rappeler, n'est pas un objectif réservé aux projets de placements ou d'échanges de personnes, elle est aussi au cœur de certains projets pilotes. Cela peut se traduire par le dépôt de projets de mobilité complémentaires, pour des échanges concernant soit des formateurs, soit le public cible. Nous avons déjà indiqué que malgré les intentions affichées par la Commission certains porteurs de projet ont rencontré de grandes difficultés à obtenir de tels couplages, et une partie de leur projet a pu en être compromise.

Par ailleurs, rappelons que certains projets pilotes se sont donné comme objectifs d'élaborer des outils susceptibles de favoriser la mobilité, notamment à l'intention des établissements qui souhaitent trouver des lieux de stages à l'étranger sans pour cela bénéficier toujours d'un programme de placements, ou pour inciter des jeunes à tenter de chercher un travail à l'étranger. Mais il faut reconnaître que ces démarches restent marginales par rapport à l'ensemble des projets Leonardo, et si parfois certains rapports notent de façon incidente qu'il existe une demande, de la part des jeunes, à pouvoir bénéficier d'opportunités pour faire des séjours, à un titre ou à un autre, dans des pays européens, la logique dominante semble être de considérer que la mobilité européenne se confond avec la possibilité de bénéficier de bourses Leonardo.

Or la mobilité dans le cadre de Leonardo concerne, pour la France, quelques 4 000 personnes par an, toutes mesures confondues. S'il est clair que le programme Leonardo est un programme exploratoire, il convient de s'interroger sur les dispositions que prennent les structures qui ont bénéficié du financement d'un, voire de plusieurs projets de mobilité, après leur terme. En effet Leonardo est actuellement pratiquement le seul moyen de financement public de bourses pour des stages à l'étranger (à part quelques mesures localisées à l'un ou l'autre Conseil Régional). Nous aboutissons actuellement à des cas extrêmes où l'existence même de filières de formation, dont l'atout principal est de déboucher sur un stage à l'étranger, est conditionnée par l'obtention des bourses Leonardo : si le projet de mobilité n'est pas reconduit, la formation elle-même est suspendue. Ces cas de figure posent bien le problème de la pérennité de ce type de mesure.

Il faut aussi relever que rares sont les porteurs de projets de mobilité à se préoccuper non seulement de placer des élèves ou étudiants français à l'étranger mais aussi de favoriser l'accueil en retour de jeunes des autres pays de l'Union en France. Des réticences d'ordre administratif, en outre, tendent à limiter de tels échanges à des jeunes ayant conservé un statut de scolaires ou d'étudiants : bien qu'il ne semble pas y avoir de règle nationale sur ce sujet, dans beaucoup de régions les directions du travail refusent que des jeunes, venant d'autres pays européens, puissent bénéficier de contrats de qualification en alternance.

3.1.4. Les effets d'innovation

Bien que cette dimension apparaisse comme une caractéristique forte du programme Leonardo dans certaines présentations qui lui sont consacrées, il faut admettre que les effets d'innovation sont difficiles à observer. En particulier dans le rapport final qui est demandé aux promoteurs, la Communauté demande de répondre, dans la même question, sur la valeur ajoutée communautaire des projets et sur ses aspects d'innovation. Celle-ci en définitive, n'est traitée que comme une dimension subsidiaire du projet.

Une définition générale et traditionnelle de l'innovation retient qu'il doit y avoir à la fois une idée nouvelle, un événement technologique, et leur développement jusqu'à un niveau qui permette une application réussie, conduisant à la vente de nouveaux produits, à l'utilisation de nouveaux procédés

ou de nouveaux équipements, à l'introduction réussie de nouveaux modes d'organisation ou de commercialisation. Les effets d'innovation du programme Leonardo apparaissent à cet égard relativement restreints. Peu de projets parmi ceux dont nous avons eu connaissance ont atteint la phase ultime de l'innovation à savoir la sanction par le marché ou les institutions, autrement dit l'adoption par des utilisateurs. D'après les informations que nous avons pu mobiliser, nombre de réalisations du programme en sont restées à un stade de l'invention, c'est-à-dire l'élaboration, la mise en forme. Il n'y a pas, d'une manière générale, appropriation par d'autres acteurs, en particulier par les marchés.

Si l'on reprend une différenciation habituellement réalisée dans les travaux portant sur les problèmes de gestion de l'activité de l'innovation dans les entreprises, on distingue en effet les innovations pour l'entreprise (innovation déjà utilisée par des entreprises du même secteur), les innovations pour le secteur (innovation déjà utilisée par des entreprises dans d'autres secteurs, mais qui constitue une innovation dans le secteur considéré) et les innovations pour le marché (innovation totalement nouvelle pour le marché dans son ensemble). Ceci concerne généralement les innovations technologiques mais peut être transposé aux innovations non technologiques.

Au regard de ces critères généraux, l'effet d'innovation des projets Leonardo paraît fort limité, ce qui peut s'expliquer par trois raisons.

Cela peut résulter d'abord du fait que certains projets n'avaient pas ou plus de prétention à l'innovation : bien qu'achevés, ils en sont restés au stade de l'expérimentation ; l'idée initiale a pu paraître originale voire séduisante, mais les modalités de mise en œuvre semblent avoir été plusieurs fois modifiées (bien qu'il soit difficile d'obtenir des informations précises sur ce point, qu'il vaut mieux pour le promoteur laisser dans l'imprécision) parce qu'au départ elles laissaient trop de place à l'improvisation. Il y a en ce cas un problème de conduite du projet, qui repose la question de son accompagnement méthodologique. Les organismes bénéficiaires du programme Leonardo doivent-ils être laissés à leurs responsabilités, ou peut-il y avoir un investissement des pouvoirs publics, à travers les Agences de coordination, permettant d'apporter, si nécessaire, un conseil technique aux porteurs de projets afin d'améliorer leur capacité à réaliser ce que leurs projets promettaient, à transformer des idées d'invention en innovations ?

Il y aurait aussi sans doute lieu d'être plus vigilant à l'égard de certains projets qui ont pu croire mener des expérimentations nouvelles qui avaient déjà été faites (hors programmes européens), ou qui se sont appliqués à reconstituer des ressources documentaires déjà rassemblées (mais sans doute mal diffusées).

Une deuxième façon d'expliquer ces effets limités traduit des problèmes d'adoption. Nous avons pu constater dans l'étude de certains projets, que des produits nouveaux (nouvelles méthodes d'apprentissage, d'évaluation des acquis, ...) ont été élaborées. Mais ces nouveautés ne sont pas adoptées dans la structure même qui les a conçues. Se confirme là l'existence, assez habituelle, de résistances au changement. Ceci ne remet pas en cause le caractère innovant en l'occurrence du projet, mais nous constatons une contestation de la part des utilisateurs concernés qui refusent de voir leur travail ou la définition de leur poste évoluer de manière à intégrer ces nouveautés. La phase d'adoption des innovations peut s'avérer être une phase longue et parfois difficile. Il paraît donc difficile si peu de temps après le fin des projets Leonardo de conclure quant à leurs effets d'innovation.

La troisième raison est relative à la phase de diffusion. En effet, si on pose l'hypothèse que les projets ont été adoptés par les structures qui les ont élaborées, la phase ultérieure qui consiste en la diffusion de ces innovations dans une sphère économique plus large, ou auprès de décideurs institutionnels, constitue une étape supplémentaire qui est parfois difficile à assurer. C'est la capacité de dissémination des projets Leonardo qui mérite alors examen.

3.1.5. Des problèmes de dissémination

La diffusion des résultats des projets financés par le programme Leonardo, que ces résultats soient totalement innovants ou pas, est censée passer par une phase de dissémination.

Or on ne peut que s'étonner en remarquant la disparition, dans beaucoup de projets réalisés, de la phase de dissémination pourtant initialement programmée, et souvent de manière affichée. Deux explications possibles à cela d'après les porteurs de projet rencontrés : d'une part les contraintes budgétaires, et en particulier les réductions des budgets initiaux imposées par Bruxelles, ont conduit les porteurs de projet à réduire voire à supprimer cette dernière phase. Sans doute peut-on comprendre de telles déclarations davantage comme une justification que comme une explication, mais elles reviennent avec une grande fréquence. D'autre part, selon les propos de l'un d'eux, "la dissémination, ça ne marche pas, peut-être parce qu'on ne sait pas la faire. Le schéma de Bruxelles n'est pas le bon : la dissémination ne correspond pas au travail de la troisième année ; il faut l'intégrer dès le départ". Elle ne peut réellement s'envisager lorsque le contenu du projet n'a pas sérieusement été pensé dans une perspective de diffusion ou de transfert.

Dans bien des cas les rapports n'hésitent pas à considérer qu'une information, parfois fort sommaire (réduite à une revue de presse), sur les objectifs du projet et sur ses conclusions suffit à justifier qu'il y a eu dissémination. Il y a quelques exemples où cette dissémination entendue comme simple action de communication se trouve même limitée aux membres du partenariat.

S'il y a heureusement aussi tel projet qui a débouché sur un module de formation qui a connu une diffusion élargie au-delà de ses partenaires, un autre qui a mis en application une méthodologie d'intervention qui intéresse de nouvelles équipes, une recherche qui a trouvé un éditeur pour sa publication, ils font figures d'exception. Les caractérisent à la fois leur appartenance à des réseaux professionnels, mais aussi sans doute la qualité de leur travail et sa pertinence au regard des intérêts de cet environnement professionnel qu'ils connaissent et dont ils ont tenu compte.

3.2. Effets internes

Dans quelle mesure des conséquences internes aux structures qui portent les projets sont-elles délibérément recherchées ? Il convient de faire d'abord la part des objectifs propres que poursuit l'organisme par la réalisation de son projet. Pour le reste, c'est-à-dire les effets d'apprentissage, l'ouverture européenne, ce sont des effets qui ne s'apprécient qu'a posteriori et ne peuvent à proprement parler être recherchés pour eux-mêmes.

3.2.1. La réalisation des objectifs spécifiques des projets

Le premier effet interne produit par la réalisation des projets est certainement d'avoir vérifié la pertinence des objectifs spécifiques que leurs promoteurs poursuivaient et d'être parvenu à les matérialiser. Rappelons que la moitié des répondants aux questions sur les motifs de leur participation à Leonardo indiquent avoir eu un projet préalable dont ce programme a permis le financement. Cela ne signifie cependant pas que les autres ne cherchaient pas aussi à réaliser des produits qui leur soit utiles par rapport à l'activité habituelle de leur propre structure. Nous avons même pu le constater dans un cas où le porteur de projet avait répondu à une sollicitation externe. Mais il est vrai que, dans cette seconde moitié, le taux de satisfaction au terme de la réalisation, voire déjà au

stade de la remise du rapport d'étape, apparaît sensiblement plus faible⁶⁷. Ceci souligne a contrario l'importance que revêt la poursuite d'objectifs spécifiques au promoteur pour la réussite de son projet.

Il n'y a là sans doute qu'un indice et il serait souhaitable de pouvoir procéder à une étude approfondie des conditions de réussite ou non des projets. Nous n'avons pu la faire faute de pouvoir nous appuyer sur des évaluations des projets eux-mêmes, auxquelles nous n'avons pas eu accès si elles existent, et qu'il ne nous appartenait pas de faire dans le cadre de la présente évaluation.

Peut-on caractériser ces objectifs spécifiques ? Pour les organismes de formation notamment, pouvoir disposer de référentiels de métiers présente un intérêt d'autant plus évident qu'ils ont pu avoir la maîtrise de leur élaboration. Cela leur permet à la fois de mieux ajuster leurs propositions de formation et d'en démontrer la pertinence face à des commanditaires potentiels. Qu'ils l'aient fait au titre de Leonardo leur donne en outre un crédit supplémentaire. La même observation s'applique aux modules de formation élaborés et testés avec des partenaires européens. De manière plus large, l'occasion donnée par la participation à Leonardo de formaliser des pratiques ou des connaissances empiriques implicites a souvent été reconnu par les organismes comme un bénéfice interne important améliorant la qualité de leurs prestations.

Une autre catégorie d'effets recherchés dont les porteurs de projet veulent pouvoir tirer avantage relève de la constitution de réseaux professionnels nouveaux par lesquels sont recherchés soit la réhabilitation d'un métier existant, voire traditionnel, soit la reconnaissance d'une profession émergente. Si l'on met à part le cas particulier des organismes dont la raison d'être est d'assurer la promotion des dispositifs européens et l'appui technique pour en bénéficier, ce n'est pas particulièrement la dimension européenne de ces réseaux qui est visée mais la possibilité d'établir des solidarités professionnelles, passant souvent par une capitalisation des expériences censée assurer une meilleure professionnalisation. Paradoxalement, le passage au niveau européen peut être en ce cas un facteur de complication, car les spécificités nationales sont souvent fortes, alors qu'en même temps le label européen en lui-même confère une légitimité et mérite d'être recherché à ce titre.

Importer une méthodologie utilisée dans un autre pays de l'Union afin de pouvoir être parmi les premiers à savoir l'appliquer en France peut être aussi un résultat dont les conséquences seront jugées déterminantes dans la stratégie de développement d'un organisme. Il en est de même inversement lorsqu'il cherche à exporter ses propres produits vers d'autres pays ou simplement à obtenir à travers Leonardo un financement public pour la conception d'un produit destiné à être commercialisé. Dans ces derniers cas, la légitimité d'un concours européen réside évidemment dans l'appréciation du caractère réellement innovant de ces méthodologies ou de ces produits de formation, d'évaluation des compétences, etc. Tout en reconnaissant la difficulté d'apprécier a priori la valeur d'innovation d'un produit encore à l'état de projet, l'un ou l'autre exemple que nous avons pu observer peuvent laisser penser que l'expertise a manqué de sens critique.

Reste que s'il faut essayer d'éviter que des projets se servent de Leonardo avec la seule préoccupation de leur propre intérêt, la réussite du programme suppose celle des projets, et celle-ci repose aussi sur l'usage propre que leurs promoteurs peuvent en faire.

⁶⁷ 16 sur 25 estiment leur bilan conforme à leurs attentes, 6 se déclarent insatisfait, soit des proportions de 64% et de 24%, au lieu de 84% et 18% pour l'ensemble des répondants.

3.2.2. Effets d'apprentissage

a) Acquisition d'un savoir-faire

En termes d'acquisition de compétences et de savoir-faire, le constat est quelque peu plus facile à faire pour les porteurs de projet que nous avons pu rencontrer. Un aspect intéressant qui nous a été rapporté plusieurs fois est que le produit en lui-même pour le porteur de projet n'est finalement pas le seul objectif : "Les produits ne valent que par la démarche de construction", ce qui est important, ce n'est pas tant le résultat que le processus qui y a conduit.

En termes d'acquisition de compétences, nous avons constaté que celles-ci portaient plus particulièrement sur différents points : des compétences techniques (en particulier liées aux produits CD-Rom, site internet,...), des compétences managériales (gérer un réseau de partenaires, les motiver, les gérer financièrement selon les règles de Bruxelles,...), des compétences plus conceptuelles (la confrontation de certains concepts à d'autres personnes, à d'autres nationalités, à d'autres cultures est extrêmement enrichissante et permet d'avancer sur la résolution de problèmes et la réalisation de produits qui n'auraient pas été possibles sans cela).

