

Rapport au comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle des États membres de l'Union européenne et de la Cour des comptes européenne



concernant l'audit parallèle sur la contribution des Fonds structurels à la stratégie Europe 2020 dans les domaines de l'emploi et/ou de l'éducation

Sommaire

Synthèse	4
Conception des PO	4
Mise en œuvre des PO	7
I. Introduction	9
1. Contexte et objectif de l'audit	9
2. Thème d'audit	10
3. Méthodologie	13
II. Stratégie Europe 2020: objectifs et indicateurs pertinents.....	16
III. Constatations d'audit relatives à la conception des programmes opérationnels	19
1. Objectifs thématiques et priorités d'investissement	21
Constatations	22
Conclusions	23
2. Indicateurs, valeurs intermédiaires et valeurs cibles	25
Conclusions	28
3. Cadre de performance	31
Constatations	32
Conclusions	33
4. Suivi et évaluation	34
Constatations	35
Conclusions	38
5. Efficacité potentielle	40
Constatations	41
Conclusions	43
6. Événements d'actualité	44
Constatations	44

Conclusions	45
IV. Constatations d'audit concernant la mise en œuvre des programmes opérationnels dans le cadre de projets.....	46
1. Sélection des projets.....	48
Constatations.....	49
En ce qui concerne les critères de sélection définis par l'autorité de gestion	49
En ce qui concerne l'utilité de l'aboutissement des réalisations et des résultats	53
En ce qui concerne le critère «rapport coût-efficacité»	54
Conclusions	57
2. Mesure des résultats	58
Constatations.....	58
Conclusions	59
3. Premiers résultats atteints par les projets	59
Constatations.....	59
En ce qui concerne les premiers résultats	59
En ce qui concerne l'efficacité.....	60
En ce qui concerne le rapport coût-efficacité et le rapport coût-avantages .	61
Conclusions	62
V. Conclusion générale	64
Annexe	65

Synthèse

En 2015, le comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle (ISC) des États membres de l'Union européenne et de la Cour des comptes européenne a chargé le groupe de travail sur les Fonds structurels de poursuivre son examen des questions liées aux Fonds structurels et, plus particulièrement, de réaliser un audit parallèle sur «la contribution des Fonds structurels à la stratégie Europe 2020 dans les domaines de l'emploi et de l'éducation».

Le groupe de travail était constitué de 11 ISC; une autre ISC et la Cour des comptes européenne y participaient en qualité d'observateurs. L'audit parallèle avait pour objet d'examiner si les programmes opérationnels («PO») des Fonds structurels fournissent le cadre nécessaire pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et si les financements contribuent à leur réalisation. Il a porté sur les PO examinés recensés par les ISC participantes ainsi que sur une sélection de projets approuvés en rapport direct avec l'éducation et l'emploi. La comparaison des résultats nationaux visait à constater des similitudes ou des différences entre les États membres et à repérer des exemples de bonnes pratiques.

En conclusion, les ISC participantes s'accordent sur le fait que les PO permettent de soutenir la réalisation des grands objectifs d'Europe 2020 dans les domaines de l'emploi et de l'éducation. Il est toutefois trop tôt, à ce stade, pour confirmer que la mise en œuvre des PO dans le cadre de projets contribue effectivement à la réalisation de ces objectifs comme prévu. Les principales conclusions et recommandations sont les suivantes:

Conception des PO

- Dans l'ensemble, les PO ont été correctement préparés, malgré des faiblesses mineures. L'audit a révélé un accroissement de la complexité des règles qui régissent les Fonds structurels ainsi que des exigences relatives à l'établissement des PO au cours de cette période de programmation.

Nous recommandons à la Commission européenne (ci-après «la Commission») de tenir compte de ces problèmes, en particulier en simplifiant

le système d'objectifs, ainsi qu'en améliorant et en simplifiant les modèles pour les accords de partenariat et les PO.

- En règle générale, le système d'indicateurs et d'objectifs correspondants constitue une base solide facilitant l'évaluation des progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes. Cependant, les résultats d'audit font apparaître la nécessité d'une transparence, d'une adéquation et d'une facilité de gestion accrues des indicateurs, tant pour les indicateurs spécifiques aux programmes définis par les États membres que pour les indicateurs communs prévus dans les règlements spécifiques des Fonds.

Nous recommandons à la Commission d'évaluer la pertinence de l'ensemble d'indicateurs communs. Les États membres et la Commission devraient également examiner si toutes les informations recueillies sont nécessaires et si les obligations en matière de collecte des données peuvent être réduites. En outre, nous recommandons que les États membres justifient clairement le choix des indicateurs financiers, de réalisation et de résultat afin d'améliorer la transparence des PO.

- La mise en place du cadre de performance au cours de la période de financement 2014-2020 peut constituer une première étape menant à une orientation plus marquée vers les résultats. Toutefois, l'accent mis par la Commission sur les indicateurs financiers et de réalisation peut créer des incitations contreproductives.

Nous recommandons aux autorités de gestion de faire en sorte qu'un lien aussi étroit et immédiat que possible soit établi entre les indicateurs sélectionnés pour le cadre de performance et les résultats escomptés. Afin de renforcer l'orientation vers les résultats, les États membres et la Commission devraient collaborer étroitement lors de l'élaboration des règles relatives aux incitations financières au cours de la prochaine période de programmation.

- Les systèmes de suivi et d'évaluation en place dans les États membres ont été évalués comme étant généralement appropriés. Dans certains cas, le retard de fonctionnement peut notamment s'expliquer par l'adoption tardive des règlements d'exécution et des documents d'orientation de l'UE. L'audit a

permis de souligner que les évaluations *ex ante* sont un instrument clé pour améliorer la conception des PO.

La Commission et les États membres devraient veiller à ce que les règlements d'exécution pertinents de l'UE soient finalisés en temps utile avant le début de la période de programmation. En outre, les États membres devraient pouvoir réutiliser autant d'éléments de leurs systèmes nationaux de suivi en place que possible pour la nouvelle période. Nous recommandons aux autorités de gestion de porter une plus grande attention aux constatations et conclusions des évaluations *ex ante* lors de la conception des prochains PO. Nous recommandons aux autorités de gestion et aux États membres d'améliorer le suivi et l'évaluation, par exemple en utilisant les données statistiques nationales, le cas échéant.

- Dans la grande majorité des cas, les interventions proposées dans les PO suivent une logique d'intervention solide et sont donc considérées comme potentiellement efficaces. D'une manière générale, les principes directeurs régissant la sélection des projets sont suffisamment axés sur les résultats et contribuent à leur efficacité potentielle. Le critère de l'efficience n'a pas toujours été pris en considération de manière adéquate dans le processus de sélection.

Nous recommandons aux autorités de gestion de renforcer l'instrument de la logique d'intervention des Fonds structurels en précisant davantage les liens entre les actions et les résultats, et notamment la contribution aux objectifs spécifiques et aux grands objectifs. En outre, nous leur recommandons d'accorder plus d'attention au critère de l'efficience dans le cadre des principes directeurs régissant la sélection des projets.

- Les constatations de l'audit montrent la nécessité d'une adaptation des PO au cours de la période de programmation pour tenir compte de l'actualité. Toutefois, les conditions qui doivent être remplies pour apporter des modifications aux PO sont trop complexes pour répondre aux besoins des autorités de gestion dans la pratique.

Nous recommandons à la Commission de prendre en compte les simplifications des dispositions juridiques qui régissent la programmation

pour la prochaine période afin de permettre une adaptation plus souple des PO pour tenir compte de l'actualité.

Mise en œuvre des PO

- Étant donné que le nombre de projets évalués était faible, nous estimons qu'ils ne sont pas représentatifs de l'ensemble des projets approuvés. Néanmoins, les projets sélectionnés permettent de se faire une idée de la mise en œuvre des PO.
- Pour la quasi-totalité des projets évalués, l'autorité de gestion a défini des critères de sélection et d'attribution clairs qui sont, dans la plupart des cas — au moins partiellement — liés aux résultats escomptés de l'OP et aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Les bénéficiaires responsables de la préparation de projets satisfaisaient à ces critères. Dans la grande majorité des cas, ils ont également expliqué de manière adéquate ou à tout le moins dans une certaine mesure, comment les objectifs devaient être atteints. Le rapport coût-efficacité n'était pas toujours décrit comme un critère essentiel dans le processus de sélection.

Nous recommandons que les autorités de gestion mettent à profit les possibilités d'améliorer encore le processus de sélection, notamment en veillant à ce que:

- dans tous les cas, des critères de sélection et d'attribution clairs, qui soient liés aux résultats escomptés de l'OP et aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020, soient établis;
- tous les projets approuvés comportent une explication claire de la manière dont les objectifs du projet seront atteints;
- le concédant établisse un lien probant entre la sélection des projets et le PO, d'une part, et les grands objectifs de la stratégie Europe 2020, d'autre part.
- Les autorités de gestion ont pris des mesures afin de recueillir des données sur les résultats des projets et sur la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints. La manière dont les données sont recueillies varie selon l'État membre.

Nous recommandons aux autorités de gestion de veiller à ce que le concédant s'en tienne aux indicateurs fixés et n'adapte pas la mesure des réalisations et résultats aux informations fournies par le bénéficiaire. Des indicateurs de résultat des projets transparents et non équivoques ainsi que des procédures pour les mesurer sont indispensables.

- Il est difficile à ce stade de tirer des conclusions sur les premiers résultats, l'efficacité et l'efficience des projets évalués, bon nombre d'entre eux étant encore en cours. Il n'est pas encore possible de déterminer si les activités contribueront à la stratégie Europe 2020 et apporteront une valeur ajoutée européenne.

Nous recommandons aux autorités de gestion de veiller à ce que l'accent reste mis sur les PO et les grands objectifs de la stratégie Europe 2020 lorsque des modifications sont apportées a posteriori aux critères de sélection et d'attribution des projets, et de réduire la subvention en cas de non-respect des objectifs fixés. Lors de l'évaluation des résultats, elles devraient en particulier s'attacher à établir des liens entre les résultats des projets et les objectifs du PO, d'une part, et les grands objectifs de la stratégie Europe 2020, d'autre part.

I. Introduction

1. Contexte et objectif de l'audit

En 2010, la stratégie Europe 2020 a été lancée en vue de créer les conditions d'une croissance intelligente, durable et inclusive au cours des dix années suivantes. Selon le règlement (UE) n° 1303/2013 portant dispositions communes (ci-après le «RDC»), les Fonds structurels et d'investissement européens (ci-après les «Fonds ESI») sont appelés à jouer un rôle important dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. L'Union européenne (ci-après «l'UE») a budgétisé un montant de 454 milliards d'euros pour les Fonds ESI pour la période 2014-2020. Cela signifie que plus de la moitié des financements de l'UE sont acheminés par l'intermédiaire des Fonds ESI. Sur ce montant de 454 milliards d'euros, 349 milliards représentent l'enveloppe allouée au Fonds social européen (FSE), au Fonds européen de développement régional (FEDER), à l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) et au Fonds de cohésion (le FC).

Dans ce contexte, le comité de contact des institutions supérieures de contrôle (ISC) a chargé, en 2015, le groupe de travail sur les Fonds structurels de procéder à une analyse de la contribution de ces Fonds à la stratégie Europe 2020 dans les domaines de l'éducation et de l'emploi. Cette approche est en accord avec l'initiative de la Commission européenne (ci-après «la Commission») intitulée «Budget axé sur les résultats», qui vise à maximiser l'efficacité du budget de l'Union dans le soutien à la croissance, à l'emploi et à la stabilité sur tout le territoire de l'Europe et au delà.

En substance, l'audit a consisté à examiner si les programmes opérationnels (ci-après «PO») des Fonds structurels fournissent le cadre nécessaire pour atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020 et si les financements à cet effet contribuent à leur réalisation. À cette fin, la question d'audit principale était:

«Les interventions du FSE et du FEDER ont-elles été conçues et mises en œuvre pour contribuer de manière efficace à la stratégie Europe 2020 dans les domaines de l'emploi et de l'éducation, et, dans l'affirmative, les premiers résultats vont-ils dans ce sens?».

Cet audit a été réalisé en parallèle par les ISC de 11 États membres, à savoir, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Italie, la Lettonie, Malte, les

Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie et la Finlande. La Cour des comptes européenne et l'ISC de Bulgarie y participaient en qualité d'observateurs. Le groupe restreint était composé des ISC d'Allemagne (présidence), de Malte et des Pays-Bas.

L'audit parallèle a porté sur les PO examinés recensés par les ISC participantes ainsi que sur des projets approuvés en rapport direct avec l'éducation et l'emploi.

La comparaison des résultats nationaux visait à constater des similitudes ou des différences entre les États membres et à recenser des exemples de bonnes pratiques. Ces bonnes pratiques ne sont pas nécessairement applicables à tous les États membres et sont destinées à refléter les enseignements tirés répertoriés par les ISC.

2. Thème d'audit

Les 11 ISC participant au groupe de travail ont réalisé des examens détaillés de leurs PO des Fonds structurels respectifs afin de déterminer s'ils étaient susceptibles de contribuer aux objectifs de la stratégie Europe 2020. De plus, huit des ISC participantes ont examiné un échantillon de projets approuvés pour vérifier la conformité de ceux-ci avec les modalités des PO respectifs et analysé les critères d'éligibilité et de sélection appliqués¹. L'audit parallèle, qui couvrait la période allant de 2014 à la mi-2016, a porté sur deux Fonds structurels: le FSE et le FEDER.

Compte tenu des objectifs fixés, cinq ISC ont audité des PO du FEDER et du FSE, tandis que les six autres ont contrôlé exclusivement des PO du FSE. Les fonds de l'UE couverts par l'audit représentaient 12,8 milliards d'euros pour le FSE et 1,8 milliard d'euros pour le FEDER, soit respectivement 28 % et 1,7 % du montant alloué au titre de ces Fonds aux États membres ayant participé à cet audit parallèle. Le tableau 1 présente le financement alloué au FSE, au FEDER, au FC et à l'IEJ, ainsi que les PO examinés dans les États membres participants.

¹ L'ISC d'Italie a également sélectionné des projets, mais n'a pas procédé à une analyse, étant donné que les projets en étaient à un stade précoce de leur mise en œuvre.

Tableau 1: Fonds de l'UE disponibles pour la période 2014-2020 et audités dans les États membres participants

	Fonds de l'UE disponibles pour la période 2014-2020 - en milliers d'euros -				Fonds de l'UE couverts par l'audit - en milliers d'euros (pourcentage) – ^a	
	FSE	FEDER	FC	IEJ	FSE	FEDER
République tchèque	3 416 403	11 940 690	6 258 925	27 200	1 249 887 (36,6 %)	1 421 309 (11,9 %)
Danemark	206 616	206 616	-	-	116 345 (56,3 %)	68 002 (32,9 %)
Finlande	515 357	789 099	-	-	497 304 (96,5 %)	0
Allemagne	7 495 616	10 773 843	-	-	2 581 747 (34,4 %)	0
Italie	9 900 879	20 650 353	-	1 135 022	2 666 244 (26,9 %)	0
Lettonie	609 545	2 401 252	1 349 415	58 022	232 752 (38,2 %)	277 461 (11,6 %)
Malte	105 893	384 354	217 742	-	90 740 (85,7 %)	26 905 (7 %)
Pays-Bas	507 318	507 318	-	-	487 025 (96 %)	33 216 (6,5 %)
Pologne	13 192 164 ^b	40 213 870	23 207 989	-	1 641 657 (12,4 %)	0
Portugal	7 543 112	10 776 916	2 861 742	160 772	2 753 124 (36,5 %)	0
Slovaquie	2 167 595	7 360 295	4 168 251	72 175	458 747 (21,2 %)	0
Total	45 660 498	106 004 606	38 064 064	1 453 191	12 775 572 (28 %)	1 826 893 (1,7 %)

Source: rapports par pays et données de la Commission.

