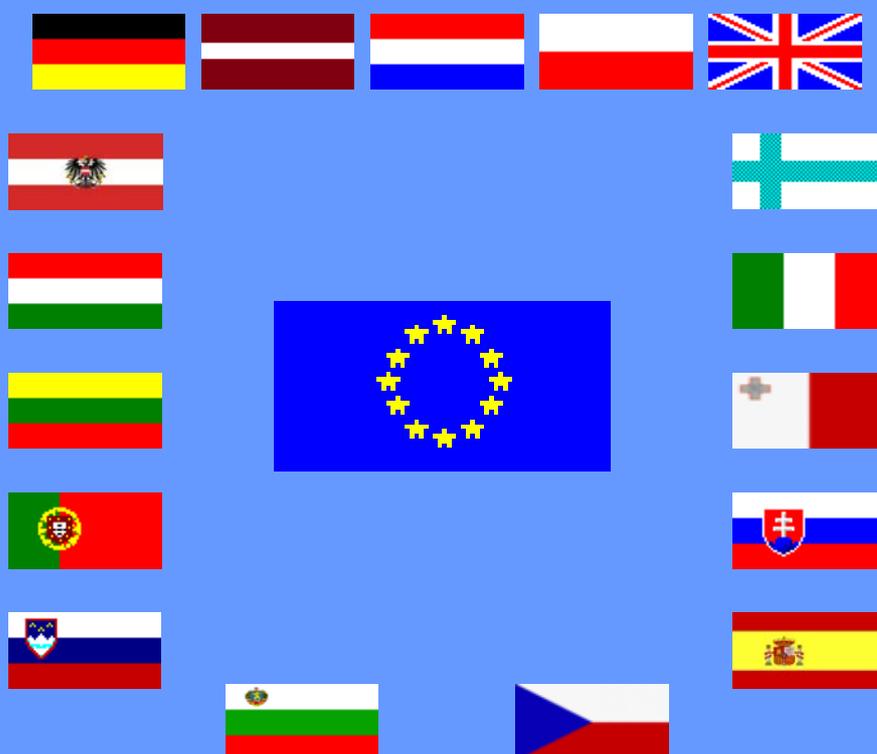


Rapport
au
Comité de Contact
des

Présidents des institutions supérieures de contrôle des
États Membres de l'UE et de la
Cour des comptes européenne



sur le
contrôle parallèle
de la performance des Fonds structurels des
programmes de l'UE
dans les domaines de l'emploi et/ou de
l'environnement
par le Groupe de travail sur les Fonds structurels

Index

Synthèse	3
Introduction	6
CONTEXTE	6
MANDAT DE 2007-2008	6
OBJECTIF DU CONTROLE	7
ETENDUE ET METHODE DU CONTROLE PARALLELE	7
Résultats du contrôle par domaines clés	9
Domaine clé 1 : Programmation de mesures et sélection de projets	9
CONCLUSIONS	9
RESULTATS	10
PERIODE DE PROGRAMMATION 2000-2006	10
PERIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013	11
RECOMMANDATIONS	13
BONNES PRATIQUES	14
PERIODE DE PROGRAMMATION 2000-2006	14
PERIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013	15
Domaine clé 2 : Les modalités de demande en fonction des objectifs à atteindre	16
CONCLUSIONS	16
RESULTATS	16
PERIODE DE PROGRAMMATION 2000-2006	16
PERIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013	18
RECOMMANDATIONS	19
BONNES PRATIQUES	20
Domaine clé 3 : Les procédures d'octroi de subventions	21
CONCLUSIONS	21
RESULTATS	21
PERIODE DE PROGRAMMATION 2000-2006	21
PERIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013	22
RECOMMANDATIONS	23
BONNES PRATIQUES	23

Domaine clé 4 : Suivi et information	25
CONCLUSIONS	25
RESULTATS	25
PERIODE DE PROGRAMMATION 2000-2006	25
PERIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013	27
RECOMMANDATIONS	28
BONNES PRATIQUES	28
Domaine clé 5 : Évaluation	30
CONCLUSIONS	30
RESULTATS	30
RECOMMANDATIONS	31
BONNES PRATIQUES	32
Domaine clé 6 : Participation des Comités de suivi à l'évaluation des mesures prises au titre des Fonds structurels et à la programmation de nouvelles mesures à prendre	34
CONCLUSION	34
RESULTATS	34
RECOMMANDATIONS	36
BONNES PRATIQUES	36
Annexe A : L'étendue des contrôles (fonds, domaines et objectifs)	37
Annexe B : Contrôle effectué par les ISC (méthodes)	38
Annexe C : Synthèse des évaluations réalisées par les ISC	39
Annexe D : Liste d'abréviations	40
Annexe E : Programme de contrôle	41

Synthèse

Mandat

Le Comité de contact a conféré au Groupe de travail¹ le mandat de continuer à contrôler les Fonds structurels et particulièrement la « performance (réalisation/efficacité) des programmes des Fonds structurels dans les domaines de l'emploi et/ou de l'environnement ».

Programme de contrôle

Le sujet de contrôle est crucial pour les contrôles des programmes des Fonds structurels 2000-2006 et 2007-2013. Sur la base du contrôle des mesures et des projets relatifs à la période 2000-2006, chaque ISC a cherché à tirer une conclusion sur la mesure dans laquelle les États membres ont contribué à atteindre les objectifs stratégiques des divers Programmes opérationnels (PO).

Afin de mettre en œuvre ce contrôle, le Groupe de travail a élaboré un programme de contrôle à utiliser par les institutions supérieures de contrôle (ISC) lors des enquêtes nationales respectives.

Conclusions principales

- Par rapport à la programmation des mesures et à la sélection des projets en 2000-2006, le contrôle a permis d'identifier des bonnes pratiques mais également plusieurs insuffisances en ce qui concerne les mesures prises par les États membres dans leurs efforts pour atteindre effectivement les objectifs principaux des Fonds structurels. Pour la période 2007-2013, la situation était plus favorable parce que, selon les résultats obtenus, les États membres ont tiré des enseignements de la période précédente, ce qui a permis d'apporter des améliorations sur la base des recommandations faites par les ISC.
- Certaines procédures d'estimation et de sélection de projets servent à choisir les projets susceptibles de contribuer à atteindre les objectifs des mesures d'aides. Néanmoins, en ce qui concerne la fiabilité de l'évaluation de la performance des projets, des insuffisances persistent. En général, un certain nombre d'États membres a repris les mesures appropriées pour remédier aux insuffisances identifiées et a modifié ou optimisé les procédures pour la période 2007-2013.
- Fréquemment, les procédures d'octroi des aides permettent aux États membres de réaliser les projets conformément au calendrier prévu et de garantir la durabilité des projets. Pourtant, il s'avère fréquemment nécessaire de continuer à optimiser les

¹ Les ISC des pays suivants : Allemagne, Autriche, Espagne, Finlande, Hongrie, Italie, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie et Slovénie. Les ISC de la Bulgarie, de la République Tchèque et de la Lituanie et la CCE ont participé en tant qu'observateurs.

systèmes. Quelques améliorations ont été déjà apportées grâce aux dispositions prises pour la nouvelle période de 2007-2013.

- Tandis que certains Etats membres ont établi des systèmes de suivi et d'information en tant que base d'évaluation, dans plusieurs cas, les indicateurs de suivi ont été trop complexes, incohérents ou mal définis. En général, l'attention accordée au suivi financier est plus élevée que celle prêtée au suivi du progrès envers les résultats prévus. Il est encore trop tôt pour juger l'efficacité des systèmes établis pour le suivi de la période 2007-2013.
- Les évaluations ex-ante et les révisions à mi-parcours prévues par le Règlement (CE) n. 1260/1999 ont été effectuées. Néanmoins, dans plusieurs Etats membres, elles pourraient être renforcées en précisant davantage les objectifs des programmes et les indicateurs ainsi qu'en se concentrant plutôt sur les résultats que sur le déroulement financier.
- S'agissant de la période 2000-2006, les Comités de suivi ont été impliqués dans l'évaluation des programmes. Les Comités se sont concentrés plutôt sur les résultats financiers que sur l'effet apporté. Pour la période 2007-2013, les Comités de suivi n'ont été désignés, dans quelques Etats membres, que plusieurs mois après l'approbation du PO, ce qui était toujours conforme au calendrier établi dans le Règlement (CE) n. 1083/2006. Cependant, cela a mené à une participation très limitée des Comités de suivi à la programmation des mesures. La fonction et la responsabilité des Comités de suivi au sein du système de gestion des fonds ne sont pas suffisamment définies.

Recommandations

Nos recommandations-clés s'adressent non seulement aux Etats membres mais aussi à la Commission européenne (la Commission). Les ISC devraient procéder au suivi de la mise en œuvre des recommandations.

- Les critères de sélection, d'estimation et d'évaluation devraient être définis de façon à assurer l'évaluation facile de la performance et de la durabilité des projets.
- Lorsque les mesures de la période 2000-2006 sont reprises pour la période 2007-2013, il est recommandable de remédier auparavant à toute insuffisance procédurale constatée.
- Des contrôles devraient être mis en place pour assurer que les projets soient réalisés selon la programmation, que les fonds soient utilisés exclusivement pour les activités prévues et qu'ils puissent être récupérés le cas échéant.

-
- Les fonds devraient être orientés vers un groupe cible précisément défini afin de satisfaire les besoins les plus urgents.
 - Les indicateurs de projet devraient être simplifiés et mieux définis afin de permettre une évaluation adéquate de l'efficacité des projets individuels. Les systèmes nationaux de suivi devraient recueillir les informations appropriées pour assurer la solidité de l'évaluation des programmes.
 - Le suivi et l'évaluation des résultats devraient mettre l'accent sur l'effet apporté grâce au financement des projets et moins sur le déroulement financier.
 - En ce qui concerne les futures périodes de programmation, la Commission devrait encourager les Etats membres à mettre en place, le plus tôt possible, les Comités de suivi afin qu'ils puissent participer à la programmation et à la sélection des mesures. En plus, il convient de définir clairement les responsabilités des Comités de suivi et de distinguer la propre fonction de suivi, le principe original de partenariat et la fonction de supervision.

Bonnes pratiques

Le rapport met en relief des bonnes pratiques identifiées par les ISC individuelles dans les deux périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013. En ce qui concerne les bonnes pratiques, une grande partie des enseignements tirés de la période 2000-2006 a été prise en compte dans les dispositions administratives nationales pour 2007-2013. Les domaines communs suivants peuvent être considérés comme des bonnes pratiques :

- La publication « d'appels d'offres » avec les exigences précises et spécifiques requises pour les descriptions des projets, y compris une explication précise de la façon dont laquelle le projet contribue à la l'atteinte des objectifs du programme.
- Le suivi et l'évaluation des projets et des programmes peuvent être renforcés en utilisant certains mécanismes, par exemple, les autorités nationales peuvent élaborer des guides destinés aux bénéficiaires qui traitent du suivi de la mise en œuvre des projets. En outre, des évaluations volontaires supplémentaires et des études peuvent être réalisées et divers groupes consultatifs peuvent appuyer les activités de suivi et d'évaluation.
- Les Comités de suivi sont établis en conformité avec le principe de partenariat tout en assurant une représentation vaste et variée des partenaires participants.

Introduction

Contexte

En 2000, le Comité de contact a constitué un Groupe de travail chargé de réaliser une enquête pilote sur les Fonds structurels de l'UE. Le Groupe de travail visait à obtenir une vue d'ensemble sur le contrôle et la gestion des fonds par les divers Etats membres et à identifier des domaines présentant un risque éventuel. En novembre 2002, le Groupe de travail a soumis les résultats de son travail au Comité de contact. Puis, le Comité de contact a approuvé deux contrôles parallèles. Le premier contrôle parallèle avait pour but d'examiner l'application des deux conditions clés relatives à la gestion et au contrôle des Fonds structurels, afin d'assurer que tous les Etats membres établissent les contrôles indépendants de 5% des dépenses et des pistes d'audit appropriées couvrant leurs transactions. Le rapport de contrôle correspondant a été présenté au Comité de contact en décembre 2004. Le deuxième contrôle parallèle a porté sur les processus d'identification, de notification et de suivi des irrégularités détectées. Le rapport final sur ce contrôle a été présenté au Comité de contact en décembre 2006.

Mandat de 2007-2008

Le Comité de contact de 2006 a confié au Groupe de travail le mandat de continuer à contrôler les Fonds structurels et particulièrement la « performance (réalisation/efficacité) des programmes des Fonds structurels dans les domaines de l'emploi et/ou de l'environnement ».

Le Groupe de travail a convenu un programme (voir annexe E) qui fournit un cadre pour la réalisation des contrôles. Chaque ISC a examiné les activités de l'administration nationale respective exercées en matière de la programmation, du suivi et de l'évaluation des projets, des mesures, des sous-programmes et, le cas échéant, des programmes cofinancés par les Fonds structurels. Afin d'assurer l'uniformité et la cohérence de l'approche, toutes les ISC membres du Groupe de travail ont été invitées à procéder, dans la mesure du possible, en conformité avec le programme de contrôle, particulièrement en ce qui concerne la détermination des questions principales, le développement des conclusions et le format des rapports nationaux. Les questions de contrôle ont été conçues pour aider les auditeurs à recueillir les preuves qui lui permettent de fonder leurs conclusions sur des bases solides.

Objectif du contrôle

Le Groupe de travail s'engage à identifier des possibilités d'améliorer la programmation et la gestion administrative des programmes des Fonds structurels. Chaque ISC avait la tâche de contrôler les Fonds structurels (objectifs 1 et 2) en matière de l'emploi et/ou de l'environnement et d'en tirer des conclusions concernant :

- la question de savoir si et comment les autorités nationales suivent la durabilité du succès des mesures financées ;
- la question de savoir dans quelle mesure les aides (sous-programmes, grands projets et autres projets) contribuent efficacement et durablement aux objectifs stratégiques des Fonds structurels.

Les résultats de chaque contrôle national ont été résumés dans ce rapport. Le rapport comprend également des recommandations visant à améliorer les programmes et la mise en œuvre des mesures dans la nouvelle période de programmation des Fonds structurels.

Etendue et méthode du contrôle parallèle

L'objet du contrôle revête une importance particulière pour les programmes des Fonds structurels relatifs aux périodes 2000-2006 et 2007-2013. Le contrôle avait pour objet les deux domaines clés suivants : la programmation et l'évaluation des mesures. S'appuyant sur le contrôle des mesures de la période 2000-2006, chaque ISC a cherché à savoir dans quelle mesure les Etats membres ont contribué à atteindre les objectifs stratégiques liés au PO. Puisque les objectifs des Fonds structurels pour 2000-2006 ont été repris pour la période de programmation 2007-2013, les résultats obtenus par le contrôle de la mise en œuvre en 2000-2006 ont servi de base pour émettre les recommandations d'amélioration pour la nouvelle période 2007-2013.

Le Groupe de travail a reconnu que toutes les ISC ne peuvent pas aborder la totalité des six domaines clés du programme de contrôle, c'est-à-dire tous les fonds et objectifs. En plus, certaines ISC ne peuvent pas couvrir simultanément les objectifs d'environnement et ceux liés à l'emploi. Pourtant, tous les participants du Groupe de travail ont été encouragés à étudier, dans la mesure du possible, la totalité du programme de contrôle. Le Groupe de travail a également reconnu que l'étendue du contrôle réalisé par chaque ISC pourrait être influencée par exemple par les normes ou restrictions nationales. L'annexe A décrit l'étendue des contrôles effectués par chaque ISC membre du Groupe de travail. L'annexe B décrit les méthodes de travail utilisées par chaque ISC afin de recueillir les preuves de contrôle

nécessaires. L'annexe C met en relief les résultats obtenus au moyen des contrôles nationaux.