On peut ajouter une compétence que certains porteurs de projet revendiquent : celles d'experts dans la constitution de candidatures à des projets européens et à Leonardo en particulier.

Notons par ailleurs que la participation à un projet Leonardo a permis à certains porteurs de projet⁶⁸ d'acquérir une certaine reconnaissance. Celle-ci peut intervenir à plusieurs niveaux : on reconnaît au porteur de projet une certaine compétence européenne (ceci peut être utile dans la négociation d'affaires avec des partenaires européens ou internationaux) ; le fait de participer à un projet européen a permis à certains porteurs de projet ou partenaires de trouver des collaborations dans le cadre du projet (cette participation a été un atout et un moyen de prouver son sérieux).

b) L'expérience de la démarche d'innovation

Comme nous l'avons déjà présenté dans un paragraphe antérieur sur l'effet externe d'innovation, une distinction intéressante dans le cadre de cette analyse sépare les innovations pour le marché, pour le secteur et pour l'organisme lui-même. Si les deux premiers cas, bien qu'extrêmement limités dans le cadre du programme Leonardo, relèvent des effets externes, le troisième relève davantage des effets internes.

Ainsi, nous nous attachons ici à examiner l'importance de l'innovation directement pour les porteurs de projet, éventuellement pour les membres du partenariat, indépendamment des effets externes. Bien qu'étant extrêmement limitée et souvent sujette à discussion, l'innovation interne peut être vue au travers de l'intégration dans la structure concernée d'une nouveauté. Elle seule sera concernée dans la mesure où les autres organismes ont déjà intégré cette innovation dans leurs habitudes ou dans leurs pratiques. Ce peut être le cas par exemple de l'introduction dans une structure d'une connexion internet : ceci peut constituer pour lui une innovation organisationnelle importante dans la mesure où cette introduction peut remettre en question son organisation antérieure ou sa façon de travailler. Cette innovation peut également lui permettre de gagner en productivité, en temps, en qualité, ...

⁶⁸ Si très peu d'entre eux sont concernés, cette dimension nous a toutefois paru intéressante.

Dans le cadre du programme Leonardo, les porteurs de projet ont ainsi la possibilité d'introduire dans leur structure des innovations technologiques (techniques pour créer un CD-Rom, un site internet,...) ou non technologiques (utilisation d'un nouveau moyen de communication, d'échange de données, acquisition de nouvelles compétences,...).

Nous avons pu constater que les promoteurs revendiquaient un apport certain du projet pour leur structure. Que ce soit en termes d'accroissement des connaissances, des compétences, des savoir-faire, en termes d'acquisition de techniques nouvelles, de création de produits ou de procédés nouveaux, les apports sont potentiellement nombreux. Toutefois, aux dires des porteurs de projet eux-mêmes, les deux apports les plus notables concernent d'une part leur façon d'aborder les problèmes par l'intégration d'une nouvelle vision des choses, et l'expérience d'un projet effectué dans le cadre d'un partenariat (avec un enrichissement culturel très valorisé). Peut-on toutefois parler ici d'innovation, même interne ?

Comme on peut le constater les effets internes de l'innovation, s'ils sont potentiellement présents, restent limités au vu des informations fournies par les porteurs de projet. Les projets Leonardo peuvent toutefois être considérés pour certains contractants comme des projets innovants. Bien évidemment, dans nombre de cas, l'innovation qui va avoir lieu sera graduée, incrémentale. Toutefois, très souvent, les financements Leonardo se sont avérés indispensables pour que le projet ait lieu. Ils ont permis aux membres du partenariat de faire des progrès qu'ils jugent importants et dans des délais qui n'ont en rien commune mesure avec ce qui se serait passé sans l'obtention du financement européen.

c) Ouverture européenne

L'accès à une culture européenne constitue un enjeu majeur, dans un tel programme, mais il est assez difficile de l'évaluer à partir des réponses apportées par les porteurs de projet. Il apparaît assez clairement que la collaboration avec des partenaires étrangers est très enrichissante pour les promoteurs français. Mais ceci ne se traduit pas nécessairement par la conscience d'appartenir à un espace européen. On constate d'ailleurs, dans l'énoncé des objectifs des porteurs de projet, qu'ils utilisent souvent le terme "international". Ceci montre bien que la question de l'échelon européen n'est pas vaine. Quel intérêt peut-il y avoir à collaborer à un projet européen ? Est-ce seulement un moyen de financer un projet ?

La réponse n'est pas évidente. Toutefois, nous avons pu aussi constater que ce dernier cas de figure existait. Certains projets apparaissent comme des partenariats "transnationaux" artificiels et l'on peut se demander quel rôle tiennent réellement les partenaires étrangers ! Toutefois, il faut se garder de généraliser. Ces cas restent minoritaires.

A l'opposé, nous avons rencontré quelques projets pour lesquels le niveau européen était véritablement présent. L'objectif était clairement de transposer à une nouvelle échelle un produit qui fonctionnait au niveau d'une région ou au niveau français. Il s'agissait bien là d'un changement d'échelle et le partenariat était cohérent et justifié.

Entre ces deux extrêmes, se situe un nombre important de projets pour lesquels l'intégration de partenaires étrangers est jugée indispensable et profitable ; mais la dimension proprement européenne ne paraît pas toujours évidente. Pourtant, la perception du cadre européen est essentielle pour la pérennité et la portée de ce programme. Transnational ou européen ? Cela semble être la question clé. Dans le discours des porteurs de projet, le niveau européen ne semble pas toujours significatif, et si Bruxelles constitue un repère récurrent, c'est moins comme symbole d'une aire géopolitique que comme lieu d'une administration toute puissante. L'Europe se présente d'abord comme prétexte bien avant de constituer un projet : source de financement de projets qui en avaient grand besoin, aire de constitution de relations partenariales aidées...

Cette perception quelque peu éclatée est inséparable de celle encore plus masquée de la persistance du cadre national : contraintes et leviers institutionnels d'autant plus déterminants qu'ils sont effectivement plus proches, conceptions nationales de la formation professionnelle et de sa validation, état des rapports nationaux autour de la formation (ses fonctions, sa prise en charge, ses professionnalités...). L'espace européen apparaît alors comme une opportunité d'échapper à ce cadre, de le contourner.

4. Conclusion

Au-delà des enseignements que l'on peut tirer des questionnaires, éclairés éventuellement par le contenu des rapports intermédiaires ou finaux d'un côté, des entretiens que nous avons effectués, de l'autre, l'évaluation implique surtout de tenter une interprétation plus globale et théorique des impacts du programme.

Cette relecture s'impose d'abord si l'on veut tirer un sens de la réalisation d'une telle diversité de projets. Elle s'impose également du fait de l'impossibilité de produire une véritable estimation quantitative de ces impacts. Elle s'impose enfin si l'on veut déduire quelques recommandations de ce travail d'analyse.

4.1. Les conceptions des porteurs de projets

Même implicites, les conceptions des porteurs de projets transparaissent d'abord dans les projets eux-mêmes, dans la manière de les réaliser, dans le type de "produits" visés. Elles peuvent être saisies dans différents registres, chacun composant un point de départ et pour une part la dynamique de l'action caractéristique des projets analysés.

Les intentions des projets

Un mot peut résumer la plupart des intentions qui inspirent les porteurs de projet du programme Leonardo : *l'intégration*. Celle-ci paraît sous différentes modalités et selon des versions distinctes. Dans une première version, la notion renvoie à la volonté de s'intégrer à un réseau, ou constituer un réseau, ou encore renforcer la cohérence d'un réseau. Une seconde version de la même préoccupation recouvre les avatars de la rationalisation dans le champ de la formation : articulation étroite de la formation et de l'emploi (grilles de capacités, référentiels...), identification des procédures de formation les mieux ajustées à l'activité... Enfin, une troisième version signale le désir de nombreux porteurs de projets de rompre un isolement institutionnel ou de renforcer leur position (ou consolider leur identité) dans leur structure, et vis-à-vis de l'extérieur.

Une certaine idée de l'innovation en formation

Ne douter de rien et entretenir certaines illusions nécessaires semblent les deux caractéristiques de la posture des porteurs de projets. L'innovation se construit moins comme processus susceptible d'accélération et d'extension que comme affirmation d'une nouveauté, quand bien même un défaut d'information préalable nourrit cette conviction initiale. Et le sens de l'innovation doit se concevoir moins comme une étape ajoutée au long processus d'autonomisation de l'humain (vulgairement appelé "formation" au niveau collectif) que comme ce qui est posé en tant que porteur d'une plus grande efficacité que les dispositifs existants.

L'image d'un programme européen

Il y a sans doute plus que la vision d'une opportunité financière dans ce programme même si beaucoup de porteurs de projets avouent que celle-ci a joué un rôle décisif dans le choix de Leonardo. Il y

a également l'idée ou la conscience de participer à une action qui se situe à une nouvelle échelle, à quelque chose qui oblige à se dépasser, dans le sens où l'on serait capable d'agir dans un univers qui n'est pas vraiment à notre dimension, en fait, si l'on peut dire, d'accéder à une expérimentation concrète de la mondialisation.

Les modèles du lien formation - emploi

Compte tenu des représentations générales de cette relation, une conviction paraît s'imposer : tous les projets visent l'amélioration de la relation formation-emploi. Tous ces projets contiennent certaines représentations de cette relation, du rôle de l'institution concernée dans le fonctionnement de cette relation, des sortes de "philosophie spontanée" du marché du travail chez des opérateurs qui se pensent comme étant au centre de cette relation. Il serait intéressant de chercher à caractériser davantage ces *préalables idéologiques*.

On peut ainsi identifier le fonctionnement de différents modèles de cette relation, sans qu'il soit possible d'en estimer la prégnance respective : le modèle *adéquationniste* paraît le plus présent, il culmine dans certains projets particulièrement "intégrateurs" (des grilles de compétences linguistiques ou les différents référentiels, par exemple). *Le modèle de l'offre* paraît également d'une certaine consistance. Sommairement, on peut le présenter ainsi : "j'offre une formation à une nouvelle technique (ou son support) donc je crée l'emploi (correspondant à cette nouvelle technique)"⁶⁹, par un sorte d'emboîtement enchanté. Marqué par le libéralisme ambiant, *le modèle de l'information parfaite* exerce une certaine influence : il est très présent dans les programmes mobilité mais inspire également les projets construits autour de l'orientation entre autres. Plus novateur peut-être se présente *le modèle de la formation d'un potentiel* : quand la préoccupation est de construire des compétences ouvertes, ou de viser, dans certains échanges d'étudiants ou de demandeurs d'emploi, l'expérience personnelle d'abord avant l'application professionnelle.

4.2. Les modalités d'organisation et de fonctionnement des processus

Quels furent les éléments qui ont joué un rôle décisif dans le déroulement des projets ? Tenter d'y répondre est une manière de saisir l'action en train de se faire et donc d'analyser l'activité elle-même pour en saisir les effets.

L'enchaînement des étapes ou la dynamique des objectifs initiaux

Du fait même que les objectifs initiaux n'ont pas toujours été explicités ou que ceux-ci ont été formulés pour se conformer aux exigences formelles du programme, il n'est guère étonnant que des réorganisations, des réorientations, des recadrages aient été souvent nécessaires. A ces dispositions initiales, il faut ajouter les restrictions budgétaires presque systématiques décidées par la Commission ainsi que les aléas d'un partenariat qui, dans bien des cas, était loin d'être "sécurisé" dès le départ. La logique du produit ou du résultat (dans les projets mobilité par exemple) s'avère en la matière une relativement bonne dynamique pour assurer *un effet d'apprentissage* important, comportant résistances, retours en arrière, recompositions des représentations et des attentes.

Le fonctionnement du partenariat

De manière générale, bien les porteurs de projets connaissaient leurs partenaires avant de les associer. Ce qui explique le fonctionnement général plutôt positif de ces partenariats. Cela étant, on peut

⁶⁹ Ou, pour les projets mobilité : "je rends possible la mobilité d'apprentis (ou de demandeurs d'emploi), et je crée le besoin de mobilité dans les entreprises".

noter que dans beaucoup de cas, ils n'ont réellement fonctionné qu'à la marge, parce que leur justification résidait dans les exigences du programme lui-même et que le bon aboutissement des projets supposait que leur rôle soit valorisé. Mieux même, on peut relever que ce partenariat n'a pas toujours fonctionné "à l'horizontale" comme la réunion d'acteurs à égalité d'implication, de pouvoir de décision et d'orientation de l'action, mais dans des rapports plutôt hiérarchisés. Cela amène à se demander quel est en réalité l'apport spécifique du partenariat, en quoi il a été nécessaire, en quoi il a apporté quelque chose qui a donné un sens et un contenu particuliers aux résultats. La conclusion est délicate, mais il est possible de parler d'une "utilité relative" du partenariat : décisive dans certains cas (et pas nécessairement là où on l'attendrait, dans les projets mobilité par exemple), elle est accessoire dans beaucoup d'autres cas, quand il ne s'agit pas de simples faire-valoir. La difficulté à disséminer les résultats au-delà des frontières du pays du porteur de projet est là pour l'illustrer.

Les freins à la réalisation du projet et les réactions des structures

Il est possible d'établir une classification succincte des principaux freins. Dans les déclarations, orales et écrites, des personnes enquêtées, ce sont les freins budgétaires et administratifs qui tiennent la première place, et qui sont en effet les freins les plus importants pour des structures modestes ou peu désireuses d'engager des moyens propres significatifs dans ces projets. Ils sont coûteux, non seulement en temps et en trésorerie, mais pèsent également sur la qualité des relations entre partenaires (souvent anciens) ou avec les fournisseurs. Leur importance découle non seulement de leurs effets sur le fonctionnement des projets, mais au moins autant pour ce qu'ils signifient dans les conceptions des porteurs de projet : émergence ou résurgence d'une sorte de bureaucratie, aujourd'hui supranationale, dans un pays, la France, qui dispose déjà d'une solide tradition en ce domaine.

Les freins imputables aux orientations du projet lui-même

Mais les orientations propres aux projets ont également leur part, décisive parfois, même si cette appréciation relève nécessairement d'une interprétation des intentions et des actes réalisés par nos interlocuteurs. C'est à l'origine des projets qu'il faut sans doute rechercher les freins les plus significatifs, ce qui pose sans doute la question de la sélection des projets : explicitation des intentions, niveau d'information des porteurs de projets et des experts, poids du formalisme administratif européen, réalisme des objectifs et bien-fondé d'une auto-évaluation ou d'une évaluation interne en termes de produits et de résultats...

4.3. Les conditions de l'efficacité du programme

Comme dans maints rapports d'évaluation, il est plus facile d'identifier les freins à l'efficacité plutôt que les facteurs qui l'autorisent. Et parmi ceux-ci, on repère plutôt des conditions de l'efficacité, qui ne relèvent que très rarement du pouvoir d'influence du porteur de projet, plutôt que des causes qu'il suffirait de mobiliser.