Notes:

- a. Hors assistance technique.
- b. Ce montant est tiré de l'accord de partenariat polonais.

L'affectation des Fonds structurels facilite la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. À cette fin, les actions cofinancées par les Fonds structurels devraient être axées sur le soutien des objectifs thématiques communs (ci-après «OT») étroitement liés aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Ces OT sont définis à l'article 9 du RDC. Ce règlement définit 11 OT, dont deux (le 8 et le 10) sont directement liés à l'emploi et à l'éducation, tandis que le 9 est indirectement lié à ces domaines:

- a. OT 8: Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre;
- b. OT 9: Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination;
- c. OT 10: Investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie.

Le tableau 2 présente une vue d'ensemble des Fonds et des OT audités par les ISC participantes. L'OT lié à l'emploi a fait l'objet d'un audit par huit ISC, tandis que les OT en matière d'éducation et de réduction de la pauvreté ont été audités par sept ISC chacun. Quatre ISC ont audité les trois OT, trois ISC en ont audité deux, et les quatre autres ISC en ont audité un. L'ISC du Danemark a également contrôlé l'OT 3 de son PO national relevant du FEDER, qui était lié à la création d'emploi. En outre, l'ISC de la République tchèque a examiné un PO qui était principalement axé sur l'éducation. Dans ce cadre, elle a contrôlé le PO dans son intégralité, y compris l'OT 1, compte tenu de son lien indirect avec le grand objectif en matière d'éducation.

Tableau 2: Étendue de l'audit (Fonds et OT)

	Nombre de PO audités ^a		OT couverts par l'audit			Divers
	FSE (+IEJ)	FEDER	OT 8 (emploi)	OT 9 (réduction de la pauvreté)	OT 10 (éducation)	
République tchèque	1	1	-	✓	✓	OT 1
Danemark	1	1	✓	✓	-	OT 3
Finlande	1	0	✓	✓	✓	-
Allemagne	1	0	✓	✓	✓	-
Italie	5	0	✓	-	-	-
Lettonie	1	1	-	-	✓	-
Malte	1	1	✓	✓	✓	-
Pays-Bas	1	1	✓	✓	-	-
Pologne	3	0	✓	-	-	-
Portugal	2	0	✓	✓	✓	-
Slovaquie	1	0	-	-	✓	-
Total	18	5	8	7	7	2

Source: rapports par pays.

Note:

- a. En ce qui concerne certains États membres, quelques PO correspondaient à plusieurs Fonds. Dans le cas de la République tchèque et de la Lettonie, les ISC ont audité un PO relevant à la fois du FSE et du FEDER.

À la suite d'un réexamen de leurs PO respectifs, huit ISC ont effectué une analyse d'un échantillon de projets approuvés. Alors que les ISC étaient censées constituer un échantillon de six projets pour chaque Fonds examiné, cela n'a pas toujours été possible, car le nombre de projets approuvés était faible dans certains cas. Le tableau 3 montre que le nombre de projets approuvés a varié considérablement entre les États membres, allant de 2 à 2 471. Le montant moyen des dépenses qu'il était prévu de consacrer à ces projets variait aussi

selon les États membres, allant d'environ 67 000 euros à 4,5 millions d'euros. Le montant moyen des dépenses qu'il était prévu de consacrer aux projets sélectionnés en vue de l'examen s'élevait à plus de 2 millions d'euros par projet, notamment en raison de la sélection de projets d'une grande importance.

Tableau 3: Projets approuvés au 30 juin 2016 (hors cofinancement national)

	Projets approuvés	Valeur des projets approuvés (en milliers d'euros)	Projets audités				Valeur des projets audités (en milliers d'euros)
			OT 8	OT 9	OT 10	OT 3	
République tchèque	37	131 111	-	-	-	-	0
Danemark	93	106 700	2	1	-	3	13 540
Finlande	719	85 974	3	1	3	-	3 198
Allemagne	1 885	874 352	2	1	3	-	22 698
Italie	900	-	-	-	-	-	-
Lettonie	2	8 925	-	-	2	-	8 925
Malte^a	6	22 122	2	-	4	-	22 122
Pays-Bas	2 471	166 143 ^b	6	6	-	-	36 116 ^b
Pologne	1 021	530 193	11	-	-	-	8 243
Portugal	1 381	1 568 323	6	6	8	-	97 453
Slovaquie	-	-	-	-	-	-	-
Total	8 515	3 493 843	32	15	20	3	212 295

Source: rapports par pays.

Notes:

- a. Dans le cas de Malte, la date butoir a été reportée au 30 novembre 2016.
- b. La valeur de l'un des projets approuvés n'a pas pu être fournie par l'autorité de gestion.

3. Méthodologie

Les travaux de recherche menés par les ISC ont comporté un examen de la littérature relative aux Fonds audités, une analyse approfondie du cadre juridique applicable, ainsi que la collecte de la documentation particulièrement pertinente dans le contexte national. Les documents examinés dans ce contexte incluaient la stratégie Europe 2020, les documents d'orientation relatifs aux priorités d'investissement, le cadre de performance, ainsi que des documents liés à l'application du cadre juridique dans les États membres. La législation applicable relative aux différents éléments des PO présentait un intérêt dans le cadre du présent audit. Le cadre juridique comprenait le RDC, ainsi que les règlements spécifiques relatifs au FSE et au FEDER.

Pour répondre aux objectifs de l'audit, le groupe de travail a établi un questionnaire qui a servi de base aux ISC pour réaliser l'audit parallèle. À cet

effet, huit des ISC participantes ont transmis ce questionnaire à leur autorité de gestion respective, tandis que dans le cas de trois ISC (République tchèque, Danemark et Lettonie), l'audit a reposé sur une analyse des documents officiels relatifs aux PO audités. Le questionnaire avait tout d'abord pour objectif d'extraire les informations générales et financières sur les PO dans le contexte plus large des Fonds structurels. En deuxième lieu, il visait à déterminer si les PO ont été établis d'une manière susceptible de contribuer aux grands objectifs en matière d'éducation et d'emploi. Enfin, l'enquête portait également sur des aspects relatifs à la mise en œuvre des PO.

À la suite de la transmission des documents par les différentes autorités de gestion, la plupart des ISC ont mené des entretiens avec leur autorité de gestion nationale afin d'obtenir les précisions nécessaires. Trois ISC (Lettonie, Pays-Bas et Finlande) ont également conduit des entretiens avec des représentants des organismes intermédiaires concernés.

Un échantillon de projets approuvés a été analysé, notamment au regard de la mise en œuvre des PO. Dans la mesure du possible, les ISC devaient sélectionner six projets approuvés pour chaque Fonds audité, en fonction de leur importance relative et de l'état d'avancement des projets. Les projets faisant partie de l'échantillon n'ont pas été considérés comme représentatifs de l'ensemble des projets approuvés. Sur les ISC participantes, huit ont contrôlé la mise en œuvre des PO. Les trois autres (République tchèque, Italie et Slovaquie) se sont abstenues, estimant qu'à ce stade du processus, il était trop tôt pour le faire. Différentes approches ont été adoptées par les ISC pour l'analyse des projets, qui variaient d'un examen de la documentation fournie par l'autorité de gestion à des visites sur place dans les locaux des bénéficiaires.

Une approche standard a été adoptée par les ISC participantes en ce qui concerne les critères appliqués pour l'évaluation des PO. Cette approche a aussi été utilisée pour l'établissement du rapport de synthèse (voir tableau 4). Bien que cette approche ait permis un certain degré de normalisation, une marge d'appréciation a été laissée aux ISC dans l'application des critères.

Tableau 4: Critères d'évaluation

Explication	Critères d'évaluation
Aucune explication	Le PO et/ou d'autres documents n'expliquent pas pourquoi l'autorité de gestion a pris cette décision.
Quelques éléments d'explication	Le PO et/ou d'autres documents fournissent une explication.
Explication fournie	Une explication détaillée est fournie dans le PO et/ou d'autres documents, qui est (partiellement) étayée par des éléments probants (enseignements tirés, études, évaluations, rapports, données statistiques, etc.). Néanmoins, l'ISC considère que l'explication pourrait être plus étayée.
Explication adéquate	Une explication détaillée est fournie dans le PO et/ou d'autres documents, qui est (partiellement) étayée par des éléments probants (enseignements tirés, études, évaluations, rapports, données statistiques, etc.).

II. Stratégie Europe 2020: objectifs et indicateurs pertinents

La stratégie Europe 2020 vise à remédier aux faiblesses structurelles de l'Europe, faisant ainsi de l'UE une économie intelligente, durable et inclusive avec des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale. Le document de stratégie définit cinq grands objectifs qui doivent être atteints dans l'ensemble de l'UE d'ici 2020, dans les domaines de l'emploi, de la recherche et du développement, du climat, de l'éducation et de la pauvreté.

Le présent audit parallèle a été centré sur l'emploi et l'éducation, les grands objectifs n°s 1 et 4 étant considérés comme directement pertinents. Le grand objectif n° 5, qui a trait à la pauvreté, a également été considéré comme faisant partie intégrante de cet audit dans la mesure où il porte sur l'emploi et l'éducation, en particulier en ce qui concerne la promotion de l'inclusion active et la création d'opportunités pour tous (voir tableau 5).

Tableau 5: Vue d'ensemble des grands objectifs examinés

Grands objectifs de la stratégie Europe 2020	Indicateurs à l'échelle de l'UE
1. Emploi	Garantir un emploi pour 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans.
4. Éducation	Ramener le taux d'abandon scolaire à moins de 10 %. Porter à 40 % au moins le pourcentage de personnes entre 30 et 34 ans qui détiennent un diplôme de l'enseignement supérieur.
5. Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	Réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour déterminer la pertinence des grands objectifs dans l'ensemble de l'UE, une bonne compréhension de leurs définitions telles qu'adoptées par la Commission est essentielle. Les principaux termes sont définis comme suit:

- a. taux d'emploi — rapport entre le nombre de personnes occupées et le total de la population comparable en âge de travailler;
- b. jeune ayant quitté prématurément l'éducation et la formation — personne âgée entre 18 et 24 ans n'ayant pas dépassé l'enseignement secondaire et ne poursuivant ni études ni formation complémentaires;

- c. classification internationale type de l'éducation (CITE) — un système de classification utilisé pour déterminer le niveau d'enseignement supérieur, dans lequel l'enseignement supérieur correspond aux niveaux 5 à 8;
- d. taux de risque de pauvreté — la part des personnes ayant un revenu disponible équivalent² inférieur au seuil de 60 % du revenu disponible équivalent médian national.

Afin de faciliter l'adoption de la stratégie Europe 2020, la Commission a proposé que les objectifs à l'échelle de l'UE soient transposés en trajectoires et en objectifs nationaux, conçus en fonction de la situation particulière de chaque État membre. À cet égard, les objectifs nationaux peuvent différer de ceux fixés au niveau de l'UE. Dans son état des lieux de la stratégie Europe 2020 de mars 2014, la Commission constatait que les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 ont été variables et que la crise a eu un impact très net, en particulier sur l'emploi et les niveaux de pauvreté. Par ailleurs, la crise a freiné les progrès réalisés pour atteindre la plupart des autres objectifs et accru les écarts de performance entre les États membres dans plusieurs domaines.

Le présent audit a consisté à examiner les objectifs fixés par les pays des ISC participant. L'examen des objectifs nationaux en matière d'emploi, d'éducation et de pauvreté a permis de mettre au jour les écarts le plus manifestes par rapport aux définitions des grands objectifs de la stratégie Europe 2020 dans les États membres dont les ISC participent à l'audit³:

- a. Trois différences ont été relevées en ce qui concerne le taux de jeunes quittant prématurément l'école: l'une des ISC (Finlande) a constaté que ce pourcentage était fondé sur le nombre de personnes âgées de 18 à 24 ans qui n'étaient titulaires que d'un diplôme de niveau élémentaire et ne suivaient pas de formation diplômante. Dans le cas d'un autre État membre (Pays-Bas), les personnes ayant seulement achevé le plus bas niveau d'enseignement professionnel étaient considérées comme des jeunes ayant quitté

² La mise à équivalence fait référence à l'ajustement des revenus d'un ménage en fonction de sa taille et de sa composition afin de permettre la comparaison des revenus de l'ensemble des ménages.

³ Cette liste n'est pas exhaustive. Elle expose en détail les écarts par rapport aux objectifs de la stratégie Europe 2020 qui ont été le plus manifestes.

prématulement l'école. Enfin, une autre ISC (Lettonie) a indiqué que ce pourcentage était basé sur le nombre de personnes ayant, au mieux, terminé l'enseignement primaire.

- b. Une différence a été relevée en ce qui concerne les diplômes de l'enseignement supérieur: une ISC (Allemagne) a fait observer que la définition nationale incluait des personnes titulaires d'un diplôme de niveau 4 de la CITE.
- c. Une différence a été constatée par rapport à l'objectif relatif à la pauvreté et/ou à l'exclusion sociale: une ISC (Danemark) a indiqué que cet objectif était fondé sur les ménages qui se trouvent en situation de sous-emploi.

III. Constatations d'audit relatives à la conception des programmes opérationnels

Chaque État membre était tenu d'élaborer et de mettre en œuvre un accord de partenariat pour la période de programmation 2014-2020 couvrant les Fonds ESI. Ces accords, négociés avec la Commission, fixent les objectifs stratégiques globaux des États membres pour les Fonds. Les États membres ont sélectionné des objectifs thématiques et des priorités d'investissement, tout en tenant compte des aspects et des besoins qui leur étaient propres⁴.

En outre, les États membres ont dû élaborer des PO pour des fonds spécifiques ou multi-fonds. Dans ces programmes, les priorités d'investissement et les objectifs des accords de partenariat sont ventilés par actions. Le RDC prévoit des exigences précises concernant le contenu des PO afin de faciliter la présentation d'une logique d'intervention cohérente pour satisfaire les besoins recensés, élaborer un cadre d'évaluation de la performance et étayer la mise en œuvre efficace et efficiente des Fonds⁵. En outre, les conditions ex ante applicables qui sont définies dans le RDC et les règles spécifiques des Fonds doivent être respectées par les États membres afin de garantir l'utilisation efficace et efficiente des Fonds⁶.

Les PO se composent d'axes prioritaires, chacun correspondant à un OT et comprenant une ou plusieurs priorités d'investissement (voir figure 1)⁷. En particulier, les PO établissent une justification du choix des OT, des priorités d'investissement et des dotations financières correspondantes.

