



RENFORCER LA BONNE GOUVERNANCE ET LES CAPACITÉS ADMINISTRATIVES POUR LA POLITIQUE DE COHÉSION

- ACTION PILOTE EN COOPÉRATION AVEC L'OCDE -

LE CONTEXTE

Il est important de disposer d'institutions de qualité et d'administrations qui fonctionnent bien pour que les fonds de l'Union soient efficaces et qu'ils aient une incidence dans les États membres et les régions. Traitant essentiellement du financement de la politique de cohésion de l'Union, le VII^e rapport sur la Cohésion et des études récentes menées par des universitaires et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont montré que les régions dotées d'institutions faibles éprouvent davantage de difficultés à absorber efficacement les fonds destinés au développement régional et à la cohésion et à tirer le meilleur parti des investissements que ces fonds soutiennent. La qualité de la gouvernance à tous les échelons administratifs influence la manière dont les investissements en matière de cohésion se traduisent par une plus forte croissance. En outre, des institutions de qualité (et donc des pratiques institutionnelles de qualité) peuvent avoir un effet positif sur le rendement des investissements effectués dans le cadre de la politique de cohésion, sur la compétitivité régionale et sur la croissance économique, tandis que des institutions médiocres auront l'effet inverse. Il est par conséquent essentiel d'investir dans la gouvernance, de mettre en place, à tous les échelons administratifs, des capacités adéquates de gestion des fonds de l'Union, et de concevoir des stratégies d'investissement solides.

LE PROJET PILOTE

L'action pilote visant à préparer le renforcement des capacités administratives en vue de la période de programmation 2021-2027 (Frontloading administrative capacity building to prepare for the 2021-2027 programming period) a été lancée en juin 2018 pour renforcer, grâce aux conseils pratiques d'experts de la Commission et de l'OCDE, les capacités administratives des autorités qui gèrent les fonds de l'Union au quotidien. L'objectif est de tester et de mettre au point de nouvelles solutions pour renforcer ces capacités administratives pendant la période budgétaire pour l'après-2020.

Phase I

- ▶ Recensement des forces et des faiblesses spécifiques qu'il convient de corriger par un processus participatif incluant tous les acteurs concernés.
- ▶ Préparation de feuilles de route comportant des étapes, des objectifs et des délais en vue de corriger ces faiblesses.

Phase II

- ▶ Mise en œuvre des actions clés des feuilles de route.



LES CINQ PROGRAMMES CONCERNÉS

- le programme «Infrastructures de transport, environnement et développement durable» en Grèce
- le programme régional de Lublin (Lubelskie) en Pologne
- le programme régional d'Estrémadure (Extremadura) en Espagne;
- le programme «Compétitivité et cohésion» en Croatie;
- le programme «Régions en croissance» en Bulgarie.

PRINCIPALES CONCLUSIONS



Défi n° 1: la gestion du personnel et la gestion organisationnelle

- Les autorités de gestion disposent généralement d'un personnel qualifié et professionnel, mais celui-ci n'est ni perçu ni géré comme un atout stratégique.
- Il existe un désir largement partagé de se former davantage, mais les modules d'apprentissage et de renforcement des compétences manquent de vision stratégique et sont sous-utilisés.
- Les autorités de gestion doivent être en mesure de recruter et de retenir les meilleurs talents, mais se sentent limitées dans leurs possibilités d'y parvenir.



Défi n° 2: la mise en œuvre stratégique du programme

- Dans leur approche stratégique de mise en œuvre des investissements, les autorités sont confrontées à des difficultés communes qui nuisent à leur efficacité.
- Il est possible de nouer des partenariats plus solides entre les parties prenantes, en particulier avec les bénéficiaires, au moyen d'approches plus adaptées et mieux ciblées par exemple.



Défi n° 3: Conditions-cadres favorables

- Les conditions-cadres telles que la qualité de la réglementation et des institutions, la sécurité et la stabilité juridiques ainsi que les formalités administratives exercent une pression importante sur la capacité globale d'investissement et la qualité des résultats.