L'approche marchande, une condition d'efficacité ?

Cette approche est fondée sur un certain nombre de présupposés qui se présentent d'abord comme des *a priori* ou des modes interprétatifs de la réalité assez normatifs. Le premier postulat concerne l'affirmation d'une prévalence de la régulation horizontale plutôt que verticale. Il est difficile de voir dans les réseaux transnationaux de partenaires, une sorte de figuration d'un marché générateur d'une efficacité intrinsèque. Les pouvoirs locaux sont très présents de même que l'acteur étatique. L'horizontalité fonctionne surtout comme vecteur d'un développement cognitif, soit en rendant possi-

ble d'autres manières de comprendre et d'entrer en relations, soit en rendant des ajustements cognitifs nécessaires donc plus durables. En référence à la préoccupation de dissémination des résultats, il paraît assez illusoire de penser qu'il existerait un marché de la formation professionnelle qui serait, par principe, à l'affût de toute production originale et prêt à en favoriser la diffusion.

Un second postulat suggère de concevoir la dynamique intrinsèque des projets en termes de résolution d'un problème et son issue par le marché, mode privilégié de valorisation-sanction. L'observation d'ordre général qu'on peut toutefois tirer est que peu de projets en définitive se fondent sur l'identification d'un problème auquel ils tenteraient de proposer des solutions. Au contraire, semble prévaloir la préoccupation d'être conforme aux dispositions du programme et de "suivre son idée". Ceci rejoint l'observation déjà faite sur la faiblesse des argumentations sur les besoins auxquels sont censés répondre les projets. Dans ces conditions, une approche en termes d'impact perd une grande part de sa signification.

L'innovation ou la "destruction créatrice"

La constatation que nous pouvons faire est que, si l'on se base sur une définition générale et traditionnelle de l'innovation, on peut affirmer que les effets d'innovation du programme Leonardo sont relativement restreints. Peu de projets parmi ceux dont nous avons eu connaissance ont atteint la phase ultime de l'innovation, c'est-à-dire la sanction par le marché et l'adoption par des utilisateurs, ou l'intégration à des dispositifs institutionnels notamment publics. D'après les informations que nous avons pu mobiliser, nombre de réalisations du programme en sont restées à un stade de *l'invention*, autrement dit de l'élaboration, la mise en forme, voire la réalisation d'une idée, d'une relation, d'un objet nouveaux⁷⁰, sans réelle sanction du marché. Complémentairement, dans cette même conception marchande de l'efficacité, on relèvera la préférence pour une visée en termes de produit ("réel", consommable, valorisable) à diffuser plutôt qu'en termes d'activité, d'impact (externe) plutôt que d'effet interne.

A cet égard, on peut remarquer que, si l'un des intérêts de Leonardo est que les projets peuvent émaner d'acteurs très divers de la formation professionnelle, ils n'appartiennent souvent pas à des organisations ou des réseaux susceptibles de relayer et de démultiplier leur action. Et les partenariats qu'ils sont conduits à constituer pour que leur projet soit éligible sont bien souvent insuffisants pour effectuer cette diffusion. Le problème ne survient qu'à la fin du projet, lorsque les réalisations ont été menées à leur terme. On découvre alors que manque l'implication d'instances ayant pouvoir de décision, instances politiques ou professionnelles pouvant valider l'utilisation des produits réalisés et en favoriser l'application à une échelle plus large. En effet, si les opérateurs ont les moyens de lancer le projet, de le réaliser, ils sont rarement en capacité d'obtenir une extension de ce qu'ils ont expérimenté.

Le lien avec les organisations professionnelles et les acteurs publics

En résumé, les cas où les impacts peuvent apparaître les plus importants et engager de fortes actions en relation avec les évolutions du travail et des compétences sont ceux qui concrétisent des projets communs entre les milieux professionnels et des organismes de formation qui leur sont proches. L'engagement des organisations de salariés renforce la pertinence du projet et la possibilité de trouver une extension au-delà du cercle de ses initiateurs.

⁷⁰ Sur ce point, on peut se demander si les conditions offertes aux projets mobilité sont les mieux à même de garantir une prise en charge durable de ces échanges par les entreprises elles-mêmes.

Dans le contexte français, les acteurs publics paraissent jouer un rôle central. Ce rôle est explicite dans la réalisation de certains projets et donnent lieu à des appréciations tantôt positives quoique circonstanciées, tantôt neutres. Il est également implicite pour un système de formation qui pour une large part s'est construit avec l'Etat, voire *dans* l'Etat, ou au contraire pour s'en distinguer, voire s'y opposer (nouvelles formes de validation, CFA privés...). Mais, dans ce dernier cas, les entreprises et les structures privées ont trouvé alors un autre interlocuteur public : la Région. Il est important de remarquer combien celle-ci peut s'appuyer sur Leonardo, ou interférer avec lui, pour trouver une place plus active dans la formation professionnelle de certains publics, ou pour l'organisation de la mobilité. Aux Régions viennent souvent s'adjoindre les municipalités intéressées au premier chef par le caractère très local ou de proximité de certains projets.

Cette évaluation peut-elle permettre d'esquisser une *économie des projets*, capable d'analyser les ressources mobilisées et l'accumulation d'un *capital* d'une part, la combinaison des facteurs constitutifs de la démarche de ces projets et les schèmes mentaux, cognitifs, qui concourent à la faire exister dans l'esprit des protagonistes d'autre part ? Les capitaux accumulés relèvent certainement davantage du registre cognitif et relationnel pour les personnes impliquées que de l'enrichissement matériel, voire du potentiel économique des structures concernées. Les ressources mobilisées - surtout des ressources humaines, actives et interactives - conditionnent pour une large part la nature des capitaux susceptibles d'une accumulation. Dans une conception qui met en valeur davantage les processus, ce sont les combinaisons de facteurs sous contraintes, les ajustements des moyens en situation, qui importent : ils reflètent la transformation des conceptions, voire des paradigmes, qui déterminent les porteurs du projet, *l'économie des raisonnements*, raisons et rationalisations, propres au programme Leonardo.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. CONCLUSIONS

La période d'exécution de Leonardo I aura été, en France, celle d'une nouvelle actualité donnée aux projets de transformation des systèmes de formation professionnelle. Certains d'entre eux ont inspiré la loi quinquennale de 1993 et ont été mis en œuvre pendant les cinq années d'application du programme européen. D'autres, plus récents, résultent notamment de la reconstitution d'un secrétariat d'État à la formation professionnelle en 1998. Il convient cependant de reconnaître que les projets Leonardo ne paraissent pas avoir contribué à ce mouvement d'interrogations sur les finalités ou le fonctionnement des systèmes de formation, et de propositions pour les adapter aux réalités contemporaines.

Dans le contexte actuel de la formation professionnelle, le programme Leonardo, par ses acteurs et les objets des projets sélectionnés, reflète d'abord l'état de l'offre de formation : les grandes divisions entre les degrés et les filières, entre formations sous statut scolaire et apprentissage, l'action en direction des publics-cibles, le poids relatif des branches professionnelles... En ce sens, l'orientation des projets doit supporter ces divisions, ces rapports de force, et les configurations historiques et politiques qu'ils expriment. Mais le programme Leonardo ébauche également des voies révélatrices des tensions et des changements que traverse l'offre de formation professionnelle : de nouveaux rapports avec les entreprises et, plus généralement, le sens de la formation en situation de travail, l'expérimentation de nouvelles formes de validation et de certification, la circulation des étudiants, élèves ou apprentis, entre les institutions de formation et les entreprises, le poids de la demande de formation (qu'elle vienne des jeunes et de leur famille, ou des structures professionnelles).

1.1. L'organisation institutionnelle : l'environnement des projets

Le contraste est grand entre le sentiment de solitude que ressentent certains porteurs de projets et la diversité des institutions susceptibles d'intervenir pour aider, conseiller, mais aussi contrôler les structures engagées dans ce programme.

Le rôle des tutelles ministérielles

De la part des deux administrations de tutelle, on pourrait s'attendre à une volonté de prolonger dans les projets Leonardo leurs propres orientations politiques et la recherche d'un contrôle plus fort sur les candidatures. Leur rôle apparaît pourtant comme étant plus fonctionnel que politique. Elles sont attentives à ce que le programme bénéficie à un nombre important de porteurs de projets intéressés, suffisamment représentatifs de la variété des actions de la formation professionnelle. En revanche, sur le plan de la politique de formation, leur rôle semble être plutôt de veiller à ce que les priorités du programme ne conduisent pas à des interférences avec les orientations de la politique française (en matière de reconnaissance des compétences par exemple), mais on ne trouve pas de volonté visible d'orienter le choix des projets dans la perspective de défendre des priorités nationales.

Le rôle des Agences de coordination

L'action des structures d'appui françaises aux projets Leonardo peut s'analyser de leur propre point de vue et de l'avis des "utilisateurs", les porteurs de projet. Les Agences conçoivent leur rôle à trois stades de la mise en œuvre des projets : l'information sur les programmes européens et les conditions de la candidature, l'aide à la construction du dossier de candidature et la recherche de partenaires, le suivi et le conseil en cours de déroulement du projet. En fait, le rôle des Agences de coordination est souvent faiblement perçu par les porteurs de projet. S'il apparaît toutefois qu'elles ont une fonction qui s'avère utile voire même déterminante dans l'élaboration du projet, leur inter-

vention est moins manifeste dans la phase de sa réalisation. Les porteurs de projet estiment que le rôle des Agences est important, voire très important, en amont plutôt qu'en aval, dans la phase d'élaboration du projet, en particulier dans la construction du budget prévisionnel du projet.

Ensuite, beaucoup d'entre eux ont affirmé n'avoir eu qu'un recours faible aux Agences dans le cadre de la réalisation du projet ; ils les contactent généralement pour avoir une réponse à un problème précis à résoudre, en particulier dans leur relation avec le Bureau d'assistance technique de Bruxelles. On pourrait toutefois attendre d'elles une démarche plus active d'information, de conseil, et de promotion portant non seulement sur le programme mais aussi sur les différents projets français, et sur les problèmes auxquels les porteurs de projet sont ou pourraient être confrontés. En outre, la plus grande implication des Agences permettrait peut-être de garantir un meilleur impact à terme du programme tant au niveau de l'offre de formation que des branches professionnelles.

La position des experts

Les dossiers de candidature une fois déposés sont présentés par les Agences aux experts qui auront à les évaluer. Cette attribution des dossiers aux experts est une opération lourde de conséquence puisque leur avis n'est pas contestable. En général, il a été plutôt bien perçu. Pour autant, l'avis de certains d'entre eux a pu parfois paraître discutables aux Agences de coordination elles-mêmes. En ce cas, ils ne se sont plus vu demander d'examiner de nouveaux dossiers et les promoteurs ont été invités à représenter leur dossier l'année suivante. Se pose alors la question de leur compétence pour analyser un projet en connaissance de cause. Or il semble que la liste des personnes désignées par les deux ministères n'offre pas toujours les capacités attendues pour apprécier la pertinence des projets dans leur spécificité.

La place des structures porteuses et leur environnement professionnel

En tant que telles, les structures qui accueillent les projets et leur porteur paraissent souvent ne pas jouer un rôle décisif, alors même que celui-ci garantirait sans doute une meilleure dissémination des résultats. Elles ne sont que très rarement à leur initiative et préfèrent laisser à des individus le soin de porter la responsabilité de la réussite ou de l'échec du projet. Plus importants sont les liens avec les organisations professionnelles, quand ils existent, dans la mesure même où le projet peut y trouver son sens, des moyens, des perspectives de développement. L'ensemble du programme donne l'impression d'îlots assez peu reliés au "continent" des organisations propres à leur donner une dimension satisfaisante. Ceci résulte certainement de la personnalisation excessive de certains projets et empêche le développement d'un apprentissage organisationnel que les logiques de projet d'une part, de partenariat d'autre part, pourraient entraîner.

Le rôle des Régions

Dans un contexte de régionalisation de la formation professionnelle, on aurait pu s'attendre à un engagement massif des Régions dans le processus de construction et la mise en œuvre des projets. Or celles-ci interviennent essentiellement comme porteurs de projets ; combinant parfois un projet de mobilité avec un autre type de projet, elles ne se présentent pas vraiment dans la position d'une institution que les lois françaises placent au cœur de la formation professionnelle : elles n'ont aucune part au processus d'orientation et de sélection des projets, elles ne sont pas vraiment associées comme relais d'information ou comme intermédiaire dans la mobilisation du partenariat. Leur fonction de porteur de projet découle de choix locaux en faveur des demandeurs d'emploi ou de la mobilité des étudiants en particulier. En somme, elles se comportent comme une instance locale dans un espace marqué par la supranationalité en voie de constitution.

1.2. La mise en œuvre : d'une logique de produit à une logique de processus

Pour apprécier les changements de pratiques que pourraient occasionner la mise en œuvre voire la multiplication des démarches initiées par Leonardo, il nous paraît nécessaire de privilégier une approche en termes de processus, alors que le cadre institutionnel de ce programme oriente davantage vers la primauté du produit. Il n'est pas possible de présenter ces processus dans une représentation unifiée tant sont divers les projets, les structures, leurs visées. Il paraît préférable de saisir quelques composantes de la dynamique de ces processus, exprimant autant de façon de problématiser les pratiques caractéristiques de ce programme.

Des porteurs de projet isolés.

Très souvent, les porteurs de projet apparaissent isolés même s'ils ne le reconnaissent pas volontiers : isolement à l'intérieur d'une structure qui ne leur accorde pas la place qu'ils pensent mériter, isolement par rapport à des tutelles qui ne comprennent pas le sens de leur engagement, isolement aussi à l'intérieur de structures trop petites pour donner l'impression d'exister à la mesure de leurs projets. Cet isolement est apparemment surtout institutionnel, il est également psychologique quand les porteurs de projet disent manquer de reconnaissance ou de soutien. Cet isolement est aussi intellectuel à la fois dans le sens de personnes trop *inspirées* pour être réellement suivies (la solitude de l'inventeur), et dans le sens d'une relative méconnaissance du milieu dans lequel ils développent leurs projets : serait-ce là une condition de la capacité d'initiative, à l'opposé de la conception économiste de l'acteur rationnel ?

La question des ressources mobilisées.

Cette question peut se décliner à trois niveaux au moins : la nature des ressources utilisées et le montant de ces ressources, ensuite la répartition de la prise en charge des ressources, financières en particulier, entre la Commission et les structures porteuses, enfin, l'inégalité d'accès à ces ressources (dans le cas des projets mobilité en particulier). Concernant la nature des ressources, il n'est pas sûr que les ressources déterminantes soient surtout financières. Celles-ci ont un poids dans la possibilité de réaliser les projets (pour plus de 80% d'entre eux), particulièrement visible quand les organismes sont contraints à des avances de trésorerie importantes et de longue durée, perturbant gravement le bon déroulement des projets, et finalement responsables de maintes limitations du produit et de sa diffusion.