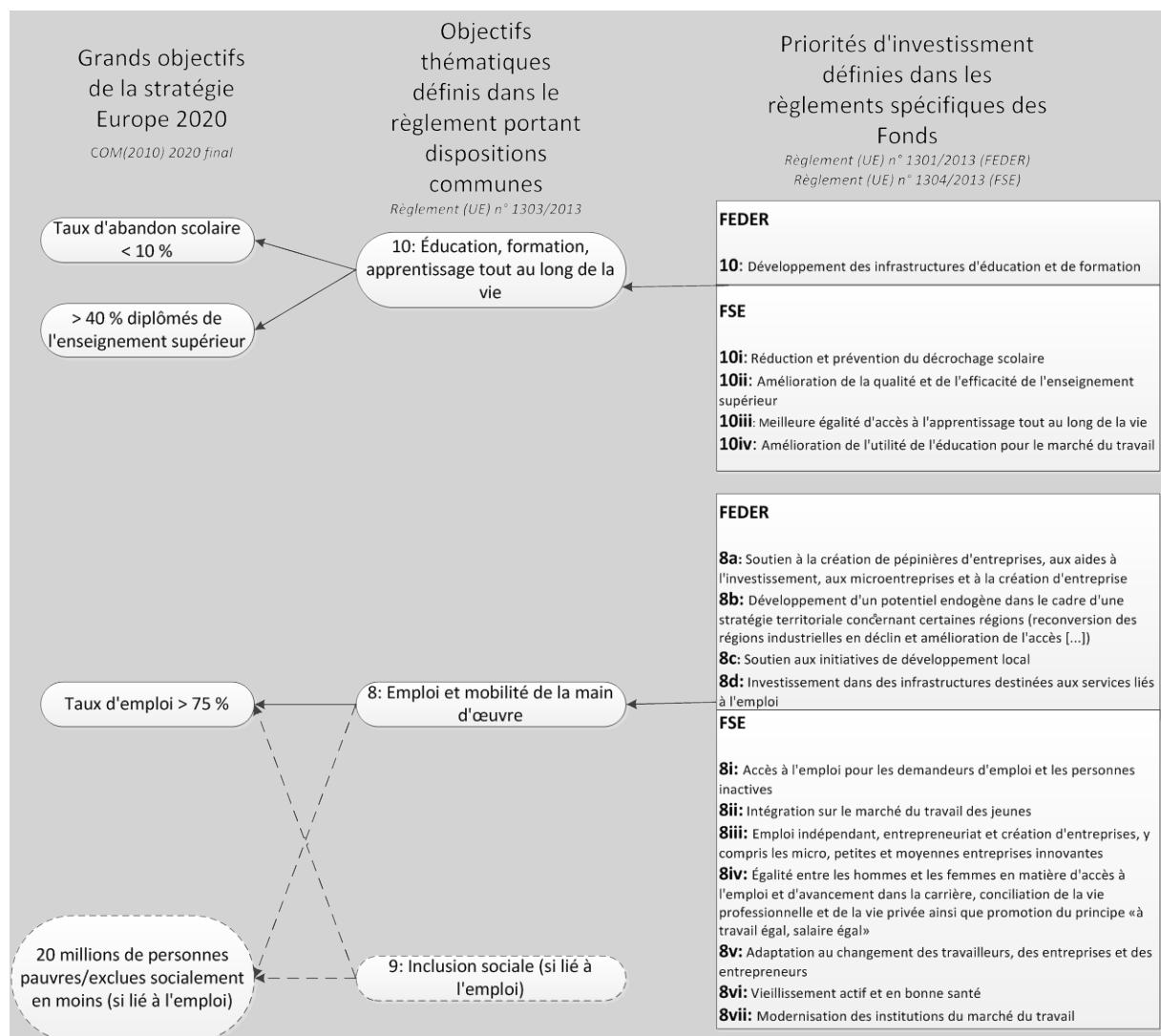
⁴ Articles 14 et 15 du RDC.

⁵ Considérant 88 du RDC.

⁶ Article 19 et annexe XI du RDC.

⁷ Article 96, paragraphe 1, du RDC.

Figure 1: Lien entre les grands objectifs, les objectifs thématiques et les priorités d'investissement⁸



Cela doit être fait au regard de l'accord de partenariat, sur la base des besoins régionaux et, le cas échéant, nationaux⁹. En outre, pour évaluer l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme, les États membres ont dû établir des indicateurs de réalisation pour les opérations¹⁰ soutenues ainsi que des indicateurs de résultat pour chaque priorité d'investissement.

⁸ Certaines priorités d'investissement de l'OT 9 sont indirectement liées à l'emploi ou à l'éducation; voir par exemple article 3, paragraphe 1, point b), sous i), du règlement (UE) n° 1304/2013: *L'inclusion active, en vue de promouvoir l'égalité des chances, la participation active et une meilleure aptitude à l'emploi*.

⁹ Article 96, paragraphe 2, du RDC.

¹⁰ Le RDC utilise principalement le terme «opérations». L'article 2 du règlement définit une opération comme «un projet, un contrat, une action ou un groupe de projets sélectionné par les autorités de gestion des programmes concernés ou

Le présent chapitre traite des questions de savoir si:

- les PO sont bien préparés;
- les indicateurs sont appropriés;
- le système de suivi est suffisant;
- les mesures/interventions des PO sont susceptibles de contribuer aux résultats escomptés desdits programmes;
- les résultats peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 pour l'emploi et/ou l'éducation.

1. Objectifs thématiques et priorités d'investissement

En œuvrant à la réalisation des résultats des grands objectifs de la stratégie Europe 2020, la Commission a établi une approche thématique du financement structurel. À cette fin, le présent audit parallèle a comporté l'examen des PO audités par les ISC en vue de déterminer si ces derniers étaient susceptibles de contribuer à la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020. À cet égard, l'audit a visé à déterminer si les besoins régionaux et nationaux, les recommandations par pays et celles du Conseil, ainsi que les risques et les défis, ont été dûment pris en considération et expliqués dans les PO audités.

Bonnes pratiques: Finlande et Lettonie

Sur la base de leur expérience acquise dans le cadre de la période de programmation précédente, les États membres ont décidé d'adapter le nombre de PO à concevoir.

L'ISC de Finlande a indiqué qu'un seul OP avait été élaboré, contre quatre pour la période de programmation précédente. La décision de n'avoir qu'un PO a offert à l'État membre une plus grande flexibilité, tout en lui permettant de se concentrer sur les domaines nécessitant une attention particulière. En conséquence, les objectifs du PO sont d'un niveau plus général, qui a ensuite été adapté aux besoins régionaux, en collaboration avec l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires. Bien que cette approche ait pu engendrer un travail supplémentaire pour les organismes intermédiaires en raison de la responsabilité partagée, l'ISC a indiqué que l'expertise de ces derniers contribuait positivement à la qualité globale des projets.

C'est également le cas de la Lettonie, où un seul PO a été élaboré au cours de cette période de planification, contre trois pour la période de programmation précédente. En outre, la Lettonie n'a mis en place qu'une seule institution de coopération pour cette période de programmation. Cette institution assure la supervision et le contrôle de la mise en œuvre des projets, ainsi que le suivi de la réalisation des objectifs et des indicateurs de réalisation des projets.

sous leur responsabilité, qui contribue à la réalisation des objectifs d'une ou de plusieurs priorités (...)».

Constatations

Les ISC participantes ont indiqué que, de manière générale, une explication adéquate des critères susmentionnés a été fournie dans les PO. Cependant, certains éléments ont été mis en évidence dans les rapports par pays. Les principales questions soulevées, qui ne concernent que quelques ISC, sont exposées ci-après:

- a. L'autorité de gestion aurait pu faire référence à des statistiques plus élaborées (Finlande).
- b. Des insuffisances ont été constatées dans certains cas. Par exemple, les descriptions de trois des 18 objectifs spécifiques ne fournissaient pas d'une évaluation détaillée des problèmes et des besoins (Lettonie).
- c. Les objectifs spécifiques n'étaient pas toujours étayés par une analyse approfondie et par des éléments probants correspondant à tous les thèmes abordés (Pays-Bas).
- d. Un certain nombre d'axes prioritaires n'avaient pas directement trait aux recommandations par pays et à celles du Conseil (Danemark). Toutefois, il convient de noter que ces recommandations portent sur un petit nombre de domaines de préoccupation au sein de chaque État

Bonnes pratiques: Danemark et Allemagne

Les ISC du Danemark et d'Allemagne ont indiqué qu'une analyse socio-économique a été réalisée en vue de recenser les défis liés à la croissance. L'ISC d'Allemagne a fait observer que l'autorité de gestion avait étudié l'évolution des données, l'avait comparée à celle enregistrée dans d'autres États membres, et avait analysé les disparités qui en étaient ressorties.

Cette analyse a servi de base à l'élaboration des objectifs spécifiques, des résultats escomptés, ainsi que d'un système d'indicateurs. La dernière étape a été réalisée dans le cadre d'ateliers organisés avec les services responsables des programmes relevant de chaque axe prioritaire, ce qui a été considéré comme apportant une valeur ajoutée au PO.

En général

D'une manière générale, il a également été fait référence aux rapports nationaux, aux documents de stratégie nationaux, aux enquêtes sur les forces de travail, aux plans de mise en œuvre de certaines grandes villes, ainsi qu'à l'expérience tirée de la période de programmation précédente.

Bonnes pratiques: Malte

À Malte, un comité de coordination interministériel a été mis en place pour la période de programmation 2014-2020. Ce comité est chargé d'assurer l'optimisation des ressources, tout en s'efforçant de réduire le risque de chevauchement ou de duplication des efforts en fournissant des orientations sur la délimitation entre les différents fonds et programmes.

Il est assisté par des sous-comités sectoriels qui traitent différents objectifs thématiques. Chaque sous-comité sectoriel a été créé en vue d'apporter une contribution et un soutien au comité de coordination interministériel pour la fourniture d'informations et d'orientations stratégiques dans le cadre du processus de programmation pour la période 2014-2020.

Slovaquie

Un organe central de coordination a été chargé de l'élaboration de l'accord de partenariat ainsi que de la coordination entre les autorités en ce qui concerne la gouvernance des Fonds ESI.

membre. Par conséquent, l'allocation des fonds à des domaines autres que ceux spécifiquement mentionnés dans les recommandations est acceptable.

- e. Certaines des recommandations par pays et des recommandations du Conseil n'ont été prises en compte que de manière indirecte par l'autorité de gestion (Allemagne).

L'audit parallèle a également étudié la manière dont les priorités nationales ont été dégagées. À cet égard, un certain nombre de mesures ont été prises par les États membres des ISC participantes, dont certaines ont fourni des exemples de bonnes pratiques.

Conclusions

Dans l'ensemble, nous constatons que les PO ont été élaborés en s'appuyant sur l'examen approfondi des priorités, des risques et des enjeux nationaux. En conséquence, la plupart des ISC ont déclaré que les PO tenaient clairement compte des besoins nationaux, des recommandations du Conseil et des risques et défis recensés.

Une compréhension uniforme des indicateurs européens et nationaux concernant les grands objectifs de la stratégie Europe 2020 est une condition préalable au soutien efficace de ces objectifs au moyen d'un cofinancement par les Fonds structurels. Si cette condition n'est pas remplie, les fonds ne sont pas toujours affectés aux domaines où ils sont le plus nécessaires.

Dans des cas particuliers, l'autorité de gestion aurait pu prendre davantage en considération les recommandations par pays et celles du Conseil qui étaient pertinentes lors de la sélection des OT et des priorités d'investissement.

Concernant la conception des PO, les autorités de gestion formulent les observations ci-après, qui nous paraissent importantes:

- a. Le nombre d'exigences relatives à l'établissement des PO a sensiblement augmenté au cours de la période de programmation actuelle. Cela est principalement imputable aux éléments suivants:
 - i. une meilleure intégration des politiques structurelles et de cohésion dans les stratégies, et la coordination des politiques économiques de l'UE;

- ii. la nécessité d'une concentration thématique;
 - iii. la mise en place d'un cadre de performance lié à des sanctions qui rend nécessaire l'affectation de la totalité des fonds de soutien (à l'exclusion de la réserve de performance) dès le début de la période de programmation.
- b. La prise en compte appropriée des éléments nouveaux découlant des actes délégués en ce qui concerne le financement s'est avérée problématique, malgré une approche de gestion partagée. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les règles régissant les instruments financiers, dont la complexité a été considérée contreproductive.

Recommandations

Nous formulons les recommandations ci-après à l'intention des **autorités de gestion**:

- a. veiller à ce que les priorités soient étayées par des statistiques solides;
- b. faire en sorte que les objectifs spécifiques énoncés dans les PO soient corroborés par une analyse détaillée des problèmes et des besoins.

Nous recommandons à la **Commission** de s'efforcer de mettre en place:

- c. un système simplifié d'objectifs, dans lequel les différents niveaux d'objectifs sont réduits à un minimum;
- d. des modèles d'accord de partenariat et de PO améliorés afin d'éviter les répétitions;
- e. des modèles simplifiés pour les programmes de moindre volume financier;
- f. une approche plus simple permettant de combiner des priorités d'investissement relevant de différents objectifs thématiques.

2. Indicateurs, valeurs intermédiaires et valeurs cibles

Avec les règlements spécifiques des Fonds, le RDC définit un système d'indicateurs et d'objectifs correspondants (valeurs intermédiaires pour 2018 et valeurs cibles pour 2023) devant être intégrés dans les PO. Ce système vise à faciliter l'évaluation des progrès de la mise en œuvre des programmes, ces indicateurs formant la base du suivi, de l'évaluation et de l'examen des performances.

Ces indicateurs comprennent:

- des indicateurs financiers relatifs aux dépenses allouées;
- des indicateurs de réalisation relatifs aux opérations soutenues;
- des indicateurs de résultats relatifs à la priorité concernée¹¹.

Pour chacun des Fonds, les règlements spécifiques correspondants définissent une liste d'indicateurs communs¹². En ce qui concerne le FSE, les indicateurs

¹¹ Article 27, paragraphe 4, du RDC.

¹² Annexe I des règlements spécifiques des Fonds.

communs correspondent à l'ensemble minimal d'indicateurs à utiliser pour chaque PO¹³. En ce qui concerne le FEDER, les indicateurs communs doivent être utilisés chaque fois que cela s'avère approprié¹⁴. Les États membres peuvent compléter les indicateurs communs, le cas échéant, par des indicateurs spécifiques au programme¹⁵.

Constatations

En ce qui concerne les indicateurs financiers

Cinq ISC ont estimé que la répartition des fonds entre les différents axes prioritaires/priorités d'investissement n'était pas suffisamment motivée dans les PO respectifs (République tchèque: FSE/FEDER; Danemark: FSE; Allemagne: FSE; Lettonie: FSE/FEDER; Pays-Bas: FEDER). Une ISC a indiqué que les critères d'attribution et les raisons sous-jacentes n'étaient pas clairs (Danemark).

En ce qui concerne les indicateurs de réalisation et de résultat

Les ISC participantes ont indiqué que, d'une manière générale, les indicateurs de réalisation et de résultat avaient été correctement sélectionnés et décrits. Elles ont estimé que l'expérience acquise au cours de la période de programmation précédente leur avait permis de définir des indicateurs et des valeurs réalisables et bien argumentés. Néanmoins, la plupart d'entre elles ont également relevé un certain nombre de faiblesses:

- a. Trois ISC ont indiqué que certains des **indicateurs communs** n'étaient pas pertinents au regard du contexte national (Danemark, Allemagne et Finlande). Une ISC a déclaré que

Bonnes pratiques:

Allemagne

L'élaboration d'indicateurs dans le cadre d'ateliers organisés avec les services responsables des actions relevant de chaque axe prioritaire pourrait favoriser leur adéquation et leur facilité de gestion.

Pays-Bas

Établir avec les bénéficiaires de projets des indicateurs davantage axés sur les résultats et des objectifs intermédiaires dans les accords de mise en œuvre peut permettre de compléter les indicateurs définis dans le PO et de favoriser leur adéquation et leur orientation vers les résultats.

