



FEUILLES DE ROUTE POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ADMINISTRATIVES

BOÎTE À OUTILS

SITUATION TO BE

OUTPUTS/ RESULTS

INDICATORS

TIMELINE/ ACTORS

DELIVERABLE(S)

ACTIONS PROPOSED

STRUCTURES

GAPS & SHORTCOMINGS IDENTIFIED

SYSTEM & TOOLS

HUMAN RESOURCES

ASSESSMENT

FOCUS GROUP(S)

AUDIT INFO

INDICATORS/ KPIS

ES COUNTRY REPORT

SELF ASSESSMENT

TOOL

SITUATION AS IS

Politique régionale et urbaine

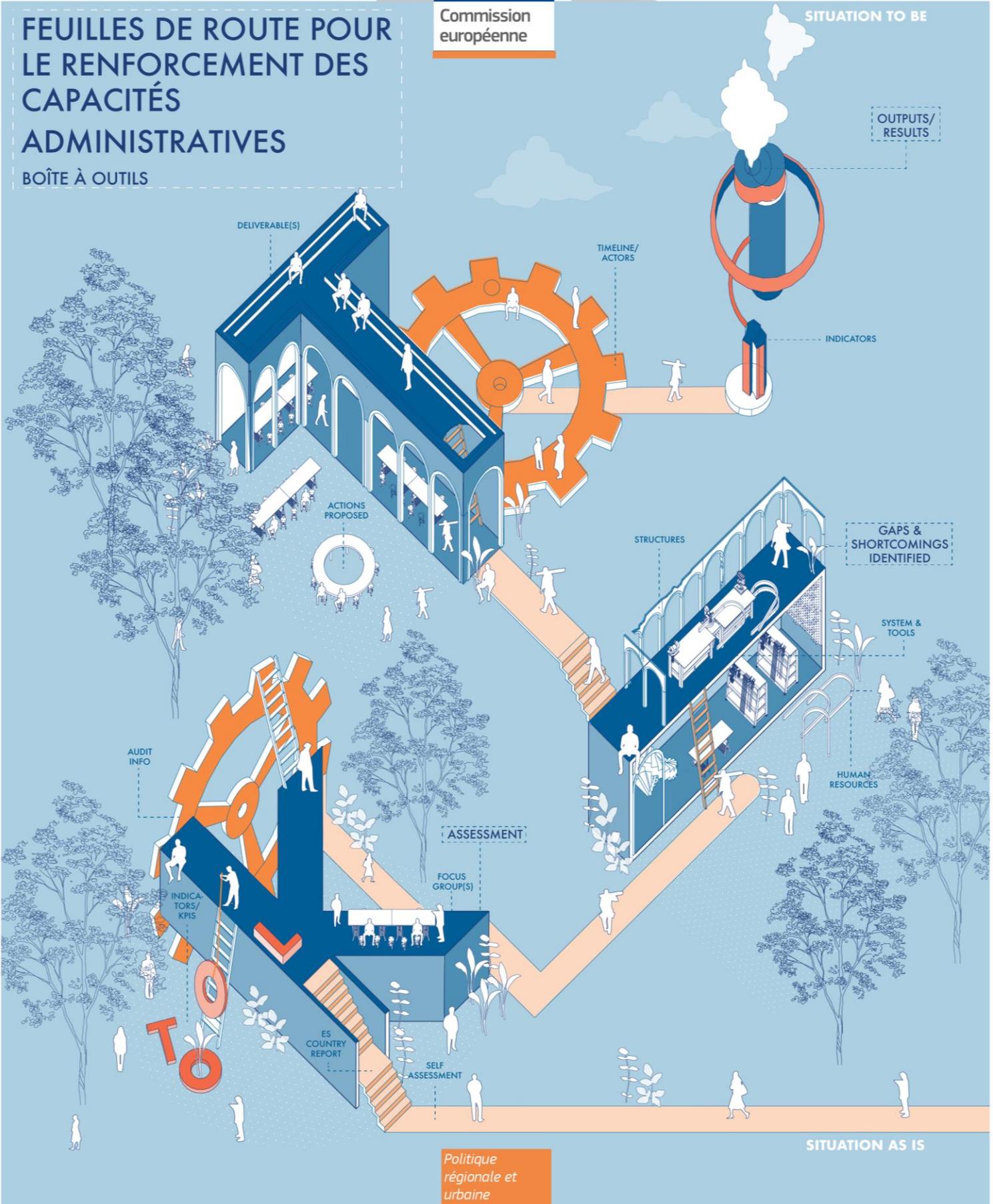


Table des matières

Glossaire des abréviations	3
Introduction	4
1 Capacités administratives pour la politique de cohésion	6
1.1 Bonne gouvernance et capacités administratives.....	6
1.2 Défis ayant une incidence sur la performance	8
2 Contexte et finalité des feuilles de route	11
2.1 Dispositions juridiques relatives au renforcement des capacités (2021-2027)	11
2.1.1 Renforcement des capacités directement lié aux investissements	11
2.1.2 Assistance technique «standard» (forfaitaire ou à coût réel)	12
2.1.3 Financement non lié aux coûts de l'assistance technique	12
2.1.4 Combinaison de différentes options de renforcement des capacités.....	13
2.2 La nature des feuilles de route pour le renforcement des capacités administratives	13
3 Définir des feuilles de route pour renforcer les capacités administratives	16
3.1 Associer les parties prenantes, obtenir un engagement et favoriser l'appropriation	17
3.2 Analyse de la situation (EN L'ÉTAT)	18
3.3 Concevoir l'avenir et identifier les actions (À VENIR)	19
4 La recherche d'indicateurs	24
4.1 Rôle des indicateurs	24
4.2 Indicateurs dans la feuille de route	25
5 Structure proposée d'une feuille de route	27
5.1 Éléments structurels des feuilles de route	27