Mais les ressources décisives ici ne sont-elles pas humaines d'abord ? L'importance de la personne porteuse du projet et le souci de pas compter son temps pour le réaliser ; la mise en réseaux d'autres personnes, les partenaires, le plus souvent sans que leur activité habituelle ne soit modifiée, allégée ; les jeunes, les apprentis, les demandeurs d'emploi, impliqués dans le programme mobilité, et prêts à prendre sur eux la précarité éventuelle de leurs conditions matérielles d'existence... Les ressources cognitives ne sont pas en reste même si on peut regretter qu'une insuffisante implication de chercheurs empêchent certains projets d'avoir l'ampleur qu'ils mériteraient.

Le partenariat : le mot et la chose.

Le mot relève bien évidemment d'une rhétorique managériale qui a envahi aujourd'hui le champ des politiques publiques. Qu'il soit particulièrement utilisé au niveau des programmes européens ne peut surprendre mais la démarche d'évaluation suppose qu'on s'interroge sur son bien fondé. Issu du vocabulaire de la gestion, son sens n'est pas seulement multiple et passablement indéterminé, il est également évolutif et adaptable. En l'occurrence, il n'est pas sûr qu'il recouvre bien la chose qu'il est censé signifier : en général, apparemment, il n'y a guère que le porteur de projet qui sache à peu

près où il veut aller, et ce dernier se comporte souvent à l'égard de ses partenaires comme un donneur d'ordres d'autant plus directif qu'il est également responsable du respect des règles de la comptabilité des programmes européens. Enfin, on peut noter que les partenariats n'ont pas toujours le degré de nécessité qu'une interdépendance affichée devrait justifier, en particulier au-delà des frontières nationales.

Une logique de projet ?

A force de parler de projet, on risque d'oublier d'interroger le terme lui-même, dans la perspective du programme Leonardo. Si une logique de projet suppose une claire conscience du besoin auquel veut répondre son promoteur, des intentions qui le meuvent et des contraintes qui sont élucidées au départ, la volonté de *réaliser une idée* et la mobilisation de ressources pour ce faire, il n'est pas sûr que la plupart des prétendus projets puissent supporter cette appellation. Deux raisons peuvent éclairer cela : la première est sans conteste le glissement vers *une logique de programme* plutôt que de projet, dès le départ (contraintes de la sélection) et tout au long du processus d'expérimentation, d'échanges, de recherches. La seconde raison est liée au résultat à réaliser : ce n'est plus l'idée qui compte, c'est l'objet ou le nombre de personnes concernées, dont on pourra faire état pour prouver à la fois son efficacité et, en retour, le bien fondé des intentions initiales.

1.3. La nature des résultats et leur valorisation

Le constat global qui ressort de l'inventaire des résultats est que l'exposé des besoins auxquels les projets ont tenté de répondre, quand il existe, est formulé en se plaçant à un niveau de généralité tel qu'il ne permet pas d'identifier précisément dans quelle mesure les résultats atteints y ont répondu effectivement. En ce sens, ce ne peut être le résultat, et encore moins l'impact, qui doivent fonder l'évaluation, mais plutôt une multitude d'effets parfois assez éloignés des effets recherchés.

Les effets internes : effets d'apprentissage et effet d'organisation

En termes d'effets internes, on remarque que les porteurs de projet n'attendent pas la même chose du programme Leonardo. Ce que nous avons pu constater en rencontrant des porteurs de projet, c'est l'acquisition de nouvelles compétences, et plus généralement, quoique de façon plus diffuse, une consolidation de la structure support du projet ; celle-ci peut concerner, alternativement ou simultanément, une plus grande ouverture sur l'extérieur, une autre manière d'aborder des problèmes, la complexification des conceptions par l'intégration d'aspects présents dans d'autres pays... La réalisation ne conditionne ni ne garantit l'apparition de cet enrichissement du potentiel de la structure. Plus ténus apparemment sont les effets d'organisation. Si l'on a pu constater que des projets mobilité pouvaient conditionner littéralement l'existence d'une filière de formation, dans la plupart des cas, le projet a un caractère trop marginal dans la structure pour interférer vraiment avec son organisation.

Les effets externes : une mise en question du programme

Les effets externes devraient correspondre aux impacts, immédiats ou à plus long terme que les résultats des projets peuvent avoir sur leur environnement, proche ou plus lointain. Leur estimation est limitée tant du fait des conditions de l'évaluation (recul temporel trop court et méthodologies mises en œuvre), de l'état d'avancement des projets (la moitié des projets analysés ne sont pas finis), et surtout de l'indétermination relative des intentions initiales.

L'étroitesse des données quantifiées non budgétaires, c'est-à-dire proprement économiques, ne permet pas d'aller très loin dans la démarche de mesure et s'il est possible de produire des chiffres,

il est difficile de leur donner une signification assurée et réellement heuristique dans la perspective de la poursuite du programme Leonardo. Par contre, l'importance des aspects comptables dans les relations entre la Commission et les porteurs de projets (et entre ces derniers et leurs partenaires) pose question à cette évaluation dans la mesure même où leur prégnance incontestable induit des orientations pratiques et certains comportements du côté des porteurs de projets : plus faible expérimentation, limitation du produit final, exclusion de certains partenaires, moindre concertation... En réalité, c'est le fait de prendre les données budgétaires pour des données économiques qui pose problème.

Par ailleurs, la logique du "produit final" ne peut vraiment pas constituer la meilleure garantie de la réalité d'un effet du projet, i.e. de sa réalisation effective. Il y a confusion entre réalité et matérialité. De même, l'importance des intentions initiales dans la sélection des projets incitent les porteurs de projet à surestimer l'impact réel de la réalisation de leur produit. C'est là le dualisme propre à une activité qui, justement, n'est pas confrontée à une réelle sanction du marché. Une évaluation proprement économique suppose de construire *l'économie de ces projets*, i.e. à la fois leur logique interne de processus finalisés par la valorisation, et des indicateurs significatifs permettant d'apprécier leurs effets et leur donner un sens.

Perspectives de la construction européenne

Même si tous les porteurs de projets n'ont pas attendu Leonardo pour s'initier aux programmes européens, quatre sur dix d'entre eux ont fait leurs premiers pas "en Europe" grâce à ce programme. Toutes les personnes enquêtées s'accordent pour dire qu'elles ont au moins acquis une compétence, celle justement de la gestion d'un projet européen. Cela suffit-il pour fonder la capacité de participer à la construction européenne ? Cela semble plus douteux. Cela facilite-t-il l'émergence d'une conscience européenne ? Cela l'est encore davantage. L'expertise des programmes européens n'est pas réellement une compétence, tout juste une capacité d'adaptation et de formalisation. Ce qui compte, c'est *la nécessité* de la dimension européenne dans la réalisation des projets ; or celle-ci ne s'impose que très rarement. Compte également la préoccupation supranationale et son effectivité : cela suppose de mettre en question *la souveraineté* nationale en matière de formation professionnelle, de même que doit être compris le besoin de cette dimension européenne comme condition de la formation aujourd'hui. Le plus souvent intuition et conviction initiales semblent suffire pour entrer dans le programme.

1.4. L'évaluation, dans quel sens ?

Cette commande d'évaluation ayant été adressée à des chercheurs, il semble difficile d'éviter de rappeler les limites de la démarche préconisée et mise en œuvre. L'évaluation ne peut être que partielle quant à son champ d'analyse, et limitée quant à l'appréciation des effets du programme dans le temps. Il ne faut pas oublier qu'une double limitation est inhérente à ce genre d'exercice : celle tenant d'abord à l'absence de recul temporel suffisant. Pour apprécier un impact "social" par exemple, et conformément au cadre d'analyse proposé par la Commission, il faut du temps, bien au-delà des délais impartis par cette évaluation.

Par ailleurs, une autre limitation est liée au caractère déclaratif de la plupart des données dont nous disposons sur les intentions et les objectifs des porteurs de projets, deux aspects indispensables à l'évaluation. Si les entretiens permettent sans doute d'aller plus loin que les réponses écrites du questionnaire, elles n'empêchent pas de devoir se fonder sur les déclarations des représentants des structures enquêtées. Les autres données (budgétaires, matérielles) ne donnent qu'un éclairage,

singulièrement déformant, sur les réalisations effectives, et laissent ouverte l'appréciation de l'écart par rapport aux objectifs initiaux, comme de la distance entre le produit final et son impact effectif.

On peut sérieusement s'interroger sur certaines contradictions apparentes inhérentes à ce programme. Celles-ci concernent essentiellement les relations de la Commission avec les porteurs de projets ; elles sont d'ordre politique ou idéologique, mais aussi d'ordre matériel. Le programme est fondé sur la promotion de l'initiative d'une structure, d'une personne, il implique pourtant une multiplicité d'obstacles relativement opaques ne permettant pas l'exercice d'une rationalité bien informée, une pesanteur des consignes et des contrôles empêchant parfois la bonne réalisation du projet, des conditions budgétaires qui condamnent le porteur de projet à toujours composer avec sa structure et ses partenaires.

Par ailleurs, le programme est construit sur le modèle du marché, appliqué à la formation, et plus largement de la gestion externe de la main d'œuvre, mais c'est une logique surtout bureaucratique qui semble à l'œuvre dans les relations de la Commission avec les porteurs de projets, eux-mêmes appelés à démultiplier les contraintes parfois arbitraires propres à cette logique. Enfin, le programme préconise une logique de production clairement finalisée alors que, par ailleurs, les restrictions budgétaires limitent les chances d'aboutissement d'une telle issue, et un accompagnement trop discret ne permet pas de compenser les insuffisances des porteurs de projets en matière de diffusion et de commercialisation.

2. RECOMMANDATIONS

Pour améliorer la reconnaissance du programme Leonardo par les acteurs de la formation professionnelle, ses conditions de mise en œuvre et sa capacité à produire des effets, nos recommandations s'inspirent de trois axes de réflexion :

- mieux intégrer le programme dans l'ensemble des procédures décisionnelles françaises, qu'elles relèvent du système public de formation professionnelle ou de l'action des partenaires économiques et sociaux. Les programmes européens (parmi lesquels Leonardo ne tient qu'une place modeste) n'apparaissent pas encore comme une référence majeure de leur fonctionnement aujourd'hui, alors même que ces acteurs prennent de plus en plus en compte la dimension européenne et internationale.
- prendre conscience des limites de l'impact qu'on peut attendre de politiques expérimentales, dont l'importance quantitative est nécessairement restreinte. Pour cela, il importe d'approfondir la connaissance des mécanismes de diffusion de l'innovation, en matière de formation professionnelle, à l'œuvre en France. Si le programme Leonardo doit favoriser une transformation des systèmes nationaux, sans imposer de modèles, il convient de préciser quels sont les mécanismes de levier ou d'entraînement qui peuvent être actionnés, pour que des relais existent, et puissent apporter le cas échéant des concours financiers. Ainsi, par exemple, les besoins de mobilité s'accroissant, il devient nécessaire de mieux appréhender les conditions institutionnelles et matérielles de l'augmentation du nombre des placements et échanges, pour les élèves, pour les étudiants mais aussi pour l'ensemble des actifs. D'une manière générale, les autorités publiques européennes et nationales devraient mieux afficher leur stratégie en matière de démultiplication.
- mieux évaluer la réussite des projets, c'est-à-dire adopter des formes de pilotage du programme qui centrent davantage l'intérêt sur la production des projets et leurs résultats, et qui permettent de mieux valoriser les dernières phases du travail réalisé par les porteurs de projet. Or d'un côté, la rédaction du rapport final des projets, dans sa présentation actuelle, ne suffit pas pour rendre compte de la qualité des réalisations. De l'autre, paraît peu fondée la confiance accordée au rôle régulateur du marché, capable de favoriser la dissémination des projets innovants qui s'imposeraient à l'ensemble des acteurs par la simple manifestation de leur efficacité relative : l'existence en France d'un marché effectif de la formation reste à démontrer, mais cette interrogation souligne a contrario la responsabilité des autorités publiques dans la mise en valeur et le développement des démarches innovantes et de leurs résultats.

2.1. La valorisation institutionnelle de Leonardo

a) une mobilisation de l'ensemble des institutions et organismes qui structurent le champ de la formation professionnelle.

L'intérêt que peuvent offrir les projets financés par un programme qui a l'ambition d'encourager l'expérimentation et l'innovation dans le champ de la formation professionnelle, mais dont les moyens restent limités, ne saurait reposer sur la seule capacité de leurs promoteurs à savoir en faire connaître la valeur. Il dépend avant tout de l'attention que leur portent les institutions, à la fois publiques et professionnelles, qui détiennent un pouvoir d'influer sur l'organisation et le fonctionnement de la formation, du fait de l'autorité dont elles disposent et des moyens financiers dont elles peuvent déterminer l'usage.

La question de la diffusion ou de la dissémination des résultats obtenus par la réalisation des projets ne se pose cependant pas seulement dans une phase finale. Elle mérite d'être prise en considération dès l'origine, c'est-à-dire dès le moment de la présentation des projets et de leur sélection. C'est au départ même des projets que les institutions disposant d'un pouvoir de structurer la formation devraient pouvoir manifester leur intérêt pour les recherches et les expérimentations que les promoteurs prétendent mettre en œuvre. C'est en suivant ensuite l'évolution des projets qu'elles pourront juger des raisons de s'engager dans la valorisation et la diffusion des résultats.

L'application rigoureuse de cette logique voudrait que l'information sur le programme soit organisée en priorité par l'intermédiaire de ces institutions et organisations, mais que surtout le dépôt des projets, en retour, se fasse obligatoirement avec la caution de l'une d'elles. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'instaurer une nouvelle procédure de sélection préalable, mais en revanche de fixer une condition additionnelle d'éligibilité des projets, la capacité à obtenir au départ une déclaration formelle d'intérêt de la part d'une institution publique ou professionnelle qui s'engagerait ainsi à suivre le déroulement du projet et à apporter son soutien à sa diffusion, si le résultat est conforme aux prévisions. Une telle démarche permettrait de vérifier que les besoins identifiés, censés fonder le projet, et les réponses envisagées trouvent en effet du crédit auprès de l'une de ces institutions.

Leur liste devrait, dans cette hypothèse, être fixée clairement et de manière exhaustive :

- un ministère : outre ceux chargés de l'emploi et de la formation professionnelle ou de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, peuvent être concernés d'autres départements ministériels qui ont une politique et un budget de formation professionnelle initiale ou continue (agriculture, environnement ou santé mais aussi intérieur,...) ;
- chacun des conseils régionaux, puisqu'ils ont la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage (admettre, en revanche, qu'ils puissent être eux-mêmes porteurs de projets, revient à leur dénier leur qualité d'autorité publique et leur capacité à participer aux orientations de la mise en œuvre du programme ;
- les instances paritaires des branches professionnelles : Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) ou à défaut le Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) qui peuvent s'appuyer sur les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) ;
- les trois réseaux consulaires, du commerce et de l'industrie, des métiers et de l'agriculture.