¹³ Document d'orientation de la Commission européenne sur le suivi et l'évaluation de la politique européenne de cohésion (période de programmation 2014-2020) — FSE, juin 2015, n° 3.1.

¹⁴ Document d'orientation de la Commission européenne sur le suivi et l'évaluation (période de programmation 2014-2020) — FC et FEDER, mars 2014, n° 3.1.3. Considérant 14 du règlement relatif au FSE, considérant 18 du règlement relatif au FEDER et considérant 13 du règlement relatif au FC.

certains groupes cibles n'étaient guère représentés en raison des indicateurs communs (Finlande).

Exemple (Finlande):

L'indicateur de réalisation «Nombre de projets réalisés ou partiellement réalisés par les partenaires sociaux ou les organisations civiques» provient de la liste d'indicateurs communs. Toutefois, d'après le PO, le groupe cible est constitué de chômeurs de longue durée et de personnes qui ne font pas partie de la population active. Par conséquent, l'indicateur de réalisation sélectionné risque de ne pas fournir d'informations pertinentes.

Outre les indicateurs communs, les États membres ont défini des indicateurs spécifiques aux programmes. Certains des PO audités contenaient plusieurs dizaines d'indicateurs spécifiques aux programmes.

Exemples:

Le PO fédéral allemand du FSE 2014-2020 contient, en plus des indicateurs communs prévus, 26 indicateurs de résultat et huit indicateurs de réalisation spécifiques aux programmes. Le PO portugais du FSE (POISE) comprend 35 indicateurs de résultat spécifiques et 27 indicateurs de réalisation spécifiques. Le PO audité par l'ISC de la République tchèque comporte, pour la seule partie du PO financée par le FSE, 17 indicateurs de résultat spécifiques et 19 indicateurs de réalisation spécifiques.

- b. En raison de leur réglementation nationale relative à la protection des données, deux ISC ont éprouvé des difficultés à respecter leurs **obligations très détaillées en matière de collecte des données** aux fins de l'établissement de rapports sur les indicateurs (Allemagne et Finlande). Pour satisfaire à ces obligations, les participants au projet doivent fournir un certain nombre d'informations à caractère personnel.
- c. En particulier en ce qui concerne les indicateurs de réalisation, plusieurs ISC ont affirmé que certains indicateurs **couvrent plus d'une action** ou plus d'un groupe de personnes ayant des caractéristiques différentes (Danemark, Allemagne, Portugal et Finlande).

Exemple (Portugal):

L'indicateur de résultat «Participants aux actions dans le cadre de contrats locaux de développement social relevant de mesures actives en matière d'emploi ou de formation professionnelle» concerne un large éventail d'actions et de bénéficiaires.

- d. En particulier en ce qui concerne les indicateurs de résultat, certaines ISC ont indiqué que les indicateurs sont **fondés sur les résultats escomptés et l'autoévaluation** (Danemark, Italie et Portugal).

Exemple (Portugal):

Pour la priorité d'investissement «Lutte contre toutes les formes de discrimination et promotion de l'égalité des chances», le PO contient l'indicateur de résultat «Victimes ayant évalué positivement l'aide reçue».

e. Certaines ISC ont attiré l'attention sur l'exigence selon laquelle les **valeurs de référence**¹⁶ des indicateurs de résultat ne devraient pas être égales à zéro (Danemark, Pays-Bas/FSE). Selon les règlements spécifiques des Fonds, les valeurs de référence reposent sur les dernières données disponibles¹⁷. Les ISC ont indiqué que les autorités de gestion préféreraient fixer les valeurs de référence à zéro, dans la mesure où cela correspond à la situation actuelle des groupes cibles avant la mise en œuvre du programme.

Conclusions

Bien que, de manière générale, le système d'indicateurs constitue une bonne base de départ pour assurer un suivi, les résultats d'audit font apparaître la nécessité d'améliorer la transparence, l'adéquation et la facilité de gestion des indicateurs.

L'insuffisance des explications en ce qui concerne l'affectation des fonds entraîne un manque de transparence. Nous estimons, par conséquent, qu'il existe un risque que les fonds ne soient pas alloués en fonction des besoins réels, mais plutôt sur la base des financements disponibles ou des intérêts politiques.

Le groupe de travail reconnaît que les indicateurs communs permettent la comparabilité à l'échelle de l'Union. Néanmoins, le risque existe que les indicateurs sélectionnés ne soient pas toujours les plus appropriés. En outre, si ces indicateurs ne sont pas pertinents au regard du contexte national, il convient de définir des indicateurs spécifiques aux programmes. Toutefois, le nombre total d'indicateurs s'en trouve accru, ce qui pourrait se répercuter sur les obligations en matière de rapports.

Les obligations détaillées en matière de collecte de données affectent les participants aux projets qui doivent fournir des informations à caractère personnel, qui peuvent y voir une violation de leurs droits à la vie privée. Cela pourrait également avoir une incidence sur leur perception de l'UE.

¹⁶ Une valeur de référence correspond à la valeur d'un indicateur de résultat au début de la période de programmation (par exemple, le nombre de jeunes entreprises l'année en question pour une priorité qui vise à augmenter le nombre de jeunes entreprises dans une région donnée).

Article 5, paragraphe 1, du règlement relatif au FSE, article 6, paragraphe 3, du règlement relatif au FEDER, et article 5, paragraphe 3, du règlement relatif au FC.

Si les indicateurs couvrent plus d'une action ou plus d'un groupe de personnes ayant des caractéristiques différentes, les progrès en matière de mise en œuvre de ces actions ou les groupes cibles ne seront plus visibles.

Le groupe de travail estime que des indicateurs fondés exclusivement sur une appréciation subjective risquent d'entraîner une distorsion et une surestimation des résultats.

Parfois, les données nécessaires à la définition de la valeur de référence n'étaient pas disponibles. Dans ces cas de figure, l'exigence d'avoir des valeurs de référence qui ne sont pas fixées à zéro peut engendrer des efforts considérables pour obtenir les informations nécessaires.

Le groupe de travail est conscient du fait qu'il existe des exigences strictes en ce qui concerne la présentation des PO. Notre intention n'est pas de suggérer d'étoffer les PO, mais plutôt de faire en sorte que les informations qu'ils contiennent soient plus claires et plus concises.

Compte tenu des faiblesses mentionnées, nous avons formulé un certain nombre de recommandations à l'intention des autorités de gestion, des États membres et de la Commission.

Recommandations

Nous formulons les recommandations ci-après à l'intention des **autorités de gestion**:

- a. Une justification détaillée et fondée sur la demande de l'affectation des ressources aux axes prioritaires et aux priorités d'investissement pourrait améliorer la transparence des PO. L'autorité de gestion devrait au moins clarifier les critères sur la base desquels il a été procédé à l'affectation proportionnelle des fonds. En outre, il conviendrait de fournir des informations complémentaires sur le raisonnement sur lequel s'est fondée l'autorité de gestion pour définir les valeurs intermédiaires.
- b. Le choix des indicateurs de réalisation et de résultat devrait être explicitement justifié afin de garantir l'obtention d'informations précises et exactes sur les progrès accomplis en vue d'atteindre les résultats visés. Les indicateurs devraient être clairement documentés dans les PO respectifs.
- c. Les indicateurs de résultat fondés uniquement sur des appréciations subjectives telles que les autoévaluations devraient être évités.

Nous recommandons à la **Commission**:

- d. d'évaluer la pertinence de l'ensemble d'indicateurs communs;
- e. d'envisager d'approuver la fixation des valeurs de référence des indicateurs de résultat à zéro lorsque cela se justifie.

Nous adressons les recommandations suivantes à la **Commission** ainsi qu'aux **États membres**:

- f. La Commission et les États membres devraient analyser si tous les indicateurs communs et spécifiques aux programmes sont nécessaires et si leur nombre peut être réduit. Ils devraient se limiter à un nombre raisonnable d'indicateurs communs et spécifiques aux programmes.
- g. Pour des raisons de droit en matière de protection des données et de respect de la vie privée, l'obligation de conserver les données sur les différents participants devrait être réduite au minimum. La Commission et les États membres devraient examiner si toutes les informations recueillies sont nécessaires et si les obligations en matière de collecte des données peuvent être réduites.

h. Les autorités de gestion et la Commission devraient tenir compte des faiblesses mentionnées affectant les indicateurs lors de l'interprétation des valeurs mesurées pendant la période de programmation actuelle. Ces faiblesses sont à éviter au cours des périodes de programmation suivantes.

3. Cadre de performance

Le cadre de performance est l'un des outils grâce auxquels l'orientation vers les résultats des Fonds structurels pourra être atteinte¹⁸. Tous les PO doivent avoir un cadre de performance¹⁹. Ce cadre comprend des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles pour chaque axe prioritaire d'un programme opérationnel²⁰. Il s'agit d'un sous-ensemble de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles définies dans le PO. Les valeurs intermédiaires doivent être atteintes d'ici la fin de l'année 2018, et les valeurs cibles d'ici la fin de l'année 2023, respectivement. L'incapacité à atteindre ces valeurs peut donner lieu à des corrections financières²¹.

Figure 2: Format-type du cadre de performance

Priorité	Indicateur et unité de mesure, s'il y a lieu	Valeur intermédiaire pour 2018	Valeur cible pour 2023

Dans le cadre de performance, les progrès réalisés en vue d'atteindre les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles sont mesurés au moyen d'indicateurs financiers (par exemple les dépenses totales éligibles) et d'indicateurs de

¹⁸ Fiche d'orientation de la Commission sur le cadre et la réserve de performance de la période 2014-2020 (*Guidance fiche on performance framework review and reserve in 2014-2020*), version finale du 14 mai 2014, p. 4.

¹⁹ Préambule du règlement (UE) n° 1303/2013.

²⁰ Annexe II du règlement (UE) n° 1303/2013.

²¹ L'évaluation des valeurs intermédiaires en 2019 déterminera l'attribution de la réserve de performance et pourrait entraîner la suspension des paiements intermédiaires. L'évaluation des valeurs cibles sera effectuée en 2025 et pourrait donner lieu à des corrections financières.

réalisation (par exemple le nombre de participants à un programme). Un seul indicateur financier est sélectionné par priorité²², et le nombre d'indicateurs de réalisation devrait être aussi peu élevé que possible²³.

Les indicateurs de résultat ne doivent être utilisés que lorsque cela se justifie. Dans sa fiche d'orientation du 14 mai 2014, la Commission déclare que des indicateurs de résultat immédiat peuvent être utilisés dans le cadre de performance pour le FSE et l'IEJ étant donné qu'ils sont très étroitement liés à la personne ou à l'entité bénéficiant de l'aide et que les données sont par conséquent disponibles en temps utile. Pour tous les autres Fonds ESI, les indicateurs de résultat ne sont pas recommandés pour les cadres de performance²⁴. D'une manière générale, les indicateurs de résultat ne peuvent être utilisés dans le cadre des examens de la performance en 2019 et en 2024-2025 aux fins de l'article 22, paragraphes 6 et 7, du RDC (suspension des paiements intermédiaires, application de corrections financières).

Constatations

Toutes les ISC ont indiqué que des cadres de performance ont été établis pour les PO audités.

Toutes les ISC à l'exception de celle de Finlande ont déclaré que les indicateurs sélectionnés étaient jugés pertinents au regard des résultats. Toutefois, une ISC (Portugal) a fait observer que, si l'aboutissement des réalisations (par exemple, la participation à un programme) constituait une étape importante vers l'obtention de résultats, ces derniers dépendaient aussi d'autres facteurs en dehors de la sphère d'influence du PO (par exemple, l'engagement dont font preuve les participants). Une autre ISC (Pays-Bas/FEDER) a opéré une distinction entre les différents types d'indicateurs de réalisation et a souligné que certains d'entre eux étaient plus étroitement liés aux résultats que d'autres.

Trois ISC (Allemagne, Pologne et Slovaquie) ont explicitement affirmé que l'autorité de gestion avait donné suffisamment d'explications concernant la

²² À l'exception des priorités complexes.

²³ Fiche d'orientation de la Commission sur le cadre et la réserve de performance de la période 2014-2020 (*Guidance fiche on performance framework review and reserve in 2014-2020*), version finale du 14 mai 2014, p. 6.

²⁴ Fiche d'orientation de la Commission sur le cadre et la réserve de performance de la période 2014-2020 (*Guidance fiche on performance framework review and reserve in 2014-2020*), version finale du 14 mai 2014, p. 7.

sélection des indicateurs et les niveaux à atteindre d'ici 2018 dans des documents internes et/ou qu'elles avaient réussi à obtenir des informations sur la façon dont ils ont été calculés. Une ISC (Finlande) a toutefois fait observer que de plus amples explications sur le lien entre les réalisations du cadre de performance et les résultats étaient nécessaires. En particulier lorsque plusieurs priorités ont été retenues pour un axe prioritaire, il serait utile que l'autorité de gestion décrive les choix opérés lors de l'établissement du cadre de performance.

Huit ISC (République tchèque, Danemark, Allemagne, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Portugal et Finlande) ont déclaré que les cadres de performance examinés ne comportaient aucun indicateur de résultat.

Quatre ISC (République tchèque, Danemark, Pays-Bas et Finlande) ont signalé que le cadre de performance pourrait contribuer davantage à l'orientation vers les résultats des Fonds structurels, dans la mesure où il est fondé sur des indicateurs financiers et de réalisation. Les principales raisons invoquées pour expliquer l'omission des indicateurs de résultat dans le cadre de performance étaient que la Commission l'avait déconseillé et que les résultats ne se concrétisaient souvent qu'après la période de programmation.

Conclusions

La mise en place du cadre de performance au cours de la période de financement 2014-2020 peut constituer une première étape menant à une orientation plus marquée vers les résultats. L'accent mis par la Commission sur les indicateurs financiers et de réalisation dans le cadre de performance peut, toutefois, inciter à l'absorption et au décaissement rapides des fonds, plutôt que favoriser une véritable orientation vers les résultats. Les réalisations ne conduiront à des résultats que si le lien entre eux est suffisamment étroit.

Dans la logique du raisonnement de la Commission, il serait judicieux d'inclure des indicateurs de résultat dans le cadre de performance si les premiers résultats sont susceptibles de se concrétiser avant l'examen de la performance de 2019, et si les résultats sont étroitement liés aux opérations effectuées. Toutefois, il ressort du libellé du règlement (UE) n° 1303/2013 que, même lorsque les indicateurs de résultat ont été judicieusement choisis, ils ne sont pas liés à des répercussions financières, ce qui les rend moins attractifs.

Recommandations

Nous recommandons aux **autorités de gestion**:

- a. de sélectionner des indicateurs de réalisation pour le cadre de performance qui aient un lien aussi étroit et immédiat que possible avec les résultats escomptés;
- b. d'expliquer leur choix des indicateurs dans des documents d'accompagnement afin de favoriser la transparence du cadre de performance;
- c. d'inclure des indicateurs de résultat dans le cadre de performance conformément aux règles et réglementations nationales et de l'UE applicables ainsi qu'à la fiche d'orientation de la Commission.

En outre, nous recommandons que les services compétents dans les **États membres** travaillent en étroite collaboration avec la **Commission** lors de l'élaboration des règles et réglementations en matière d'incitations financières au cours de la prochaine période de financement. En particulier, il convient d'examiner comment l'orientation vers les résultats du cadre de performance peut être améliorée.