Section 1: Objectif général et structure de la feuille de route	27
Section 2: Méthodologie utilisée pour concevoir la feuille de route	28
Section 3: État des lieux (situation EN L'ÉTAT)	28
Section 4: Cartographier l'avenir (situation À VENIR)	28
Section 5: Identification des actions	28
Section 6: Mise en œuvre de la feuille de route	29
6 Financement non lié aux coûts	31
6.1 Emplacement dans les feuilles de route	31
6.2 Développer des régimes de financement non lié aux coûts	32
6.3 L'utilisation d'indicateurs	33
6.4 Tarification.....	35
6.5 Modèles et exemples.....	37
7 Résumé des points à retenir	39
8 Références	41
ANNEXES	42
ANNEXE 1: Liste détaillée de questions pour guider l'analyse EN L'ÉTAT	43
ANNEXE 2: Exemples d'actions pour un financement non lié aux coûts	45

Glossaire des abréviations

RCA	Renforcement des capacités administratives
FC	Fonds de cohésion
RDC	Règlement portant dispositions communes
OSC	Organisation de la société civile
DG REGIO	Direction générale de la politique régionale et urbaine
CE	Commission européenne
FEDER	Fonds européen de développement régional
UE	Union européenne
GRH	Gestion des ressources humaines
OI	Organisme intermédiaire
AG	Autorité de gestion
EM	État membre
AT	Assistance technique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

Ce document, préparé par les services de la Commission, est destiné à constituer une source d'inspiration pour les administrations des États membres qui cherchent à élaborer des feuilles de route pour le renforcement de leurs propres capacités administratives en vue de faciliter la mise en œuvre de leurs programmes et d'encourager les bonnes pratiques.