Le rôle de chacune de ces institutions n'est pas, de notre point de vue, d'assurer un appui technique aux porteurs de projets, fonction qui doit être assurée par une agence de coordination spécialisée, mais de servir de référent aux projets et de leur garantir des perspectives de diffusion si les objectifs prévus sont atteints⁷¹.

b) une meilleure visibilité des priorités nationales, quant aux critères de classement des projets et aux types d'impact à promouvoir

La répartition des projets sélectionnés traduit des choix implicites privilégiant des thématiques, des domaines professionnels, voire des types de porteurs de projets (organismes de formation, entrepri-

⁷¹ L'expérience faite des cinq agences de coordination peut être comprise comme une tentative pragmatique d'associer partiellement certaines de ces institutions à la mise en œuvre du programme, mais elle s'est avérée insuffisante pour les intéresser réellement tant à la diffusion de l'information sur Leonardo qu'à celle des résultats des projets. En outre, elles ne représentaient que très partiellement l'ensemble des institutions publiques et professionnelles qui pouvaient être concernées.

ses, structures spécialisées pour des prestations connexes à la formation,...), leur expérience ou leur inexpérience en matière de programmes européens. Il paraît souhaitable que ces choix puissent être explicités, par des orientations fixées a priori et portées à la connaissance des candidats souhaitant présenter des projets, y compris dans une définition de la répartition souhaitable entre les projets déposés sous le couvert des différentes catégories de référents institutionnels. Cette compétence revient en dernière instance aux deux ministères exerçant leur tutelle sur la mise en œuvre de Leonardo, mais ces choix devraient pouvoir être préparés par un comité Leonardo réellement représentatif et actif (cf. point suivant).

Les ministères pourraient aussi affirmer de manière plus manifeste leur rôle de pilotage dans l'application nationale du programme en marquant mieux la différence des fonctions entre la leur, qui mériterait d'avoir une expression politique propre, et celle de l'agence de coordination, qui va se substituer aux cinq agences de Leonardo I, ayant en charge l'appui technique aux porteurs de projets.

C'est en particulier leur responsabilité, croyons-nous, de définir la stratégie de valorisation de ce que produisent les projets, permettant ainsi que le programme conduise à des impacts observables. Dans la mesure où ils n'adhèrent pas au postulat d'une régulation et d'une diffusion par le marché des innovations produites par le programme, c'est à l'ensemble des institutions, publiques ou relevant des partenaires sociaux, qu'il appartient d'assurer ce rôle de promotion des facteurs de changement, ce qu'ils pourraient être davantage invités à faire.

c) des instances consultatives reconnues

La mobilisation des institutions publiques et professionnelles que nous préconisons suppose qu'existent aussi des lieux de coordination stratégique entre elles, à l'échelon national sûrement, et éventuellement régional. Le statut et la composition de ce, ou de ces comités, devraient viser à réunir de manière effective à la fois des représentants de l'État, des partenaires sociaux et des Conseils régionaux.

Le rôle de ce comité de coordination national pourrait être de proposer aux ministères en charge de la mise en œuvre de Leonardo, des priorités opérationnelles nationales et des critères de classement des projets, de donner également des avis sur les évaluations, d'abord de l'opération de sélection des projets⁷², puis de leur réalisation. Celui des comités régionaux porterait davantage sur la diffusion de l'information concernant le programme, puis sur le suivi et l'évaluation des projets mis en œuvre dans leur région.

S'offre alors une alternative entre l'option de constituer des comités Leonardo ad hoc, et celle de confier cette fonction de consultation à une instance déjà existante disposant de ce fait d'une expérience de la concertation multipartenariale, ainsi que d'une autorité et d'un crédit reconnus. Cette dernière option paraît compatible avec les attributions tant du Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle, que des Comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (COREF). Si à l'inverse, devait être réactivé le Comité Leonardo spécifique, il conviendrait de s'assurer que sont remplies les conditions requises pour une participation réelle des Régions.

⁷² Le Comité ne devrait pas avoir à intervenir dans les procédures de sélection elles-mêmes qui supposent une phase d'expertise puis des arbitrages, en fonction des moyens disponibles, effectués tantôt au niveau national, tantôt à Bruxelles, tantôt dans une instance de négociations entre les deux. Mais cette pluralité de procédures justifie que soit fait ensuite un bilan global des décisions prises sur les projets nationaux.

2.2. L'amélioration des conditions d'application du programme

a) des organes d'assistance technique aux missions mieux identifiées

La transformation de cinq agences de coordination nationale en une seule va apporter une clarification bienvenue. Il importe ensuite que les porteurs de projets aient une compréhension claire de ce qu'ils peuvent en attendre.

Cette Agence ne doit se confondre ni avec les institutions référentes (cf. 1.a), ni avec le rôle de pilotage ministériel du programme. Dans la phase d'élaboration des projets, elle peut proposer une aide sur les aspects administratifs et financiers des dossiers à constituer, mais non pas sur la construction des projets eux-mêmes. Elle peut en revanche proposer des guides pratiques (comme l'a fait RACINE pour les projets enquêtes et analyses) comprenant des conseils méthodologiques sur la manière de concevoir un projet offrant des garanties de viabilité.

En revanche, une fois les projets sélectionnés et leur réalisation engagée, il nous paraît justifié qu'elle puisse proposer des conseils à leurs promoteurs sur la manière de les conduire, notamment lorsqu'ils se trouvent confrontés à la nécessité d'opérer des réorientations, ou à des difficultés dans l'animation de leur partenariat.

Par ailleurs, on peut estimer utile de développer dans certaines régions ou regroupements de régions, des organes d'assistance technique décentralisés. Les anciennes AUEF ont parfois évolué vers une telle activité, quelques Délégations académiques aux relations internationales et à la coopération ont rempli cette fonction. Il paraît souhaitable que de telles structures ne soient pas spécialisées dans l'appui technique à une seule catégorie de porteurs de projets, et qu'il n'y en ait pas plusieurs dans une même région. Il convient en outre d'éviter le mélange des genres où une même structure assure un appui technique au montage de projets d'un côté, et se trouve être elle-même porteur d'un projet de l'autre.

Le rôle de l'Agence nationale de coordination dans la procédure de sélection demande aussi à être plus clairement établi à l'intention des porteurs de projets : sera-t-elle chargée d'effectuer le classement des projets au niveau français, à partir des avis d'expertise et des instructions fixées en matière de répartition entre catégories de projets ? aura-t-elle à défendre le classement des projets français dans les négociations avec les représentants de la Commission européenne ?

b) La sélection des projets

Les points sur lesquels des améliorations paraissent possibles dans la phase de sélection des projets, concernent d'une part la qualification des experts, et d'autre part l'opérationnalité et la transparence de la procédure. Elire un projet revient à porter un jugement de valeur sur son utilité, sa pertinence et son opportunité par rapport aux priorités et aux objectifs communautaires, et cela revient à attribuer un label européen à son promoteur. Mais la première finalité devrait être d'établir un pronostic de réussite, fondé sur la clarté des objectifs spécifiques au projet et leur cohérence avec les moyens présentés pour sa mise en œuvre.

L'inscription a priori de personnes qualifiées sur une liste d'experts ne devrait pas prendre en considération leur appartenance, voire leur représentativité institutionnelle, ou nationale, mais exclusivement leurs domaines de compétences⁷³. Les qualités requises sont, à notre avis, premièrement l'expérience en ingénierie de projets, deuxièmement la connaissance du domaine dont relève le

⁷³ Leurs champs de compétences n'étaient pas indiqués sur les listes que nous avons pu consulter.

projet, afin d'en apprécier le caractère réellement innovant, troisièmement la connaissance du programme et de ses objectifs. La sollicitation de nouveaux experts devrait aussi pouvoir se faire en fonction des besoins, sans qu'ils aient été nécessairement inscrits préalablement sur cette liste, lorsque n'y figure pas déjà une personne qualifiée pour traiter un dossier.

Compte tenu de la portée des conséquences qu'entraînent leurs avis, il peut être justifié de prévoir une évaluation de leurs expertises fondée notamment sur la comparaison de leurs conclusions et de l'évaluation des projets réalisés. A cet égard la structure de la grille de traitement que suivent les experts conduit à s'interroger sur l'importance donnée à l'appréciation de la faisabilité des projets⁷⁴ qui paraît sous-estimée par rapport à celle accordée à l'adéquation aux objectifs de Leonardo, à la diversité du partenariat ou à leur valeur d'innovation. Or c'est bien pour formuler un pronostic que leur avis est sollicité, les autres points ne relevant que d'une analyse de conformité.

Enfin, quelle que soit la compétence des experts, une harmonisation de leurs jugements paraît souhaitable. Plutôt que de multiplier les expertises sur un même dossier, ne peut-on envisager qu'ils confrontent leurs avis en procédant collectivement à un premier classement fondé sur la qualité intrinsèque des projets ? Sans doute n'est-ce pas le seul élément qui intervient dans le classement final des projets, et il appartient ensuite à la commission de sélection de Leonardo de prendre en compte aussi des critères de proportionnalité entre les types de projets à financer. Une meilleure transparence des décisions prises appellerait d'ailleurs une notification motivée aux porteurs de projets des décisions prises. Il nous paraît juste de faire droit à la demande exprimée par certains de savoir, en cas de rejet de leur projet, si celui-ci a été jugé trop faible sur certains de ses aspects, ou s'il n'a eu que la malchance d'avoir trop de concurrents.

c) un fonctionnement administratif et financier moins formaliste

La rigueur de l'exigence de conformité au projet initialement présenté ne manque pas de surprendre s'agissant d'un programme qui souhaite favoriser le développement de projets innovants où la part de l'expérimentation accroît le facteur de risque. De même que l'importance à donner, lors de la sélection, au pronostic de réussite suppose de s'intéresser davantage à la spécificité des projets qu'à leur conformité à des critères d'éligibilité, les rapports d'étape ou finaux d'activité mériteraient d'être conçus de manière à pouvoir apprécier le processus de réalisation et non seulement l'adéquation à l'énoncé initial du projet et des produits annoncés. Or le canevas du document à renseigner laisse peu de place à la justification d'écarts par rapport aux prévisions de départ, d'où la nécessité de nombreux échanges de courriers complémentaires, qui génèrent ensuite des délais de paiement parfois lourdement handicapants pour les porteurs de projets.

En outre le manque d'harmonisation entre les documents utilisés pour la présentation des projets et ceux des rapports d'activité conduit fréquemment à des confusions dans la compréhension des questions posées. Il ne facilite pas non plus l'appréciation qui est portée sur la réalisation de chaque projet. Leur réécriture, selon un principe de stricte correspondance entre les items servant à l'exposition des projets et à leur évaluation, simplifierait considérablement le travail des responsables des projets comme celui des évaluateurs.

Le traitement des rapports d'activité semble d'ailleurs avoir été fait de façon souvent superficielle pour les aspects concernant l'objet du travail effectué et avoir été concentré sur les conditions d'exécution financière. Si la vérification de la bonne utilisation des fonds publics est, sans conteste,

⁷⁴ "Jusqu'à quel point les contenus et méthodologies, les résultats et produits, la gestion du projet et l'évaluation, sont-ils clairement définis ?" : ces aspects peuvent être bien définis sans justifier leur cohérence et un pronostic favorable quant à l'aboutissement du projet.

indispensable, une logique de contrôle de conformité paraît prendre le pas sur une logique d'évaluation des conditions de réalisation. Une réorganisation de ces rapports d'activité devrait permettre aussi un rééquilibrage entre ces deux logiques.

Ce formalisme qui appellerait des assouplissements s'observe aussi lors de l'attribution du montant de la subvention, au terme de la procédure de sélection. La plupart des projets ont fait l'objet d'une réduction substantielle par rapport aux moyens demandés, de manière discrétionnaire et sans négociations. Que de telles réductions apparaissent comme nécessaires pour permettre de financer davantage de projets peut se discuter. Mais mieux vaudrait demander, dans les dossiers de candidatures, quelles seraient les modifications qui seraient apportées au projet dans l'hypothèse où le financement serait réduit, plutôt que de poser en règle un a priori de soupçon que les promoteurs surévaluent toujours leurs besoins financiers.

2.3. La recherche d'impacts des projets réalisés

a) reconsidérer les notions de produits et de résultat pour les projets pilotes

La tentation du formalisme administratif qui pèse sur les relations entre la Commission et les porteurs de projets se traduit aussi dans la valorisation d'une matérialité des résultats obtenus à l'achèvement des projets. Ainsi, les rapports d'activité fournissent-ils des inventaires de produits identifiés par leur type et leur support, présentés sans hiérarchie, et parmi lesquels il n'est en général pas possible de distinguer entre les outils essentiels sur lesquels repose la réalisation de l'objectif qui était visé, et des réalisations annexes, qui peuvent avoir une utilité pratique, mais dont la mention n'apporte aucun élément supplémentaire pour la compréhension de ce qui représente l'acquis principal au terme du projet entrepris.

Donner une meilleure visibilité à ce qui a été élaboré et construit, au cours de la mise en œuvre du projet, supposerait d'insister sur l'unicité du résultat atteint. Sa description passe évidemment par celle des objets matériels qui en traduisent une réalité, mais dont il conviendrait d'indiquer à quel titre, ou ce qui constitue leur part respective d'utilité. Il y aurait lieu aussi de préciser quel usage va pouvoir être fait de ce résultat (son aspect innovant) et quelles sont les conditions d'emploi des produits réalisés.

Cette utilisation, qui peut n'avoir d'abord qu'une application interne pour chaque partenaire, ne devrait pas être confondue avec l'impact, que nous entendons comme un effet de dissémination externe, que le promoteur du projet a priori ne maîtrise pas et qui ne se manifeste que lorsque d'autres acteurs se saisissent de ce résultat pour l'avantage qu'ils peuvent eux-mêmes en retirer. A cet égard, on ne peut que souligner le manque d'efficacité d'une logique qui attend d'un hypothétique marché de la formation qu'il assure par lui-même la promotion d'innovations susceptibles d'entraîner des changements dans les pratiques et dans le fonctionnement des systèmes de formation. L'absence générale de diffusion des résultats produits par les projets lorsqu'elle n'est pas prise en charge par des institutions oblige à s'interroger sur la pertinence de cette logique⁷⁵. Cette confiance faite au marché, qui induit une valorisation discutable des objets-produits, entraîne a contrario une sous-estimation de l'intérêt qu'offrent les processus expérimentés. Bien des projets en effet ont engagé une démarche qui, pour déboucher réellement sur une innovation, a encore besoin d'être poursuivie (pas forcément dans le cadre de Leonardo), et éventuellement testée par d'autres acteurs.

