



Evaluation de la performance des Centres d'Information de l'UE dans les régions concernées par les négociations d'élargissement et la politique de voisinage (2011-2017)

Résumé

14 Février 2020

Cette évaluation a été mise en œuvre par mise en œuvre par Coffey International Development Ltd, en tant que partenaire principal de cette mission pour le compte d'un consortium dirigé par Economisti Associati, et gérée par DG NEAR unité A4 Cadre financier pluriannuel, programmation et évaluation.

L'auteur assume l'entière responsabilité en relation au rapport qui a été rédigé au nom de la Commission de l'Union Européenne. Ce rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion de la Commission.

RESUME

Cette évaluation de la performance des Centres d'Information de l'UE dans les régions concernées par les négociations d'élargissement et la politique de voisinage (2011-2017) a été mandatée par la Direction générale de la politique européenne de voisinage et d'élargissement (DG NEAR) de la Commission européenne (CE). L'évaluation a débuté le 28 février 2018 et a été mise en œuvre par Coffey International Development Ltd, en tant que partenaire principal de cette mission pour le compte d'un consortium dirigé par Economisti Associati.

L'évaluation s'inscrit dans le contexte de la nouvelle Commission prenant ses fonctions et des préparatifs pour la révision de l'approche actuelle de l'UE dans les deux régions dans le nouveau cadre financier pluriannuel. Les conclusions et recommandations formulées visent à soutenir l'amélioration des performances en matière de communication des Centres d'Information de l'UE dans les régions concernées par les négociations d'élargissement et à évaluer le potentiel pour l'introduction de structures similaires dans la région du voisinage.

La méthodologie s'est basée sur la reconstruction des logiques d'intervention de la communication de l'UE dans les régions de l'élargissement et de la politique de voisinage, ainsi que pour chacun des 10 cas d'étude, que nous avons testées et analysées. L'analyse s'est appuyée sur des entretiens avec les membres du Groupe de Pilotage Interservices et un échantillon de membres du personnel de la DG NEAR et du Service européen pour l'action extérieure, ainsi que sur une cartographie des Centres d'Information de l'UE et des points d'information dans la région de l'élargissement, et des activités de communication dans les régions du voisinage. Pour finir, l'étude a été complétée par trois enquêtes en ligne couvrant tous les pays des deux régions et 10 missions sur le terrain.

0.1. Résultats clés

Sous réserve de certaines nuances, les Délégations de l'UE dans les Balkans occidentaux et en Turquie sont satisfaites du soutien qu'elles reçoivent des Centres d'Information de l'UE et pensent que cela

contribue à sensibiliser aux politiques, projets et valeurs de l'UE ainsi qu'au processus d'adhésion. La communication des Délégations de l'UE en Arménie, en Tunisie et en Ukraine (où il n'y a pas de centres d'information de l'UE similaires à ceux des Balkans occidentaux) se caractérise par le recours à des agences de communication qui mènent des campagnes multi-canaux. Dans ces pays, les parties prenantes notent que la communication des Délégations de l'UE contribue à sensibiliser et certains exemples de changement de comportement peuvent être identifiés.

Chez les bénéficiaires de l'Instrument d'Aide de Pré-adhésion, il existe différents modèles de « Centre d'Information de l'UE ». Certains bénéficiaires accueillent plusieurs centres ou points d'information; d'autres n'en ont qu'un dans la capitale. Tous fournissent les deux services de base à des degrés divers, c'est-à-dire (a) la mise à disposition d'informations dans le centre, accessible sans rendez-vous (au minimum dans la capitale) et en ligne (via un site Web et les réseaux sociaux), et (b) l'organisation d'événements. Ces événements prennent par exemple la forme de pièces de théâtre, ou la célébration de la Journée de l'Europe. Les centres d'information viennent en soutien aux relations avec les médias et dirigent des campagnes de communication, ou soutiennent les campagnes de communication des Délégations. Ils servent également à l'organisation d'événements pour les ambassades des États membres et leurs instituts culturels sur des sujets liés à l'UE. Ce type de service peut affecter la capacité à se concentrer sur les activités de communication.

Il y a, ou il y a eu, des expériences de type 'Centre d'Information' dans les pays voisins. Il s'agit notamment de l'ancien Centre d'Information en Arménie et des structures d'information de l'UE dans les universités en Ukraine et des points d'information dans les bibliothèques, ainsi que de plusieurs autres réseaux fournissant des informations à différents publics (écoles, entreprises, étudiants à la recherche d'une carrière en Europe ou dans des entreprises européennes).