Un échantillonnage a été utilisé par les ISC afin d'obtenir une base qui permet l'élaboration des conclusions du contrôle (voir annexe A pour l'étendue du contrôle). Les ISC ont sélectionné des mesures lancées dans la période de programmation 2000-2006 et dont la mise en œuvre est déjà terminée ou qui ont progressé de telle façon que l'évaluation de leur succès ou échec était possible. En plus, il devait s'agir de mesures reprises dans la nouvelle période ou de mesures postérieures similaires mises en œuvre dans des nouveaux programmes, par exemple les mesures d'infrastructure comme la reconversion de friches industrielles, le financement de nouvelles entreprises, les programmes de création d'emplois etc. Cette continuité des mesures contrôlées signifie que les recommandations émises par les ISC par rapport aux mesures de la période 2000-2006 seront d'importance dans la nouvelle période.

Résultats du contrôle par domaines clés

Domaine clé 1 :

Programmation de mesures et sélection de projets

Les mesures adoptées en matière de l'emploi et de l'environnement sont-elles programmées et sélectionnées en fonction de leur contribution à l'atteinte des objectifs poursuivis par les Fonds structurels ?

Conclusions

La programmation et la sélection des mesures ainsi que l'établissement des critères de sélection sont les premiers pas cruciaux lors de l'élaboration des Programmes opérationnels (PO) nationaux. Ils contribuent donc à assurer que les Etats membres tiennent en compte les objectifs prioritaires poursuivis en matière de l'environnement et de l'emploi, objectifs fixés par les Fonds structurels ainsi que par la stratégie de Lisbonne (voir art. 2 n. 3 Règlement n. 1083/2006 du Conseil). Pour la période de programmation 2000-2006, les ISC de plusieurs Etats membres ont identifié des insuffisances dans les dispositions générales mises en place. Tous les Etats membres n'ont pas pu prouver que la contribution aux objectifs prioritaires des Fonds était le facteur décisif pour la sélection des mesures. De même, dans certains Etats membres, particulièrement dans le secteur écologique (FEDER), les objectifs écologiques ne semblent presque pas avoir été pris en compte.

Depuis la révision de la stratégie de Lisbonne en 2005 et l'émission de Règlements européens (Règlement n. 1083/2006 du Conseil) portant sur les orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, il est évident que les enseignements tirés de la période 2000-2006 ont été suivis d'effet dans les Etats membres. En plus, en définissant des mesures de programmation et des critères de sélection de projets pour 2007-2013, les Etats membres ont prêté plus d'attention aux objectifs prioritaires. La plupart des Etats membres ont identifié des progrès, tandis que des faiblesses persistent. Actuellement, il est trop tôt pour évaluer si et à quel degré ces améliorations contribuent à l'objectif de Lisbonne de faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus compétitive en 2010.

Résultats

Période de programmation 2000-2006

Les résultats communiqués ont été, en général, cohérents, mais il existe des différences entre les réponses nationales aux objectifs de l'environnement (FEDER) et de l'emploi (FEDER et FSE) :

- dans certains Etats membres, les objectifs prioritaires ont représenté une partie intégrante de la programmation et de la sélection alors que
- d'autres Etats membres ont appliqué des procédures en accord général avec les objectifs prioritaires ; pourtant, des insuffisances ont été identifiées.
- La plupart des Etats membres ont mis en place des procédures satisfaisantes ; la durabilité écologique et la promotion de l'emploi faisaient une partie intégrante des PO. En plus, il existait une relation directe entre ces objectifs et les besoins nationaux (A, E, M, NL, PL, SI et UK). Pourtant, toutes les ISC ont détecté diverses insuffisances qui caractérisent les grandes différences existantes entre les Etats membres et les résultats obtenus en matière de l'environnement et de l'emploi.
- Les critères de sélection - dans certains Etats membres des critères de sélection clairs, exacts et spécifiques ont été élaborés (E, FIN, PL et UK) ; y compris l'obligation qu'un projet promeuve au moins un sujet horizontal (FIN). Dans d'autres Etats membres, les critères de sélection ont favorisé les projets traditionnels par rapport aux alternatives innovatrices (A, D, I et P) ; il s'agissait de projets qui n'étaient pas toujours strictement liés aux objectifs de financement (D-FSE) ou de projets pour lesquels, dans les PO, les responsables n'ont pas précisément démontré, lors de la programmation de mesures et de la sélection d'actions ainsi que sur la base des aspects coûts/avantages, leur apport à l'atteinte des objectifs spécifiques de l'emploi (SI).
- Les indicateurs de suivi appropriés – des insuffisances ont été constatées par rapport aux indicateurs qui n'étaient pas toujours reflétés dans les critères de sélection ou qui étaient liés à des valeurs cibles, ce qui rend difficile l'estimation ex-post de l'impact (I, LV, NL-FSE et SI) ; les rapports élaborés se sont appuyés plutôt sur les résultats prévus que sur ceux atteints (NL-FEDER). En plus, les valeurs cibles n'ont pas coïncidé avec les objectifs spécifiques des mesures (E).
- L'utilisation d'estimations et d'analyses ex-ante – dans certains Etats membres, les estimations, les analyses appropriées de la situation sociale et du marché de l'emploi, ainsi que les études de stratégies d'emploi au niveau européen ont été réalisées et utilisées pour confirmer les bénéfices potentiels des mesures indiquées

dans le PO (FIN, M, PL et UK). Dans d'autres cas, ces estimations ou analyses n'ont pas toujours servi de base au moment de la programmation des mesures et de l'établissement des critères de sélection (D-FSE et I).

- Les objectifs nationaux – le programme FSE, par le biais du PO emploi, formation et développement social, a produit un impact considérable sur la politique nationale d'emploi (P). Des déficiences ont été constatées par rapport aux autorités nationales qui n'ont pas poursuivi de manière adéquate l'objectif d'amélioration de la qualité écologique. Ainsi, les questions écologiques n'ont presque pas été prises en considération lors de la conception des mesures de financement (F-FEDER). Dans d'autres cas (E, LV et UK), les objectifs nationaux étaient en conformité avec les objectifs des Fonds structurels, mais les divers niveaux de documentation de la programmation n'étaient pas toujours cohérents, ce que a provoqué de fausses interprétations et a rendu plus difficile la définition des indicateurs de performance.
- les procédures de programmation – des faiblesses ont été constatées quant aux conditions d'octroi des aides qui, sans nécessité aucune, étaient très détaillées et risquent d'entraver le progrès du programme (PL – cette déficience a été résolue). La reprogrammation n'abordait pas, dans la mesure nécessaire, les besoins d'innovation et de changement structurel (P). En plus, les priorités de programmation se sont orientées vers « n+2 » (NL).

Période de programmation 2007-2013

- Outre la question de savoir si les procédures de programmation et de sélection de la nouvelle période étaient adéquates en vue d'assurer la bonne exécution du programme, le contrôle visait à évaluer la mesure dans laquelle les enseignements tirés de la période 2000-2006 se sont reflétés dans les procédures et les guides d'orientation actuellement en vigueur. Les procédures des Fonds structurels relatives à l'information périodique, au suivi et à l'évaluation sont appropriées pour identifier les insuffisances qui persistent d'une période à l'autre. Ces procédures ont permis, dans la plupart des Etats membres et grâce aux préconisations développées par les ISC, d'identifier des améliorations et de mieux appuyer la stratégie de Lisbonne et les objectifs de la Communauté. Néanmoins, d'autres améliorations sont nécessaires. Puisque les problèmes écologiques entraînent des conséquences à long terme, il est encourageant que, conformément au concept du développement durable, les ressources, leur répartition, l'impact des mesures, ainsi que les consultations revêtent de plus en plus d'importance (H, I, LV, M et UK).

-
- Les critères de sélection - des critères de sélection plus stricts et détaillés seront établis après leur adoption par le Comité de suivi (I et SI). Grâce à la nécessité de cofinancement des initiatives politiques, les procédures garantissent une sélection optimisée des projets (P). L'établissement de critères relatifs aux projets a été amélioré en vue d'augmenter la rentabilité et la performance (LV).
 - Les indicateurs de suivi appropriés – il existe maintenant des liens évidents entre les indicateurs et les valeurs cibles (NL-FSE), ainsi qu'entre les valeurs cibles et les objectifs concrets à mi-parcours poursuivis par les programmes et mesures (E). Une évaluation ex-post fiable devrait donc être possible et les indicateurs de suivi devraient s'exprimer à travers des critères de sélection et des candidatures (LV). Des indicateurs de priorité (sectoriels) ont été établis au niveau des produits, résultats et impacts, ainsi que des valeurs de base et des valeurs cibles (PL). Dans certains cas, les indicateurs techniques ne sont pas encore assez détaillés ou précis pour assurer le suivi efficace de la performance des programmes (H).
 - Les évaluations et analyses – une insuffisance permanente était, malgré la modification des stratégies sur la base des révisions à mi-parcours, l'incohérence de l'application de ces stratégies par les autorités de gestion lors de la sélection des mesures de financement. La sélection ne s'appuie donc pas toujours sur des analyses coûts/avantages adéquates (D-FSE).
 - Les objectifs nationaux et la gestion de programmes – dans un seul PO, les objectifs d'activité sont définis de façon plus précise (LV). Les procédures ciblent plutôt les besoins des entreprises et renforcent la participation des petites et moyennes entreprises (PME) (P). La plupart des ressources disponibles est destinée aux mesures en faveur de l'innovation, l'économie de la connaissance et l'esprit d'entreprise (NL-FEDER). Les objectifs se concentrent maintenant sur les domaines les plus importants, c'est-à-dire la création d'emploi et le renforcement de la qualité du capital humain (PL). Les chevauchements et les incohérences qui résident dans la définition des objectifs et leur quantification aux différents niveaux de la documentation de programmation ont été éliminés grâce à la simplification des procédures de programmation (E). La gestion des programmes a été transférée au niveau régional et devrait assurer une coordination plus efficace des stratégies nationales et régionales (UK). Des déficiences persistent quant à la prise en compte, dans le cadre des mesures, des objectifs écologiques (D-FEDER). En plus, plusieurs mesures à l'efficacité douteuse sont poursuivies (D-FSE).
 - La mise en œuvre pour la période 2007-2013 – dans la période 2007-2013, des retards se sont produits lors de la mise en œuvre puisque quelques États membres ont profondément changé leurs procédures et/ou établi de nouvelles mesures afin de

répondre aux exigences plus rigoureuses prévues par les Règlements communautaires (A, FIN et I).

Recommandations

- Sur la base des insuffisances identifiées dans la période 2000-2006, les ISC ont rédigé les préconisations d'amélioration suivantes qui devraient être prises en comptes dans les processus de programmation et de sélection de la période 2007-2013 :
- Les critères de sélection – il est recommandable de prêter plus d'attention à la plus-value et à la durabilité dans la phase d'élaboration des critères. Le rôle à jouer par les Comités de suivi lors de l'approbation des critères de sélection devrait être reconsidéré et défini plus précisément.
- La documentation de programmation – l'établissement d'un PO pour chaque Fonds pourrait réduire le temps de programmation nécessaire. La programmation politique et les documents sur la mise en œuvre devraient être cohérents et contenir des indicateurs de suivi adéquats qui permettent, par le biais des réalisations et des résultats obtenus, la mesure et le suivi de l'atteinte des objectifs. Les autorités de gestion devraient mettre l'accent sur la collecte et la dissémination d'informations relatives aux bonnes pratiques de gestion.
- L'éligibilité – les directives de financement devraient clairement définir les critères d'éligibilité. Il convient de réaliser des analyses systématiques coûts/avantages avant l'approbation afin de faciliter la comparaison entre les candidats. En plus, les aides devraient se concentrer davantage sur les groupes cibles identifiés.
- Les questions écologiques – si un bénéficiaire potentiel dispose d'un système de gestion écologique certifié (selon les normes internationales), il devrait bénéficier d'un appui plus large qu'une organisation non-certifiée.
- Sur la base des insuffisances identifiées dans la période 2007-2013, les ISC ont rédigé les préconisations suivantes :
- Les financements – les autorités de gestion ne devraient approuver que des financements bien définis. Les mesures ne devraient être adoptées qu'après la réalisation d'analyses coûts/avantages adéquates. Elles devraient continuer à réduire le nombre de différentes aides à la création d'entreprises et à définir plus précisément les aides restantes afin d'éviter les chevauchements.
- La documentation de la programmation – le nombre de documents à soumettre à la Commission devrait être réduit et la documentation nationale devrait être normalisée. Lors de l'élaboration des documents de programmation et de la définition des

indicateurs de rendement pour les objectifs écologiques, les autorités nationales devraient incorporer, pour tous les objectifs, des indicateurs homogènes d'atteinte des objectifs et de résultats afin d'assurer le suivi approprié et la réalisation des objectifs fixés.

- L'orientation – les autorités devraient renforcer leur publicité pour informer les bénéficiaires potentiels et suivre régulièrement l'impact des projets en matière des objectifs écologiques internationaux et nationaux.

Bonnes pratiques

Période de programmation 2000-2006

- Les évaluations et analyses – des analyses détaillées ont été réalisées en vue d'identifier des projets écologiques appropriés – l'eau potable, la gestion des déchets, Natura 2000 etc. (H) ; l'évaluation ex-ante a compris une étude qui visait à examiner l'impact des PO sur les objectifs écologiques en matière de la qualité de l'air, des eaux, du paysage, du patrimoine et de l'eau potable. En plus, ces analyses ont donné lieu à des initiatives destinées à conduire des actions d'appui en faveur de la gestion de l'eau, des déchets et de la qualité de l'air dans des régions à forte densité démographique (M).
- L'orientation etc. – les autorités nationales ont créé une structure d'appui gouvernemental destinée à promouvoir l'intégration professionnelle de personnes handicapées (D-FSE). Elles ont élaboré un « manuel pour les fournisseurs » servant à informer continuellement les bénéficiaires potentiels sur l'établissement d'activités et l'atteinte des objectifs durables et mesurables etc. (PL). En plus, des conseillers écologiques régionaux ont été désignés pour accompagner les projets afin d'assurer leur efficacité (UK).
- La procédure de programmation – la reprogrammation a renforcé le rôle central du programme FSE et la cohérence interne des mesures, en améliorant ainsi ses capacités d'intervention (P).

Période de programmation 2007-2013

- De nombreux enseignements tirés ont été inclus dans le PO et plusieurs exemples positifs démontrent l'impact des actions prises en réponse aux préconisations de contrôle formulées par les ISC :
- Les critères de sélection – le « principe de partenariat » (Article 11 du Règlement (CE) n. 1083/2006), c'est-à-dire la participation des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que les consultations détaillées avec, entre autres, les syndicats, les chambres de commerce, les associations économiques et les universités, sera intensifié (E, FIN et LV).
- La programmation – les plans d'action ont été examinés chaque année et un plan bisannuel actualisé a été établi. Ce plan permet une flexibilité plus grande lors de la programmation. Les objectifs écologiques seront dès maintenant dotés d'indicateurs spécifiques qui énoncent des données relatives à la situation actuelle et faisable (H). Dans le cadre de la programmation, la durabilité jouera un rôle plus important (I, LV et M).
- Les objectifs et stratégies nationaux – des stratégies ont été développées afin d'éviter l'utilisation des ressources pour financer des « mesures routinières » (A) destinées à l'assistance des chômeurs (D-FSE et PL). En plus, des systèmes de classement ont été établis pour optimiser la sélection de projets, et le numéro de sécurité sociale des participants au FSE sera lié aux données statistiques nationales afin de permettre l'évaluation à long terme de l'impact provoqué par les programmes (NL-FSE).
- L'utilisation des évaluations et analyses – les évaluations ex-ante des cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN) ont fourni à l'avance aux autorités nationales des points de repère permettant d'assurer le renforcement de la qualité des programmes et la concentration sur les objectifs de Lisbonne (M). Après avoir effectué les révisions à mi-parcours et reçu les apports de conseillers, les autorités ont restructuré les aides financières accordées aux agences qui offrent des services de conseil aux créateurs d'entreprise, en améliorant ainsi l'efficacité des aides (D-FSE).
- L'orientation – un « atelier de démarrage » préparatoire a été organisé en 2005 (A). S'appuyant sur l'évaluation de la performance de 2000-2006, les autorités de gestion ont commissionné l'élaboration du guide « bonnes pratiques » pour le FEDER et le FSE 2007-2013, y compris une vaste gamme de recommandations relatives aux bonnes pratiques (UK).