⁷⁵ Dans les très rares cas où il y a eu réalisation d'un produit destiné à la commercialisation, il convient de se demander s'il n'aurait pas été de toute manière élaboré et mis sur le marché, même sans l'appui de Leonardo, et donc quelle était la justification du subventionnement européen.

b) préciser la finalité des projets de mobilité

Dans le cas particulier des projets de mobilité, il nous paraît possible d'insister davantage que cela n'est le cas actuellement sur les autres conséquences que le profit individuel que ces placements ont apporté à leurs bénéficiaires. Autrement dit, l'interrogation principale est de savoir ce qui reste comme résultat pour la structure qui a organisé ce projet de mobilité, même si elle n'obtient plus de nouvelles bourses Leonardo pour financer de nouveaux placements. Et le résultat obtenu par cette structure présente d'autant plus d'intérêt s'il est transposable à d'autres : cette expérience lui a-t-elle permis de constituer un réseau avec lequel d'autres placements pourront se poursuivre, à trouver des sources de financement complémentaires qui assureront le relais du financement communautaire ? Ou au contraire, a-t-elle mis en évidence des problèmes désormais mieux identifiés qu'il va falloir s'attacher à résoudre avant d'entreprendre d'autres projets de mobilité ?

Indiscutablement, des placements qui ne seraient pas profitables à leurs bénéficiaires constitueraient un résultat négatif pour le projet. Pourtant l'affirmation inverse ne peut être tenue pour satisfaisante, parce que le nombre de jeunes qui peuvent espérer en bénéficier dans le cadre de Leonardo restera toujours dérisoire par rapport à la demande. Il faudrait donc que le premier résultat des projets de placements se situe sur le plan des possibilités de démultiplication en matière de mobilité, tandis qu'on se plaît à insister sur la variété, bien normale au demeurant, des formes et des contenus pris par ces placements ; or on peut douter que la seule expérience de cette diversité permette de trouver les solutions qui rendraient accessible la mobilité intraeuropéenne à tous les jeunes en formation professionnelle.

c) le partenariat comme finalité

Trop souvent, la constitution des partenariats semble avoir été traitée comme une contrainte imposée par le programme pour que le projet soit éligible au financement européen. Même lorsque le porteur de projet ne s'est pas contenté de s'associer des partenaires sur le mode de la sous-traitance et qu'il a établi avec eux des relations d'échanges réciproques jugées enrichissantes, les rapports établis gardent un caractère de moyen nécessaire pour obtenir une subvention européenne, pour le projet passé ou pour un autre à venir. Que ce soit pour les projets mobilité ou pour les projets pilotes ou enquêtes et analyses, la volonté d'établir des relations durables avec des partenaires européens est rarement manifeste. Le programme lui-même, en valorisant peu cette dimension du partenariat en tant que résultat possible du projet tend à renforcer cette réduction instrumentale des partenariats⁷⁶.

Sans doute convient-il de prendre en considération la difficulté de faire vivre un partenariat transnational sans aides extérieures, et sans projets, d'où la nécessité, sans doute, de consacrer une part des moyens de Leonardo au financement de nouveaux projets pour des groupements de partenaires ayant déjà été aidés. Mais en ce cas, ne faudrait-il pas s'assurer que ces partenariats savent aussi développer d'autres projets non aidés ?

Mais envisager les partenariats comme une finalité et non pas simplement comme une condition d'éligibilité des projets engage surtout à montrer davantage d'exigence, tant lors de l'examen initial des projets que lors des évaluations intermédiaires et finales, quant à l'équilibre des relations entre partenaires, et notamment à l'absence de partenaires "dormants". Si le bénéfice qu'ils retirent du

⁷⁶ La constitution de réseaux fait sans doute partie des produits envisagés, mais concrètement cet aspect semble avoir été traité avec suspicion dans l'évaluation des rapports d'activité. Par ailleurs, le réseau n'est pas la seule forme possible de pérennisation d'un partenariat.

projet n'a pas à être nécessairement de même nature (par exemple lorsqu'il y a transfert de compétences), il doit cependant avoir une réalité suffisante pour justifier une contribution active de chacun d'eux. Parmi les missions de l'Agence de coordination, celle consistant à conseiller les porteurs de projets sur les conditions à respecter pour assurer un bon fonctionnement des partenariats mériterait d'être soulignée.

C'est incontestablement l'établissement de relations durables entre partenaires qui constitue la première manifestation de la dimension européenne des projets Leonardo. Pour l'évaluer, les rapports d'activité pourraient comporter une question relative aux projets envisagés par chaque groupement de partenaires, ceux pour lesquels de nouveaux financements européens seraient sollicités, mais aussi, voire surtout, ceux qui ne prévoient pas d'aides communautaires.

d) l'évaluation du processus et du résultat des projets

L'évaluation des projets réalisés mérite de ne pas se limiter à la perspective de contrôler que les objectifs initiaux ont bien été tenus. Elle appelle aussi une comparaison des projets a posteriori qui peut avoir deux débouchés : savoir tirer les enseignements qui ressortent des manières différentes dont a été traité un même problème, valoriser les projets remarquables tant par la démarche qui a été appliquée que par le résultat atteint.

Sur le premier point, l'initiative prise par les Agences de coordination françaises de confier à des personnes qualifiées l'analyse thématique de projets en vue d'une restitution dans le cadre de séminaires d'impact offre une perspective d'évaluation qui devrait être poursuivie. Le risque qui subsiste néanmoins est que ces travaux gardent un caractère trop confidentiel, si les institutions publiques et professionnelles qui devraient être concernées y prêtent une attention trop distanciée.

Le deuxième point met en jeu le crédit que retirent les porteurs de projets de leur participation à des programmes européens. Le fait même d'avoir obtenu un financement communautaire produit un effet de labellisation dont beaucoup de structures n'hésitent pas à tirer parti, quel que soit le degré de réussite de leur projet. Aussi estimons-nous que la reconnaissance publique de Leonardo gagnerait à pouvoir s'appuyer sur la mise en valeur des projets qui ont réellement produit des résultats dignes d'intérêt. Et pour un programme qui cherche à promouvoir l'innovation, envisager d'attribuer des prix paraîtrait cohérent. En contrepartie, ne conviendrait-il pas de prendre la précaution d'inviter les porteurs de projets à ne pas se prévaloir du fait d'avoir été sélectionnés dans le cadre de Leonardo tant que leur projet n'a pas été réalisé, puis validé par une instance ad hoc d'évaluation ?

Que ce soit pour mener des travaux d'analyses thématiques sur les résultats des projets ou pour valider la qualité de leur réalisation, dans les deux cas se manifeste l'utilité d'une procédure d'évaluation des projets réalisés qui ne se confond pas avec l'évaluation du programme. Cela supposerait certainement une révision de la grille appliquée jusqu'ici pour les rapports d'activité, afin de mieux tenir compte du résultat effectivement atteint, ainsi que du processus qui y a conduit (à la limite, un projet rigoureusement conduit, qui fait la démonstration que l'objectif visé constituait une impasse, peut déboucher sur un résultat d'un réel intérêt). Mais il faudrait surtout que ces rapports soient étudiés, et le soient par des personnes qualifiées, selon une logique d'évaluation analogue et symétrique à celle appliquée pour la sélection des projets.

ANNEXES

Annexe 1

Description de notre échantillon d'analyse

Notre analyse est basée sur les réponses apportées par 160 porteurs de projets pilotes et enquête et analyse. Ces réponses ont été recueillies soit au travers de notre questionnaire, soit au travers des rapports intermédiaires et finaux que nous avons reçus, soit, enfin, au travers des entretiens que nous avons réalisés.

Sur les 160 projets qui font partie de notre échantillon, nous n'avons pas pu mobiliser toutes les informations pour tous les projets. En effet, nous avons reçu au total 156 questionnaires (pour lesquels certains porteurs de projet n'avaient pas toujours répondu à l'ensemble des questions, ce qui explique les analyses basées sur des effectifs moindres) ; par ailleurs, nous avons reçu au total 50 rapports finaux et 58 rapports intermédiaires. Pour 52 projets, nous ne disposons que des réponses à notre questionnaire. Remarquons qu'il y a ainsi 4 porteurs de projet qui nous ont envoyé leur rapport (trois rapports intermédiaires et un rapport final), mais qui n'ont pas répondu à notre enquête.

Par ailleurs, nous avons rencontré 41 porteurs de projet, ce qui nous a permis d'approfondir 36 projets pilotes et enquêtes et analyses et 13 projets de placement. Parmi ces 36 projets pilotes, nous avons essayé, dans la mesure du possible, de visiter au moins un dixième des projets par mesure. Nous avons essayé également de conserver la diversité des porteurs de projet dans la nature des organismes contractant ainsi que dans leur localisation géographique. Pour ce qui est des projets de placement, nous avons essayé de visiter des organismes de nature différente. Par ailleurs, nous avons intégré à la fois des projets du volet I et du volet II.

Parmi les 160 projets pilotes et enquêtes et analyses, la représentativité à laquelle nous avons abouti est la suivante :

Année	Nombre total de projets français	Nombre de projets répondant	%
1995	90	41	46 %
1996	90	52	58 %
1997	76	43	57 %
1998	57	24	42 %
TOTAL	313	160	51 %

Annexe 2

Répartition de l'ensemble des projets français (pilotes ou enquêtes et analyses) par mesures, de 1995 à 1998, et comparaison avec la répartition des projets étudiés

<i>Mesures</i>	<i>Nombre total de projets français</i>	<i>Nombre de projets répondant</i>	<i>%</i>	<i>Nombre de projets visités</i>	<i>%</i>
<i>I.1.1.a</i>	38	17	45 %	4	11 %
<i>I.1.1.b</i>	21	15	71 %	2	10 %
<i>I.1.1.c</i>	17	9	53 %	3	18 %
<i>I.1.1.d</i>	8	2	25 %	1	13 %
<i>I.1.1.e</i>	30	14	47 %	2	7 %
<i>II.1.1.a</i>	60	35	58 %	8	13 %
<i>II.1.1.b</i>	49	25	51 %	5	10 %
<i>II.1.1.c</i>	30	16	53 %	4	13 %
<i>II.1.1.d</i>	6	1	17 %	1	17 %
<i>III.1.a</i>	19	6	32 %	1	5 %
<i>III.2.a</i>	16	11	69 %	3	19 %
<i>III.3.a</i>	19	9	47 %	2	11 %
TOTAL	313	160	51 %	36	12 %

Si globalement nous avons obtenu un taux de réponses de 51%, pour certaines mesures les réponses ont été plus importantes (ceux relatifs aux dispositifs de formation continue et les enquêtes et analyses), tandis que le taux de réponses a été particulièrement faible parmi les projets concernant l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (II.1.1.d et I.1.1.d).

Quant aux porteurs de projets rencontrés, nous nous sommes efforcés de les choisir de sorte qu'ils représentent au moins 10% des projets de chaque mesure. Nous n'y sommes pas parvenus pour deux mesures, celle relative au développement des compétences linguistiques et celle portant sur les actions en faveur des personnes défavorisées sur le marché du travail.

Annexe 3

Répartition des projets pilotes ou enquêtes et analyses 1995-1998, par régions (ensemble des projets et projets visités)

Régions	Nombre total de projets	Répartition nationale	Nombre de projets ayant répondu	%	Nombre de projets visités	Répartition
Alsace	10	3%	4	40 %	3 (3)	8%
Aquitaine	8	2,5%	3	38 %		
Auvergne	3		2	67 %		
Basse Normandie	1		0			
Bourgogne	9	3%	3	33 %	2	5%
Bretagne	6	2%	3	50 %		
Centre	6	2%	2	33 %		
Champagne-Ardenne	2		2		2 (1)	5%
Corse	1		0			
Franche-Comté	4	1%	3	75 %	(2)	
Guadeloupe	1		0			
Guyane	1		1			
Haute-Normandie	5	1,5%	2	40 %	2	5%
Ile-de-France	113	36%	60	53 %	14 (5)	39%
Languedoc-Roussillon	7	2%	4	57 %	2 (1)	5%
Limousin	7	2%	3	43 %		
Lorraine	18	6%	10	56 %	6 (2)	17%
Martinique	1		0			
Midi-Pyrénées	11	3,5%	5	45 %	1 (1)	3%
Nord-Pas-de-Calais	11	3,5%	4	36 %		
Pays-de-la-Loire	11	3,5%	6	55 %		
Picardie	8	2,5%	5	63 %		
Poitou-Charentes	9	3%	4	44 %		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	25	8%	14	56 %	4 (1)	11%
Réunion	1		0			
Rhône-Alpes	34	11%	20	59 %		
TOTAL	313		160	51 %	36 (16)	

Entre parenthèses figure le nombre de porteurs de projets de mobilité rencontrés. Ils n'ont pas été pris en compte dans la répartition par régions puisque celle-ci ne pouvait être comparée qu'à la répartition des projets pilotes et d'enquêtes et analyses.

La comparaison permet ainsi de constater que nous avons respecté le poids que représente la région Ile-de-France dans l'ensemble des projets, que nous avons eu des entretiens dans 8 autres régions (9 avec la Franche-Comté où nous n'avons rencontré que des porteurs de projets de mobilité), les unes concentrant de nombreux projets comme PACA ou la Lorraine, d'autres n'en ayant que très peu comme Champagne-Ardenne.

Annexe 4

Répartition des projets étudiés par années de contrat, de début et fin de réalisation

		Date de Fin (effective ou prévue)										
Date de contrat	Date de début	Achevés				Non achevés				Inter-rompus	Non Réponse	TOTAL
		1997	1998	1999	Non réponse	1999	2000	2001	Non réponse			
1995	1995	5	8	7	3	1			2	1		27
	1996	2	3	4		1				1		11
	1998			2								2
	NR										1	1
Sous-total 1995		34				4				2	1	41
1996	1996		9	3	4	13	6			2		37
	1997		1	3	1	4	3					12
	1998								1			1
	NR										2	2
Sous-total 1996		21				27				2	2	52
1997	1997			1			23		5			29
	1998						11	2				13
	NR										1	1
Sous-total 1997		1				41					1	43
1998	1998			1			7	10		2		20
	1999							4				4
Sous-total 1998		1				21				2		24
TOTAL		7	21	21	8	19	50	16	8	6	4	160
		57 projets achevés				93 projets en cours				6 inter-rompus	4 NR	160 projets

La répartition dans le temps des 160 projets, en fonction de leur date de contractualisation, de leur date de commencement et de leur fin (effective ou prévue), montre que, mis à part les projets contractés en 1995, peu des autres projets pouvaient être terminés fin 1999. Déjà pour ceux sélectionnés en 1996, la proportion des projets achevés est nettement inférieure à la moitié. Ce constat oblige à s'interroger sur la date de l'évaluation sur les résultats et l'impact du programme qui paraît bien précoce.