Le nombre de personnes utilisant les services sans rendez-vous est faible, mais la DG NEAR et les Délégations de l'UE considèrent qu'il y a des avantages à disposer d'un espace dédié aux événements et d'une présence accrue de

l'UE sur le terrain en plus de celle des Délégations.

Dans la région du voisinage, les Délégations considèrent qu'il est nécessaire de mobiliser plus de ressources humaines afin de gérer la communication afin d'avoir un plus grand impact sur la communication (opinion partagée par 16 Délégations lors d'un sondage dans le cadre de cette évaluation). Les observations de l'évaluateur sur les inégalités du financement de la communication corroborent cette perception. Une grande majorité des Délégations consultées s'accordent également sur le besoin d'établir un contrat pluriannuel pour des campagnes de communication de plus long terme (les réponses de 15 Délégations concordent sur ce point). Il apparaît aussi essentiel d'avoir un centre de l'UE dans la capitale pour fournir un soutien logistique aux Délégations, y compris pour les traductions (11 Délégations partagent cette opinion). D'autre part, huit Délégations ont convenu qu'une maison de l'Europe / de l'UE dans la capitale pour accueillir des événements d'autres fournisseurs d'informations sur l'UE aurait un impact positif. Le même nombre de Délégations a également convenu qu'un coordinateur de la communication sous contrat local dans la capitale avec un réseau de points d'information à travers le pays aiderait pour améliorer l'impact des activités de communication.

Dans les deux régions concernées, en l'absence de donnée, il n'est pas possible de conclure que des objectifs de communication ont été fixés sur la base d'un modèle de théorie du changement ou d'une logique d'intervention, qui serait elle-même basée sur une évaluation des problèmes / besoins, la définition des réalisations et résultats souhaités. Cela a eu un impact sur la définition des indicateurs ainsi que de leurs bases de référence et objectifs, ainsi que sur l'étendue et la fréquence de la collecte et du suivi des données, leur comparabilité au niveau national et régional.

Il n'y a pas de processus unique pour identifier et hiérarchiser les groupes cibles, ou afin de confirmer les besoins via une recherche structurée sur les publics cibles. L'accent est maintenant mis sur la recherche des besoins et des caractéristiques des cibles, l'établissement d'une base de référence et d'objectifs mesurables en termes d'évolution dans les niveaux de sensibilisation vis-à-vis de l'UE, les

connaissances sur l'UE et sa compréhension, et dans les comportements vis-à-vis de l'UE. Plusieurs exemples de bonnes pratiques, notamment des mesures avant et après une campagne, peuvent être identifiés en Ukraine.

Cependant, dans l'ensemble, l'évaluation des performances dans les deux régions se concentre sur les données d'influence et l'observation directe. Les opportunités d'analyse et enseignements à tirer à partir des données disponibles ne sont pas exploitées. Par exemple, les raisons des pics de trafic Web ou le succès de publications et les données sur les réseaux sociaux ne sont pas rapportés à des objectifs ou comparés à l'étude de référence. De plus, la collecte ou analyse systématique des commentaires qualitatifs est limitée, alors qu'elle pourrait fournir des éléments d'information concernant les raisons pour lesquelles un message de communication et des activités entrent en résonance ou non avec le public.

Les évaluateurs ont relevé des exemples de campagnes / activités de communication réussies en Arménie et en Ukraine. Ces campagnes / activités, comme par exemple la campagne contre les violences domestiques en Arménie et la campagne 'sans visa' en Ukraine, ont eu un impact mesurable sur les connaissances et les actions du public cible. Les deux campagnes étaient hautement stratégiques et ciblées dans leur approche, elles ont engagé des multiplicateurs et des groupes cibles pertinents et utilisé une gamme de différents canaux et outils de communication. De plus, ces campagnes étaient en adéquation avec les intérêts des publics cibles et des multiplicateurs, et ont réussi à trouver un écho auprès de ces groupes. La Délégation en Tunisie quant à elle a eu moins de ressources pour la communication et gérait un portfolio réduit d'activités de communication.