Domaine clé 2 : **Les modalités de demande en fonction des objectifs à atteindre**

Comment les modalités nationales d'appel à propositions, de formulation et d'analyse des candidatures contribuent-elles à la sélection des projets les plus performants ?

Conclusions

Les modalités de demande soumises au contrôle (procédures d'évaluation et sélection de projets) s'avèrent généralement appropriées pour assurer que les projets soient sélectionnés en fonction de leur contribution aux objectifs prévus. Pourtant, des faiblesses ont été identifiées par rapport à la fiabilité des évaluations de rentabilité des projets. Certaines procédures n'ont pas assuré l'octroi des subventions aux candidats ayant les besoins les plus urgents, la préférence a été plutôt accordée aux candidatures les plus sophistiquées.

Les modalités de demande qui caractérisent ce domaine clé sont les procédures d'appel à proposition, de formulation et d'évaluation des candidatures pour des projets spécifiques. Puisque l'examen des demandes représente un type d'évaluation ex-ante des projets, il est important de prendre en compte les aspects suivants :

- la contribution réelle aux objectifs poursuivis par une aide et la perspective d'une efficacité durable devraient être soigneusement évaluées ;
- une analyse de performance des ressources engagées démontre si un projet satisfait ou non une priorité établie par l'aide respective ; et
- les conditions de demande assurent qu'une candidature contienne toutes les informations nécessaires relatives au projet.

Au bout de cette procédure de demande, il incombe à l'organisme respectif de décider si le projet devrait être cofinancé par une aide publique. En même temps, il est paraît raisonnable de réduire le plus possible les charges administratives à supporter par tous les participants.

Résultats

Période de programmation 2000-2006

- Pour plusieurs mesures d'aide, des « appels d'offres » sont publiés afin de susciter un nombre élevé de candidatures. En plus, des systèmes de notation ont été mis en

œuvre. Les appels ont compris les conditions d'éligibilité, les indicateurs, les critères etc. avec lesquels les candidats pouvaient identifier le but de la mesure d'aide et les exigences à satisfaire (FIN, H, I, LV², M, PL, SI, UK).

- Dans plusieurs cas, les projets sont sélectionnés au moyen de procédures concurrentielles, en utilisant un système de notation (A, H, PL, UK). Dans un cas, cela valait seulement pour une partie des mesures financées par un PO (A).
- Dans un cas, la sélection des projets dans le secteur écologique a été appuyée par des plans et règlements nationaux et régionaux (E).
- Un nombre d'Etats membres a utilisé, pour certaines de leurs mesures d'aide, une *procédure en deux étapes*³ (D, H). Dans un cas, les candidatures devaient être accompagnées d'un plan d'activités avec des informations détaillées sur le projet afin de permettre une analyse fiable de la performance (UK).
- Dans quelques cas, les effets des projets et la contribution aux objectifs des mesures d'aide dans le secteur de l'emploi (D-FEDER, FIN, PL, UK) et de l'environnement (H, UK) ont été méticuleusement examinés et évalués avant l'octroi de l'aide. Pourtant, les exigences relatives aux estimations de coûts et aux plans de financement n'ont pas toujours permis de garantir que les candidatures contiennent toutes les informations exigées par rapport aux coûts prévus et aux risques y afférents. Ces informations sont nécessaires pour effectuer une analyse fiable de la performance (D-FSE, H, SI). Si les exigences ne garantissent pas que les candidatures contiennent toutes les informations nécessaires, une analyse fiable de la performance n'est pas possible.
- Dans un cas, des critères mesurables n'ont pas été définis, la contribution du projet aux objectifs poursuivis par les mesures n'a pratiquement pas été évaluée et l'analyse de la performance du projet n'était pas solide (D-FSE). Tandis que les critères de sélection des projets étaient déterminés et/ou des analyses très complètes de la performance ont été réalisées, les critères définis n'ont pas été suffisamment précis et concrets (I⁴, LV, SI). Lorsque les règlements n'étaient que partiellement respectés, la méthodologie appliquée était inadéquate (LV) ou la sélection des projets n'a pas été dûment documentée. Dans tous les cas, les conséquences étaient pareilles : les procédures d'évaluation des projets n'ont pas garanti la sélection de projets rentables. Par la suite, les autorités nationales courent

² Cela vaut pour une de quatre mesures mises en œuvre au titre du FEDER.

³ Dans une *procédure en deux étapes*, un brouillon d'un projet, ses effets, le calendrier et les coûts sont évalués (première étape) et, seulement lorsqu'il est recommandé sur la base des résultats de cette première évaluation, le candidat est demandé de présenter une proposition détaillée qui est soigneusement évaluée par l'organisme habilité (deuxième étape).

⁴ Cela vaut pour quelques mais pas pour la totalité des mesures contrôlées.

le risque d'inefficacité et mettent en danger l'efficacité de la mise en œuvre des mesures en général.

- Parfois, les coûts de fonctionnement à supporter par les bénéficiaires n'ont pas été pris en compte avant l'adoption du projet ou la durabilité du projet n'a pas bénéficié de la priorité nécessaire lors de la définition des critères de sélection (D-FSE, H, M). Alors que la prise en charge des coûts de fonctionnement par les bénéficiaires n'a pas été prise en compte avant l'adoption du projet, les autorités nationales courent le risque d'inefficacité à long terme parce qu'il est possible que les bénéficiaires suspendront le projet après l'échéance du financement.
- En raison de la stratégie à risque limité adoptée par l'organisme nationale, les exigences imposées aux candidatures dans le cas de plusieurs mesures signifient une charge bureaucratique et provoquent des coûts pour les candidats. Par la suite, le nombre de candidatures provenant du groupe cible n'a pas suffi pour assurer l'efficacité de la mesure (H). Dans un autre cas, la mesure n'a pas satisfait les besoins réels de la région cible, fait qui a provoqué les mêmes résultats (P).
- Dans quelques cas, la distribution des projets n'a pas satisfait les besoins régionaux existant, car les différences régionales en ce qui concerne la nécessité et l'ampleur n'ont pas été prises en compte dans les modalités de demande. Pour cette raison, les subventions ont été versées aux candidatures les plus sophistiquées dans ce domaine et n'ont pas satisfait les besoins les plus urgents (P).

Période de programmation 2007-2013

- Dans plusieurs Etats membres, de bonnes pratiques relatives à la période précédente ont été reprises dans la nouvelle période (D-FEDER, E, FIN, I, PL, UK).
- Dans certains cas, la *procédure en deux étapes*, dotée d'un système de notation (*scoring*) optimisé, a été introduite ou appliquée à plusieurs mesures (D, FIN, H, NL). Cela ne valait pas pour toutes les mesures concernées. Pourtant, en ce qui concerne les mesures, la charge bureaucratique et les coûts à supporter par les candidats ont été réduits et l'évaluation des candidatures a été optimisée (D, H).
- Dans un autre cas, les procédures à suivre pour examiner et évaluer la durabilité des projets ont été améliorées (H). Les procédures mises en place pour assurer la distribution équilibrée des subventions entre les régions et la satisfaction des besoins existants ont été améliorées (P) ; le système de notation mis en place pour sélectionner les projets a été amplifié (A). Un Etat membre a renforcé, en appliquant d'autres mesures, la sélection concurrentielle et objective des projets, par exemple en transférant la responsabilité aux autorités régionales (PL).

-
- Certains Etats membres ont amélioré particulièrement, pour des mesures d'aide spécifiques, les évaluations de performance (D, NL). D'autres prévoient de pallier les insuffisances détectées dans leurs procédures dans la nouvelle période de programmation (I, LV, M).
 - Dans plusieurs cas, les aides de la période précédente ont été reprises dans la nouvelle période sans avoir remédié aux insuffisances et erreurs liées aux modalités de demande (D). Lorsque les insuffisances n'ont pas été éliminées avant l'adoption des mesures pour le nouveau PO, les autorités nationales risquent de reporter les inefficacités et les mauvaises pratiques de la précédente à la nouvelle période.

Recommandations

- Les Etats membres devraient développer et appliquer des méthodologies d'évaluation de projets qui permettent d'estimer la rentabilité et la durabilité des projets. Pour cette raison, il est nécessaire d'introduire, pour chaque mesure d'aide mise en œuvre, des critères précis d'évaluation de projets, des procédures d'évaluation transparentes et plausibles (y compris une documentation détaillée), ainsi que des exigences garantissant la description des projets au moyen d'indicateurs mesurables. Il est nécessaire que les procédures permettent d'évaluer la durabilité des projets.
- Les Etats membres devraient examiner la pertinence de la *procédure en deux étapes* pour toutes les mesures. Il en va de même pour les systèmes de notation.
- Les exigences imposées aux candidats devraient être modifiées de manière à ce que les candidatures contiennent toutes les informations nécessaires pour garantir une solide analyse de performance. Les autorités nationales devraient examiner, dans chaque cas, la contribution des projets aux objectifs visés par les mesures respectives en analysant de manière approfondie et solide la performance. L'examen des candidatures devrait comporter, pour chaque cas, une analyse systématique coûts/avantages.
- La prise en charge des coûts de fonctionnement par les bénéficiaires devrait être prise en compte avant l'adoption du projet afin d'assurer l'efficacité durable du projet. Le cas échéant, les bénéficiaires devraient être obligés de supporter les coûts. En plus, la fiabilité financière devrait être examinée dans la phase d'évaluation des candidatures.
- Les insuffisances procédurales identifiées dans une mesure mise en œuvre à la période précédente devraient être éliminées avant de continuer à appliquer la mesure dans la nouvelle période.

Bonnes pratiques

- Publication « d'appels d'offres » avec des exigences précises, détaillées et compréhensibles, ainsi que des indicateurs permettant une description objective et obligatoire, tout en respectant les objectifs des mesures mises en œuvre (FIN, H, I, LV, M, PL, SI, UK).
- Adoption de plans nationaux, régionaux et locaux afin d'appuyer la sélection des projets (E).
- Examen approfondi de la contribution des projets aux objectifs d'emploi (D-FEDER, FIN, PL, UK) ou d'environnement (H, UK), basé parfois sur des plans d'activités supplémentaires (UK).
- Utilisation d'une *procédure de candidature en deux étapes* permettant de réduire la charge bureaucratique et les coûts des candidats et permettant un examen approfondi des candidatures « pertinentes » (D, FIN, H, NL).
- Utilisation de l'expérience acquise dans les périodes précédentes afin d'assurer la prise en compte des effets à long terme dans la nouvelle période (H) ou afin d'apporter des améliorations procédurales (D-FSE, M, NL, et PL), comme une distribution des subventions basée sur les besoins et équilibrée entre les régions (P). Utilisation accrue de systèmes concurrentielles de notation (A, NL) ou une sélection plus concurrentielle et objective des projets (PL). Par conséquent, la relation entre la qualité des projets et l'octroi des subventions a été optimisée.

Domaine clé 3 :

Les procédures d'octroi de subventions

Dans le cadre des procédures d'octroi de subventions, comment les autorités nationales arrivent-elles à faire en sorte que les bénéficiaires finaux mettent en œuvre les mesures/projets nécessaires en vue d'atteindre les résultats prévus dans les limites financières et temporaires établies ?

Conclusions

Dans plusieurs cas, les contrôles ont démontré que les procédures d'octroi de subventions appuient les projets de la façon prévue et produisent l'impact durable. Néanmoins, il est fréquemment nécessaire d'améliorer encore les procédures existantes.

Ce domaine clé pose la question de savoir si et comment les autorités nationales ont utilisé la procédure d'octroi de subventions pour appuyer une mise en œuvre effective et durable des projets financés. Dans le même temps, ces procédures garantissent la collecte des données pertinentes relatives au suivi et à l'évaluation, ainsi que la réalisation des contrôles nécessaires, par exemple les instructions réalisées après l'échéance du financement. Pour cette raison, les dispositions relatives à l'octroi des subventions aux bénéficiaires doivent prévoir les contrôles nécessaires.

Résultats

Période de programmation 2000-2006

- Les procédures d'octroi de subventions ont assuré une description précise et détaillée des contenus et de l'impact des projets. D'autres contrôles ont également été établis ; les autorités nationales sont par exemple habilitées à contrôler, cinq ans après l'échéance du financement, la durabilité des projets (LV), à imposer des sanctions légales à cause d'irrégularités identifiées dans la mise en œuvre d'un projet (PL) et à récupérer les fonds si un projet n'a pas été exécuté comme convenu (A, D-FEDER, H, I, M, SI, UK).
- Dans un cas, la durabilité de la mise en œuvre des projets environnementaux a été renforcée grâce à l'intégration des projets dans les programmes nationaux, régionaux ou locaux et grâce à l'exécution des projets par le biais de programmes obligatoires

mis en place par les autorités publics et de budgets soumis à des contrôles spécifiques (E).

- Les autorités nationales et les bénéficiaires ont réalisé une réunion pour préparer le lancement de chaque projet et pour assurer ainsi la compréhensibilité mutuelle des plans, des actions et des règlements (FIN).
- Dans un cas, le bénéficiaire était obligé d'observer les règlements d'octroi, mais d'autres contrôles prévus pour encourager l'utilisation efficiente des fonds n'ont pas été effectués (LV).
- Dans d'autres cas, les contrôles administratifs étaient insuffisants pour atteindre la durabilité de l'impact d'un projet sur l'emploi (D-FSE) ou sur l'environnement (H). Dans ces cas précis, les autorités nationales ont couru le risque que les bénéficiaires réduisent les coûts au détriment de l'efficacité du projet, en rendant les mesures inefficaces.
- Dans le cadre des procédures administratives, les projets n'ont pas toujours été spécifiés et décrits de manière adéquate, les fonds ont donc été utilisés, en conformité avec les dispositions légales, pour des fins non prévues. Dans ces circonstances, il est douteux que le financement soit effectif (I). Un meilleur contrôle du progrès et du succès des projets devrait être effectué sur la base d'indicateurs plus fiables et détaillés.
- Dans un cas, les autorités nationales ont défini les PME comme groupe cible prioritaire des mesures d'aide, mais, puisque le nombre de candidatures provenant de ce groupe cible était trop faible, elles ont financé surtout d'autres organisations, comme par exemple des organisations d'utilité publique ou des institutions de recherche (D-FSE). Dans d'autres cas, les procédures de sélection ont également défini un groupe cible prioritaire. Si les aides sont concédées à des bénéficiaires qui ne font pas partie du groupe cible original ou si le groupe cible n'est pas du tout défini, le risque d'inefficacité des subventions est élevé parce que les autorités nationales ne peuvent pas attribuer les fonds aux projets qui ont le plus besoin de être mis en œuvre.

Période de programmation 2007-2013

- Les procédures qui servent à garantir la durabilité des effets produits par les projets ont été améliorées (M), par l'examen de la capacité financière des bénéficiaires à supporter les coûts de fonctionnement ou à intégrer des contrôles appropriés dans les procédures administratives (H), par l'introduction de sanctions pour les projets les moins performants (NL), en mettant l'accent sur les procédures qui appuient un

groupe cible défini (A, D-FSE) et en facilitant la récupération des aides lorsque des insuffisances importantes ont été détectées (A).

- Parfois, les bonnes pratiques de la période précédente ont été reprises dans la nouvelle période (D-FEDER, E, FIN, PL, UK). Dans certains cas, les problèmes de la période précédente n'ont pas encore été résolus à cause des améliorations qui restent à être annoncées (D-FSE).

Recommandations

- Tous les contrôles nécessaires devraient être juridiquement contraignants afin d'assurer que les projets soient mis en œuvre de la façon prévue et avec les effets durables désirés et que les fonds ne soient utilisés que pour les activités éligibles. La récupération des subventions devrait être possible.
- Les fonds ne devraient être destinés qu'au groupe cible original, et non pas à d'autres organisations réalisant des projets moins effectifs. Les autorités nationales devraient définir un groupe cible prioritaire pour chaque mesure en vue de garantir que les fonds soient utilisés pour satisfaire les besoins les plus urgents.
- Les bénéficiaires devraient être obligés d'utiliser les fonds sous l'optique de leur rentabilité.
- Si le nombre de candidatures provenant du groupe cible original est trop faible, les autorités nationales devraient plutôt étudier les raisons sous-jacentes (par exemple une mauvaise politique de publication, des charges bureaucratiques excessives, etc.) au lieu de se limiter à encourager l'utilisation des fonds nationaux.