Des défis de haut niveau

- Il est possible d'innover davantage en ce qui concerne le mode de fonctionnement des autorités de gestion et la mise en œuvre des programmes.
- Des initiatives visant à renforcer la capacité administrative des autorités de gestion, fondées sur une vision stratégique et globale, devraient être lancées à l'échelle appropriée.

RECOMMANDATIONS ESSENTIELLES

Mettre en place une base factuelle pour les initiatives d'amélioration organisationnelle au moyen d'enquêtes systématiques sur l'engagement des membres du personnel	Recenser les compétences souhaitées et orienter les processus opérationnels tels que la gestion des performances, l'apprentissage et le développement des compétences de sorte à améliorer et récompenser ces compétences	Revoir les stratégies de sensibilisation des candidats et d'image de marque des employeurs afin d'élargir le vivier de candidats qualifiés	Examiner les possibilités de mobilité interne du personnel, c'est-à-dire la «rotation» à court terme dans les différents services de l'autorité de gestion
Définir les priorités d'investissement du programme opérationnel en fonction des besoins nationaux et régionaux en matière de développement, en invitant les parties prenantes à définir et à valider ces priorités d'investissement	Créer un forum d'échange d'informations entre les autorités de gestion et les organes de coordination	Mettre en place des programmes de formation ou des ateliers consacrés à la création d'indicateurs fiables de résultat et de réalisation, à la conception de techniques d'évaluation des données et des actions, et à leur application	Élaborer une stratégie et un plan d'action pour le renforcement des capacités, adaptés aux différents types d'autorités locales concernées par le programme opérationnel, dans le cadre d'une approche participative (dialogue avec les autorités locales et les organes nationaux concernés)

AUTORITÉS DE GESTION

Recommandations pour le défi n° 1: la gestion du personnel et la gestion organisationnelle

Pour se doter d'une main-d'œuvre qualifiée, adaptable et possédant les compétences nécessaires à une gestion efficace des fonds européens, les autorités de gestion pourraient:

- recenser les compétences existantes et souhaitées qui sont nécessaires pour administrer efficacement les Fonds structurels et d'investissement européens, en utilisant des instruments tels que le référentiel de compétences et l'outil

d'auto-évaluation de la Commission européenne, en communiquant avec les membres du personnel et les parties prenantes, et en effectuant une comparaison avec d'autres autorités de gestion;

- répertorier les compétences existantes et déterminer les points forts et les lacunes;
- examiner la manière dont les instruments existants, tels que les modules d'apprentissage et de développement des compétences, les groupes de discussion, les réseaux informels d'échange de connaissances, etc. pourraient contribuer à l'élaboration ou à la révision d'un référentiel de compétences et à l'évaluation des compétences.

Pour attirer et recruter des candidats ayant les compétences nécessaires, les autorités de gestion pourraient:

- utiliser d'autres outils de recrutement pour attirer des candidats provenant d'horizons plus larges, par exemple les réseaux sociaux, les échanges accrus avec les universités et la refonte des descriptions de poste et des portails de candidature;
- ajuster si possible les procédures de recrutement afin de tester un plus large éventail d'aptitudes et de compétences lors de l'évaluation;
- examiner la manière d'utiliser plus efficacement les procédures d'accueil et les programmes de préparation à la prise de fonction pour intégrer les nouveaux collaborateurs et les doter des compétences dont ils ont besoin pour être opérationnels le plus rapidement possible.

Pour améliorer l'orientation stratégique à long terme de l'apprentissage et du développement de compétences, les autorités de gestion pourraient:

- créer une base factuelle relative aux besoins en compétences, à partir d'une analyse des lacunes (voir ci-dessus) et d'une collecte d'informations exploitables auprès du personnel opérationnel et de la direction concernant leurs besoins en matière de formation et de développement des compétences;
- rendre les membres du personnel plus responsables de l'évolution de leur carrière, en élargissant l'éventail des possibilités d'apprentissage mises à leur disposition, par exemple la formation en classe, les cours en ligne ou les ateliers interactifs (l'instrument TAIEX-REGIO Peer2Peer, conçu par la Commission européenne pour soutenir l'échange entre pairs, pourrait être utilisé à cette fin);
- aligner les initiatives d'apprentissage et de développement sur le référentiel de compétences et intégrer celui-ci aux procédures de gestion continue des performances et d'évolution de carrière.