0.2. Conclusion générale

Il est difficile d'émettre un jugement sur l'efficacité et l'efficience de la majorité des activités des Centres d'information de l'UE, en raison du manque de données disponibles; ceci représente donc une faiblesse importante de l'approche de communication basée sur les centres d'information. Toutefois, il peut être conclu que les prestataires ont bien répondu aux attentes des Délégations de l'UE en matière

de soutien à la communication. Ils ont notamment contribué à accroître la visibilité de l'UE, en particulier dans le cadre des Journées de l'Europe et autres événements organisés. Les principales parties prenantes (ambassades des États membres de l'UE, organisations de la société civile, universités et écoles) apprécient le travail des prestataires des Centres d'Information de l'UE, ce qui par les suggère que les contractants sont professionnels dans leur manière de gérer ces relations et apportent une valeur ajoutée à la communication existante de l'UE. Cependant, les centres n'ont pas bien fonctionné dans leur rôle de centres d'information sans rendez-vous. Ce type de service ne correspond pas aux besoins du public, ce qui renforce la nécessité de recherches approfondies sur les attentes du public vis-à-vis de l'UE afin de soutenir leur engagement et leur appréciation des avantages du processus d'adhésion.

0.3. Conclusions

1. Il est nécessaire de revoir le montant des ressources humaines et financières allouées à la communication dans chaque Délégation. Actuellement, il ne semble pas y avoir de clé de répartition qui expliquerait quel montant de ressources humaines est alloué pour gérer un certain montant de ressources financières pour la communication.

2. Les budgets, la durée des contrats et l'expertise du personnel ont eu une incidence sur la qualité et la quantité des résultats. Les contrats de moins de deux ans ne sont pas efficaces en raison du temps nécessaire aux prestataires pour se mettre à jour et de la charge administrative associé aux processus de passation des marchés. De plus, la théorie de la communication suggère que les résultats de la communication peuvent être renforcés sur des périodes plus longues.

3. Il est nécessaire de définir et de mettre en œuvre une approche cohérente pour identifier et hiérarchiser les groupes ciblés par la communication. Cette approche doit être complétée par des instructions données aux Délégations sur la manière de mener des recherches qualitatives, par exemple par le biais de groupes de discussion sur les besoins / intérêts des différentes cibles prioritaires, à intervalle régulier.

4. Ces dernières années ont vu le renforcement de l'accent mis sur les campagnes de communication dans les deux régions. Cependant, il est nécessaire d'assurer la cohérence de l'approche de la planification et la détermination des objectifs, ainsi que dans l'établissement des attentes en termes de mesure de performance et d'enseignements tirés.

5. Il est nécessaire de réviser l'approche de la planification de la communication dans les deux régions, afin qu'elle soit développée sur la base d'une évaluation détaillée des besoins et du modèle de théorie du changement. Ce modèle devrait s'appuyer sur les meilleures pratiques : définir des objectifs S.M.A.R.T., établir des bases de référence et des objectifs de réalisations, résultats et impacts, ainsi que définir des indicateurs qualitatifs et quantitatifs standards (par canal et outil/campagne) et des mécanismes de suivi appropriés.

6. Il est nécessaire de veiller à ce que l'approche structurée requise pour fixer les objectifs, les bases de référence et les objectifs de communication se reflète dans les documents de planification stratégique et les cahiers des charges, ainsi que dans les rapports initiaux des prestataires.

7. La collecte de données de suivi doit être faite de manière beaucoup plus systématique et compréhensive afin de soutenir la nécessaire analyse détaillée des performances de la communication. Les données doivent être communiquées aux Délégations et au siège dans un format qui permet de contrôler facilement les progrès et de les comparer par canal, outil et allocation budgétaire. Cela aidera les Délégations de l'UE dans leur gestion des performances de la communication.

8. Une approche plus systématique du suivi facilitera l'analyse comparative des performances de la communication. Cela permettra d'en tirer des enseignements et la prise de décision stratégique, notamment en ce qui concerne l'allocation des ressources. Cependant, des processus et outils devront être mis en place pour soutenir la gestion de ces données.

9. Il est possible de renforcer les enseignements et le partage des bonnes pratiques entre les Délégations de l'UE dans la

région de l'élargissement et celle du voisinage afin de garantir que ces enseignements soient intégrés dans l'approche de communication de l'UE.

0.4. Recommandations

Les recommandations suivantes sont pertinentes pour soutenir la communication des Délégations à la fois avec les régions de l'élargissement et du voisinage, sauf indication contraire. Il est donc recommandé que :

1. La DG NEAR examine le montant des ressources humaines et financières allouées à la communication dans chaque Délégation. Il est important de développer une justification cohérente du montant des ressources humaines nécessaires pour gérer les ressources financières allouées à la communication, et ceci en lien avec des stratégies conceptuelles claires pour l'approche dans chaque région.