Bonnes pratiques

- Le contenu et l'impact des projets sont décrits de façon détaillée dans les procédures d'octroi de subventions au moyen d'indicateurs fiables qui permettent de suivre et d'évaluer le succès (I, M).
- Tous les contrôles nécessaires ont été réalisés. Les autorités nationales sont par exemple habilitées à contrôler, après l'échéance du financement, la durabilité des projets (LV) et à récupérer les fonds si un projet n'a pas été exécuté comme convenu (A, D-FEDER, FIN, H, I, SI, UK). Des réunions préparatoires ont contribué à améliorer les connaissances des bénéficiaires à l'égard des exigences et des contrôles (FIN).

-
- La durabilité des effets produits par les projets a été renforcée (H, M), par exemple au moyen des contrôles ayant pour but d'assurer la récupération des fonds lorsqu'il s'agit de projets peu performants (NL-2007-2013) ou, concernant les procédures de sélection, en mettant l'accent sur les groupes cibles récemment définis en vue de satisfaire les besoins les plus importants et en concluant des contrats de travail au lieu de conclure des accords de subvention (A).
 - La restructuration et la réorientation des mesures dans la nouvelle période, basées sur des évaluations indépendantes réalisées dans la période précédente, ont mené à une meilleure adaptation des fonds aux besoins des bénéficiaires et ont augmenté les chances d'un succès durable (D-FSE et PL).
 - Les bonnes pratiques de la période précédente ont été reprises dans la nouvelle période (D-FEDER, E, FIN, H, PL, UK).

Domaine clé 4 : Suivi et information

Les Etats membres ont-ils établi des systèmes nationaux de suivi et d'information qui permettent l'évaluation adéquate des mesures en cours ? Ces systèmes servent-ils à évaluer les mesures à prendre à l'avenir ?

Conclusions

Les Etats membres ont établi, pour la période 2000-2006 des systèmes nationaux de suivi et d'information qui respectent les exigences fixées par les Règlements communautaires. Les systèmes nationaux de suivi ont fourni une base pour l'évaluation qui est cependant parfois insuffisante et peu fiable. Cela est dû au fait que les indicateurs de suivi établis dans un nombre d'Etats membres étaient trop complexes, définis de façon imprécise ou incohérente. Certains Etats membres ont préféré accorder plus d'attention au suivi du déroulement financier qu'au suivi du progrès envers les effets prévus.

Les systèmes nationaux de suivi et d'information pour la période 2007-2013 se trouvent encore en phase d'élaboration. Dans les secteurs où les systèmes ont été établis, ils respectent généralement les Règlements communautaires et reflètent les enseignements tirés dans le passé.

Résultats

Période de programmation 2000-2006

- Conformément aux provisions des Règlements communautaires en vigueur, chaque Etat membre soumis au contrôle a établi un système national de suivi et d'information pour la période de programmation 2000-2006. Ces systèmes fournissent une base adéquate pour l'évaluation. Il existe pourtant des insuffisances dans ce domaine, liées particulièrement à la fiabilité des données. Par ailleurs, ils subsistent également des insuffisances dans les systèmes informatiques ou des problèmes relatifs aux indicateurs.
- Les systèmes de suivi établis dans plusieurs Etats membres fournissent une base insuffisante pour mesurer l'impact produit par les projets et représentent une base peu solide pour l'évaluation (D-FSE, FIN, H, I, LV, NL, SK, SI). Dans certains cas, des difficultés apparaissent lorsqu'on compare les résultats prévus et ceux

effectivement atteints (FIN, H, LV, SI). Dans un Etat membre, la mise à disposition d'informations permettant une déclaration sur l'impact produit par les projets individuels était volontaire. Concernant une mesure en particulier, les autorités nationales ne sont pas intervenues quand les rapports ont démontré que les responsables, dans la phase de mise en œuvre des projets, se sont éloignés du plan initial, ce qui a rendu impossible l'atteinte des objectifs (D-FSE). En plus, il était douteux que les données relatives au suivi aient été suffisamment fiables pour assurer des conclusions sur l'impact de projets individuels ou de certaines parties du programme (FIN, NL, SK, SI).

- Le contrôle a détecté un certain nombre d'insuffisances par rapport aux systèmes électroniques de suivi et de contrôle (E, FIN, H, M, NL-FEDER, PL, SK, SI) : les systèmes étaient principalement coûteux et compliqués à utiliser (FIN), ils n'étaient pas accessibles à toutes les parties participantes (SI), les équipements informatiques disponibles étaient insuffisants, plusieurs usagers ne pouvaient pas les utiliser (M), l'entrée des données liées aux indicateurs de produits et de résultats a eu lieu trop tard, c'est-à-dire après la mise en œuvre (H).

Le contrôle a démontré que la sélection et la définition appropriées des indicateurs de suivi était un problème commun qui s'est posé dans presque tous les Etats membres. Par rapport aux indicateurs de suivi établis, les suivants aspects ont été identifiés :

- Un nombre d'indicateurs de suivi ont donné lieu à des interprétations diverses. Ils n'étaient pas mesurables ou se rapportait seulement à un facteur (FIN, I, M, NL, SI, UK) ; les indicateurs n'étaient pas appropriés pour chaque projet ou pour la totalité des régions (FIN, UK) ou leur cohérence dans les différents documents de programmation n'était pas assurée (D-FSE, LV).
- Le nombre d'indicateurs de suivi était trop élevé et dans certains cas, les valeurs initialement prévues n'étaient pas réalistes ; par conséquent, les indicateurs ont dû être corrigés et modifiés à plusieurs reprises pendant la période de programmation (E).
- Lorsque les indicateurs pouvaient être librement interprétés, les bénéficiaires et les organismes intermédiaires ont appliqué leurs propres critères. Par conséquent, il était difficile de produire l'information appropriée qui pourrait servir de base pour une comparaison solide (E, UK).
- Les mécanismes mis en place ne sont pas suffisamment solides pour mesurer l'impact indirect des mesures d'aide (H, I, M, P, UK).
- L'impact attendu des projets s'appuyait sur des estimations conservatives ; pour la majorité des indicateurs de suivi relatifs aux mesures contrôlés, les résultats obtenus

à la fin de l'année dépassaient la valeur prévue pour l'échéance du programme en 2008 (PL).

Dans un nombre réduit d'Etats membres, le suivi des résultats et de l'impact s'est achevé avec l'échéance du financement ou du projet ; les données disponibles n'ont pas été complétées et une évaluation ex-post visant à déterminer si les projets devraient être repris après l'échéance du financement n'a pas non plus été réalisée (D-FSE, NL, UK).

Les contrôles effectués dans plusieurs Etats membres ont révélé des insuffisances :

- Certains Etats membres ont prêté plus d'attention au suivi financier qu'au suivi du progrès réalisé pour atteindre les résultats prévus et pour produire des impacts durables (D-FEDER, I, NL, PL, SK, SI).
- Les rapports de suivi ont été soumis en retard à cause des délais trop courts pour préparer les rapports et vérifier les insuffisances dans les systèmes informatiques de suivi (PL, SK).
- Certains rapports de suivi soumis par les bénéficiaires contenaient des erreurs et déficiences inhérentes aux systèmes de contrôle interne (PL).
- Les exigences relatives à l'analyse des rapports et des données n'étaient pas suffisamment définies (SI).
- Selon les résultats du contrôle, la documentation des activités d'information n'était pas appropriée (A, PL).

Période de programmation 2007-2013

Conformément aux Règlements communautaires en vigueur, les systèmes de suivi et de rapport de la période de programmation 2007-2013 ont déjà été établis dans un certain nombre d'Etats membres (E, LV, M, P, UK), tandis que la majorité des Etats membres est encore en train de les préparer (A, D-FSE, FIN, H, I, NL, PL, SI). L'expérience acquise dans la période 2000-2006 a été mise en œuvre de manière efficace ; des systèmes complètement nouveaux ont été établis (FIN, NL, PL), ou les systèmes antérieurs ont été optimisés ou renforcés (D-FSE, E, H, LV, M, P, SI, UK).

Les Etats membres où les systèmes nationaux de suivi et d'information ont déjà été établis, respectent, en général, les Règlements communautaires.

Recommandations

- Les systèmes nationaux de suivi devraient recueillir des données qui permettent de mesurer les résultats ou l'impact des projets et d'évaluer l'effectivité des programmes ; la fiabilité des données recueillies dans le cadre des systèmes de suivi devrait être renforcée.
- Pour évaluer si un projet a contribué à atteindre les objectifs du programme, les évaluations de la qualité et de l'impact des projets mis en œuvre devraient également prendre en considération la période après l'échéance du financement et de la mise en œuvre d'un projet.
- Les indicateurs des projets devraient être simplifiés, mieux définis et élaborés pour mesurer plus précisément les résultats et l'effectivité des projets ; les valeurs cibles devraient être plus réalistes ; en plus, ils devraient être compatibles avec les indicateurs de suivi et d'évaluation fixés au niveau stratégique des programmes.

Bonnes pratiques

- Les autorités nationales ont émis des guides destinés aux bénéficiaires qui traitent le suivi de la mise en œuvre des projets (E, PL). La lettre d'octroi destinée aux bénéficiaires indique les indicateurs qui seraient utilisés afin d'évaluer le progrès de la mise en œuvre des projets (UK).
- Des évaluations volontaires et des études ont été commissionnées pour les périodes précédentes ou seront commissionnées pour la période 2007-2013 ; elles ont pour but de vérifier, entre autres, les systèmes nationaux de suivi ou les indicateurs d'impact (D, FIN, M).
- Plusieurs organes consultatifs ont été créés pour soutenir le suivi : par exemple, un groupe de pilotage qui interagit avec les bénéficiaires finaux et le groupe de coordination du FSE qui assistait les autorités de gestion (FIN), ou encore un groupe de travail qui était un forum d'échange d'informations et qui a élaboré des directives (UK), et des réunions de coordination qui ont augmenté la flexibilité et assuré la cohérence des procédures (A).
- Des formulaires standardisés pour les rapports et les demandes de paiement ont été élaborés et publiés. Ils peuvent être utilisés par tous les bénéficiaires et comprennent des informations sur l'exécution des projets (E, PL, UK).
- Dans la période 2007-2013, les autorités nationales ont introduit ou prévu des améliorations, y compris :

-
- L'utilisation de numéros de sécurité sociale pour enregistrer les participants et pour assurer l'enregistrement précis des participants et des participations ; en plus, cela permet d'observer, à long terme, les effets produits sur l'emploi (A, NL-FSE).
 - L'utilisation d'un nombre moins élevé et plus représentatif d'indicateurs dotés de valeurs cibles plus réalistes, y compris l'information sur les méthodes de mesure (E).
 - L'élaboration de statistiques importantes concernant l'impact produit par le financement en matière de l'emploi (D-FEDER).
 - Le problème de protection des données personnelles a été solutionné au moyen d'un accord entre les participants portant sur l'utilisation des données dans le cadre du suivi (SI).

Domaine clé 5 : Évaluation

Quelles évaluations ont été réalisées, comment ont-elles été réalisées et quels étaient les résultats ?

Conclusions

Tous les Etats membres soumis au contrôle parallèle ont effectué les évaluations ex-ante et les révisions à mi-parcours prévues par le Règlement communautaire n. 1260/1999 du Conseil (la réalisation de ces évaluations n'est pas prévue pour les nouveaux Etats membres). En général, les évaluations satisfassent les exigences minimales. Pourtant, la qualité et la plus-value de ces évaluations sont, en général, susceptibles d'être améliorées, par exemple, en définissant précisément les objectifs et les indicateurs des programmes et en se concentrant plutôt sur les résultats que sur le déroulement financier.

L'évaluation des programmes des Fonds structurels est un outil important pour vérifier :

- le fonctionnement des programmes,
- les résultats atteints (l'*output* et l'*outcome*).

Les Etats membres sont chargés de mettre en œuvre les évaluations ex-ante et les révisions à mi-parcours, ainsi que d'actualiser la révision à mi-parcours.⁵ L'évaluation ex-post incombe à la Commission, en collaboration avec les Etats membres.⁶ Les évaluations ex-post n'étaient pas encore disponibles à la conclusion de ce rapport; elles devraient être conclues dans les trois années après l'achèvement de la période de programmation.

Résultats

- Exception faite des nouveaux Etats membres (H, M, LV, PL, SK, SI), qui n'étaient pas éligibles aux Fonds structurels avant 2004 et qui n'étaient donc pas obligés de réaliser des révisions à mi-parcours, tous les Etats membres ont effectué les évaluations ex-ante et les révisions obligatoires à mi-parcours. Dans certains des nouveaux Etats membres d'autres évaluations ont été mises en œuvre (LV, SI). Dans d'autres Etats membres, des évaluations supplémentaires et/ou des autoévaluations ont été effectuées pour certains programmes (H, I, PL, SK, UK). Un Etat Membre a réalisé volontairement une révision à mi-parcours (M).

⁵ Article 41 et 42 du Règlement (CE) n. 1260/1999 du Conseil du 21 Juin 1999 - dispositions générales sur les Fonds structurels.

⁶ Article 43 du Règlement (CE) n. 1260/1999.

-
- Les évaluations ont été réalisées soit par des experts externes, soit par les autorités de programmation elles-mêmes. C'est dans ce dernier cas que se pose la question de l'indépendance. Par ailleurs, les analystes internes et externes ont tiré des conclusions différentes (D-FSE) ; la disponibilité d'analystes chevronnés dans le domaine des Fonds structurels était restreinte (SI) ; les analystes s'appuyaient exclusivement sur des données relatives au suivi des programmes (FIN).
 - Un nombre d'ISC a détecté que les indicateurs de réalisation et de résultats utilisés ne sont pas toujours appropriés pour mesurer le progrès (D-FSE, E, H, I) ; ils sont trop complexes (E, FIN), ou l'analyse n'a pas été effectuée de façon correcte (E). Dans d'autres cas, les informations obtenues par le suivi ne sont pas toujours disponibles (P) ou n'ont pas été entièrement fiables (NL, SK). Quelques programmes n'ont pas établi de valeurs cibles pour les indicateurs (NL-FSE), ou les objectifs et mesures ont été généraux ou ambiguës (D).
 - Les contrôles internes ont ciblé la légalité et la régularité de la gestion des fonds plutôt que la performance, les résultats et l'impact (D, FIN, NL, SK).
 - Pour améliorer leurs programmes, la quasi-totalité des Etats membres a utilisé les résultats et recommandations découlant de l'évaluation.
 - Les évaluations permettent une vue d'ensemble sur les objectifs de programme atteints (E, I) ; pourtant, dans plusieurs domaines, les informations disponibles par rapport à l'impact sur le marché de l'emploi sont limitées (A, NL). À cause des objectifs définis de façon trop générale, il est très difficile de mesurer l'atteinte des buts fixés, l'efficacité et la performance (D-FSE, NL).
 - Un programme ne présentait que les résultats prévus de FEDER et non les résultats réellement obtenus (NL).

Recommandations

- Le suivi et l'évaluation des résultats devraient se concentrer moins sur les indicateurs financiers mais davantage sur les résultats obtenus par les Fonds structurels.
- Il est recommandé de considérer la totalité des répercussions générées par les mesures de financement, par exemple sur l'environnement, et de développer des indicateurs appropriés pour ces domaines.
- Dans la phase d'évaluation de l'efficacité, de la performance et de l'impact prévu, une définition précise et l'évaluation des indicateurs de suivi relatifs aux caractéristiques de projets environnementaux devraient être prises en compte.
- La participation sociale aux programmes de développement et investissement devrait être renforcée : les organisations écologiques et environnementales pourraient jouer

un rôle plus significatif en matière du contrôle de l'efficacité des mesures et elles devraient être considérées comme des partenaires.