Les informations qu'il contient sont sans préjudice des négociations interinstitutionnelles en cours sur les règlements relatifs à la politique de cohésion pour la période 2021-2027. Elles ne constituent pas une interprétation du droit de l'Union et n'engagent pas la Commission européenne. En cas de divergence entre les explications données dans le présent document et le texte imprimé des règlements, le texte publié au Journal officiel de l'Union européenne prévaut. La Cour de justice de l'Union européenne est seule compétente pour donner une interprétation du droit de l'Union faisant autorité.

Introduction

La bonne gouvernance est un élément clé du développement économique et de la politique de cohésion. Elle exige une bonne capacité administrative, ce qui suppose que la fonction publique nationale, régionale ou locale soit efficace dans la mise en œuvre des politiques et/ou des tâches qui lui sont confiées. L'expérience montre que les États membres et les régions de l'UE dotées d'institutions faibles peinent à absorber les fonds de l'Union disponibles et à les utiliser au mieux¹.

La nécessité de renforcer les capacités administratives de gestion et de mise en œuvre des fonds de l'UE est assurément devenue une priorité. Cette nécessité apparaît clairement dans les projets de règlements 2021-2027² proposés par la Commission, qui prévoient de nouvelles dispositions mettant davantage l'accent sur le renforcement des capacités. L'objectif de ces dispositions est de soutenir une approche sur mesure en mettant à disposition un éventail d'outils plus large et en encourageant une utilisation plus stratégique des fonds pour les mesures de renforcement des capacités. Les capacités administratives sont également considérées comme essentielles à une mise en œuvre efficace des fonds, notamment dans les orientations en matière d'investissement des rapports par pays du Semestre européen 2019 (annexe D).

Les États membres de l'UE qui souhaitent améliorer leurs capacités administratives sont encouragés à tirer pleinement parti des nouvelles dispositions juridiques. L'une des nouveautés réside dans la possibilité d'élaborer une feuille de route³ pour le renforcement des capacités administratives. Il s'agit d'un document facultatif de nature stratégique qui comprend des mesures globales de renforcement des capacités de gestion et d'utilisation des fonds. Les feuilles de route n'ont pas de format prescrit et peuvent être élaborées pour des États membres ou pour des programmes individuels.

La présente boîte à outils est destinée à fournir des informations opérationnelles, un soutien méthodologique et pratique ainsi que des exemples pouvant être utilisés dans l'élaboration de feuilles de route. Elle s'appuie sur les expériences de l'action pilote sur le renforcement des capacités administratives en préparation de la période de programmation post-2020 (*Pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming period*), menée par l'OCDE au nom de la DG REGIO et en partenariat étroit avec celle-ci entre l'été 2018 et l'automne 2019. Dans le cadre de cette action pilote, cinq autorités de gestion et un organisme intermédiaire⁴ ont été soutenus dans l'amélioration de leurs capacités administratives.

¹ DG REGIO, 2018: septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, p. 160-161.

² Les citations et références à des dispositions juridiques contenues dans cette boîte à outils se rapportent aux propositions de la Commission relatives au règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 [COM(2018) 375 final] ou, le cas échéant, à l'accord commun provisoire sur les dispositions relatives à la programmation conclu par les colégislateurs en décembre 2019, ainsi qu'au règlement sur le FEDER et le Fonds de cohésion [COM(2018) 372 final]. La boîte à outils pourrait donc devoir être mise à jour une fois la législation concernée adoptée.

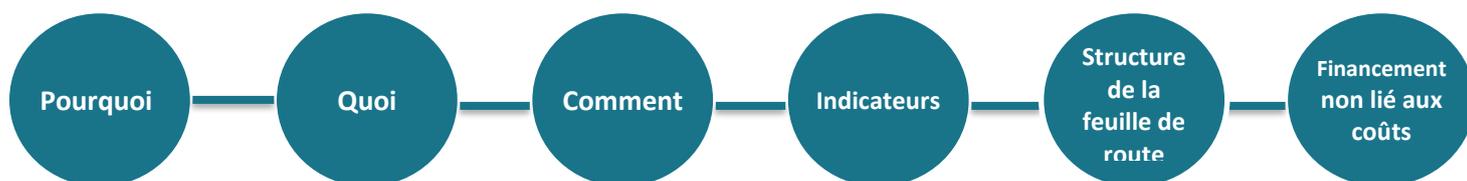
³ Considérant 25 du RDC.