4. Suivi et évaluation

Conformément au RDC, les États membres doivent remplir plusieurs conditions *ex ante* pour autant qu'elles soient applicables aux objectifs spécifiques poursuivis dans le PO en question. Le respect des conditions *ex ante* applicables constitue une condition préalable à une utilisation efficace et efficiente des fonds de l'UE²⁵. L'une de ces conditions est l'existence d'un système statistique pour la collecte et l'agrégation en temps utile des données statistiques nécessaires à l'analyse de l'efficacité et de l'impact des programmes²⁶.

Les États membres devraient assurer un suivi de leurs PO afin d'analyser la mise en œuvre et les progrès vers la réalisation des objectifs des programmes. À cette fin, ils devraient créer des comités de suivi²⁷. Les indicateurs communs et spécifiques aux programmes ainsi que leurs valeurs cibles constituent la base du

²⁵ Article 2, paragraphe 33, et article 19 du RDC.

²⁶ Annexe XI, partie II, paragraphe 7 du RDC.

²⁷ Considérant 48 et article 47, paragraphe 1, du RDC.

suivi²⁸. Chaque État membre soumet à la Commission un rapport annuel sur la mise en œuvre des PO (rapport de mise en œuvre)²⁹.

De plus, des évaluations sont effectuées dans le but d'améliorer la qualité de la conception et de la mise en œuvre des PO et d'évaluer leur efficacité, leur efficience et leur impact³⁰. À cet égard, le RDC prévoit un système d'évaluation en trois temps: ex ante, pendant la période de programmation et ex post. Les États membres veillent à ce que les données nécessaires aux évaluations soient collectées³¹.

Les évaluations ex ante visent à améliorer la conception des PO. Elles servent notamment à évaluer la contribution des PO à la stratégie Europe 2020. Pendant la période de programmation, l'autorité de gestion veille à ce que les évaluations soient réalisées sur la base d'un plan d'évaluation. Les évaluations ex post sont effectuées par la Commission ou par les États membres en concertation avec la Commission, et sont achevées au plus tard fin 2024.

En ce qui concerne les modalités de contrôle, d'établissement de rapports et d'évaluation, le principe de proportionnalité doit être respecté, ce qui signifie que le niveau des fonds alloués et l'objectif global de réduction de la charge administrative pesant sur les organismes participants doivent être pris en compte³².

Constatations

Toutes les ISC participantées ont déclaré qu'un système statistique pour la collecte et l'agrégation des données nécessaires était en place. Toutefois, cinq ISC ont indiqué que ce système ne fonctionnait pas au début de la période de programmation (Danemark, Allemagne, Italie, Pays-Bas et

Bonnes pratiques:

Lettonie

La Lettonie a mis en place un système d'information global pour la gestion des fonds de la politique de cohésion. Ce système rassemble et stocke les informations sur les documents de planification relatifs aux fonds de l'UE, les compléments aux PO, les indicateurs de réalisation et de résultat, les indicateurs des principes horizontaux, les définitions des indicateurs, les demandes de projets et les projets, etc., garantissant ainsi la disponibilité de toutes les données pertinentes en un seul et même endroit.

²⁸ Article 49, paragraphe 1, du RDC.

²⁹ Article 50, paragraphe 1, du RDC.

³⁰ Article 54, paragraphe 1, du RDC.

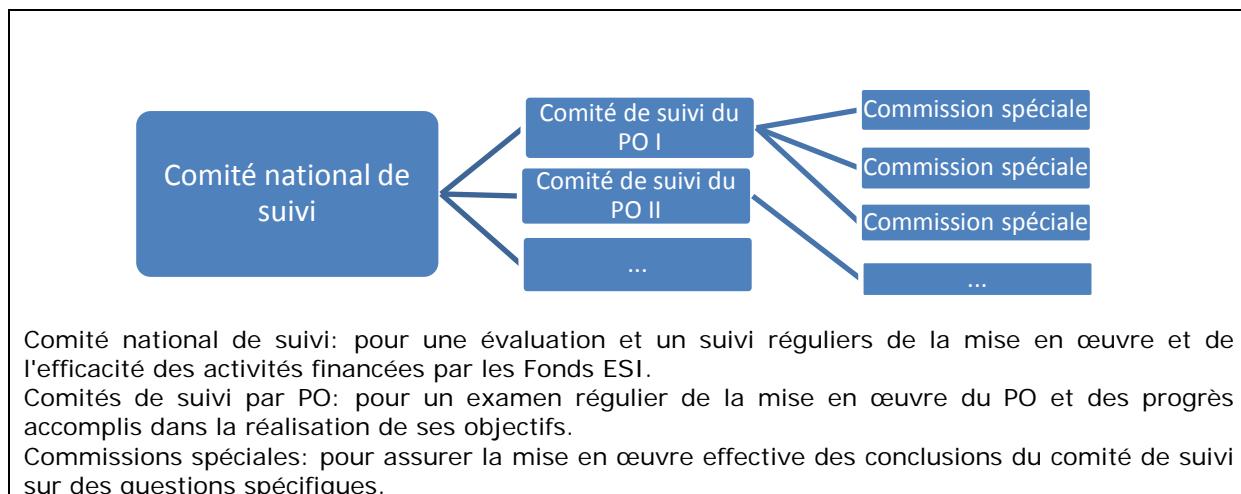
³¹ Articles 54 et suivants du RDC.

³² Article 4, paragraphe 5, du RDC.

Finlande). Par conséquent, les États membres ont dû utiliser temporairement d'autres outils, par exemple des feuilles Excel.

Toutes les ISC participantes considéraient généralement que les systèmes de suivi mis en œuvre étaient adéquats. Les comités de suivi interviennent régulièrement. La plupart des États membres ont institué un comité de suivi pour chaque PO ou un comité de suivi unique pour plusieurs PO, mais une ISC (Slovaquie) a indiqué que dans cet État membre, le suivi était assuré par un comité national de suivi, des comités de suivi au niveau des différents PO et des commissions spéciales (voir figure 3).

Figure 3: Exemple de système de suivi



Pour tous les PO audités, il a été tenu compte des constatations et des conclusions des évaluations ex ante dans une large mesure, même si dans plusieurs cas (Danemark, Allemagne, Italie, Malte, Pays-Bas, Portugal et Finlande), un petit nombre de recommandations n'ont pas été respectées pour différentes raisons — partiellement justifiables — (les recommandations relevaient de la responsabilité des régions, par exemple). Des évaluations ex ante ont été souvent réalisées de manière continue et itérative au cours de la phase de préparation d'un

Bonnes pratiques:

République tchèque et Italie

La République tchèque a mis en place un organe central qui joue le rôle de coordinateur national pour les évaluations. Il a notamment une fonction méthodologique s'agissant de l'environnement de mise en œuvre fonctionnel, il assure la coordination en vue d'atteindre les résultats, agit en qualité de partenaire de la Commission pour une communication efficace et gère le système de suivi afin de garantir la qualité des données. L'organe central se concentre sur des évaluations horizontales portant sur des thèmes qui concernent plusieurs PO. Les résultats des évaluations sont publiés dans une bibliothèque publique dédiée.

En Italie, une autorité de gestion a confié des activités d'évaluation à un organisme interne pendant toute la période de programmation.

PO, leurs conclusions contribuant directement à la conception de ce programme. Dans certains cas (Portugal), les recommandations des évaluateurs sont encore prises en considération au cours de la mise en œuvre des PO.

Les PO de quatre États membres (l'Allemagne, la Lettonie, Malte et le Portugal) ne comportaient ni synthèse des constatations et conclusions des études ex ante, ni explication claire sur la manière dont celles-ci étaient intégrées dans le PO. À ce sujet, plusieurs autorités de gestion ont souligné qu'il n'y avait pas d'obligation légale en la matière ou se sont référencées à d'autres documents que le PO (par exemple des accords de partenariat). Des synthèses et des explications, quoique relativement générales ou succinctes, étaient incluses dans les PO de trois États membres (les Pays-Bas, la Pologne et la Finlande). Une autorité de gestion (Slovaquie) a choisi d'annexer l'évaluation ex ante au PO.

Bonnes pratiques:

Danemark et Pays-Bas

Au Danemark, un évaluateur commun est chargé de l'ensemble du programme. Ceci garantit la cohérence des évaluations sur toute la durée du PO et contribue à la capacité de tirer les enseignements du programme dans son entièreté.

Le Danemark et les Pays-Bas prévoient de réaliser des études d'impact basées sur la théorie. Ce type d'évaluation apporte des réponses à la question de savoir pour quelle raison et de quelle manière le PO fonctionne. Cela a pour effet que tant les résultats que les mécanismes sous-jacents sont compris. Les bonnes pratiques seront par ailleurs recensées. Le fait de recueillir davantage d'éléments probants sur les liens de cause à effet dans la logique d'intervention peut se traduire par une amélioration de l'efficacité des PO.

Les ISC ont affirmé que les États membres ont élaboré des stratégies d'évaluation pour les PO conformément à l'article 56, paragraphe 1, du RDC. Ces évaluations servent également à mesurer les répercussions à moyen et long terme des interventions du FSE et du FEDER (République tchèque, Danemark, Allemagne, Italie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Finlande). Certains États membres coopèrent avec leurs instituts nationaux de statistique afin de mesurer les progrès réalisés et l'impact des interventions (Danemark, Malte et Pays-Bas).

Exemple (Malte):

L'institut national de statistique (INS) réalise des études de cohorte pour les interventions du FSE. À cet égard, un échantillon de participants est contacté un an après leur participation à une intervention. L'INS examine si les participants ont observé un changement dans leur statut d'activité à la suite de l'intervention financée par l'UE. En outre, l'INS analyse les raisons pour lesquelles une intervention n'a pas contribué à une amélioration du statut d'activité.

Les États membres fondent leurs activités de suivi et d'évaluation en particulier sur les systèmes statistiques susmentionnés, mais ils ont également recours à d'autres moyens et sources de données et d'informations.

Exemple (Malte):

La liste ci-après recense les moyens et les sources d'information utilisés pour le suivi et l'évaluation:

- unité de suivi et d'évaluation au sein de l'autorité de gestion pour les questions générales;
- base de données des Fonds structurels pour 2014-2020 comprenant des informations relatives aux indicateurs;
- rapports des bénéficiaires sur l'état d'avancement des projets;
- comités de pilotage des projets au sein du ministère concerné;
- réunions de suivi de haut niveau avec le chef de projet;
- rapport au cabinet des ministres.

D'une manière générale, le suivi et l'évaluation dans les États membres ne sont pas axés sur le coût par réalisation. Plusieurs ISC ont déclaré que leur État membre respectif utilisait des données provenant de la période de programmation précédente pour calculer le budget escompté par participant (Danemark, Italie, Malte, Pologne et Portugal). En outre, les dépenses par participant sont fonction du type d'intervention et peuvent varier de manière significative (Allemagne, Italie, Pays-Bas et Portugal).

Conclusions

Des systèmes statistiques pour la collecte et l'agrégation de données statistiques étaient en place dans les États membres, lesquels ont par conséquent rempli la condition *ex ante* correspondante. Le retard de fonctionnement des systèmes statistiques dans certains États membres peut notamment s'expliquer par les exigences importantes en matière de collecte de données et l'adoption tardive des règlements d'exécution et des documents d'orientation de l'UE.

Les systèmes de suivi et d'évaluation en place ne reposent pas sur les mêmes instruments, mais sont en général considérés comme appropriés.

Selon nous, les constatations et conclusions des évaluations *ex ante* ont été intégrées de manière suffisante dans les PO, ce qui a permis, dans la grande majorité des cas, d'améliorer leur conception de manière significative. Dans ce contexte, l'audit a montré l'importance de cet instrument. Nous tenons à souligner que si les autorités de gestion ne tiennent pas compte des conseils établis à partir des évaluations *ex ante*, cet outil n'aura qu'un effet limité.

Une approche itérative des évaluations — souvent suivie par les autorités de gestion — est fondée, étant donné que le retour d'informations est rapide et peut être inclus immédiatement. Cependant, la participation directe des évaluateurs pourrait nuire à l'impartialité de l'évaluation et donner lieu à la non-prise en compte de suggestions qui ne sont «pas jugées adaptées». Par conséquent, il peut être difficile de déterminer la contribution globale de l'évaluation *ex ante* à la version finale du PO.

Recommandations

Nous adressons les recommandations ci-après à la **Commission** et aux **États membres**:

- a. En ce qui concerne la prochaine période de programmation, la Commission et les États membres devraient veiller à ce que les règlements d'exécution de l'UE pertinents soient finalisés en temps utile avant le début de la période de programmation afin de garantir un démarrage en douceur des programmes dans les États membres.
- b. Les États membres ont mis en place des systèmes statistiques et de suivi globaux (relativement coûteux) afin de se conformer aux exigences de l'UE pour la période de programmation actuelle. Dans la perspective de la prochaine période de programmation, la Commission et les États membres devraient réexaminer le bien-fondé de ces exigences, en application du principe de proportionnalité, conformément à l'article 4, paragraphe 5, du RDC. De plus, les États membres devraient pouvoir réutiliser autant d'éléments de leurs systèmes nationaux en place que possible et ne devraient pas avoir à réinventer leurs systèmes de suivi pour la nouvelle période.

Nous adressons les recommandations ci-après aux **autorités de gestion** et aux **États membres**:

- c. Les autorités de gestion devraient prendre davantage en considération les constatations et conclusions des évaluations *ex ante* lors de la conception des PO au cours d'une période de programmation ultérieure. Elles devraient également renforcer l'instrument d'évaluation *ex ante* par l'ajout d'un paragraphe distinct dans le PO. En outre, elles devraient clairement documenter, dans les dossiers internes, les progrès accomplis, entre les

- différentes versions préliminaires, pour tenir compte des recommandations, notamment dans le cas des approches itératives des évaluations.
- d. Le cas échéant, les données statistiques nationales devraient être utilisées pour le suivi et l'évaluation, afin de garantir la fiabilité des données et de réduire au minimum la charge administrative pesant sur les parties intéressées.
 - e. Lors de l'évaluation de leurs PO, les États membres devraient également analyser les raisons pour lesquelles les résultats attendus ont été atteints ou non. Ils devraient par ailleurs apprécier dans quelle mesure les interventions du FSE et du FEDER ont contribué aux objectifs de la stratégie Europe 2020.
 - f. Sans surprise, les coûts par participant varient selon le type d'intervention. Néanmoins, il pourrait être utile d'observer ces coûts de plus près afin d'analyser si, par rapport à la moyenne des coûts, ils sont excessifs ou ne semblent pas réalistes.