2. Les Délégations de l'UE analysent la possibilité de regrouper leurs différentes activités de communication (événements, campagnes, médias sociaux, etc.) sous un ou plusieurs contrats d'une durée d'au moins trois ans afin d'accroître l'efficacité des prestataires et des délégations.

3. La DG NEAR, en collaboration avec les Délégations de l'UE, est chargée de définir le processus d'identification et de segmentation des publics cibles, ainsi que les attentes en matière de recherche sur les besoins de ces groupes, par exemple par le biais de groupes de discussion. Dans le cadre de cette approche, les Délégations de l'UE devraient développer une approche systématique pour exploiter les commentaires des groupes cibles et suivre les profils de ceux qui s'engagent dans la communication de l'UE afin de permettre une personnalisation accrue des messages, canaux et outils de communication. Les instructions aux Délégations devraient inclure l'obligation d'effectuer une estimation des besoins de la cible et les rapports annuels devraient en présenter les principales conclusions. Cela pourrait impliquer de faire appel à un expert pour participer au développement de ce processus.

4. La DG NEAR intègre l'accent sur les campagnes de l'UE utilisant de multiples canaux, axées sur l'obtention de résultats, tels qu'une sensibilisation accrue, des changements

d'attitudes ou de comportements chez les publics cibles. En parallèle, les Délégations de l'UE devraient inclure dans le cahier des charges des prestataires l'obligation d'utiliser des mesures quantitatives et qualitatives au début et à la fin du contrat, pour faciliter l'évaluation des performances des campagnes. En outre, il est recommandé que la DG NEAR demande aux Délégations de l'UE de rendre compte de la manière dont les enseignements tirés sont appliqués dans les campagnes futures.

5. La DG NEAR demande que l'élaboration de logiques d'intervention sur la base d'une théorie du changement deviennent un élément standard de la planification de la communication à tous les niveaux (siège, Délégation et contractant externe). Dans le cadre de ce processus, l'accent doit être mis sur la définition d'objectifs spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et définis dans le temps (S.M.A.R.T.). Le siège et les Délégations de l'UE devraient modifier les documents de programmation standards comme suit:

- Inclure les logiques d'intervention dans les prochaines versions de la stratégie de communication de la DG NEAR et les rapports annuels et plans prévisionnels des Délégations de l'UE, ainsi que l'utilisation de logiques d'intervention dans les rapports initiaux des prestataires;

- Ajuster les plans de communication prévisionnels des Délégations afin que les tableaux de planification décrivent les objectifs en termes de réalisations, résultats et impacts conformément aux lignes directrices sur les indicateurs du réseau de la DG COMM et incluent des informations spécifiques sur le suivi des résultats;

- Adapter les modèles de rapport des prestataires sur les indicateurs quantitatifs et qualitatifs communs / standards, qui auront été définis pour être utilisés dans tous les pays, comme recommandé ci-dessus.

6. La DG NEAR définit des indicateurs quantitatifs et qualitatifs standards à utiliser dans toutes les Délégations de l'UE dans les deux régions, sur la base de la matrice d'indicateurs de la DG COMM. Les Délégations de l'UE devraient être tenues de fournir une vue d'ensemble dans le rapport annuel sur les

progrès accomplis par rapport aux objectifs. Les Délégations de l'UE devraient inclure dans les termes de référence l'obligation pour les contractants de détailler expressément dans leurs offres techniques et rapports les systèmes et la fréquence du suivi.

La DG NEAR :

- Soutient le renforcement de la gestion axée sur les résultats en donnant des lignes directrices et en proposant des formations aux Délégations de l'UE et aux prestataires dans le cadre de la migration vers OPSYS;
- Fournit une analyse annuelle des performances de la communication, qui pourrait être utilisée pour soutenir les Délégations de l'UE et du siège.

7. La DG NEAR apporte son soutien à l'échange des enseignements tirés de la communication entre les Délégations et entre les régions de l'élargissement et du voisinage, notamment en organisant des séminaires semestriels des délégations de l'UE, qui réunirait le personnel des délégations de l'UE des régions de l'élargissement et du voisinage. Les Délégations devraient présenter leurs meilleures pratiques, en fournissant des exemples tangibles pour alimenter la discussion sur les options d'harmonisation de la mise en œuvre.