⁴ **Bulgarie** (Autorité de gestion du programme opérationnel «Régions en croissance 2014-2020»), **Croatie** (Autorité de gestion du programme opérationnel régional pour la compétitivité et la cohésion 2014-2020), **Grèce** (Autorité de

Cette aide a pris la forme d'une analyse de leurs besoins et de la conception d'actions futures en vue d'y répondre. La présente boîte à outils concerne des pratiques, expériences et exemples tirés de l'action pilote.

Les *plans italiens de renforcement administratif (PRA)* visant à renforcer les capacités administratives et à améliorer la mise en œuvre des programmes 2014-2020 cofinancés par les fonds structurels ont également servi de source d'inspiration, soulignant la nécessité pour la Commission de promouvoir une approche plus stratégique du renforcement des capacités.

La boîte à outils se divise en six grandes sections qui rendent compte des principales étapes du processus d'élaboration d'une feuille de route.



La première section (Pourquoi) expose les raisons pour lesquelles il convient d'investir dans le renforcement des capacités.

La deuxième section (Quoi) présente les différentes options de financement du renforcement des capacités exposées dans le projet de législation proposé pour 2021-2027 et décrit comment elles peuvent être combinées dans une feuille de route pour le renforcement des capacités administratives.

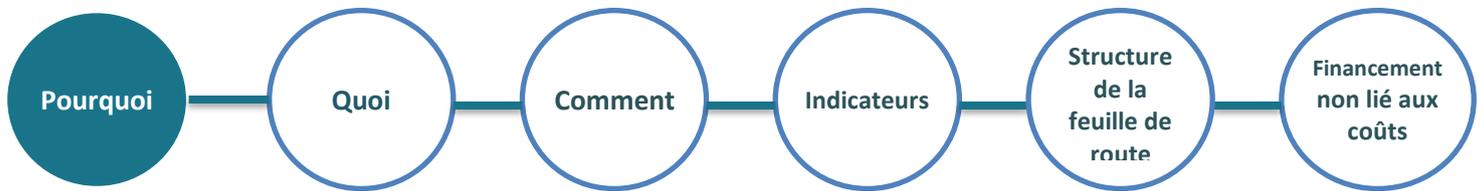
La troisième section (Comment) explique le processus et les méthodes d'élaboration d'une feuille de route et souligne l'importance de la participation des parties prenantes.

La quatrième section (Indicateurs) se concentre sur la mesure des performances. Un ensemble d'indicateurs bien conçus est nécessaire pour veiller au suivi de la mise en œuvre de la feuille de route et mesurer le succès des actions qu'elle prévoit

La cinquième section (Structure de la feuille de route) donne un exemple de la structure possible d'une feuille de route pour le renforcement des capacités administratives.

La sixième section (Financement non lié aux coûts) apporte un soutien aux États membres qui souhaitent bénéficier d'un «financement non lié aux coûts de l'assistance technique». Elle traite de la manière de développer de tels programmes, ainsi que d'identifier et de chiffrer les résultats à atteindre ou les conditions à remplir. La question de l'utilisation d'indicateurs pour mesurer le succès des actions est également abordée.

gestion du programme opérationnel pour les infrastructures de transport, l'environnement et le développement durable 2014-2020), **Pologne — région de Lublin** (Autorité de gestion du programme opérationnel régional 2014-2020), **Espagne — région d'Estrémadure** (Autorité de gestion et organisme intermédiaire pour le programme opérationnel régional FEDER 2014-2020).