Annexe 5

Tableau croisé des motifs à l'origine des projets :

	financer un projet existant	expérimen-ter le programme Leonardo	prolonger un partenari-ariat existant	réaliser un projet transnatio-nal	répondre à une solli-citation	expérience de conduite d'un projet commu-nautaire	expérience de partenariat dans un projet communautaire	Total des répon-ses
financer un projet existant	17	29	31	19	10	35	26	79
expérimenter le programme Leonar-do	29	10	16	22	8	20	9	64
prolonger un partenari-ariat existant	31	16	9	21	8	30	21	57
réaliser un projet transnational	19	22	21	12	7	19	19	55
répondre à une sollicitation	10	8	8	7	4	12	10	25
expérience de conduite d'un projet communautaire	35	20	30	19	12	2	27	62
expérience de partenari-ariat dans un projet communau-taire	26	9	21	19	10	27	0	49

Ce tableau permet de lire combien de fois un motif à l'origine d'un projet est croisé avec un autre motif. Ainsi, parmi les 79 projets donnant pour raison le financement d'un projet existant, 7 n'indiquent que ce motif, 29 voulait aussi expérimenter le programme Leonardo, 31 voulait prolonger un partenariat déjà existant, etc. Dans le décompte des projets qui ne mentionnent qu'un motif (en gras), il n'a pas été tenu compte du fait que leurs promoteurs avaient déjà ou non une expérience de projets européens.

1. Quel est le numéro d'identification de votre projet ? F / 9 / / / / /
2. Quel est le titre de votre projet ? _____
3. Quel est le statut de l'organisme signataire de la convention ? _____
4. Cet organisme dépend-il lui-même d'une autre structure ? _____ oui / non
Si oui, lequel ? _____
5. La réalisation du projet a-t-elle été conduite par le signataire ?
ou a-t-elle été déléguée à un autre organisme ?
En ce cas, quel est le statut de celui-ci ? _____
6. Quel est l'effectif de l'organisme qui a réalisé le projet ? _____ personnes
Quel a été le nombre de celles qui ont été impliquées dans la réalisation du projet ? _____ personnes
7. Votre projet est-il : - achevé
- en cours
- interrompu Pourquoi ? _____
8. Quelles sont les dates de sa réalisation (mois et année) ?
- démarrage : _____ 199
- fin (effective ou prévisionnelle) : _____ 199
9. A l'origine de votre projet (plusieurs réponses sont possibles)
- vous aviez un projet pour lequel vous cherchiez un financement
 - vous vouliez réaliser un projet transnational pour lequel vous cherchiez un cadre institutionnel
 - vous vouliez entretenir par ce projet un partenariat transnational déjà existant
 - vous souhaitiez tenter l'expérience d'une action menée dans le cadre du programme Leonardo
 - on vous a sollicité pour que vous montiez un projet qui ? _____
 - vous aviez déjà conduit un projet dans le cadre d'un programme européen lequel ? _____
 - vous aviez déjà été associé à un projet en tant que partenaire de quel programme ? _____
10. Quel était l'enjeu de ce projet pour votre organisme, compte tenu de ses finalités et de son activité principale ?

11. Connaissiez-vous déjà certains de vos partenaires des autres pays ? _____ oui / non
Pour ceux avec lesquels vous êtes entrés en relation lors du montage de votre projet,
- les avez-vous trouvés par vous-mêmes ?
 - par l'intermédiaire d'une des agences de coordination ?
 - par la base de données recherche de partenaires (BRP)
 - par un séminaire de contacts organisé par la Commission
 - ou par un autre intermédiaire ?
lequel ? _____
12. Le concours du programme Leonardo a-t-il été indispensable pour que votre projet voit le jour ?
ou votre projet se serait-il réalisé aussi sans ce financement, mais sous une autre forme ?
13. Quand le montant du financement communautaire accordé à votre projet fut arrêté, avez-vous dû réajuster votre projet ? _____ oui / non
- Pouvez-vous préciser ? _____
14. La contribution de l'agence nationale de coordination fut, _____

dans la phase d'élaboration du projet :

déterminante utile secondaire

et pendant la réalisation du projet :

déterminante utile secondaire

15. Votre projet a-t-il dû être modifié et réorienté au cours de sa réalisation (ou est-il en train de l'être),

- à votre initiative ?

- à celle de l'agence de coordination ?

- à celle du Bureau d'assistance technique ?

Pouvez-vous préciser ?

16. Sur quoi a porté cette réorientation ?

- sur la structure du partenariat ?

- sur la méthode et le contenu du projet ?

- sur les résultats à atteindre ?

- sur un autre point ?

En ce cas, pouvez-vous préciser ?

17. Le bilan final (ou intermédiaire) que vous faites du déroulement de votre projet, par rapport à vos ambitions initiales vous

conduit-il à estimer :

- que vous en avez tiré (ou allez en tirer) le bénéfice escompté

- que vous en retirez des avantages non prévus initialement

- que vous êtes insatisfait des résultats atteints (ou que vous allez atteindre)

Pouvez-vous préciser ?

18. Avez-vous rencontré des difficultés sérieuses qui ont contrarié le bon déroulement de votre projet ?

- des problèmes techniques non prévus oui / non

- des difficultés avec certains de vos partenaires oui / non

- des problèmes de gestion administrative et financière oui / non

Pouvez-vous préciser ?

19. Envisagez-vous de poursuivre votre collaboration avec vos partenaires ?

20. Souhaitez-vous le faire dans le cadre de Leonardo II ?

Annexe 7 : CADRE COMMUN D'OBJECTIFS

- a améliorer la qualité et la capacité d'innovation des systèmes et des dispositifs de formation professionnelle dans les États membres;
- b développer la dimension européenne dans la formation et l'orientation professionnelle;
- c promouvoir la formation tout au long de la vie, en vue de favoriser une adaptation permanente des compétences pour répondre aux besoins des travailleurs et des entreprises, de contribuer à la réduction du chômage et de faciliter l'épanouissement de la personne;
- d donner la possibilité à tous les jeunes de la Communauté qui le souhaitent d'une ou, Si possible, de deux années ou plus de formation professionnelle initiale s'ajoutant à leur scolarité obligatoire à plein temps et débouchant sur une qualification professionnelle reconnue par les autorités compétentes de l'État membre dans lequel elle est obtenue;
- e encourager des mesures de formation professionnelle spécifique en faveur des personnes adultes sans qualification professionnelle adéquate, et notamment des personnes adultes sans éducation adéquate;
- f améliorer le statut et l'attractivité de l'enseignement et de la formation professionnels et favoriser une parité d'estime entre diplômes académiques et qualifications professionnelles;
- g promouvoir la formation professionnelle des jeunes et la préparation des jeunes à la vie adulte et professionnelle en vue des exigences de la société et du changement technologique;
- h encourager des actions particulières de formation professionnelle en faveur des jeunes défavorisés sans formation adéquate, et en particulier les jeunes qui quittent le système scolaire sans formation adéquate;
- i promouvoir l'égalité d'accès à la formation initiale et continue pour les personnes désavantagées, par exemple par des facteurs socio-économiques, géographiques ou ethniques ou par des handicaps physiques ou mentaux; une attention particulière doit être accordée aux personnes présentant plusieurs facteurs de risques susceptibles d'engendrer leur exclusion socio-économique;
- j soutenir les politiques de formation professionnelle dans le sens où tout travailleur de la Communauté doit pouvoir avoir accès à la formation professionnelle continue sans aucune forme de discrimination tout au long de sa vie active;
- k promouvoir l'égalité des chances pour l'accès des femmes et des hommes et leur participation effective à la formation professionnelle, notamment pour leur ouvrir de nouveaux champs professionnels et pour favoriser la reprise d'une activité professionnelle après une interruption d'activité;
- l promouvoir l'égalité des chances pour l'accès des travailleurs migrants, de leurs enfants et des personnes handicapées, ainsi que leur participation effective à la formation professionnelle;
- m promouvoir la coopération en ce qui concerne les exigences en matière de compétences et les besoins de formation; et encourager l'acquisition et la transparence des qualifications et la compréhension des compétences clés adaptées au développement technologique, au fonctionnement du marché intérieur, y compris la libre circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, à la compétitivité des entreprises et aux besoins du marché du travail;
- n promouvoir la formation professionnelle au regard des résultats des programmes de recherche et de développement technologiques, notamment par la coopération entre les universités et les entreprises dans le domaine de la formation aux technologies, à leur application et à leur transfert;
- o promouvoir le développement progressif d'un espace européen ouvert de la formation et des qualifications professionnelles, notamment par l'échange d'informations et d'expériences sur les obstacles à l'application de la libre prestation de services des organismes de formation;
- p soutenir les activités visant à développer les compétences linguistiques dans les actions de formation professionnelle;
- q promouvoir le développement des dispositifs d'orientation professionnelle, en vue de donner la possibilité à chacun tout au long de sa vie d'une orientation professionnelle de qualité;
- r favoriser le développement des méthodes d'autoformation sur le lieu de travail et des méthodes d'apprentissage et de formation ouverts et à distance, notamment pour faciliter l'accès à la formation professionnelle continue;
- s encourager le développement et l'intégration des compétences clés dans les actions de formation professionnelle, en vue de promouvoir l'acquisition de qualifications flexibles et de compétences personnelles. qui sont nécessaires à la mobilité des travailleurs et aux besoins des entreprises.

Annexe 8 - Objectifs des volets et des mesures du programme Leonardo

Mesures	Objectifs
Volet I Projets pilotes transnationaux - soutenir l'amélioration des systèmes et des dispositifs de formation professionnelle dans les États membres.	
I.1.1.a)	- l'amélioration de la qualité de la formation professionnelle initiale et la transition des jeunes à la vie active.
I.1.1.b)	- l'amélioration de la qualité des dispositifs de formation professionnelle continue des pays participants.
I.1.1.c)	- l'information et l'orientation professionnelles.
I.1.1.d)	- la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans la formation professionnelle
I.1.1.e)	- l'amélioration de la qualité des dispositifs de formation professionnelle en faveur des personnes défavorisées sur le marché du travail en raison, par exemple, de facteurs socio-économiques, géographiques ou ethniques, de handicaps physiques ou mentaux, ou de déficit ou d'absence de qualifications le exposant au risque d'exclusion sociale.
Placements et échanges transnationaux - les échanges devront porter en priorité sur l'acquisition de compétences facilitant l'exercice de nouveaux emplois, la promotion de la formation professionnelle initiale dans des domaines clés, le développement de la culture technologique dans les processus d'apprentissage, le développement de la créativité, de l'initiative et de l'esprit d'entreprise.	
1.1.2.a)	Pour les jeunes en formation initiale, selon le type de formation: - stages courts: 3 à 12 semaines, - stages longs : 3 à 9 mois.
1.1.2.b)	Pour les jeunes travailleurs en entreprise: - stages de 3 à 12 mois,
1.1.2.c)	Pour les formateurs et les concepteurs: - échanges de 2 à 8 semaines.
Volet II Projets pilotes transnationaux - soutenir l'amélioration des actions de formation professionnelle y compris par la coopération université-entreprise, concernant les entreprises et les travailleurs.	
II.1.1.a)	- l'innovation en matière de formation professionnelle afin de prendre en compte les mutations technologiques et leur impact sur le travail et les qualifications et compétences nécessaires
II.1.1.b)	- l'investissement dans la formation professionnelle continue pour les travailleurs
II.1.1.c)	- le transfert des innovations technologiques dans le cadre d'une coopération entre entreprises et universités en matière de formation professionnelle continue
II.1.1.d)	- la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes en matière de formation professionnelle.

Placements et échanges transnationaux	
<p>Priorité es accordée à l'acquisition de qualifications et compétences requises pour l'adaptation aux mutations industrielles, à l'encouragement à la réalisation de projets professionnels individuels, de plans de carrière individuels, au développement de la formation au management d'entreprises, au transfert des innovations technologiques et la formations de dirigeants et responsables de PME.</p>	
II.1.2.a)	<p>Placements d'étudiants et diplômés en entreprises :</p> <ul style="list-style-type: none"> - stages de 3 à 12 mois.
II.1.2.b)	<p>Échanges transnationaux de personnel entre, d'une part, des entreprises et, d'autre part, des universités ou des organismes de formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - échanges de 2 à 12 semaines.
II.1.2.c)	<p>Échanges transnationaux de responsables de la formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - échanges de 2 à 8 semaines.
Volet III	
<p>soutenir le développement des compétences linguistiques, de la connaissance et de la diffusion des innovations dans le domaine de la formation professionnelle</p>	
III.1.a)	<p>Dans le domaine linguistique :</p> <p>recouvre différents aspects : techniques d'évaluation des besoins linguistiques, conception de matériel didactique, préparation linguistique.</p>
III.2.a)	<p>Enquêtes et analyses transnationales :</p> <ul style="list-style-type: none"> - développer des idées et des approches nouvelles destinées à soutenir les décideurs et les praticiens de la mise en œuvre au niveau européen d'une politique, de mesures et d'actions en matière d'éducation et de formation professionnelles.
III.3.a)	<p>Diffusion et démultiplication des innovations :</p> <p>la diffusion et le transfert des méthodologies, produits et outils de formation professionnelle réalisés dans le cadre des projets pilotes transnationaux.</p>

Annexe 9 : Structure pour les rapports des États membres (Art. 10 § 3)

Dans le texte qui suit, l'expression "État membre" couvre tous les États participant pleinement au programme Leonardo da Vinci au 1er janvier 1999. Les États membres peuvent rédiger leur rapport dans l'une des langues officielles de l'Union européenne. Lorsque la langue d'origine n'est ni le français, l'anglais ou l'allemand, une traduction dans l'une de ces trois langues sera fournie.

Chaque État membre présentera un rapport structuré comme suit :

1. Résumé (5 pages)

2. Introduction (1 page)

3. Actualisation des systèmes de formation des États membres (maximum 10 pages)

Chaque État membre apportera une actualisation concernant les plus récents développements intervenus dans les différentes composantes de son système de formation et fera état des perspectives futures (aux niveaux local, régional, sectoriel et national lorsque cela sera pertinent).

Cette actualisation couvrira les réglementations, la politique, les activités et les réalisations en se référant plus particulièrement à la formation professionnelle initiale et continue ainsi qu'aux autres politiques de formation mises en œuvre dans les domaines suivants :

- 1.) apprentissage tout au long de la vie,**
- 2.) lien entre formation et emploi,**
- 3.) dimension européenne,**
- 4.) participation des partenaires sociaux.**

4. Mise en œuvre du programme Leonardo da Vinci 1995-1999 (maximum 15 pages)

Chaque État membre rendra compte de ses **ressources, méthodes et procédures**, tant sur le plan national que transnational, en ce qui concerne la mise en œuvre du programme. Des données statistiques seront fournies pour étayer l'évaluation des sous-thèmes suivants (4.1. à 4.4.). En outre, chaque État membre pourra fournir des données et éléments d'évaluation sur les questions d'analyse complémentaires jugées importantes pour l'appréciation de la mise en œuvre du programme.

4.1. Description des structures institutionnelles et opérationnelles

- Motifs ayant conduit à des types particuliers de structures :
- Développement et adaptation de ces structures durant la première phase du programme ;
- Complémentarité de ces structures avec celles établies dans le cadre d'autres programmes communautaires ;
- Points et faiblesses des structures mises en place.