- Afin de pouvoir évaluer le succès atteint par les programmes de Fonds structurels, les critères d'évaluation et les objectifs et indicateurs des programmes devraient être précisés.
- Pour augmenter l'utilité des évaluations, les programmes devraient être mis en œuvre dans les délais prévus.
- Les autorités de gestion devraient fournir plus d'information relative aux meilleures pratiques de la gestion et assurer également que les recommandations présentées à la base des évaluations soient mises en œuvre de façon adéquate par les organismes concernés.
- L'évaluation des programmes devrait être réalisée sur la base d'objectifs spécifiques et opérationnels. Il convient d'évaluer la définition et la quantification de ces objectifs et de délibérer leur réalisation et les mécanismes de suivi.
- Il faudrait éviter une évaluation exclusivement descriptive, une analyse approfondie est indispensable pour assurer la solidité des décisions prises.
- Tous les dossiers d'évaluation devraient être conservés pour la reddition des comptes.

Bonnes pratiques

- Une démarche proactive de l'autorité de gestion lors de l'évaluation des options d'allocation des ressources, qui dépend des bénéficiaires potentiels et de leurs fonctions, pour assurer une compatibilité des candidatures, de la protection de l'environnement, du PO infrastructure et des mesures et actions concernées avec les besoins des autorités locales candidates et non-candidates (H).
- Réalisation de conférences afin de présenter chaque rapport d'évaluation et les recommandations correspondantes aux représentants de toutes les institutions participant à la mise en œuvre du programme (PL).
- Les évaluations supplémentaires commissionnées par l'autorité de gestion concernant le système de réalisation des recommandations par les institutions participant à la mise en œuvre du programme (PL).
- L'adaptation de la révision à mi-parcours et son actualisation au sein de tous les groupes techniques d'évaluation, ainsi que l'élaboration de directives méthodologiques à être appliquées par les estimateurs (E).

-
- La réduction du paiement définitif si la performance du projet ne peut pas être démontrée (UK).
 - Les autorités régionales ont évalué des sujets horizontaux (UK).
 - L'installation de banques de données qui servent à suivre la carrière professionnelle des personnes afin d'évaluer l'impact des mesures mises en œuvre dans les marchés de travail (A).

Domaine clé 6 : Participation des Comités de suivi à l'évaluation des mesures prises au titre des Fonds structurels et à la programmation de nouvelles mesures à prendre

Jusqu'à quel degré les Comités de suivi ont-ils participé à l'évaluation des mesures et à la programmation du suivi et de l'exécution de nouvelles mesures et procédures ?

Conclusion

Le rôle et la responsabilité du Comité de suivi dans le système de mise en œuvre des fonds manquent de clarté. Les Comités de suivi du FSE et FEDER ont dûment participé au suivi et à l'évaluation des programmes de 2000-2006. Dans certains cas, ils ont prêté plus d'attention au déroulement financier des programmes qu'à l'atteinte des résultats.

Pour la période de programmation 2007-2013, les Comités de suivi ont été institués conformément au calendrier prévu par le Règlement communautaire n. 1083/2006 dans la majorité des Etats membres. Etant donné qu'un grand nombre de Comités de suivi a été institué après l'approbation du PO national, leur participation à la phase de programmation était nécessairement limitée.

Résultats

Le contrôle a démontré que les autorités nationales dans tous les Etats membres ont intégré les Comités de suivi dans les systèmes nationaux de suivi et d'information et dans la procédure d'évaluation pour la période 2000-2006. Les Comités de suivi ont été des organismes importants habilités à assurer la concertation et la prise de décision concernant les PO.

Les Comités de suivi ont été impliqués dans le suivi du déroulement financier et matériel et dans l'évaluation des programmes. En plus, ils ont assumé les responsabilités en vertu de l'article 35 du Règlement n. 1260/1999 du Conseil. Conformément aux rapports nationaux de contrôle, la participation des Comités de suivi aux systèmes nationaux de suivi et d'information s'est concentrée particulièrement sur les décisions prises pour approuver les documents de programmation et leur modification, les critères de sélection des projets, les rapports d'exécution, les rapports d'évaluation ainsi que le déroulement financier et matériel des programmes, y compris la réalisation des objectifs escomptés à l'égard des mesures

individuelles et la formulation de recommandations générales concernant la mise en œuvre des programmes.

Conformément aux articles 63 et 65 du Règlement général n. 1083/2006 portant dispositions générales sur les Fonds européens, les Comités de suivi devraient être institués pour la période de programmation 2007-2013 dans un délai de trois mois à compter de la date de notification à l'Etat membre de la décision approuvant le PO. Leur mission consiste à examiner les rapports d'évaluation, les rapports annuels d'exécution et les rapports annuels de contrôle, à approuver les critères de sélection des opérations financées dans un délai de six mois après l'approbation du PO et à examiner périodiquement le progrès réalisé pour atteindre les objectifs spécifiques du PO et d'autres résultats de la mise en œuvre.

Dans quelques Etats membres, les Comités de suivi ne pouvaient pas formellement participer aux activités de programmation pour la période 2007-2013, puisqu'ils ont été instaurés après l'approbation des programmes (A, D-FSE, E, FIN, I, UK). D'autre part, le problème résidait dans le fait que les Comités n'avaient pas reçu les informations et documents appropriés en temps et en heure (H). Pourtant, dans certains de ces cas, des procédures alternatives de partenariat ont été établies pendant la période de programmation : les Comités de suivi de la période précédente se sont réunis avant la préparation des nouveaux programmes afin de s'associer à la préparation préliminaire de la nouvelle période de programmation (FIN). En 2006, les autorités de gestion et les autorités régionales ont établi plusieurs procédures pour assurer que les partenariats couvrent la préparation des PO, en organisant par exemple des réunions multilatérales et bilatérales, des groupes de travail thématiques et sectoriels ou des tables rondes (E). Egalement, l'autorité de gestion a coopéré avec les nouvelles autorités régionales en ce qui concerne l'élaboration de directives portant sur le suivi et l'exécution des nouveaux programmes (UK).

Dans certains cas, les Comités de suivi ont approuvé ou approuveront les critères de sélection des projets après avoir déterminé les PO (A, D-FSE, FIN, H, UK).

Plusieurs faiblesses ont été détectées dans les Etats membres :

- le Comité de suivi a prêté plus d'attention au déroulement financier qu'aux effets du programme et aux mesures individuelles (H, NL, SI) ;
- certains Comités régionaux de suivi se sont caractérisés par un nombre trop élevé de participants, ce qui a réduit leur efficacité (UK) ;
- plusieurs membres du Comité de suivi qui ne participaient pas directement à la mise en œuvre du PO n'ont pas activement rempli leur rôle de surveillance (SI) ;
- le Comité de suivi n'a pas exigé des institutions compétentes qu'ils mettent en œuvre les recommandations résultant de l'évaluation, il n'a pas suivi non plus le progrès réalisé dans la mise en œuvre (PL).

Recommandations

- Pour les périodes de programmation futures, la Commission devrait encourager les Etats membres à instaurer les Comités de suivi le plus tôt possible pour leur donner l'opportunité de s'engager dans la programmation et la sélection des mesures. En plus, il est recommandé de clarifier les responsabilités à assumer par le Comité de suivi et de distinguer la pure fonction de suivi, le principe authentique de partenariat et la fonction de surveillance.
- Les informations et documents nécessaires devraient être soumis aux Comités de suivi à temps afin que ceux-ci puissent remplir dûment leurs fonctions relatives au contrôle des programmes, aux mesures de financement, aux critères de sélection etc., en conformité avec l'article 65 du Règlement n. 1083/2006.
- Il est recommandé de clarifier, pour la période de programmation de 2007-2013, les procédures pour la mise en œuvre, le suivi et les rapports contenant les recommandations formulées sur la base des évaluations ex-ante, des révisions à mi-parcours et des évaluations thématiques, en définissant en même temps les droits et les obligations des institutions et des comités participants.

Bonnes pratiques

- Les autorités nationales ont instauré, conformément au principe de partenariat, des Comités de suivi avec des représentants provenant d'autorités régionales et locales, de partenaires économiques et sociaux et d'autres organismes pertinents (A, E, UK) qui disposent du droit de vote (D-FSE, FIN, NL, P, PL, SI).
- Les Comités de suivi ont établi plusieurs sous-comités ou groupes (thématiques) afin de faciliter l'étude des documents de travail et la formulation d'opinions (E, LV, UK).
- Afin que la mise en œuvre du programme soit couronnée de succès, le Comité de suivi a réalisé des réunions thématiques et traité des sujets délicats (I).

Annexe A : L'étendue des contrôles (fonds, domaines et objectifs)

Le tableau suivant résume les différents fonds, domaines et objectifs soumis au contrôle des ISC.

Fonds, domaines et objectifs couverts par le contrôle						
Pays	FEDER	FSE	Objectif 1 (Convergence)	Objectif 2 (Compétitivité)	Environnement	Emploi
Allemagne	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Autriche		✓	✓			✓
Espagne	✓		✓		✓	
Finlande		✓	✓	✓		✓
Hongrie	✓		✓		✓	
Italie	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lettonie	✓		✓		✓	
Malte	✓		✓		✓	
Pays-Bas	✓	✓		✓		✓
Pologne		✓	✓			✓
Portugal		✓	✓	✓		✓
Royaume-Uni	✓		✓	✓	✓	✓
Slovaquie		✓	✓	✓		✓
Slovénie		✓ ¹⁸	✓			✓

¹⁸ La Slovénie a effectué un contrôle des mesures/activités du FSE. Dans les années 2004-2006, il n'existait qu'un seul programme – le document unique de programmation 2004-2006 ; l'objectif 1 s'applique au pays entier. A cause de l'insuffisance des fonds disponibles, les mesures environnementales ne faisaient pas partie du document unique de programmation.

Annexe B : Contrôle effectué par les ISC (méthodes)

Le suivant tableau présente les différentes méthodes de contrôle appliquées par les ISC afin d'obtenir les preuves correspondantes. Toutefois, il ne reflète ni l'étendue ni l'intensité du contrôle.

Contrôle	A	D	E	FIN	H	I	LV	M	NL	P	PL	SK	SI	UK
Examen de manuels, documents (systèmes de description, procédures)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Questionnaires (écrits)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Interviews avec les autorités chargées des programmes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Analyse des rapports (évaluations, rapports annuels)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Analyse des systèmes électroniques pour les programmes (p.ex. systèmes de suivi)		✓	✓	✓			✓		✓		✓	✓	✓	
Analyse des dates de suivi à l'échelon programme/ mesure	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Analyse des documents des projets (nombre des projets)	38	40	24	18	101	15	32	5	33		28	47	7 ¹⁹	27
Instructions (nombre d'enquêtes sur place)		9			6	15	2	1			28	40		

¹⁹ Les procédures de soumission des propositions ont été contrôlées. Dans chaque procédure de soumission, une procédure d'octroi (contrat avec le bénéficiaire final ou le destinataire) a été contrôlée, car tous les contrats conclus dans le cadre d'une procédure de soumission se basaient sur le même modèle.

Annexe C : Synthèse des évaluations réalisées par les ISC

Chaque ISC a évalué la performance de l'Etat membre respectif concernant les fonds et périodes de programmation pertinents (voir Annexe A – l'étendue du contrôle). Les résultats ont été résumés dans trois catégories pour chaque période de programmation et le total des Etats membres dans chaque catégorie est indiqué dans le tableau suivant. Dans quelques domaines, les ISC n'ont pas toujours effectué une évaluation pour la période de programmation 2007-2013 à cause du calendrier établi pour leurs contrôles. Dans le domaine clé de l'évaluation, une estimation pour la période de programmation 2007-2013 n'a pas été réalisée.

Domaine clé	FSE				FEDER			
	2000-2006		2007-2013		2000-2006		2007-2013	
	ISC évaluation	N°	ISC évaluation	N°	ISC évaluation	N°	ISC évaluation	N°
1. programmation des mesures et sélection des projets	Bonnes pratiques	2	Amélioration potentielle	7	Bonnes pratiques	2	Amélioration potentielle	8
	Performance moyenne	6	Pas de changement	2	Performance moyenne	6	Pas de changement	-
	Faiblesses	1	Détérioration potentielle	-	Faiblesses	-	Détérioration potentielle	-
2. Modalités de demande en fonction des objectifs à atteindre	Bonnes pratiques	2	Amélioration potentielle	6	Bonnes pratiques	3	Amélioration potentielle	5
	Performance moyenne	3	Pas de changement	2	Performance moyenne	3	Pas de changement	3
	Faiblesses	4	Détérioration potentielle	-	Faiblesses	2	Détérioration potentielle	-
3. Procédures d'octroi de subventions	Bonnes pratiques	3	Amélioration potentielle	5	Bonnes pratiques	3	Amélioration potentielle	4
	Performance moyenne	3	Pas de changement	3	Performance moyenne	4	Pas de changement	3
	Faiblesses	3	Détérioration potentielle	-	Faiblesses	1	Détérioration potentielle	-
4. Suivi et rapports	Bonnes pratiques	-	Amélioration potentielle	9	Bonnes pratiques	-	Amélioration potentielle	8
	Performance moyenne	6	Pas de changement	-	Performance moyenne	6	Pas de changement	-
	Faiblesses	3	Détérioration potentielle	-	Faiblesses	2	Détérioration potentielle	-
5. Évaluation	Bonnes pratiques	-			Bonnes pratiques	-		
	Performance moyenne	9			Performance moyenne	8		
	Faiblesses	-			Faiblesses	-		
6. Comités de suivi	Bonnes pratiques	1	Amélioration potentielle	2	Bonnes pratiques	1	Amélioration potentielle	3
	Performance moyenne	8	Pas de changement	7	Performance moyenne	7	Pas de changement	4
	Faiblesses	-	Détérioration potentielle	-	Faiblesses	-	Détérioration potentielle	1

Annexe D : Liste d'abréviations

Commission	Commission européenne
CRSN	Cadres de Référence Stratégiques Nationaux
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FSE	Fonds Social Européen
ISC	Institution Supérieure de Contrôle
PO	Programmes Opérationnels
PME	Petites et Moyennes Entreprises

Pays :

A	Autriche
D	Allemagne
E	Espagne
FIN	Finlande
H	Hongrie
I	Italie
LV	Lettonie
M	Malte
NL	Pays-Bas
P	Portugal
PL	Pologne
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
UK	Royaume-Uni

Groupe de travail sur les Fonds structurels

PROGRAMME DE CONTRÔLE

pour un

contrôle parallèle de "la performance (réalisation/efficacité) des programmes des Fonds structurels dans le domaine de l'emploi et/ou de l'environnement"

1. Le Mandat

En 2006, le Comité de contact a chargé le Groupe de travail sur les Fonds structurels de continuer à contrôler les Fonds structurels et notamment « d'effectuer un contrôle de *la performance (réalisation/efficacité) des programmes des Fonds structurels dans le domaine de l'emploi et/ou de l'environnement* ». Le Comité de contact a demandé au Groupe de travail de présenter, lors de la réunion du Comité de contact 2008, un rapport final sur les résultats essentiels et les recommandations correspondantes.

2. Contexte

La stratégie de Lisbonne et les objectifs des Fonds structurels

Dans la période précédente (2000-2006) et particulièrement dans la nouvelle période (2007-2013), les Fonds structurels devraient notamment promouvoir la réalisation de la stratégie de Lisbonne consistant à faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus dynamique du monde d'ici à 2010⁹. La stratégie de Lisbonne comprend les aspects clés suivants :

- Les Etats membres devraient se préparer pour faire face aux enjeux d'une société de connaissance et d'information et d'une économie mondialisée (*réduction des secteurs économiques obsolètes, modernisation des structures de production et distribution, amélioration des systèmes d'éducation, etc.*).
- Il est nécessaire d'éviter que le profond changement social, culturel et structurel vécu dans les Etats membres et causé par l'intégration européenne et la libéralisation du marché intérieur provoque une déstabilisation et dégradation de la situation de grandes parties de la population européenne. Cela mettrait en péril la cohésion interne de l'UE (*croissance économique socialement compatible du marché intérieur, réduction des conflits éthiques et raciaux, etc.*).
- L'intégration économique et sociale des Etats membres dans l'UE devrait être proactive et durable, ce qui signifie une exploitation modérée des ressources naturelles (éviter l'exploitation excessive de l'eau ou des minéraux). Il convient de protéger ou d'améliorer les conditions écologiques dans l'environnement des êtres humains. Dans une société vieillissante, l'amélioration des soins médicaux est nécessaire, p.ex. en évitant des risques d'atteinte à la santé liés à la pollution (*croissance économique durable et écologiquement compatible du marché intérieur, amélioration des conditions de vie, p. ex. par une modernisation des systèmes de transport ou de production et d'utilisation de l'énergie, etc.*).