5. Efficacité potentielle

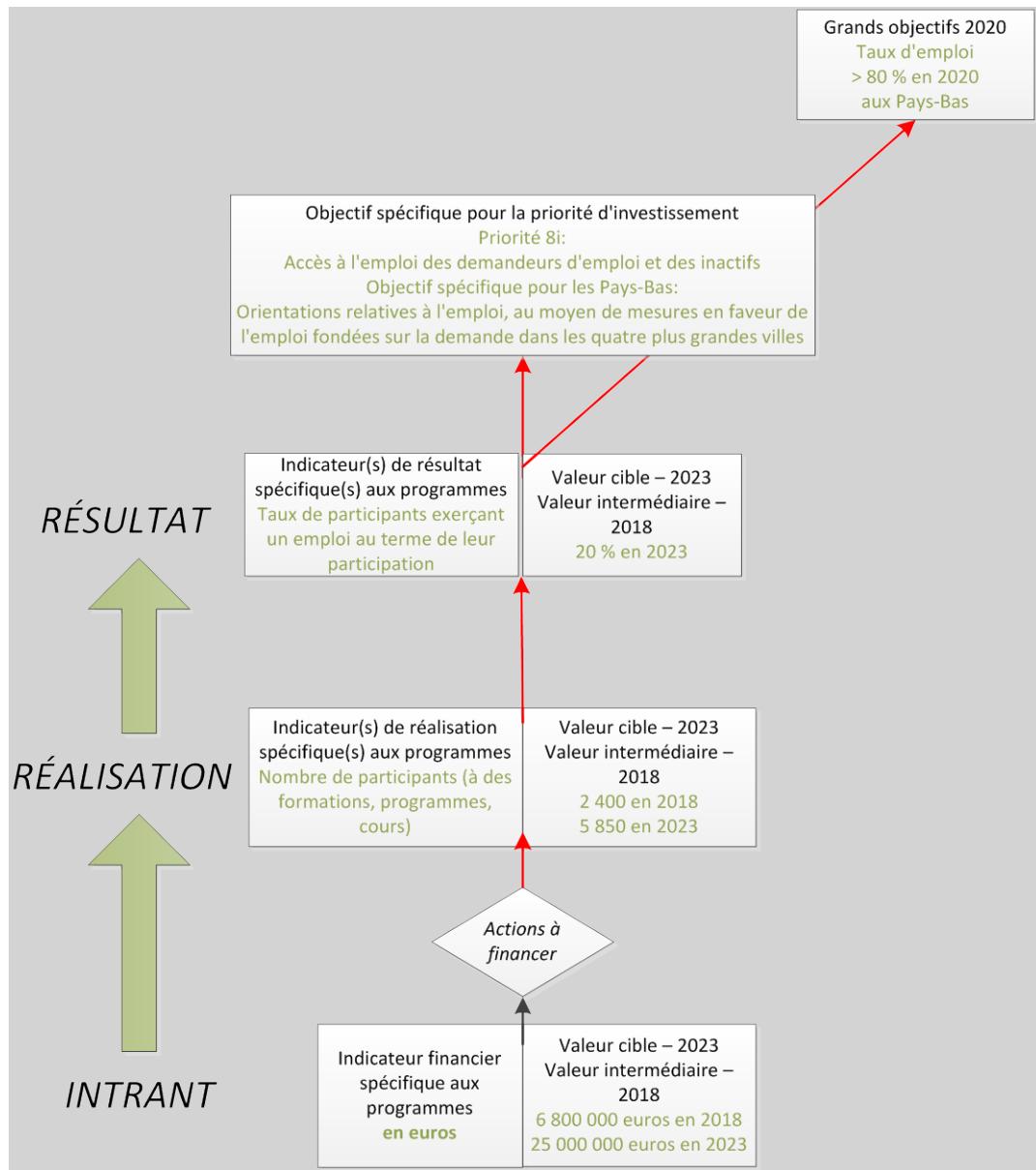
Le présent chapitre traite de la question de savoir si les interventions proposées dans les PO sont potentiellement efficaces, et peuvent ainsi contribuer à la réalisation des objectifs d'Europe 2020 dans les domaines de l'emploi et de l'éducation.

Dans les programmes opérationnels, les priorités d'investissement et les objectifs des accords de partenariat sont ventilés par actions. Le RDC prévoit des exigences précises concernant le contenu des PO afin de faciliter la présentation d'une logique d'intervention cohérente pour satisfaire les besoins recensés, élaborer un cadre d'évaluation de la performance et étayer la mise en œuvre efficace et efficiente des Fonds³³.

La logique d'intervention consiste à expliquer comment et pourquoi une intervention contribuera à un résultat escompté et sera donc potentiellement efficace. Plus spécifiquement, elle vise à évaluer si les hypothèses qui sous-tendent les liens entre actions, réalisations, résultats et objectifs (voir flèches rouges à la figure 4) sont considérées comme plausibles.

³³ Considérant 88 du RDC.

Figure 4: Système d'indicateurs et de valeurs pour les Fonds structurels - logique d'intervention, y compris la contribution aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020 (exemple: accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et les inactifs aux Pays-Bas)



Constatations

Toutes les ISC ont indiqué que les PO expliquaient suffisamment (bien que parfois de manière brève ou perfectible) ou de manière plausible comment les actions proposées peuvent conduire à des réalisations, et comment les réalisations escomptées peuvent contribuer à des indicateurs de résultat, des valeurs cibles et des objectifs spécifiques (Allemagne, Lettonie, Malte, Pays-Bas et Finlande).

Huit autorités de gestion (République tchèque, Danemark, Allemagne, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal et Finlande) ont fourni des principes directeurs pour la sélection des projets directement dans leurs PO, du moins à un niveau général. Les autorités de gestion de cinq États membres (République tchèque, Allemagne, Malte, Pays-Bas et Finlande) ont défini plus en détail ces principes dans d'autres documents ou instructions destinés aux demandeurs (par exemple, les appels à propositions). En Italie et en Lettonie, les autorités de gestion ont fourni des principes directeurs exclusivement dans des documents autres que le PO.

Les ISC ont indiqué que tous les principes directeurs examinés étaient fondés sur l'efficacité potentielle, au moins à un niveau général. Dans six États membres (République tchèque, Allemagne, Lettonie, Malte, Pays-Bas/FSE et Finlande), les critères étaient explicitement fondés sur l'efficacité.

Les ISC ont fait observer que les explications sur la contribution des résultats à la réalisation des objectifs d'Europe 2020 dans les domaines de l'emploi et de l'éducation étaient incomplètes dans les deux cas. La plupart des ISC ont estimé que le lien entre les indicateurs de résultat et les grands objectifs de la stratégie Europe 2020 était expliqué de manière satisfaisante ou plausible, quoique souvent générale, dans les PO (République tchèque, Danemark, Allemagne, Malte, Pays-Bas/FSE, Pologne, Portugal et Slovaquie); les PO de deux États membres (Pays-Bas/FEDER et Finlande) ne contenaient aucune explication. Aucun des PO ne faisait état des progrès théoriques spécifiques dans la réalisation des objectifs susceptibles de déclencher des résultats. Une ISC (Malte) a fait remarquer qu'il était impossible de déterminer précisément dans quelle mesure les résultats pouvaient contribuer à la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020, compte tenu des autres facteurs qui contribuent également à leur réalisation.

Bonnes pratiques:

Pologne

En ce qui concerne l'accroissement du taux d'emploi, l'autorité de gestion polonaise a utilisé des principes directeurs pour la sélection de projets se rapportant à l'efficience en matière d'emploi. Cela l'a aidée à faire augmenter le taux d'emploi des participants à des projets de formation destinés aux personnes sans emploi et aux personnes économiquement inactives (transition sous forme d'activation professionnelle aux seules fins de l'emploi).

Conclusions

Dans la grande majorité des cas, les interventions proposées dans les PO sont potentiellement efficaces, en dépit de certaines faiblesses mineures. D'une manière générale, les principes directeurs régissant la sélection des projets sont suffisamment axés sur les résultats et contribuent à leur efficacité potentielle. Le critère de l'efficience n'a pas toujours été pris en considération de manière adéquate dans le processus de sélection.

Nous estimons que des améliorations restent possibles en ce qui concerne les explications de la mesure dans laquelle les résultats peuvent contribuer à la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Néanmoins, déterminer précisément dans quelle mesure les progrès théoriques spécifiques découlant des résultats contribuent à la réalisation des grands objectifs demeure problématique étant donné que d'autres facteurs entrent en jeu.

Selon nous, l'instrument de la logique d'intervention peut considérablement contribuer à l'orientation vers les résultats des actions financées. Nous tenons à souligner qu'en l'absence d'une logique d'intervention claire étayée par une motivation détaillée, l'autorité de gestion ne disposerait pas de la base nécessaire pour évaluer l'efficacité potentielle d'une mesure. Sans une solide logique d'intervention, il ne saurait être exclu que l'autorité de gestion puisse choisir une action raisonnablement susceptible d'atteindre le résultat escompté. Il est difficile de remédier *a posteriori* à des faiblesses de ce type.

Recommandations

Nous recommandons aux **autorités de gestion**:

- a. de renforcer l'instrument de la logique d'intervention des Fonds structurels en précisant davantage les liens entre les actions et les résultats, et notamment la contribution aux objectifs spécifiques et aux grands objectifs;
- b. d'accorder une plus grande attention au critère d'efficience figurant dans les principes directeurs régissant la sélection des projets dans le cadre de la mise en œuvre des PO actuels.

Nous recommandons à la **Commission** d'accorder davantage d'importance à cette question lors de l'approbation des PO.

6. Événements d'actualité

Le présent chapitre traite des mesures prises par les autorités de gestion en vue d'adapter les PO pour tenir compte de l'actualité.

Constatations

Quatre ISC (Allemagne, Lettonie, Portugal et Slovaquie) ont fait savoir que les PO audités avaient fait l'objet d'adaptations pour tenir compte de l'actualité. À l'issue de l'audit, cela n'était pas le cas dans cinq États membres (Danemark, Malte, Pays-Bas, Pologne et Finlande).

Les ISC participantes ont constaté que ces adaptations concernaient avant tout la réaffectation des fonds, des modifications relatives aux objectifs spécifiques, groupes cibles et conditions d'octroi des aides, ainsi que la définition des indicateurs. Parmi les raisons invoquées pour expliquer ces adaptations figurent des besoins recensés sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre des PO (par exemple, des insuffisances dans la fixation des objectifs spécifiques) et des changements dans les priorités politiques (par exemple, à la suite d'un changement de gouvernement, ou de nouvelles stratégies gouvernementales visant à répondre à une évolution inattendue du contexte socio-économique, notamment une augmentation de l'immigration).

Deux ISC (Danemark, Allemagne) ont fait part des vues exprimées par les autorités de gestion selon lesquelles la modification des PO est un processus complexe qui n'est envisageable que dans les cas importants. Il a été souligné que des difficultés découlait également des efforts à déployer pour convaincre la Commission que les modifications proposées constituent une amélioration des programmes.

Bonnes pratiques:

Finlande et Pays-Bas

Les autorités de gestion qui n'ont pas, à ce stade, jugé nécessaire d'adapter les PO l'expliquaient essentiellement par le fait que les PO étaient rédigés de manière plus générale, laissant une marge de manœuvre pour faire face aux événements survenant au cours de la mise en œuvre.

Allemagne

Dans le cadre d'une approche efficiente en vue d'adapter le PO, l'ISC d'Allemagne a choisi de présenter une demande globale de modification regroupant l'ensemble des adaptations après approbation préalable par la Commission au cas par cas (selon une procédure moins formelle).

Conclusions

Nous déduisons de nos constatations qu'il existe un besoin évident de réagir à l'actualité au cours de la période de programmation. Dans un grand nombre de cas, l'adaptation des PO est nécessaire. Toutefois, les conditions qui doivent être remplies pour pouvoir modifier les PO sont complexes. Les éléments probants semblent indiquer que les processus d'adaptation sont trop lourds pour répondre aux besoins réels des autorités de gestion.

Recommandations

Nous recommandons à la **Commission** de prendre en compte les simplifications des dispositions juridiques qui régissent la programmation pour la période débutant en 2020 afin de permettre une adaptation plus souple des PO pour tenir compte de l'actualité.

Nous recommandons aux **autorités de gestion**:

- a. de faire en sorte que les prochains PO soient plus souples de manière à pouvoir réagir aux événements qui viendraient à se produire;
- b. de présenter des demandes globales pour toutes les modifications nécessaires après avoir au préalable résolu les problèmes au cas par cas avec la Commission.

IV. Constatations d'audit concernant la mise en œuvre des programmes opérationnels dans le cadre de projets

Huit ISC ont analysé une sélection de projets approuvés³⁴. Elles ont adopté diverses approches, allant d'un examen de la documentation fournie par l'autorité de gestion à des visites sur place dans les locaux des bénéficiaires. Bien qu'elle ne soit pas représentative de tous les projets approuvés dans les 11 États membres (voir section II.3 sur la méthodologie), l'analyse des projets sélectionnés fournit des informations utiles sur la mise en œuvre des PO dans le cadre de projets.

Les auditeurs concernés ont évalué 70 projets au total. La plupart des projets sélectionnés (61) étaient financés par le FSE, ce qui s'explique par le fait que le présent audit porte sur l'emploi et l'éducation. Les ISC du Danemark et des Pays-Bas ont également examiné des projets relevant du FEDER (neuf au total). En Lettonie, deux projets seulement pouvaient faire l'objet d'une évaluation. Certains pays n'ont pas examiné toutes les sous-questions.

Le tableau ci-après indique le nombre des projets par État membre et décrit brièvement les objectifs et (la fourchette des) coûts totaux (financement par l'UE et cofinancement national).

³⁴ L'ISC d'Italie a également sélectionné des projets, mais il était trop tôt pour les analyser au regard des questions d'audit.

Tableau 6: Vue d'ensemble des projets évalués

	Nombre de projets audités	Finalité des projets	Coût total de chaque projet (fourchette en en milliers d'euros)*
Danemark	6	<ul style="list-style-type: none"> Entreprises à forte croissance, production, industries, etc. Renforcement des compétences en matière de gestion Amélioration de l'emploi des personnes en marge du marché du travail 	3 372 – 6 489
Finlande	7	<ul style="list-style-type: none"> Projets relatifs à l'emploi Consolidation du marché du travail, amélioration des capacités, pratiques de formation, etc. Services d'information pour les immigrés 	50 – 1 150
Allemagne	6	<ul style="list-style-type: none"> Soutien à des travaux de développement technologique coûteux en vue de la création d'une entreprise; soutien à des stratégies novatrices permettant aux PME de recruter du personnel qualifié et de nouveaux groupes cibles Réduction du chômage de longue durée, formation des personnes à faibles revenus Conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle; certification de mentors dans le domaine de l'éducation familiale 	366 – 12 561
Lettonie	2	<ul style="list-style-type: none"> Amélioration de la qualité de la performance et renforcement de la capacité par le soutien au registre européen pour la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur (EQAR) Promotion de la participation des jeunes qui n'ont pas d'emploi ou ne suivent ni enseignement ni formation et qui ne sont pas inscrits auprès d'un service public de l'emploi 	1 275 – 7 650
Malte	6	<ul style="list-style-type: none"> Développement des connaissances, aptitudes et compétences Formation/assistance pour les jeunes afin d'éviter l'exclusion sociale et le chômage de longue durée Mesure en faveur d'un enseignement supérieur de qualité offrant aux étudiants ayant récemment obtenu leur doctorat l'opportunité de proposer des projets de recherche auprès d'établissements d'enseignement supérieur en Europe 	296 – 5 995
Pays-Bas	12	<ul style="list-style-type: none"> Coopération entre les établissements d'enseignement et les entreprises, soutien à la transition vers un milieu de travail et de vie multifonctionnel, etc. (FEDER). Initiatives visant à rendre les participants aptes au travail, ainsi qu'à former les chômeurs et à les aider à trouver un emploi Subvention à la fourniture de conseils en matière d'employabilité durable 	1 333 – 27 616
Pologne	11	<ul style="list-style-type: none"> Activation de plusieurs groupes cibles, y compris placement professionnel, conseils d'orientation professionnelle, stages, formations, mesures d'intervention et primes à la création d'entreprise 	305 - 1 942
Portugal	20	<ul style="list-style-type: none"> Initiatives de lutte contre le chômage des jeunes Formation des chômeurs de longue durée Mise au point de cours professionnels et cours d'apprentissage Plans d'action sociale mis en place par des organismes de solidarité Formation destinées aux jeunes, formations professionnelles 	68 – 62 675
Total	70		

*La fourchette des coûts totaux est très étendue en raison de l'éventail (des tailles) des projets. Ainsi, par exemple, les montants élevés correspondaient à des projets menés par les organismes intermédiaires qui ont été considérés comme un projet unique, et les petits montants correspondaient à des projets sélectionnés destinés à un nombre limité de participants.