Pour renforcer l'engagement et la motivation des membres du personnel, les autorités de gestion pourraient:

- créer une base factuelle à partir d'enquêtes systématiques menées auprès du personnel au moment de l'engagement et du départ; pour en améliorer la comparabilité, il conviendrait de mettre cette base de données à la disposition d'un public aussi large que possible, après avoir pris soin d'en communiquer les objectifs à l'avance et d'avoir obtenu l'appui de la direction générale;
- améliorer la communication autour des principaux processus opérationnels, tels que la gestion des performances, afin d'accroître la disponibilité des informations et de renforcer la transparence autour des décisions concernant la carrière des membres du personnel, notamment en matière de promotion, d'accès à la formation ou de rémunération liée aux performances, par exemple;
- obtenir l'appui systématique de la direction générale et des cadres supérieurs concernant les initiatives en faveur de l'engagement des membres du personnel, en organisant régulièrement des assemblées publiques, des groupes de discussion et des formations spécialisées pour les cadres.

Pour développer les capacités de planification stratégique du personnel en vue de relever les défis de la période 2021-2027, les autorités de gestion pourraient:

- positionner les unités chargées des ressources humaines de manière plus stratégique afin qu'elles puissent jouer un rôle plus important dans la réalisation des objectifs organisationnels, notamment en détectant, en recrutant et en développant les talents à fort potentiel;
- surveiller l'incidence des politiques et des procédures de ressources humaines, recueillir et examiner les données relatives aux effectifs et adapter les politiques le cas échéant, notamment en réaffectant les ressources budgétaires et humaines en fonction des objectifs organisationnels;
- recenser les compétences souhaitées et orienter les processus opérationnels tels que la gestion des performances, l'apprentissage et le développement des compétences pour améliorer et récompenser ces compétences.

Pour veiller à ce que leur structure organisationnelle soit adaptée à l'objectif visé, les autorités de gestion pourraient:

- déterminer si leur structure organisationnelle et l'organigramme existant répondent aux défis de l'après-2020 et sont suffisamment souples pour tirer parti des occasions qui se présentent;

- déterminer la marge de manœuvre lorsque la rigidité de la législation rend impossible un changement global, grâce à l'instauration d'un dialogue entre le personnel opérationnel et la direction sur les ressources et les processus opérationnels;
- déterminer des moyens d'adapter le flux de travail aux ressources en personnel, en utilisant de manière plus stratégique les possibilités de contrats temporaires ou à court terme.

Pour améliorer la mobilité interne et l'adéquation des compétences, les autorités de gestion pourraient:

- développer les qualifications, aptitudes et compétences appropriées au sein d'un groupe de membres du personnel, afin que ces derniers puissent être détachés, de manière temporaire ou dans le cadre d'un programme d'échange de postes, dans un autre service de l'autorité de gestion;
- intégrer la mobilité interne à la gestion des performances et aux plans d'apprentissage et de développement des compétences, afin que les cadres disposent d'un outil leur permettant d'accroître les capacités de leur équipe;
- communiquer clairement les possibilités, les obligations et les attentes à l'ensemble du personnel et simplifier les procédures d'approbation en matière de mobilité interne.

Pour améliorer la gestion des connaissances et la communication, les autorités de gestion pourraient:

- mettre en place et soutenir des groupes de pratique ou de discussion au sein du personnel opérationnel, avec la participation de la direction le cas échéant, afin d'améliorer le flux de connaissances lorsque les rigidités organisationnelles ou institutionnelles sont susceptibles de créer des goulets d'étranglement dans la programmation;
- créer un intranet permettant au personnel d'accéder aux informations sans devoir passer par des voies plus formelles (par exemple, la formulation par écrit de questions et de réponses concernant l'interprétation de la législation);
- lorsqu'elles disposent d'outils tels qu'un système de suivi des documents, les autorités de gestion devraient s'efforcer d'instituer des pratiques communes d'utilisation de ces systèmes, car les différences dans l'exploitation d'un système peuvent souvent nuire à son efficacité.