4.2 Répartition des fonctions

Mise en œuvre du programme : modalités opératoires des structures nationales de mise en œuvre du programme, en particulier selon les modes de sélection des bénéficiaires (procédures de candidature, évolution de la demande, mise en place et adaptation des procédures de sélection, points forts et insuffisances des critères de sélection).

4.3. Procédures et stratégie:

- Activités des structures : estimation de la répartition (budget, ressources humaines) par principales catégories d'activité (politique de l'information, gestion des actions, conseil, orientation, contrôle, évaluation, dissémination etc.) ;
- Critères et procédures d'évaluation des propositions et des projets pour chacune des catégories d'activité ;
- Coopération avec d'autres INC (enjeux méthodes, résultats) ;
- Dissémination : procédures existantes pour rester au fait de l'innovation technologique, liens avec l'étude du marché du travail (évaluation des besoins de la population cible), procédures de suivi (concernant les projets soutenus, et réaction éventuelle aux critères de sélection).

4.4. Gestion administrative du programme

Calendriers, procédures de candidatures, procédures de suivi et contrôle des projets, échéances de paiement. Chaque État membre fournira également une évaluation de la mise en œuvre du programme sur le plan local, régional, sectoriel, national et européen.

5. Résultats et impacts du programme Leonardo da Vinci 1995-1999 (maximum 50 pages)

Chaque État membre fournira une synthèse détaillée des **résultats** (produits et processus), selon les objectifs du programme, les priorités annuelles figurant dans les appels à proposition et les priorités retenues par chaque État membre.

Cette synthèse pourrait apporter des indicateurs quantifiés de performance, chaque fois que cela sera possible. En l'absence de tels indicateurs, des indicateurs de nature qualitative seront fournis, en tant que de besoin.

Cette synthèse pourrait prendre appui sur des exemples significatifs de réussite et d'échec (impact des projets et/ou des mesures) et fera référence aux différents facteurs incidant de manière positive ou négative sur la mise en œuvre et la réussite des projets.

Par ailleurs, cette synthèse des résultats détaillés devra mettre en évidence l'**impact** généré par le programme sur les systèmes et dispositifs existants de formation professionnelle (niveaux local, régional, sectoriel, national et européen). Concernant l'évaluation de l'impact du programme, une attention particulière pourra être portée sur les initiatives innovantes et l'innovation dans les systèmes de formation professionnelle. Pourrait être également indiquée(s) la(es) catégorie(s) de produits perçue(s) par les experts et les structures nationales comme étant la(es) plus innovante(s). L'information disponible sera fournie sur l'utilisation effective et les catégories d'utilisateurs du programme.

Cette synthèse détaillée sur les résultats et l'impact devra contribuer à l'évaluation de la productivité et de l'efficacité des mesures, en tenant compte notamment des dimensions suivantes.

- **Amélioration de la qualité des systèmes de formation :**

- Quels résultats et actions peuvent être identifiés comme principalement focalisés sur l'amélioration de la qualité de la formation professionnelle initiale et continue ? De quelles informations dispose-t-on concernant l'usage effectif de ces résultats (et les catégories d'acteurs en faisant usage) ?
- Quels critères de qualité ont été développés dans les projets Leonardo da Vinci ? De quelle façon les promoteurs ainsi que les partenaires impliqués dans les projets ont-ils abordé les enjeux liés aux normes et au contrôle-qualité de la formation professionnelle ?
- Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à l'amélioration des contenus de la formation professionnelle, notamment en regard de l'utilisation des nouvelles technologies ?
- Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à l'amélioration de l'efficacité de l'apprentissage/enseignement des langues étrangères ?

Dans la mesure du possible, seront donnés à titre illustratif des exemples de bonnes pratiques ainsi que des exemples significatifs de réussite ou d'échec de projets.

- **Amélioration de la relation formation-emploi sur le plan local, régional, sectoriel, national et européen**

- Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à resserrer les relations, à divers niveaux, entre les entreprises (notamment les petites et moyennes entreprises) et les établissements d'enseignement de formation et de recherche ?
- De quelle manière le programme a-t-il eu un apport dans la définition de nouveaux profils professionnels ?
- Dans quelle mesure le programme a-t-il favorisé l'émergence de nouveaux acteurs intervenant dans le champ de la formation professionnelle ? Le programme a-t-il contribué à renforcer la place et le rôle des partenaires sociaux dans le domaine de la formation professionnelle ?
- Quelles sont les informations disponibles permettant d'apprécier l'efficacité relative des actions Leonardo da Vinci en matière d'amélioration de la relation formation-emploi (par exemple, l'accès à l'emploi des participants aux projets de mobilité six mois / un an / deux ans après leur participation) en comparaison avec d'autres dispositifs ou programmes visant la formation et la mobilité ?
- De quelle façon est perçue la place et la contribution du programme, en regard notamment des interventions des Fonds structurels (FSE) ? En particulier, les projets Leonardo da Vinci sont-ils complémentaires aux activités promues dans le cadre des programmes ADAPT et EMPLOI et dans quelle mesure leur apportent-ils une valeur ajoutée spécifique ?

- **Faciliter l'accès à la formation pour les groupes cibles**

Une attention particulière sera accordée à l'offre et à l'acquisition de la formation tout au long de la vie :

- Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à améliorer l'accès à la formation pour les groupes cibles (par exemple, publics des chômeurs, des personnes en voie d'exclusion du marché du travail etc.), notamment par le recours aux nouvelles technologies ?
- La politique de l'information sur le programme a-t-elle été perçue comme satisfaisante par les participants (promoteurs, participants, etc.) ? Existe-t-il plus précisément un nombre satisfaisant de sources d'informations

(y compris les sites Internet) concernant les possibilités de formation, de stage, ou de travail offertes par le programme ? Existe-t-il des estimations du nombre de personnes ayant eu accès à ces informations ?

- **Coopération transnationale et dimension européenne**

- Quelle a été l'influence du programme sur l'ensemble de la coopération internationale de chaque État membre en matière de formation professionnelle ?
- Quelle est la contribution des projets Leonardo da Vinci à une meilleure compréhension des différents systèmes de formation ?
- Quelle(s) action(s) (par exemple apprentissage/enseignement des langues étrangères) a (ont) eu la contribution la plus importante en regard de la coopération transnationale et la dimension européenne des systèmes de formation professionnelle ?

Une attention particulière sera accordée à la contribution du programme Leonardo da Vinci à l'introduction d'une dimension européenne dans les dispositifs et programmes nationaux, régionaux ou sectoriels de formation professionnelle. Quels exemples illustratifs peuvent-ils être donnés dans ce domaine ? Existe-t-il des références explicites faites au programme dans les textes législatifs et réglementaires ?

- **Développement de la mobilité transnationale**

- Quel est l'apport du programme à une meilleure prise de conscience des avantages offerts par une mobilité transnationale pour les jeunes, les organismes de formation, les partenaires sociaux, les entreprises et les décideurs publics ?
- Existe-t-il des signes d'un effet d'entraînement du programme à cet égard (par exemple, progression de la demande de mobilité transnationale des jeunes, des groupes cibles, des organismes de formation et des entreprises) ?
- Peut-on observer des signes d'une contribution du programme à la prise en compte de la mobilité transnationale dans les stratégies visant à améliorer l'accès à l'emploi des travailleurs, et si oui, lesquels ?

- **Dissémination**

- Dans quelle mesure et de quelle façon la **diffusion des résultats et des bonnes pratiques** présentés dans le cadre du programme contribue-t-elle au développement des systèmes de formation ?
- En particulier, quelles mesures ont été prises visant l'évaluation et la dissémination des résultats de projets achevés (y compris les mesures actives d'information) ? Ces mesures ont-elles été jugées satisfaisantes ? Le champ de dissémination effective a-t-il été en s'élargissant (en termes d'utilisateurs, de catégorie d'organismes de diffusion, etc.) ?

Quels sont les facteurs essentiels de réussite ou de dysfonctionnement relatifs à la diffusion et la dissémination ?

- Existe-t-il des signes d'un impact du programme Leonardo da Vinci sur la dissémination transnationale des nouveaux produits ou pratiques de formation ?

- **Visibilité du programme**

- Existe-t-il, dans l'ensemble, une image claire et prédominante du programme (par exemple, en termes d'innovation, de qualité, de transnationalité, etc.) ? Dans quelle mesure et par quels canaux les projets ont-ils donné une telle image du programme ?
- Pris dans son ensemble, sur quels points le programme est-il perçu comme étant le plus efficace ou le plus important ? Est-ce à travers ses produits, ses concepts, ses projets de mobilité ou de recherche ?
- A quel niveau la contribution du programme apparaît-elle la plus importante : européen, national régional, sectoriel ou local ?
- Existe-t-il des signes du programme sur les choix pris aux divers niveaux précités, en termes d'allocation des ressources budgétaires entre les différents dispositifs et programmes de formation ?
- Dans quelle mesure le programme a-t-il contribué à améliorer la perception du statut attribué à la formation et créer une dynamique "de parité de reconnaissance" entre l'enseignement général et la formation professionnelle ?

6. Conclusions et recommandations (maximum 10 pages)

6.1. Conclusions

6.2. Recommandations

Fondé sur l'évaluation de la mise en œuvre, des résultats, de l'analyse des impacts du programme ainsi que des conclusions précédentes, les États membres sont invités à formuler des recommandations. Celles-ci visent à favoriser une plus efficace mise en œuvre dit programme et à améliorer les résultats et leurs impacts du programme Leonardo da Vinci au cours de sa seconde phase de réalisation.

Dans ce cadre, chaque État membre pourra énoncer des préconisations spécifiques pour chaque catégorie de projets : projets-pilote ; placements et échanges, enquêtes et analyses.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	05
PREMIERE PARTIE	
PRESENTATION ACTUALISEE DES SYSTEMES DE FORMATION EN FRANCE	07
1. Eléments de contexte	09
1.1. Formation et mobilité : deux conditions majeures pour développer la croissance et l'emploi en Europe	09
1.2. Intégration économique et monétaire : vers des concentrations géographiques à l'échelon national ?	10
2. Les transformations des systèmes français de formation	13
2.1. La formation professionnelle des jeunes	13
2.2. La formation continue des adultes	16
2.3. Les enjeux d'une transformation du système	19
DEUXIEME PARTIE	
MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME LEONARDO	21
1. Les structures chargées de la mise en œuvre de leonardo da vinci i	23
1.1. Deux ministères	23
1.2. Les agences nationales de coordination	25
1.3. Le rôle des relais territoriaux	30
2. L'avis des porteurs de projet	30
2.1. Les relations avec les agences françaises de coordination et le bat leonardo	31
2.2. Difficile application de certains critères de bruxelles	33
3. Conclusion	35
TROISIEME PARTIE	
RESULTATS ET IMPACTS DU PROGRAMME LEONARDO	37
1. Objectifs du programme, objectifs des porteurs de projets	40
1.1. Objectifs explicites et implicites du programme	40
1.1.1. Les variations dans le partage des projets par mesures	41
1.1.2. Le classement des mesures et les priorités nationales	44
1.1.3. Priorités thématiques des projets français	46
1.2. Questions posées par les enjeux des projets pour leurs promoteurs	48
1.3. Enjeux des projets pilotes ou d'enquêtes et analyses	50
1.3.1. Origine des projets	50
1.3.2. L'enjeu des projets pour les organismes, compte tenu de leurs finalités et de leurs activités	53
1.4. Les enjeux pour les promoteurs des projets de mobilité	55
1.5. Initiative personnelle et engagement de la structure contractante	56
2. La réalisation des projets et leurs bilans	58
2.1. Déroulement des projets	58
2.1.1. Des changements qui ont modifié le projet initial	58
2.1.2. Difficultés n'ayant pas conduit à des réorientations des projets	61

2.2.	L'évaluation par les promoteurs de leur expérience dans Leonardo	64
2.2.1.	Bilan du déroulement des projets	64
2.2.2.	Observations sur les phases de réalisation des projets	67
3.	Les effets du programme	68
3.1.	Effets externes des projets	68
3.1.1.	Pour quels objectifs, quels résultats ?	69
3.1.2.	Les résultats des placements et des échanges	71
3.1.3.	Les effets induits, indicateurs de réussite	73
3.1.4.	Les effets d'innovation	80
3.1.5.	Des problèmes de dissémination	82
3.2.	Effets internes	82
3.2.1.	La réalisation des objectifs spécifiques des projets	82
3.2.2.	Effets d'apprentissage	84
4.1.	Les conceptions des porteurs de projets	86
4.2.	Les modalités d'organisation et de fonctionnement des processus	87
4.3.	Les conditions de l'efficacité du programme	88
	Conclusions et recommandations	91
1.	Conclusions	93
1.1.	L'organisation institutionnelle : l'environnement des projets	93
1.2.	La mise en œuvre : d'une logique de produit à une logique de processus	95
1.3.	La nature des résultats et leur valorisation	96
1.4.	L'évaluation, dans quel sens ?	97
2.	Recommandations	99
2.1.	La valorisation institutionnelle de Leonardo	99
2.2.	L'amélioration des conditions d'application du programme	102
2.3.	La recherche d'impacts des projets réalisés	104
	Annexes	107
1.	Description de notre échantillon d'analyse	109
2.	Répartition de l'ensemble des projets français par mesures	110
3.	Répartition des projets par régions	111
4.	Répartition des projets par années de contrat, de début et fin de réalisation	112
5.	Tableau croisé des motifs à l'origine des projets	113
6.	Questionnaire aux porteurs de projets	114
7.	Cadre Commun d'Objectifs	116
8.	Objectifs des volets et mesures du programme Leonardo	117
9.	Structure pour les rapports des États membres	119

CÉREQ
Dépôt légal 1^{er} trimestre 2001

Ce document fait suite à un premier rapport sur le démarrage de Leonardo I (Documents n° 127). Il dresse un premier bilan des résultats atteints. Si les porteurs de projets se déclarent en général satisfaits de ce qu'ils ont pu réaliser, la diffusion et la valorisation de ce qu'ils ont produit demeurent problématiques. Aussi les impacts de Leonardo en France paraissent encore limités, qu'il s'agisse des effets sur la qualité des systèmes de formation professionnelle initiale et continue, des innovations sur le marché de la formation, ou de la démultiplication des placements de stagiaires et de jeunes travailleurs dans les pays membres de l'Union européenne.

Le rapport observe également que les partenariats se limitent bien souvent à la durée de réalisation du projet, alors que les objectifs du programme Leonardo serait que les partenariats puissent se poursuivre sous d'autres formes.

Il souligne les incidences d'une logique de fonctionnement du programme et de ses exigences de conformité à respecter dans l'exécution des projets. Elles se traduisent notamment par une valorisation discutable d'une matérialité des résultats obtenus, et entraîne une sous-évaluation de l'intérêt qu'offrent les processus expérimentés. Elles ont souvent bridé la logique de projet et d'innovation qui reste néanmoins l'objectif fondamental de ce programme.

ISBN : 2 11 091 413 0

ISSN : EN COURS

CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

10, place de la Joliette
BP 21321 - 13567 Marseille Cedex 02
Tél. : 04 91 13 28 28 / Fax : 04 91 13 28 80