Les projets évalués concernaient une gamme étendue d'activités, mais toutes étaient liées de près ou de loin, à l'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail. L'accent a été mis dans la plupart des cas sur l'offre (groupes cibles, etc.), et parfois sur la demande (création d'emplois par l'intensification des activités des entreprises). Les coûts totaux se sont échelonnés de plusieurs milliers d'euros à plus de 60 millions d'euros.

Le présent chapitre donne un aperçu de la façon dont ces projets peuvent contribuer à la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020 et de l'efficacité potentielle des Fonds.

La section 1 analyse la sélection des projets par l'autorité de gestion. Lors de ce processus, les conditions de départ sont fixées, qui sont susceptibles d'influer directement sur la réalisation des objectifs des projets. Dans la section 2, nous examinons ensuite la mesure, par les autorités de gestion, des résultats des projets. Les premiers résultats des projets sont décrits à la section 3.

1. Sélection des projets

Dans cette section, nous analysons si la manière dont les projets ont été sélectionnés permet de garantir leur contribution aux résultats escomptés du PO et aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Nous examinons quatre questions:

- L'autorité de gestion a-t-elle défini (dans l'appel à propositions) des critères de sélection et d'attribution clairs, objectifs et vérifiables, qui sont liés aux résultats escomptés du PO et aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020?
- Le bénéficiaire a-t-il expliqué comment le projet atteindra ses objectifs, et contribuera aux résultats escomptés du PO ainsi qu'aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020? En outre, la proposition de projet a-t-elle rempli les critères de sélection et d'attribution?
- L'autorité de gestion a-t-elle conclu avec le bénéficiaire un accord juridiquement contraignant portant sur les réalisations et les résultats spécifiques au projet escomptés, et subordonné le soutien financier à l'accomplissement de ces réalisations et résultats?
- Le critère «coût-avantages» a-t-il été évalué lors du processus de sélection?

Constatations

En ce qui concerne les critères de sélection définis par l'autorité de gestion

Le tableau 7 présente des informations sur la question de savoir si l'autorité de gestion a défini (dans l'appel à propositions) des critères de sélection et d'attribution clairs, objectifs et vérifiables, qui sont liés aux résultats escomptés du PO ainsi qu'aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020.

Tableau 7: Critères de sélection

Nombre de projets audités*	Critères clairs		Liés au PO/à Europe 2020	Partiellement liés au PO/à Europe 2020	Non liés au PO/à Europe 2020
	Critères peu clairs				
Danemark	6	4 (67 %) 2 (33 %)		6 (100 %)	
Finlande	7	7 (100 %)		7 (100 %)	
Allemagne	6	6 (100 %)		2 (33 %) 4 (67 %)	
Lettonie	2	2 (100 %)		2 (100 %)	
Malte	6	6 (100 %)		6 (100 %)	
Pays-Bas	10	10 (100 %)	3 (30 %)	7 (70 %)	
Pologne	11	11 (100 %)	11 (100 %)		
Portugal	20	20 (100 %)	14 (70 %)		6 (30 %)**
Total	68	66 (97 %) 2 (3 %)	45 (66 %)	17 (25 %)	6 (9 %)

*Pour 68 des 70 projets, des réponses ont été apportées à ces questions.

**Les six projets ont été transférés de la période de programmation précédente, de sorte qu'il n'existe qu'un lien indirect avec les grands objectifs de la stratégie Europe 2020.

Les ISC ont déclaré que, dans la grande majorité des projets analysés (97 %), l'autorité de gestion ou l'organisme intermédiaire avait défini des critères de sélection et d'attribution clairs, portant notamment sur le soutien spécifique et la qualité (Lettonie), la capacité du projet à contribuer au résultat (Malte), et le bon groupe cible (Pays-Bas). L'autorité de gestion a parfois associé d'autres parties à la procédure de sélection. En Pologne, l'autorité de gestion a défini les critères en coopération avec les services régionaux de l'emploi (organismes intermédiaires). Dans le cas des projets relevant du FEDER

Bonnes pratiques:

Portugal

La divulgation, parallèlement à l'avis d'appel à la concurrence, des notes méthodologiques à l'appui de l'analyse et de la sélection des demandes concernant l'établissement de limites pour les barèmes et la notation des critères de sélection représente une contribution indéniable à la transparence.

aux Pays-Bas, les organismes intermédiaires et l'autorité de gestion ont mis en place une procédure de sélection, fondée principalement sur le jugement d'experts externes.

Certaines ISC ont jugé les critères peu clairs, par exemple en raison du fait que les critères spécifiques utilisés par les régions pour évaluer les projets varient du point de vue de la qualité et du niveau de détail, allant de critères spécifiques assortis d'un système de points à des principes généraux d'allocation (Danemark).

Les ISC participantes ont estimé que, pour 91 % (66 % + 25 %) des projets analysés, l'autorité de gestion a (partiellement) lié les critères aux résultats escomptés du PO et aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Pour un certain nombre de ces critères, le lien n'est que partiel, par exemple parce que certains critères sont liés au PO et aux grands objectifs, tandis que d'autres ne le sont pas (Danemark). Les critères d'attribution sont parfois très ouverts, tels que «L'activité proposée est-elle en rapport avec le vieillissement actif?» (Pays-Bas), ou ne présentent pas de lien très étroit, tels que «L'accès à l'apprentissage tout au long de la vie doit être élargi» (Allemagne).

Dans certains cas, il n'y avait qu'un lien indirect, par exemple parce qu'il s'agissait de projets transférés du programme précédent (Portugal).

En ce qui concerne la proposition de projet transmise par le bénéficiaire: respect des critères de sélection et de la logique d'intervention

Les ISC ont indiqué que chaque proposition de projet qui a été auditée satisfaisait aux critères de sélection et d'attribution, comme on peut le voir dans le tableau 8.

Tableau 8: Respect des critères de sélection

	Nombre de projets audités	Respect des critères	Non-respect des critères
Finlande	7	7 (100 %)	
Allemagne	6	6 (100 %)	
Lettonie	2	2 (100 %)	
Malte	6	6 (100 %)	
Pays-Bas	9	9 (100 %)	
Pologne	11	11 (100 %)	
Portugal	20	20 (100 %)	
Total	61	61 (100 %)	

Pour 61 des 70 projets, des réponses ont été apportées à ces questions. Le Danemark (six projets) n'a pas réalisé d'audit sur ce sujet.

L'efficacité (potentielle) des dépenses publiques devrait être un critère de sélection essentiel. Par conséquent, les ISC participantes ont également analysé la «logique d'intervention»: le bénéficiaire a-t-il expliqué comment il entend réaliser les objectifs du projet, et si ces derniers contribuent aux résultats escomptés du PO ainsi qu'aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020?

Tableau 9: Explication de la logique d'intervention

	Nombre de projets audités*	Explications adéquates	(Quelques) Explications fournies	Aucune explication
Danemark	6	6 (100 %)		
Finlande	7		7 (100 %)	
Allemagne	6		6 (100 %)	
Lettonie	2		2 (100 %)	
Malte	6	5 (83 %)	1 (17 %)	
Pays-Bas	9	2 (22 %)	7 (78 %)	
Pologne	11	11 (100 %)		
Portugal	20	14 (70 %)		6 (30 %)**
Total	67	38 (57 %)	23 (34 %)	6 (9 %)

*Pour 67 des 70 projets, des réponses ont été apportées à ces questions.

**Les six projets ont été transférés de la période de programmation précédente, de sorte que l'explication de la logique d'intervention n'était pas réalisable dans le contexte de la stratégie Europe 2020.

Ce tableau montre que pour plus de la moitié des projets audités (57 %), le bénéficiaire a expliqué de manière adéquate comment les objectifs seront atteints et si ces objectifs ont contribué aux résultats escomptés et aux grands objectifs. (Quelques) explications sont fournies pour un tiers des projets audités (34 %), ce qui signifie, selon l'auditeur, qu'elles peuvent (considérablement) être améliorées. Par exemple, en Finlande et en Lettonie³⁵, les bénéficiaires n'ont fourni aucune explication sur la contribution

Bonnes pratiques:

Pays-Bas

Aux Pays-Bas, la procédure de sélection du FEDER qui intervient au niveau local, dans laquelle non seulement l'organisme intermédiaire mais également un groupe consultatif en matière de développement urbain (experts externes) évaluent la contribution des projets à la réalisation des objectifs du PO, intègre les connaissances locales sur le contexte et les plans locaux/régionaux. Cela pourrait avoir une incidence sur la réussite d'un projet, et notamment sur les points de vue des différentes parties prenantes. L'impact du projet est souvent examiné, par exemple la question de savoir si la collectivité locale (en particulier les groupes défavorisés) est suffisamment associée, et si les fonds du projet sont utilisés de manière optimale.

³⁵ Selon les informations fournies par l'organisme intermédiaire, ce sont les bénéficiaires qui évaluent la manière dont les projets contribuent aux objectifs spécifiques. L'organisme intermédiaire évalue ensuite comment les investissements consacrés aux objectifs spécifiques contribuent à la réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020.

aux grands objectifs de l'UE. Au Portugal, aucune explication n'a été fournie pour six projets, ceux-ci ayant été transférés de la période précédente.

En ce qui concerne l'utilité de l'aboutissement des réalisations et des résultats

Le tableau 10 résume les constatations des ISC en ce qui concerne la question de savoir si les autorités de gestion ont conclu avec le bénéficiaire un accord juridiquement contraignant portant sur les réalisations et les résultats spécifiques au projet escomptés, et subordonné le soutien financier à l'accomplissement de ces réalisations et résultats.

**Bonnes pratiques:
Finlande**

Le système actuellement en vigueur en Finlande, qui prévoit la coordination des fonds du FSE par quatre organismes intermédiaires, a privilégié la perspective régionale lors de l'établissement des appels à propositions et de la prise de décision concernant les projets.

Tableau 10: Utilité de l'aboutissement des réalisations et des résultats

	Nombre de projets audités*	Accord juridiquement contraignant	Accord juridiquement contraignant dans une certaine mesure	Aucun accord juridiquement contraignant	Soutien subordonné	Soutien subordonné à certaines conditions	Soutien non subordonné
Danemark	6	6 (100 %)			6 (100 %)		
Finlande	7	7 (100 %)				7 (100 %)	
Allemagne	6	1 (17 %)	4 (67 %)	1 (17 %)	3 (50 %)	2 (33 %)	1 (17 %)
Lettonie	2	2 (100 %)					2 (100 %)
Pays-Bas	10	4 (40 %)	6 (60 %)		1 (10 %)	7 (70 %)	2 (20 %)
Pologne	11	11 (100 %)			11 (100 %)		
Portugal	20	14 (70 %)		6 (30 %)	14 (70 %)		6 (30 %)**
Total	62	45 (73 %)	10 (16 %)	7 (11 %)	35 (56 %)	16 (26 %)	11 (18 %)

*Pour 62 des 70 projets, des réponses ont été apportées à ces questions. Les lettres notifiant l'octroi n'avaient pas encore été envoyées à Malte, de sorte que la question n'a pas pu être prise en compte. En Lettonie, des avances ont été versées et des premières demandes de paiement effectuées; toutefois, les indicateurs de réalisation et de résultat n'ont pas encore été planifiés.

**Les six projets ont été transférés de la période de programmation précédente.

Pour la majorité des projets évalués (73 %), un accord juridiquement contraignant a été appliqué concernant les réalisations et les résultats

spécifiques au projet, comme le nombre de participants attendus à des cours (Allemagne), les indicateurs de réalisation et de résultat relatifs à l'activation des jeunes chômeurs prévus dans le cadre d'une demande de cofinancement (Pologne), les participants sans emploi âgés de 30 à 54 ans qui travaillent au terme de leur participation (Finlande), et une clause dans le contrat subordonnant le soutien de la demande à l'augmentation du nombre d'entreprises internationales à forte croissance (Danemark).

Un certain nombre de projets évalués (16 %) font l'objet d'un accord juridiquement contraignant dans une certaine mesure. Par exemple, l'avis d'attribution de subvention faisait uniquement référence à l'examen obligatoire sur les indicateurs de réalisation et de résultat (Allemagne).

Les ISC ont indiqué que pour plus de la moitié des projets évalués (56 %), le soutien financier était subordonné à l'accomplissement des réalisations et des résultats. Pour 26 % des projets évalués, le soutien était subordonné dans une certaine mesure à l'accomplissement des réalisations et des résultats, ce qui s'explique par le fait que la description était purement générale (Finlande) ou que le soutien était uniquement subordonné à des réalisations et non à des résultats (Pays-Bas).

En ce qui concerne le critère «rapport coût-efficacité»

Le tableau 11 résume les constatations des ISC sur la question de savoir si les critères «rapport coût-avantages» et «rapport coût-efficacité» ont (explicitement) joué un rôle dans le processus de sélection.

Tableau 11: Rapport coût-efficacité

	Nombre de projets audités	Projets présentant un bon rapport coût-efficacité	Projets présentant un rapport coût-efficacité satisfaisant	Projets ne présentant pas un bon rapport coût-efficacité
Danemark	6	2 (33 %)	4 (67 %)	
Finlande	7			7 (100 %)
Allemagne	6		6 (100 %)	
Lettonie	2	2 (100 %)		
Malte	6		6 (100 %)	
Pays-Bas	10	1 (10 %)	4 (40 %)	5 (50 %)
Pologne	11	11 (100 %)		
Portugal	20	20 (100 %)		
Total	68	36 (53 %)	20 (29 %)	12 (18 %)

*Pour 68 des 70 projets, des réponses ont été apportées à ces questions.

Pour la moitié des projets évalués (53 %), le rapport coût-efficacité a été décrit comme un critère essentiel. Au Portugal, les opérations ont été approuvées sur la base de coûts unitaires, lorsque ceux-ci étaient fixés dans la réglementation applicable, et le rapport coûts-avantages n'a pas été évalué pour chacune de ces opérations. En Pologne, l'autorité de gestion a calculé le coût moyen du soutien par participant. Afin d'atteindre les valeurs cibles de leurs indicateurs, les organismes intermédiaires doivent soutenir un certain nombre de participants dans leurs projets. Pour la mise en œuvre des projets et la réalisation des objectifs, la Lettonie a utilisé un critère selon lequel les coûts totaux, les éléments de coût et les actions programmées doivent être conformes aux dispositions des règlements applicables et sont liés à la mise en œuvre des projets. Le Danemark a utilisé un critère selon lequel les projets doivent être économies en ressources et de qualité élevée.

Pour une grande partie des projets évalués (29 %) le critère «rapport coût-efficacité» est entré en ligne de compte. Par exemple, les coûts des projets sont généralement évalués par les régions sur la base: de leur expérience (Danemark), de la question de savoir si les coûts des activités directes sont raisonnables (Pays-Bas) ou d'une demande comportant une ventilation détaillée

des éléments de coût facilitant la compréhension du décaissement envisagé (Malte).