Recommandations pour le défi n° 2: la mise en œuvre stratégique du programme opérationnel

Pour adopter une démarche plus stratégique en matière de planification, de programmation et de fixation des priorités, les autorités de gestion pourraient:

- examiner l'incidence de chaque étape de la mise en œuvre afin de déterminer la manière de gérer le programme en vue de la réalisation de ses objectifs, tout en contribuant aux ambitions nationales de développement sectoriel ou régional;
- définir des priorités d'investissement qui reflètent les besoins de développement nationaux et régionaux en concertation avec les parties prenantes, afin de garantir leur solidité, d'enrichir les bases factuelles et d'accroître le potentiel de réponse aux appels à projets (grâce à une «appropriation» accrue);
- recenser les objectifs communs ou complémentaires entre les différents programmes ou les différentes priorités au début d'une période de programmation, et définir, pour le choix des projets, des critères qui pourraient favoriser cette complémentarité;
- créer des mesures d'incitation pour exploiter les synergies au sein des programmes et entre ceux-ci, en instituant par exemple des points de bonus pour les projets qui contribuent à la réalisation des objectifs sur plusieurs axes prioritaires ou pour les projets intégrés qui contribuent à la réalisation de plusieurs programmes.

Pour optimiser la coordination au niveau de la conception et de la mise en œuvre des programmes, les autorités de gestion pourraient:

- faire l'inventaire des mécanismes de dialogue existants (groupes de travail thématiques, réseaux, comités, sous-comités, etc.) et déterminer s'ils doivent être complétés par un organe de dialogue multipartite qui se consacre exclusivement au programme ou par un organe qui facilite le dialogue entre les différentes autorités de gestion du pays, ou si les organes de dialogue existants doivent être rationalisés et adaptés. Veiller à ce que les mécanismes de dialogue aient des objectifs clairs.

Pour combler les lacunes en matière d'information, améliorer le partage des connaissances et accroître la communication, les autorités de gestion pourraient:

- renforcer l'approche ascendante en matière d'information et de partage des connaissances dans l'ensemble du système de mise en œuvre, en créant des possibilités d'interaction régulière qui favorisent une communication à double sens avec les organismes intermédiaires et les bénéficiaires concernant les changements dans les règlements, les procédures ou les programmes;

- garantir une communication régulière et bien structurée avec les bénéficiaires, notamment en communiquant activement sur les avantages que les fonds offrent aux bénéficiaires au regard de leurs objectifs de développement;
- donner la possibilité aux citoyens d'exprimer leur opinion et leur vision quant aux besoins d'investissement locaux, aux résultats des projets proposés ou aux fonds de l'Union en général.

Pour renforcer efficacement la capacité des bénéficiaires, les autorités de gestion pourraient:

- rationaliser la procédure d'interaction avec les bénéficiaires et de soutien à ces derniers, en créant par exemple un point de contact unique pour les bénéficiaires tout au long du cycle de réalisation du projet;
- augmenter la fréquence et la qualité des conseils et de l'aide que les autorités de gestion ou les organismes intermédiaires peuvent apporter aux bénéficiaires, grâce à une meilleure compréhension de ces derniers et de leurs capacités réelles dès le début d'une période de programmation, les manques de capacités recensés servant à déterminer qui devrait aider à renforcer les capacités dans des domaines spécifiques et comment;
- encourager les échanges d'informations réguliers et constants avec et entre les bénéficiaires au moyen d'ateliers interactifs, de réseaux, de tutoriels en ligne, etc.;
- nouer des partenariats avec des organisations de soutien aux bénéficiaires, telles que des cabinets de conseil, des chambres de commerce et des associations gouvernementales infranationales, afin de recenser les besoins en matière de capacités et d'organiser des ateliers utiles.