⁹ Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion.

Pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, les Fonds structurels visent à atteindre trois objectifs :

- la convergence ;
- la compétitivité régionale et l'emploi et
- la coopération territoriale européenne (projets transfrontaliers).

Les nouveaux Règlements relatifs aux Fonds structurels définissent les régions éligibles comme suit :

La convergence :

L'objectif porte sur les Etats membres et régions en retard de développement. Les régions dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne bénéficient de cet objectif.

La compétitivité régionale et l'emploi :

L'objectif porte sur le territoire de la Communauté qui n'est pas pris en compte par l'objectif de convergence. Selon cet objectif, toutes les régions dans la Communauté sont donc éligibles à cet objectif. La réalisation de mesures dans les agglomérations urbaines est prioritaire.

La coopération territoriale européenne :

L'objectif porte sur

- les régions ayant des frontières terrestres et maritimes ;
- les zones de coopération transnationale et les zones définies de promotion de la coopération interrégionale ; ainsi que
- l'échange d'expériences.

Le Conseil et la Commission ont établi plusieurs directives stratégiques à respecter par les Etats membres lorsqu'ils établissent leurs propres programmes nationaux des Fonds structurels. Sur la base de ces directives, les subventions nationales cofinancées par les Fonds structurels doivent particulièrement viser les objectifs suivants :

- ❖ Amélioration immédiate de l'environnement naturel et physique : un concept intégré pour un développement urbain durable (successeur de l'initiative communautaire URBAN); préservation des paysages et forêts ; d'autres mesures pour la protection de l'écologie agricole et maritime (écologie comme objectif indépendant de la mise en œuvre des Fonds structurels) => FEDER
- ❖ Considération des effets et aspects écologiques dans tous les autres projets réalisés par les Fonds structurels ; p.ex. renforcement ou amplification des systèmes de transport, création d'entreprises, modernisation dans le secteur agricole, développement agricole, etc. (écologie comme objectif intégré de toutes les mesures réalisées par les Fonds structurels) => FEDER, FSE
- ❖ **Amélioration qualitative et quantitative de l'emploi :**
 - Amélioration de la qualité de l'emploi et de la productivité dans le secteur agricole et dans tous les autres secteurs de l'économie=> FSE
 - Augmentation et optimisation des investissements dans le capital humain ; par conséquent, l'enseignement général, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur devraient s'orienter vers les besoins des marchés modernes, p.ex. l'éducation => FSE
- ❖ **Abolition, dans le domaine de l'emploi, des disparités sociales et d'une discrimination selon la race, le groupe ethnique ou le sexe :**

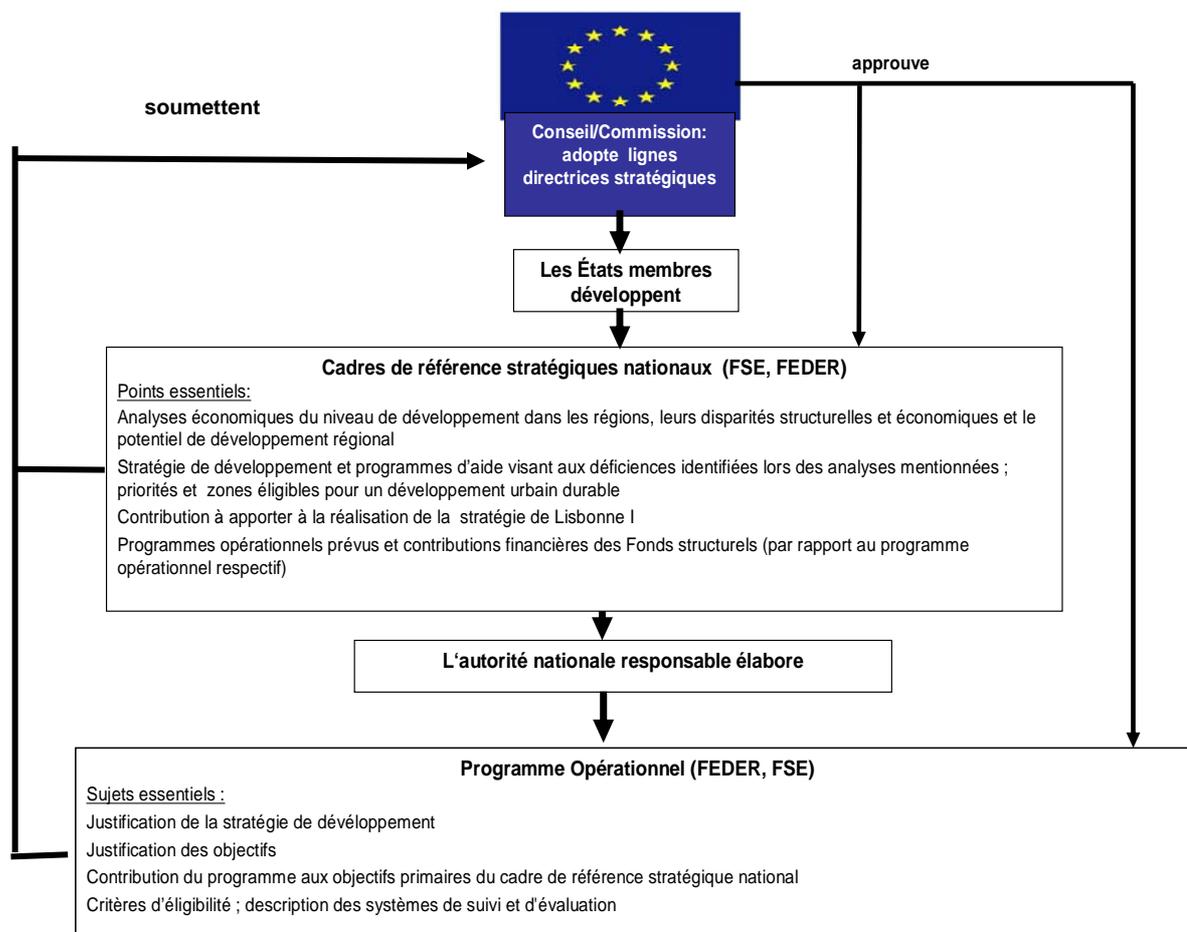
- Promouvoir l'intégration sociale et l'égalité des chances sur le marché de travail (p.ex. politique de l'emploi en faveur des familles, apprentissage et formation continue pour les femmes et les étrangers, accès optimisé au marché de travail pour les femmes, etc.) => FSE, FEDER

Ces objectifs ont été importants pour les Fonds structurels 2000-2006. Ils sont encore plus importants pour la nouvelle période 2007-2013, et ils ont été reformulés pour les lignes directrices stratégiques correspondantes. La priorité élevée concédée aux « mesures dans les agglomérations urbaines » n'est pas innovatrice non plus, mais elle résulte de l'intégration de l'initiative communautaire précédente URBAN dans les activités générales des Fonds structurels. En établissant les objectifs mentionnés ci-dessus, la nouvelle période tient compte des objectifs stratégiques de la période précédente.

Programmation nationale et développement des programmes des Fonds structurels

Les Etats membres sont chargés de la mise en œuvre (programmation et développement) des programmes des Fonds structurels. Ils sont tenus de respecter les lignes directrices stratégiques de la Commission. La programmation et le développement des programmes des Fonds structurels comprennent plusieurs phases :

Illustration 1 : Processus de programmation et développement des programmes stratégiques



Les mesures individuelles d'aide sont exécutées sur la base du PO. L'exécution des PO incombe également aux Etats membres. En règle générale, les mesures suivantes sont éligibles dans le cadre d'un PO :

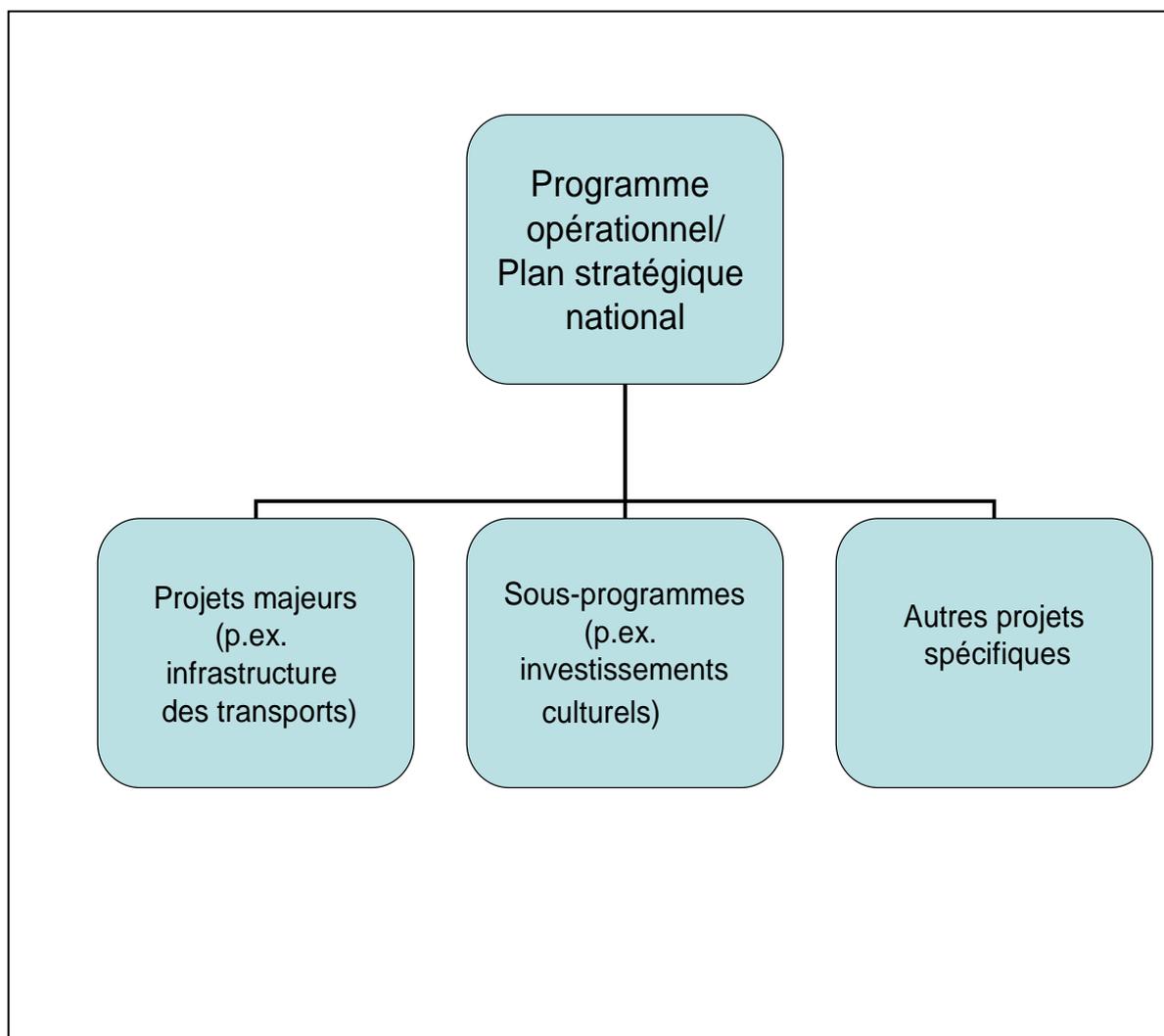
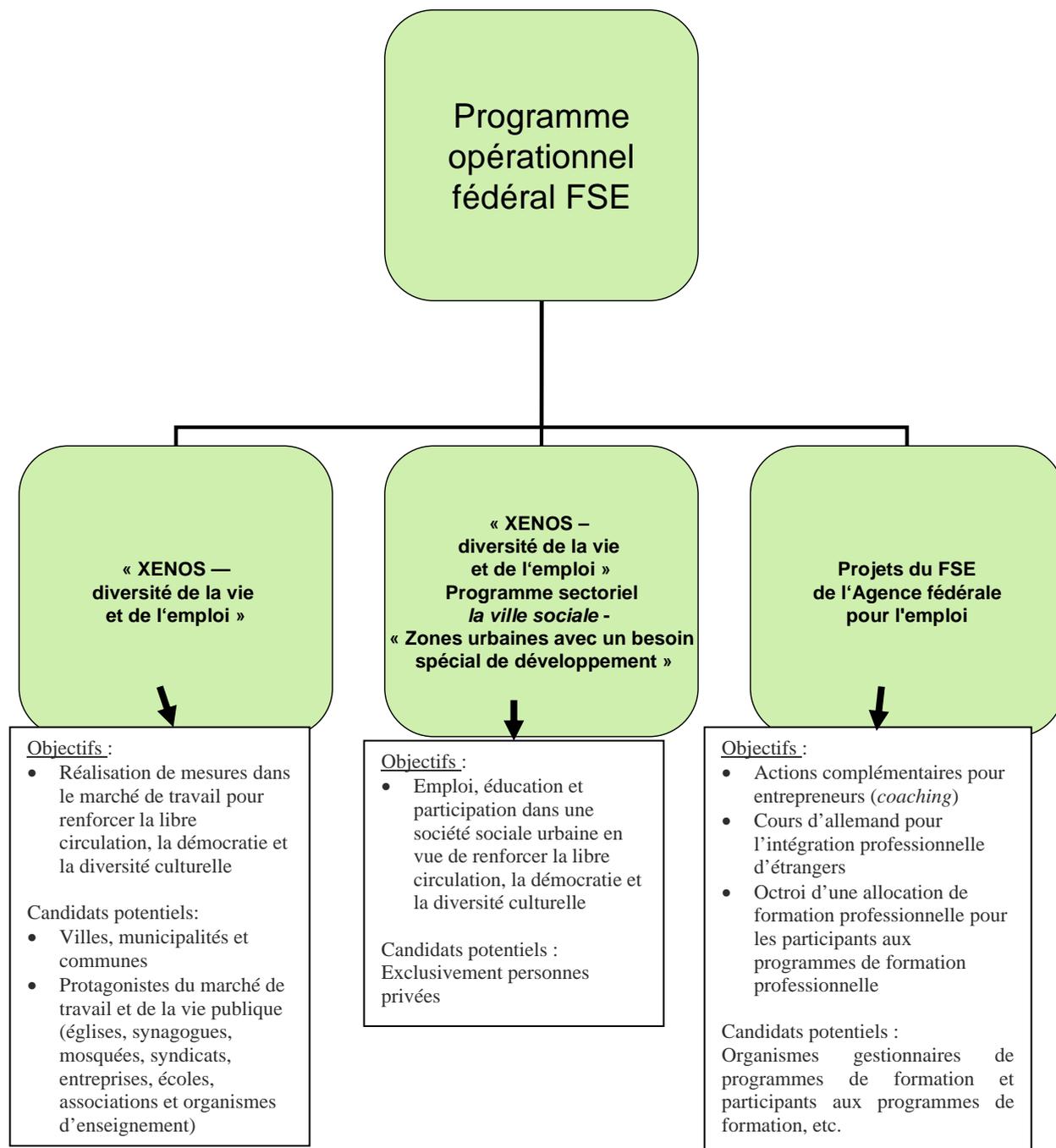


Illustration 2 : Types de mesures éligibles dans le cadre d'un PO

Ces PO fournissent un cadre pour un grand nombre d'autres mesures d'aide spécifiques (« sous-programmes »). Dans ces cas, les critères respectifs pour les objectifs, l'éligibilité, la sélection des projets ainsi que pour la candidature et les conditions d'octroi des subventions sont fréquemment stipulés dans des dispositions réglementaires qui régissent l'octroi.