Conclusions

Lors du processus de sélection des projets évalués, les conditions de départ sont fixées, ce qui est susceptible d'influer grandement sur la réalisation des objectifs. Pour la quasi-totalité des projets évalués, l'autorité de gestion a défini des critères de sélection et d'attribution clairs. Pour la plupart des projets (89 %), l'autorité de gestion a (partiellement) lié ces critères aux résultats escomptés du PO et aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Les bénéficiaires responsables de la préparation du projet satisfaisaient à ces critères. Dans 91 % des cas, ils ont également expliqué de manière adéquate ou partielle la manière dont les objectifs devaient être atteints.

Pour la majorité des projets évalués, un accord juridiquement contraignant sur les réalisations et résultats spécifiques aux projets a été appliqué. De plus, pour de nombreux projets évalués, le soutien financier a été (dans une certaine mesure) subordonné à l'accomplissement des réalisations et des résultats. Ces deux mesures favorisent la réalisation des objectifs. Dans de nombreux cas (82 %), le rapport coût-efficacité a été décrit (dans une certaine mesure) comme un critère essentiel dans le processus de sélection.

Néanmoins, nous estimons que des améliorations restent possibles en ce qui concerne le processus de sélection (d'une partie) des projets.

Recommandations

Nous recommandons aux **autorités de gestion** de faire en sorte que:

- a. dans tous les cas, des critères de sélection et d'attribution clairs, qui soient liés aux résultats escomptés de l'OP et aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020, soient établis;
- b. tous les projets approuvés comportent une explication claire de la manière dont les objectifs du projet seront atteints;
- c. le concédant établisse un lien probant entre les projets sélectionnés, d'une part, et le PO et les grands objectifs de la stratégie Europe 2020, d'autre part.

2. Mesure des résultats

La section précédente traitait des conditions de départ susceptibles d'accroître la contribution des projets aux résultats escomptés du PO et aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Pour pouvoir mesurer cette contribution, nous avons besoin d'informations en la matière. Nous nous intéressons donc à la façon dont les autorités de gestion mesurent les résultats des projets et au degré de réalisation des objectifs.

L'utilité des données collectées dépend notamment de leur fiabilité et de leur validité. Toutefois, dans le cadre du présent audit, les ISC ont décrit la collecte des données, mais n'ont pas examiné leur qualité.

Constatations

Les autorités de gestion compétentes pour les projets évalués ont pris des mesures afin de recueillir des données sur les résultats (indicateurs de réalisation et/ou de résultat) des projets ainsi que sur le degré de réalisation des objectifs.

La manière dont les données sont recueillies varie selon les États membres, mais la quasi-totalité d'entre eux mettent en œuvre un système de collecte des données (voir également chapitre III, point 4).

Bonnes pratiques:

Plusieurs États membres

Pour certains outils, une forme d'assurance de la qualité est mise en œuvre. En Finlande, les exigences en matière de données enregistrées sont très élevées; certaines informations personnelles peuvent même être exclues des informations relatives à l'indicateur. La plupart des informations relatives aux résultats sont également recueillies au moyen de contrôles spéciaux. À Malte, la mesure des résultats est vérifiée ultérieurement par l'autorité de gestion par divers moyens, les progrès étant déterminés par rapport à des indicateurs de réalisation et de résultat spécifiques. En Pologne, l'autorité de gestion se réunit régulièrement avec les organismes intermédiaires (services régionaux de l'emploi), qui rendent compte des progrès accomplis dans la mise en œuvre des indicateurs dans le cadre de rapports trimestriels. Lors des réunions, l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme est examiné avec les différents organismes intermédiaires concernés en fonction de leur domaine de compétence.

Aux Pays-Bas, un système statistique est actuellement utilisé dans le cadre du PO du FSE. Le système de suivi est géré par l'institut de statistique néerlandais. Des informations provenant de plusieurs bases de données sont combinées pour définir le groupe cible auquel appartient un demandeur d'emploi, d'une part, et son statut sur le marché du travail à différents moments, d'autre part. Les données ainsi obtenues sont plus fiables que celles extraites de questionnaires. En outre, la charge administrative des bénéficiaires est limitée, et celle des participants est nulle.

Au Portugal, une simulation est publiée et annexée à l'avis d'appel à la concurrence. Elle contient la formule utilisée pour calculer les réductions financières en cas d'écart par rapport aux objectifs contractuels. Cette pratique contribue à assurer la transparence et à sensibiliser les bénéficiaires aux difficultés qu'ils sont susceptibles de rencontrer.

Dans plusieurs États membres, les bénéficiaires communiquent leurs résultats via des outils d'enregistrement (automatisés) (Danemark, Malte et Finlande). En Allemagne, tous les bénéficiaires des projets ont l'obligation d'apporter la preuve de l'utilisation efficace et efficiente des fonds publics et, en conséquence, des résultats du projet.

Conclusions

Des systèmes de collecte de données différents sont en place dans l'ensemble des États membres.

Recommandations

Nous recommandons aux **autorités de gestion** de veiller à ce que le concédant s'en tienne aux indicateurs fixés et n'adapte pas la mesure des réalisations et résultats aux informations fournies par le bénéficiaire. Des indicateurs de résultat transparents et non équivoques ainsi que des procédures pour les mesurer sont une condition essentielle pour une évaluation adéquate des résultats.

3. Premiers résultats atteints par les projets

Les premiers résultats des projets évalués ont été décrits dans les rapports par pays des ISC. La plupart des projets étaient toujours en cours au moment de l'audit.

Constatations

En ce qui concerne les premiers résultats

Les ISC ont indiqué que dans les projets examinés, les fonds ont été consacrés à une large gamme d'activités visant à réduire un déséquilibre sur le marché du travail. L'argent n'a pas été alloué directement à la création d'emploi, et seulement parfois de manière indirecte (notamment par l'accroissement des activités des entreprises).

De nombreux rapports comportent des informations sur les réalisations, telles que le nombre de participants aux programmes, cours et formations en matière d'activation, le nombre de bons émis et le nombre d'entreprises. Des informations sur les résultats ont également été fournies: nombre de participants

éligibles à une formation, nombre de travailleurs à faibles revenus ayant remboursé un bon, nombre de participants exerçant des emplois salariés, nombre de chômeurs de longue durée intégrés à long terme sur le marché du travail et nombre de nouveaux emplois issus de la création d'une entreprise.

Pour certains projets, les ISC participantes ont estimé qu'il n'était pas encore possible de communiquer les résultats, par exemple parce que le projet n'était pas encore totalement mis en œuvre ou en était seulement au stade initial, ou parce qu'aucun système de suivi n'était en place. En outre, les informations concernant les résultats ne permettaient pas (encore) de tirer des conclusions certaines sur les contributions aux valeurs cibles pour 2023 des indicateurs de résultats des PO et/ou aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Dans certains cas, les lignes directrices en matière de financement ont été modifiées a posteriori afin de définir des conditions de financement plus souples et/ou d'accroître la demande. Le concédant n'a pas précisé l'impact de l'extension du groupe cible sur les résultats escomptés du PO et sur les objectifs de la stratégie Europe 2020.

En ce qui concerne l'efficacité

La logique d'intervention d'un projet a-t-elle été testée et son efficacité prouvée?

Ou, en d'autres termes, dans quelle mesure les résultats sont-ils imputables aux projets (efficacité nette)? À ce jour, les ISC n'ont pas fourni de réponse définitive à cette question, car elle exige un schéma d'évaluation (quasi-) expérimental, fondé sur le principe de groupe témoin et groupe traité. Une telle évaluation n'est pas toujours possible, par exemple en raison de la taille insuffisante de l'échantillon, ou parce qu'il serait jugé inapproprié de refuser de traiter un groupe vulnérable en vue de créer un groupe témoin.

Afin d'obtenir des indications sur l'efficacité des fonds, l'évaluation peut se fonder sur un modèle non expérimental. L'ISC de Pologne a indiqué que des entretiens

Bonnes pratiques:

Pologne

Afin de résoudre les problèmes liés au nombre en baisse, ou inférieur aux prévisions, de personnes sollicitant des subventions non remboursables, l'autorité de gestion compétente en Pologne a pris des mesures correctrices, comme l'augmentation des activités d'information et de promotion sur le site web du bénéficiaire, l'accompagnement individuel de chômeurs par des conseillers en vue de les encourager à participer au projet, la publicité sur une chaîne de télévision locale, et l'accélération du traitement des demandes des jeunes qui sollicitent une subvention afin qu'ils soient éligibles au projet.

menés auprès de 357 participants aux projets évalués ont montré que 71 % d'entre eux étaient encore actifs sur le marché du travail près d'un an après la fin de leur participation, soit à la tête de leur propre entreprise, soit en tant que travailleur salarié «en activité». D'une manière générale, l'incidence du projet sur le changement de statut professionnel du participant a été considérée plus élevée par les personnes en activité, et plus faible par celles qui étaient encore inscrites en tant que demandeuses d'emploi. L'évaluation la plus positive a été donnée par les personnes ayant un contrat de travail et celles dirigeant leur propre entreprise.

Aux Pays-Bas, une évaluation d'impact qualitative et théorique a été effectuée. Un certain nombre d'hypothèses sur l'efficacité de la politique de réinsertion ont été testées. Cela a montré que les régions qui utilisent une combinaison d'instruments dans le cadre de leurs trajectoires sont plus efficaces que celles qui n'ont recours qu'à un seul instrument. Les bénéficiaires ont déclaré que le programme leur a permis de renforcer leur soutien à des groupes cibles éloignés du marché du travail, en sus des autres politiques existantes. Certains bénéficiaires ont également mentionné qu'ils pouvaient offrir des services en matière d'emploi de meilleure qualité compte tenu du fait que le soutien pouvait être renforcé ou organisé sur une plus petite échelle (plus personnalisé).

En ce qui concerne le rapport coût-efficacité et le rapport coût-avantages

Nous ne disposons pas d'informations sur la mise en œuvre des critères «rapport coût-avantages» et «coût-efficacité» dans le cadre des projets évalués. Certaines ISC ont fait mention de situations qui n'ont pas permis d'améliorer l'efficience de la politique. Citons notamment le déséquilibre perçu entre le financement et les coûts liés au respect de règles comptables plutôt complexes (par exemple, l'obligation de fournir des éléments probants détaillés attestant les heures effectuées par le personnel au lieu de recourir à un nombre forfaitaire). Les coûts liés au respect de règles comptables jugées complexes par de nombreux répondants peuvent en particulier être trop élevés lorsque les budgets ont été répartis entre de nombreux bénéficiaires. Du point de vue des bénéficiaires des projets, la bureaucratie reste à un niveau élevé. Les organisations doivent déployer des efforts considérables pour préparer la demande concernant le projet, sans pouvoir déterminer si elle est susceptible d'être approuvée.

Une forme particulière d'optimisation des fonds réside dans la valeur ajoutée européenne, qui résulte d'une intervention de l'UE qui vient s'ajouter à la valeur qu'aurait pu avoir une action isolée de l'État membre. Dans quelle mesure un projet aurait-il existé sans financement de l'UE? Les informations recueillies n'ont apporté que quelques éléments, comme dans le cas d'une évaluation qualitative de projets ciblant le vieillissement actif aux Pays-Bas. Il a été indiqué que sans soutien, 90 % des projets n'auraient pas été possibles, ou l'auraient été dans une moindre mesure. Toutefois, ce type d'enquête ne permet pas de répondre pleinement à cette question, dans la mesure où elle n'a porté que sur un nombre limité de bénéficiaires qui avaient été interrogés par téléphone. Il convient de poursuivre la discussion sur le type d'informations qui sont nécessaires pour répondre à cette question.

Conclusions

Il est difficile à ce stade de tirer des conclusions sur les premiers résultats, l'efficacité et l'efficience des projets évalués, bon nombre d'entre eux étant encore en cours. Il n'est pas encore possible de déterminer si les activités en cause contribueront à la stratégie Europe 2020 et apporteront une valeur ajoutée européenne.

Recommandations

Nous recommandons aux **autorités de gestion**:

- a. de veiller à ce que l'accent reste mis sur les PO et les grands objectifs de la stratégie Europe 2020 lorsque des modifications sont apportées a posteriori aux critères de sélection et d'attribution des projets;
- b. de réduire la subvention en cas de non-respect des objectifs fixés, y compris l'élaboration de formules applicables (par exemple en matière de calcul, de règles d'arrondi, etc.);
- c. lors de l'évaluation des résultats
 - i. d'établir un lien entre les résultats des projets et les objectifs du PO, d'une part, et les grands objectifs de la stratégie Europe 2020, d'autre part;

de garder à l'esprit qu'un objectif n'est pas réalisé seulement parce que les ressources ont été allouées aux fins prévues;

- ii. de déterminer le rapport coût-efficacité des projets en évaluant les subventions reçues et les coûts de mise en conformité; par exemple, d'établir si l'attribution de subventions de petits montants à un grand nombre de bénéficiaires devrait être envisagée, ou si cela entraînerait une charge administrative inutile;
- iii. d'évaluer si l'intervention de l'UE apporte une valeur ajoutée à l'action de l'État membre.

Nous recommandons à la **Commission** de promouvoir l'efficacité et l'efficience des projets bénéficiant de subventions de l'UE, par exemple en réduisant la charge bureaucratique superflue, et en élaborant et en mettant en œuvre le concept de valeur ajoutée européenne.

V. Conclusion générale

D'une manière générale, le groupe de travail conclut que les PO fournissent le cadre nécessaire pour contribuer à la réalisation des grands objectifs d'Europe 2020 dans les domaines de l'emploi et de l'éducation. Fondée dans la plupart des cas sur une solide logique d'intervention, leur conception favorise l'utilisation efficace et efficiente des Fonds structurels — en dépit de faiblesses mineures, auxquelles il convient de remédier. Par rapport aux périodes de programmation précédentes, nous avons constaté une orientation plus marquée vers les résultats, mais aussi une complexité accrue des exigences, telles que les obligations en matière de rapports.

Compte tenu des différences dans l'état d'avancement des projets examinés, les ISC estiment qu'il est trop tôt pour répondre à la question de savoir si la mise en œuvre des PO contribue efficacement à la stratégie Europe 2020 comme prévu. Elles attirent l'attention sur certaines faiblesses décelées dans le processus en cours qui sont susceptibles d'influer sur la réussite de la mise en œuvre. D'après elles, il conviendrait de mettre particulièrement l'accent sur la création d'une base solide pour le suivi et l'évaluation des résultats.

Les ISC invitent la Commission et les autorités de gestion à tenir compte, dans la mesure du possible, des faiblesses qu'elles ont soulignées au cours de la période de programmation actuelle. De plus, ces faiblesses sont à éviter au cours des périodes de programmation suivantes. Par ailleurs, les ISC attirent l'attention des États membres sur les cas de bonnes pratiques qui visent à leur permettre d'apprendre les unes des autres.

Annexe

Liste des acronymes

CITE	Classification internationale type de l'éducation
FC	Fonds de cohésion
FEDER	Fonds européen de développement régional
Fonds ESI	Fonds structurels et d'investissement européens
FSE	Fonds social européen
IEJ	Initiative pour l'emploi des jeunes
ISC	Institution supérieure de contrôle
OT	Objectif thématique
PO	Programme opérationnel
RDC	Règlement portant dispositions communes
UE	Union européenne