Pour nouer un dialogue efficace avec un large éventail de parties prenantes externes, les autorités de gestion pourraient:

- veiller à ce que les parties prenantes soient sollicitées tout au long du cycle d'investissement du programme, depuis sa planification et sa mise en œuvre jusqu'à la phase de suivi et d'évaluation;
- créer des plateformes de dialogue multipartite permettant une contribution plus large et plus efficace des parties prenantes, par exemple un forum de dialogue intersectoriel des Fonds structurels et d'investissement européens auquel participerait un large éventail de parties (bénéficiaires, autres organes du secteur public, du secteur privé et de la société civile, etc.).

Pour rendre la mise en œuvre des programmes plus stratégique, les autorités de gestion pourraient:

- élargir les méthodes d'appel (réseaux sociaux, applications spécifiques, réunions de chambres de commerce, associations professionnelles, universités et réseaux d'ONG par exemple);
- concevoir un projet pilote pour tester de nouvelles procédures d'appel et de sélection de projets;
- constituer une réserve de projets finalisés, de manière à pouvoir les mettre en route le plus rapidement possible une fois la nouvelle période de programmation lancée et à réduire au minimum les conséquences d'un report des projets à la période suivante.

Pour élargir les pratiques de mesure des performances en appui aux bases factuelles et aux évaluations des résultats, les autorités de gestion pourraient:

- mettre en place des programmes de formation ou à des ateliers consacrés à la création d'indicateurs fiables de résultat et de réalisation, à la conception de techniques d'évaluation des données et des actions, et à la façon d'utiliser les enseignements tirés dans la conception de programmes, la programmation et les ajustements de programmes. Ces ateliers peuvent être conçus et mis en place au niveau national pour toutes les autorités de gestion (par un organe national de coordination en collaboration avec un organisme statistique par exemple), ou au niveau de l'Union pour les autorités nationales de coordination et les autorités de gestion;
- compléter la collecte de données quantitatives par une collecte de données qualitatives, à partir d'enquêtes, d'études au sein de groupes cibles et d'études d'évaluation par exemple.

AUTORITÉS NATIONALES

Un certain nombre de points examinés dans le cadre de la présente action pilote nécessitent un soutien et une intervention à haut niveau pour être traités. On peut notamment souligner les points suivants:

- il est nécessaire d'innover davantage en ce qui concerne le mode de fonctionnement des autorités de gestion et la mise en œuvre de leurs programmes;
- le renforcement des capacités administratives des autorités de gestion doit être effectué à l'échelle appropriée;
- un réexamen des principes des réglementations et des lois nationales régissant les Fonds structurels et d'investissement européens pourrait favoriser la mise en œuvre en temps utile des investissements;
- il est possible de réévaluer et éventuellement de recalibrer les dispositifs institutionnels concernant les systèmes de gestion et de contrôle, ainsi que les comités de suivi, afin de mieux les adapter à leurs objectifs;

- la nécessité de reconsidérer et de recalibrer s'étend également à l'action concrète des comités de suivi;
- il conviendrait de rechercher ou d'encourager plus activement une participation et une contribution accrues des autorités de gestion sur le plan stratégique et opérationnel.

LA COMMISSION EUROPÉENNE

Les informations recueillies dans le cadre de la présente action pilote ont mis en évidence plusieurs autres domaines dans lesquels la Commission européenne pourrait réfléchir à la meilleure façon de renforcer la capacité des différentes autorités à contribuer aux objectifs de la politique de cohésion de l'Union. Quatre domaines en particulier se distinguent:

- le renforcement des capacités administratives des autorités de gestion doit être effectué à l'échelle appropriée;
- les autorités de gestion pourraient bénéficier d'une aide plus ciblée qui tienne compte de la diversité des acteurs institutionnels et des contraintes auxquelles ceux-ci font face;
- les autorités nationales pourraient être davantage encouragées à consulter les autorités de gestion lors de la conception des systèmes de gestion et de contrôle et des procédures nécessaires à la mise en œuvre des programmes;
- la création d'un forum d'échange d'informations entre les autorités de gestion serait appréciée et utile.



EUinmyregion



#EUinmyregion