Un exemple d'un PO ayant un grand nombre des sous-programmes, était le PO fédéral allemand pour le FSE dans la période 2000-2006 :

Illustration 3 : Sous-programmes avec des dispositions réglementaires spécifiques dans le cadre d'un PO



Base légale des Fonds structurels

Les dispositions réglementaires suivantes régissent les activités menées dans le cadre du contrôle parallèle :

- Règlement n. 1260/1999 du Conseil (Règlement des Fonds structurels 2000-2006)¹⁰
- Règlement n. 1083/2006 du Conseil (Règlement des Fonds structurels 2007-2013)¹¹
- Règlement n. 1784/1999 du Conseil (Règlement du FSE 2000-2006)¹²
- Règlement n. 1081/2006 du Conseil (Règlement du FSE 2007-2013)¹³
- Règlement n. 1783/1999 du Conseil (Règlement du FEDER 2000-2006)¹⁴
- Règlement n. 1080/2006 du Conseil (Règlement du FEDER 2007-2013)¹⁵

3. Objet du contrôle

Le Groupe de travail examinera l'efficacité des mesures nationales cofinancées par les Fonds structurels dans la mesure où il s'agit d'objectifs liés à l'emploi et/ou à l'environnement. L'objectif prioritaire du contrôle parallèle consiste à examiner la procédure mise en place par les Etats membres pour assurer et évaluer le succès des mesures cofinancées ; c'est-à-dire, l'ISC examinera la performance des autorités administratives nationales dans la programmation, le suivi et l'évaluation des projets, sous-programmes ou programmes cofinancés par les Fonds structurels.

4. Objectif du contrôle

Le Groupe de travail s'engage à identifier des marges d'amélioration dans les programmes des Fonds structurels et dans la gestion des autorités. Sur la base des résultats obtenus lors de ce contrôle, l'ISC formulera les recommandations d'amélioration pour les Etats membres. A cette fin, l'ISC devrait examiner pour des secteurs particuliers des Fonds structurels (objectifs 1 et 2) les questions suivantes relatives à l'emploi et/ou à l'environnement :

- Les autorités nationales ont-elles suivi le succès durable des mesures financées par les fonds ? Comment ont-elles procédé ?¹⁶
- Les mesures d'aide spécifiques (sous-programmes, grands projets et d'autres projets), à quel degré ont-elles contribué de manière efficace et durable à l'atteinte des objectifs stratégiques des Fonds structurels ?
- Le rapport coûts-avantages des mesures financées a-t-il été adéquat (p.ex. montant des subventions par rapport au nouvel emploi créé) ?

S'appuyant sur les résultats des contrôles nationaux, le Groupe de travail formulera des recommandations pour l'amélioration des programmes et pour la mise en œuvre des mesures d'aide dans la nouvelle période de programmation.

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/consleg/1999/R/01999R1260-20050222-fr.pdf>

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/consleg/2006/R/02006R1083-20060801-fr.pdf>

¹² http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/1999/l_213/l_21319990813fr00050008.pdf

¹³ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_210/l_21020060731fr00120018.pdf

¹⁴ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/1999/l_213/l_21319990813fr00010004.pdf

¹⁵ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/l_210/l_21020060731fr00010011.pdf

¹⁶ Cette question est apparue notamment dans les systèmes d'évaluation et de suivi. Le Groupe de travail a défini ce point comme possible domaine clé à Potsdam en Septembre 2006.

5. Etendue et approche du contrôle parallèle

En traitant le sujet de la « performance (réalisation/efficacité) des programmes des Fonds structurels dans les domaines de l'emploi et/ou de l'environnement », le Groupe de travail a analysé une question prioritaire de la période précédente et actuelle des Fonds structurels.

Le contrôle couvrira les domaines clés de la programmation stratégique et de l'évaluation des mesures d'aide. En même temps, la programmation du contrôle devrait cibler les grands projets ou les projets spécifiques, les sous-programmes ou les programmes (le cas échéant) (voir illustration 2 et 3). Si les objectifs et les critères ne sont pas clairement définis, ils ne servent pas d'outil de mesure. Il en va de même pour la formulation des cadres de référence stratégiques nationaux ou des plans stratégiques nationaux (il s'agit là de procédures encore plus abstraites).

Sur la base de l'examen des mesures de la période 2000-2006, les auditeurs sont tenus à vérifier jusqu'à quel point les Etats membres ont contribué, par la mise en œuvre des mesures d'aide cofinancées par les Fonds structurels, à la réalisation des objectifs stratégiques mentionnés dans le paragraphe 2.1 du programme de contrôle. En vertu de l'identité des objectifs de la période précédente et de la nouvelle période, les résultats obtenus par le contrôle des mesures de la période 2000-2006 peuvent donner lieu à des recommandations d'amélioration pour la nouvelle période 2007-2013. Pour cette raison, les résultats et recommandations du Groupe de travail seront d'importance pour la nouvelle période, bien que les échantillons contrôlés datent de la période précédente.

Si possible, des mesures d'aide du FEDER et du FSE devraient être soumises au contrôle.

Les critères à respecter lors de la sélection des mesures sont les suivants :

- Le lancement et, si possible, l'échéance des mesures devraient être réalisés dans la période 2000-2006. Les mesures qui n'ont pas encore terminé mais qui ont suffisamment progressé pour estimer leur succès ou échec sont également appropriées pour être soumises au contrôle.
- Il devait s'agir de mesures reprises dans la nouvelle période ou de mesures similaires mises en œuvre postérieurement dans les nouveaux programmes, par exemple les mesures d'infrastructure comme la reconversion de friches industrielles, le financement de nouvelles entreprises, les programmes de création d'emplois etc. Cette continuité des mesures contrôlées est la condition préalable pour que les recommandations des ISC soient suivies d'effet dans la nouvelle période.

Pour assurer la cohérence de l'approche, toutes les ISC membres du Groupe de travail ont été invitées à procéder, dans la mesure du possible, en conformité avec le programme de contrôle, particulièrement en ce qui concerne la détermination des questions principales, le développement des conclusions et le format des rapports nationaux (voir ci-dessous). Les questions de contrôle ont été conçues pour aider l'auditeur à recueillir les preuves qui lui permettent de fonder ses conclusions sur des bases solides.

Le Groupe de travail a reconnu que toutes les ISC ne peuvent pas aborder la totalité des six domaines clés du programme de contrôle, c'est-à-dire tous les fonds et objectifs. En plus, certaines ISC ne peuvent pas couvrir simultanément les objectifs d'environnement et ceux liés à l'emploi. Pourtant, tous les participants du Groupe de travail ont été encouragés à étudier, dans la mesure du possible, la totalité du programme de contrôle.

Le Groupe de travail a également reconnu que l'étendue du contrôle réalisé par chaque ISC pourrait être influencée par exemple par les normes ou restrictions nationales.

6. Méthodes à appliquer

Quand les auditeurs effectuent leurs contrôles, ils sont tenus d'utiliser leur sens critique et d'être conscient du risque possible d'insuffisance, d'inexactitude et de fausseté des informations obtenues au cours du contrôle. Afin de réduire ce risque, il est nécessaire de procéder à une vérification ou d'obtenir des preuves supplémentaires (documentation, instruction sur place etc.) et de vérifier si les organismes contrôlés ont fourni des explications.

Dans tous les cas où l'organisme contrôlé n'a pas rempli ses fonctions ou les a rempli de façon incorrecte, en retard et/ou en violant l'intégrité, les détails suivants doivent être constatés et documentés :

- la raison de l'échec
- le(s) responsable(s)
- les conséquences de l'échec

Les résultats du rapport de contrôle devraient être présentés dans l'ordre établi par le programme de contrôle ; les tableaux conçus pour présenter les preuves du contrôle devraient être élaborés en conformité avec les exemples fournis dans le programme de contrôle. En plus, il est recommandé d'indiquer les preuves dans les tableaux pour mettre en relief les résultats.

Le cas échéant, le rapport de contrôle devrait inclure des exemples de bonnes et mauvaises pratiques.

Sur demande des auditeurs, le groupe noix cherchera à fournir les informations et les conseils pertinents sur les méthodes de contrôle à appliquer et sur la réalisation du contrôle.

7. Guides d'orientation élaborés par la Commission

- Document de travail de la Commission sur l'évaluation ex-ante¹⁷ 2000-2006 (pour les grands projets ou les projets spécifiques)
- Document de travail de la Commission concernant les indicateurs et l'évaluation 2000-2006¹⁸
- Document technique *Intégration de la politique d'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les programmes et projets des Fonds structurels (2000-2006)*¹⁹
- Orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion 2007-2013²⁰

¹⁷ Période de programmation 2000-2006, DOCUMENT DE TRAVAIL 2 : L'évaluation ex-ante des interventions des Fonds structurels
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/exante_fr.pdf

¹⁸ Période de programmation 2000-2006: DOCUMENT DE TRAVAIL 3 : Indicateurs pour le suivi et l'évaluation - une méthodologie indicative
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/indic_fr.pdf

¹⁹ La nouvelle période de programmation 2000-2006 : DOCUMENT TECHNIQUE 3: Intégration de la politique d'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans les programmes et projets des Fonds structurels, mars 2000
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/doc/mainst_fr.pdf

²⁰ Décision du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion et Décision du Conseil 2006 du 20 février 2006 relative aux orientations

- Document de travail n. 6 – Effets des Fonds structurels sur l'emploi (2007-2013)²¹
- Indicatives sur les méthodes d'évaluation : Indicateurs pour le suivi et l'évaluation 2007-2013²²
- Guide sur l'analyse coûts-avantages 2007-2013²³
- Orientations indicatives sur les méthodes d'évaluation indicative: Evaluation pendant la période de programmation (2007-2013)²⁴

En outre, deux documents relatifs à la période 1994-1999 sont encore d'importance pour ce contrôle :

- Compréhension et contrôle des facteurs déterminant les coûts des projets d'infrastructure ; Guide de l'utilisateur²⁵
- Mesurer la création d'emplois – Comment évaluer les effets des interventions des Fonds structurels sur l'emploi²⁶

8. Rapports antérieurs des ISC²⁷

- CCE rapport spécial, n. 3/2000
- CCE rapport spécial, n. 12/2001
- CCE rapport spécial, n. 4/2002
- CCE rapport spécial, n. 7/2003
- CCE rapport spécial, n. 7/2006

Les ISC devraient également tenir compte des autres contrôles nationaux ou communautaires réalisés au sein des États membres. Pour tous ces rapports, les ISC devraient identifier les principales questions soulevées, ainsi que les éventuelles mesures de suivi prises par l'État membre concerné.

9. Présentation des rapports nationaux

Chaque ISC devrait présenter un rapport national qui contient son avis sur :

- les parties des programmes des Fonds structurels considérées comme effectives par les autorités nationales (présenter les raisons sur lesquelles les autorités nationales fondent leur opinion) ;
- les faiblesses identifiées dans l'orientation stratégique, dans l'exécution, en fonction buts poursuivis, des programmes ou projets et dans l'évaluation ;

stratégiques de la Communauté pour le développement rural (période de programmation 2007-2013)

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/l_29120061021fr00110032.pdf

²¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd6_employ_fr.pdf

²² Nouvelle période de programmation 2007-2013 - INDICATIVES SUR LES METHODES D'EVALUATION : INDICATEURS POUR LE SUIVI ET L'EVALUATION, Document de Travail n. 2 ; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd2_indic_fr.pdf

²³ Nouvelle période de programmation 2007-2013, GUIDE METHODOLOGIQUE POUR LA REALISATION DE L'ANALYSE COUTS-AVANTAGES, Document de Travail n. 4 ; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd4_cost_fr.pdf

²⁴ Nouvelle période de programmation 2007-2013, ORIENTATIONS INDICATIVES SUR LES METHODES D'EVALUATION INDICATIVE, Document de Travail n. 5 ; http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_fr.pdf

²⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/5_full_fr.pdf

²⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/1_full_fr.pdf

²⁷ http://www.eca.europa.eu/audit_reports/special_reports/special_reports_index_fr.htm

-
- la description des systèmes de suivi et d'information (présenter les raisons pour l'efficacité / inefficacité des systèmes) ;
 - les procédures mises en place par les autorités pour examiner le rapport coûts/avantages des mesures d'aide et les critères utilisés pour mesurer ce rapport ;
 - les exemples de bonnes et mauvaises pratiques identifiées par les ISC (le cas échéant) ;
 - les rapports coûts/avantages des mesures d'aide, sur la base des résultats obtenus par les auditeurs.

Le rapport devrait également comprendre :

- les détails des méthodologies utilisées,
- les fonds et les objectifs contrôlés (par exemple : FSE-objectif 1) et
- les détails de l'échantillon sélectionné pour le contrôle ainsi que les détails de la manière de sélection.

Le rapport devrait se composer de trois parties :

- une synthèse du rapport,
- le rapport lui-même et
- le cas échéant, des annexes fournissant des informations supplémentaires.

10. Calendrier

Le calendrier ci-joint comprend trois phases distinctes :

- **Phase de programmation :**

La phase de programmation se terminera au plus tard à la fin de mai 2007, quand le programme de contrôle, qui tient compte des commentaires formulés par les membres du Groupe de travail, sera communiqué à tous les membres du Groupe de travail. Cette démarche laisse un temps suffisant pour les activités de contrôle.

- **Phase de mise en œuvre/contrôle :**

La phase de mise en œuvre commencera en juin 2007 et s'achèvera en mars 2008. Chaque ISC membre devra remettre son rapport national rédigé en anglais au groupe central jusqu'au 30 mai 2008.

- **Phase d'information :**

La phase d'information ira de juin à août 2008, période pendant laquelle le Groupe de travail produira un rapport combiné en anglais avec les principales conclusions et recommandations. Le rapport final sera officiellement présenté au Comité de contact de décembre 2008.

QUESTIONS DE CONTRÔLE

PARTIE I - ÉVALUATION DE LA PÉRIODE 2000-2006

Domaine clé I.1 : Programmation des mesures et sélection des projets

Question clé à examiner : La programmation et la sélection des projets apportent-elles une contribution aux objectifs prioritaires fixés par les fonds en matière de l'emploi et de l'environnement ?

Questions de contrôle :

- Quels sont les critères définis afin de pouvoir sélectionner les projets qui permettent d'atteindre les objectifs fixés dans les domaines de l'emploi et de l'environnement ?
- Quel rapport y-a-t-il entre les critères et les objectifs prioritaires dans les domaines de l'emploi et de l'environnement²⁸ qui sont définis dans les programmes ?
- Pourquoi l'Etat membre a-t-il choisi ces critères ?
- Dans ce contexte, les critères sont-ils suffisamment bien définis pour assurer que les projets soient sélectionnés selon leur performance ?
- Existe-t-il des plans de développement régional dans l'Etat membre ?
- Comment les autorités nationales ont-elles intégré les plans de développement régional dans la programmation des (sous-) programmes, particulièrement dans les critères de sélection des projets ?
- Les autorités nationales ont-elles réalisé des évaluations ex-ante ou des analyses coûts/avantages pour les mesures ou projets (sans prendre en compte s'il s'agit d'une obligation prévue dans les Règlements communautaire), par exemple
 - pour mesurer l'impact de déplacement et de compétitivité ou d'autres effets :
 - Les mesures d'aides à la formation professionnelle ou à la formation de la jeunesse ou des chômeurs de longue date sont-elles basées au préalable sur des analyses du marché de l'emploi ?
 - Dans le domaine du tourisme, les effets engendrés par les aides à l'emploi et à l'environnement sont-ils analysés avant l'octroi des subventions ?

Conclusion:

Les auditeurs devraient évaluer si la contribution apportée aux objectifs prioritaires des Fonds structurels en matière de l'emploi et de l'environnement ont une influence sur la sélection des mesures d'aide. Les auditeurs devraient également évaluer si la programmation et la sélection des mesures sont basées sur des critères qui permettent de choisir les projets appropriés. Pour cette raison, les auditeurs devraient évaluer si les critères sont liés, de manière raisonnable et appropriée, aux objectifs prioritaires des Fonds structurels relatifs à l'emploi et à l'environnement. Par exemple, les autorités nationales ne devraient pas se concentrer sur le rythme accéléré de dépense ou sur les actions destinées à éviter la règle n+2. Les auditeurs devraient donc éluder cette question.

²⁸ Dans un programme ou projet soigneusement planifié, la définition des critères de sélection est d'une importance particulière. Les critères doivent se déduire objectivement des objectifs prioritaires ; il convient de se poser par exemple la question de savoir si les autorités nationales pensent que les écoles avec un haut pourcentage d'élèves d'origine étrangère sont un groupe cible approprié pour un programme visant à réduire le nombre des élèves qui abandonnent les études ? Lorsqu'elle émet cette hypothèse, l'autorité nationale s'appuie-t-elle sur des données statistiques ou sur d'autres faits ? La hypothèse est-elle basée sur d'autres considérations ?

Domaine clé I.2 : Modalités de demande en fonction des objectifs à atteindre

Question clé à examiner : Les procédures nationales d'appel à propositions, de formulation et d'analyse des candidatures contribuent-elles à la sélection des projets les plus performants ²⁹?

Dans le cadre du domaine clé 1.2 les auditeurs doivent examiner les trois sous-questions suivantes :

a) Le dépôt des propositions

Questions de contrôle :

- Les autorités nationales ont-elles publié des « appels d'offres » ou d'autres appels qui invitent à présenter des propositions ?
- Les « appels d'offres » ou les autres appels comprennent-ils des indicateurs appropriés qui permettent au demandeur de définir et de décrire la contribution apportée par son projet aux objectifs prioritaires du programme en matière de l'emploi et de l'environnement ?

b) Formulaire de soumission et conditions de demande

Questions de contrôle :

- Quelle est l'information requise dans les formulaires pour évaluer la performance du projet, par exemple :
 - Quels sont les objectifs du projet ? (description des résultats prévus (l'*outcome*))
 - Quels sont les résultats ou les effets du projet ? (description des réalisations souhaitées (l'*output*))
 - Comment l'*output* et l'*outcome* sont-ils liés aux objectifs prioritaires des programmes ? Comment le projet contribuera-t-il aux objectifs prioritaires ?
 - Quel est le calendrier du projet ? Quand le projet réalise-t-il l'*outcome* et l'*output* prévus ? (description du calendrier / étapes clés du projets)
 - Quel est le rapport coûts/avantages du projet, compte tenu des subventions versées, et quel est l'*outcome* / l'*output* souhaité ?
 - Existe-t-il d'autres effets, comme par exemple des effets environnementaux ?

c) Analyse et évaluation des candidatures par les autorités nationales

Questions de contrôle :

- Concernant les candidatures, les autorités nationales ont-elles analysé et évalué de manière adéquate les données mentionnées ci-dessus ?
- Les autorités ont-elles évalué la contribution aux objectifs prioritaires en réalisant une analyse coûts/avantages ?
- Ont-elles dûment enregistré les résultats de l'analyse et de l'évaluation des candidatures ?
- Concernant les candidatures à un appel à proposition officiel ou d'autres appels :

²⁹ Les projets à sélectionner devraient être ceux qui engendrent les coûts les moins élevés et qui apportent la contribution la plus grande aux objectifs prioritaires des Fonds structurels dans les domaines de l'emploi et de l'environnement.

-
- L'invitation décrit-elle exactement les indicateurs utilisés pour évaluer la candidature ?
 - Les autorités nationales ont-elles utilisé un « classement » pour les candidatures, par exemple les candidatures ont-elles été classées selon l'*output* et l'*outcome* souhaités ou en appliquant d'autres analyses ?

Conclusion :

Les auditeurs devraient évaluer si les procédures nationales d'appels à proposition, de formulation et d'évaluation des candidatures sont appropriées pour contribuer à la durabilité du programme et à l'optimisation des ressources utilisées.

Domaine clé I.3 : Les procédures d'octroi de subventions

Question clé à examiner : Les autorités nationales cherchent-elles, dans le cadre de la procédure d'octroi de subventions, à assurer que le bénéficiaire final réalise le projet en vue d'atteindre les résultats prévus dans le cadre financier et le calendrier établi ?

Questions de contrôle :

- Quelles sont les conditions et les obligations prévues afin d'assurer l'exécution appropriée et la durabilité de la mesure ?
- La lettre d'octroi contient-elle des indicateurs appropriés pour l'évaluation du progrès et du succès du projet ?
- Une fois que les subventions ont été octroyées, existe-t-il une flexibilité appropriée pour modifier le programme ou l'exécution du projet, en fonction des résultats du suivi ou des délais dans certaines parties du projet ?
- Quelles sont les possibles sanctions prévues dans la lettre d'octroi en cas d'échec du projet ? Par exemple :
 - La réduction de l'aide financière si le projet est retardé ou si le succès n'est que partiel.
 - La récupération du paiement si le projet ne satisfait pas les exigences concernant sa durabilité, par exemple si les emplois ne sont pas conservés pour une période d'au moins cinq ans dans une entreprise bien qu'il s'agissait d'une des conditions prévues lors de l'octroi.

Conclusion :

Les auditeurs devraient évaluer si les conditions et les obligations prévues par les procédures d'octroi de subventions sont appropriées pour assurer la durabilité des mesures d'aide.

Domaine clé I.4 : Suivi et rapports

Question clé à examiner : Comment les systèmes nationaux de suivi ont-ils appuyé l'évaluation appropriée des mesures en cours ?

Questions de contrôle :

- Comment les autorités nationales recueillent-elles et utilisent-elles les données relatives au suivi ?

-
- Le système de suivi comprend-il des règlements visant à suivre la durabilité des mesures d'aide, par exemple
 - en demandant aux bénéficiaires la présentation des rapports, même après l'échéance du programme;
 - en demandant la réalisation d'instructions sur place pour des projets qui se caractérisent par des conditions ou des obligations à long terme (si oui, donnez des exemples).
 - Les autorités européennes ont-elles identifié des faiblesses dans les systèmes nationaux de suivi relatives à la période 2000-2006 ? Si oui, de quelles faiblesses s'agit-il ?
 - Selon la perspective des ISC, la façon dans laquelle les données relatives au suivi sont recueillies et utilisées dans le système est-elle appropriée pour assurer une évaluation fiable des mesures d'aide, par exemple :
 - Les indicateurs existant dans le système (indicateurs financiers, de progrès, de l'*output* et de l'*outcome*) permettent-ils l'évaluation adéquate de l'efficacité des mesures ?
 - Les autorités nationales évaluent-elles le rapport réel coûts/avantages d'une mesure ?
 - Les autorités nationales ont-elles également suivi les effets indirects générés par les mesures ? Par exemple, le succès de la formation professionnelle a-t-il été mesuré en tenant compte des nouveaux emplois créés pour les personnes qui ont participé aux mesures ?
 - Quels sont les enseignements tirés par les autorités nationales dans la période ancienne 2000-2006 concernant le rapport coûts/avantages des systèmes d'information annuelle ? (avantages= contribution apportée par les rapports annuels à l'efficacité et l'efficience de l'exécution des programmes des Fonds structurels).
 - Quelles expériences les autorités nationales ont-elles acquises dans l'utilisation des systèmes d'information ?
 - Les indicateurs utilisés dans les systèmes d'information sont-ils cohérents avec les indicateurs établis dans les systèmes de suivi et avec les systèmes utilisés dans les programmes eux-mêmes, par exemple dans la procédure de demande ou d'octroi de subventions ou existe-t-il des incohérences qui peuvent déformer le contenu des rapports annuels ?

Conclusion :

Les auditeurs devraient évaluer si les systèmes nationaux de suivi et d'information respectent les Règlements communautaires et s'ils sont appropriés pour appuyer le suivi et l'évaluation adéquats de la contribution apportée par les mesures d'aide aux objectifs prioritaires des programmes mis en œuvre dans les domaines de l'environnement et de l'emploi.

Domaine clé I.5 : Évaluation

Question clé à examiner : Quelles évaluations³⁰ ont été réalisées, comment ont-elles été réalisées et quels ont été les résultats ?

Questions de contrôle :

- Quels types d'évaluation ont été effectués ? Qui a effectué les évaluations ?
- Quelles étaient les méthodes d'évaluation utilisées ?
- Quels sont les résultats et les recommandations formulées, sur la base de l'évaluation des programmes des Fonds structurels ou des projets contrôlés dans la période 2000-2006, à l'égard de la performance/efficacité ?

Résultat	Recommandation
<i>Sélection du projet :</i>	
<i>Procédures d'octroi de subventions :</i>	
<i>Système de suivi :</i>	
<i>Résultats/efficacité :</i>	
<i>Analyse coûts/avantages:</i>	

- Quels sont les indicateurs de réalisation et d'impact utilisés pour cette évaluation ? Sont-ils appropriés ?
- Les autorités nationales ont-elles évalué les effets indirects ?³¹

Conclusion :

Les auditeurs devraient estimer si les évaluations effectuées s'appuient sur des méthodes appropriées et se déroulent conformément aux orientations communautaires. Les auditeurs devraient également estimer si les résultats de l'évaluation fournissent une vue d'ensemble qui permet d'évaluer la contribution réellement apportée par les mesures aux objectifs prioritaires des Fonds structurels.

Domaine clé I.6 : Participation des Comités de suivi à l'évaluation des mesures prises au titre des Fonds structurels

Question clé à examiner : Dans quelle mesure les Comités de suivi³² sont-ils impliqués dans les procédures d'évaluation des mesures prises ?

³⁰ Par exemple les évaluations à mi-parcours ou d'autres rapports d'évaluation complétés jusqu'à maintenant.

³¹ Par exemple : Augmentation du pouvoir d'achat en créant des nouvelles entreprises et des nouveaux emplois.

³² Dans l'ancien règlement portant sur les Fonds structurels (voir art. 15/6 et art. 34-37 du Règlement CE n. 1260/1999) ainsi que dans le nouveau règlement (voir art. 65-67 du Règlement CE n. 1083/2006), le rôle des Comités de suivi est particulièrement important. Ils contribuent à obtenir une programmation et une exécution des mesures des Fonds structurels en fonction des objectifs à atteindre. Cela est notamment important pour l'évaluation de ces mesures. Pour cette raison, le contrôle parallèle devrait couvrir également la participation réelle des Comités de suivi au processus d'évaluation.

Questions de contrôle :

- Comment les autorités nationales ont-elles intégré les Comités de suivi dans les systèmes d'évaluation et d'information ?
- Quelles actions ont été prises par les Comités de suivi afin d'assurer le succès de la mise en œuvre des programmes ?

Conclusion :

Les auditeurs devraient évaluer si et comment les autorités nationales ont intégré les Comités de suivi dans l'évaluation des mesures prises au titre des Fonds structurels.

PARTIE II – PROGRAMMATION DE LA PÉRIODE 2007-2013

Domaine clé II.1 : Programmation des mesures et sélection des projets

Question clé à examiner : La programmation des (sous-)programmes et la sélection des projets se concentrent-elles sur la contribution apportée aux objectifs des Fonds structurels en matière de l'emploi et/ou de l'environnement ?

Questions de contrôle :

- Quels sont les enseignements tirés par les autorités nationales de la période précédente ?
- Comment ces enseignements sont-ils mis en œuvre dans la nouvelle période ?

Recommandation	Mesures de suivi ? (oui ou non)	Si oui : preuves?
(<i>exemple</i>) guide plus spécifique sur les méthodes à utiliser pour estimer les emplois créés	Oui	guide spécifique sur les méthodes à utiliser pour estimer les emplois créés

- Quels sont les critères définis dans les programmes par rapport aux projets à sélectionner pour atteindre les objectifs d'emploi et/ou d'environnement ?
- Quels sont les résultats obtenus au moyen des estimations ex-ante réalisées dans les domaines des objectifs d'emploi et/ou d'environnement ?

Conclusion :

Les auditeurs devraient évaluer si les procédures de programmation et de sélection de la nouvelle période sont appropriées pour garantir le succès de l'exécution des programmes et pour tenir compte des expériences acquises dans les périodes de programmation précédentes.

Domaine clé II.2 : Modalités de demande en fonction des objectifs à atteindre

Question clé à examiner : Quelles sont ou seront les procédures nationales utilisées pour les appels à proposition, la formulation et l'analyse des candidatures ?

Veillez répondre à la question clé en tenant compte des aspects suivants :

- a) Modalités d'appel à proposition**
- b) Formulaires de soumission et conditions de demande**
- c) Analyse des candidatures par les autorités nationales**

- Les procédures ont-elles été modifiées ? Veuillez indiquer les raisons.
- Dans quelle mesure les modifications sont-elles liées aux enseignements tirés des périodes précédentes ?
- Comment ces expériences sont-elles mises en œuvre ?

Recommandation	Mesures de suivi ? (oui ou non)	Si oui : preuves ?

Conclusion :

Les auditeurs devraient évaluer si les nouvelles procédures d'appel aux propositions, de formulation et d'évaluation des candidatures sont appropriées pour garantir le succès de l'exécution des programmes et pour tenir compte des expériences acquises dans les périodes de programmation précédentes.

Domaine clé II.3: Les procédures d'octroi de subventions

Question clé à examiner : Quelles sont les procédures d'octroi de subventions nationales qui sont ou seront mises en place pour assurer que le bénéficiaire final réalise le projet avec les résultats souhaités ?

- Les procédures ont-elles été modifiées ? Veuillez indiquer les raisons.
- Dans quelle mesure les modifications sont-elles liées aux enseignements tirés des périodes précédentes ?
- Comment ces expériences sont-elles mises en œuvre ?

Recommandations / expériences acquises	Mesures de suivi ? (oui ou non)	Si oui : preuves ?

Conclusion :

Les auditeurs devraient évaluer si les procédures d'octroi, appliquées dans la nouvelle période, sont appropriées pour garantir le succès de l'exécution des programmes et pour tenir compte des expériences acquises dans les périodes de programmation précédentes.

Domaine clé II.4 : Suivi et rapports

Question clé à examiner : Les systèmes nationaux de suivi permettent-ils l'évaluation des mesures dans l'avenir ?

Dans le cadre du domaine clé II.4, les auditeurs doivent examiner les deux questions suivantes :

a) Systèmes de suivi et indicateurs**Questions de contrôle :**

- Les autorités nationales ont-elles tenu compte des expériences acquises dans la période 2000-2006 dans l'élaboration des systèmes de suivi de la nouvelle période 2007-2013 ?

Recommandations / expériences acquises	Mesures de suivi ? (oui ou non)	Si oui : preuves ?

b) Rapports**Questions de contrôle :**

- Comment les autorités nationales arrivent-elles à répondre aux exigences prévues dans l'avenir pour les rapports nationaux d'évaluation de programmes et établies par les articles 67-68 Règlement CE n. 1083/2006 ?
- Comment les autorités nationales estiment-elles le rapport coûts/avantages des rapports annuels d'évaluation de programmes dans la nouvelle période ? (avantages= contribution apportée par les rapports annuels à l'efficacité et l'efficience de l'exécution des programmes des Fonds structurels.)

Conclusion :

Les auditeurs devraient évaluer si les systèmes nationaux de suivi de la période 2007-2013 observent les Règlements communautaires en vigueur et s'ils sont appropriés pour garantir un suivi et une évaluation adéquate de la contribution apportée réellement par les mesures aux objectifs prioritaires des Fonds structurels en matière de l'emploi et de l'environnement et pour tenir compte des expériences acquises dans les périodes de programmation précédentes.

Domaine clé II.5 : Participation des Comités de suivi à la programmation des nouvelles mesures des Fonds structurels

Question clé à examiner : Le Comité de suivi dans quelle mesure participe-t-il à la programmation du suivi et de l'exécution des nouvelles mesures et des procédures ?

Questions de contrôle :

- Comment les autorités nationales ont-elles intégré les Comités de suivi dans la programmation du suivi et de l'exécution des programmes lancés pendant la nouvelle période ?
- Comment les activités réalisées par les Comités de suivi ont-elles changé à la suite des nouveaux Règlements et des enseignements tirés du programme 2000-2006 ?

Conclusion :

Les auditeurs devraient évaluer si les Comités de suivi sont impliqués de façon adéquate dans la programmation des programmes de la nouvelle période. Ils devraient également mesurer l'incidence des enseignements de la période précédente sur la nouvelle période.