1 Capacités administratives pour la politique de cohésion

1.1 Bonne gouvernance et capacités administratives

La bonne gouvernance est un élément crucial du développement économique et de la politique de cohésion. L'amélioration de la gouvernance est un moyen très efficace de stimuler la croissance. La bonne gouvernance est donc directement utile à la performance économique des régions en Europe. Elle est également indirectement liée aux résultats d'autres politiques. La bonne gouvernance contribue à rendre les investissements au titre de la politique de cohésion plus efficaces, en renforçant leur impact, tout en améliorant les performances globales de la fonction publique aux niveaux national, régional et local, ainsi que la qualité des services qu'elle fournit au public et aux entreprises.

La bonne gouvernance devrait être au cœur de toute politique. Des politiques universelles ne sont pas la solution: il convient d'adopter une approche différenciée, sur mesure, s'appuyant sur des outils flexibles. L'amélioration de la gouvernance est particulièrement importante pour les régions à faible croissance, car les bénéfices tirés du renforcement des ressources consacrées à la croissance de base y ont été épuisés. La voie à suivre consiste à réduire la corruption et à améliorer l'efficacité des pouvoirs publics⁵.

La bonne gouvernance nécessite donc de mettre en place les bonnes politiques publiques, ainsi que des dispositions juridiques, institutionnelles et procédurales de mise en œuvre qui fonctionnent efficacement. Tout ceci exige une bonne capacité administrative, ce qui suppose que la fonction publique soit efficiente et efficace dans la mise en œuvre des politiques et/ou des tâches qui lui sont confiées.

Une fonction publique efficiente et efficace doit être dotée de quatre capacités distinctes, mais qui se recoupent: **des capacités d'analyse, de réglementation, d'exécution et de coordination**. Pour ce faire, elle doit avoir la capacité de définir et de mettre en œuvre des stratégies, y compris de sélectionner et de réaliser des investissements pour atteindre les objectifs de la politique de cohésion; de mesurer l'incidence des stratégies sur la base de données fiables; et d'obtenir des résultats conformes au droit de l'Union, notamment aux règles relatives aux marchés publics et aux aides d'État.

Dans le contexte de la gestion des fonds, la capacité administrative désigne l'aptitude d'une administration publique à gérer et à utiliser efficacement les fonds de l'UE tout au long du cycle

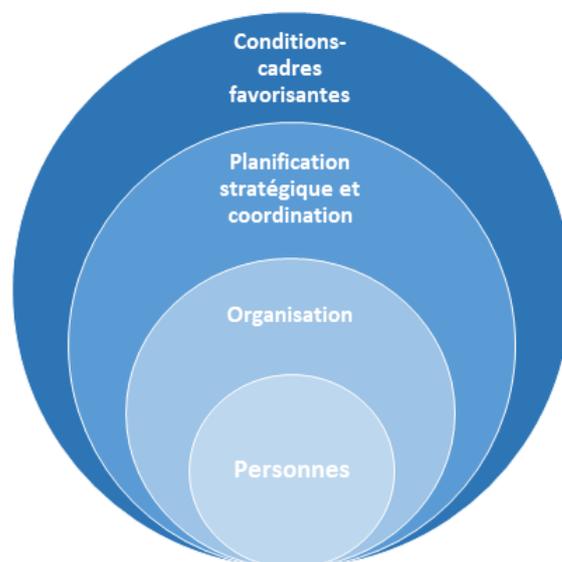
⁵ Andrés Rodríguez Pose, London School of Economics (LSE), conférence sur la bonne gouvernance pour la politique de cohésion, 24 mai 2018

d'investissement et à contribuer ainsi à une mise en œuvre réussie de la politique de cohésion de l'UE. L'expérience montre que les États membres et les régions de l'UE dotées d'institutions faibles peinent à absorber les fonds de l'Union disponibles et à les utiliser au mieux.

Les capacités administratives de gestion des fonds sont associées à une série de facteurs⁶:

- **Structures:** l'architecture de la mise en place d'un programme avec une attribution claire des responsabilités et des tâches aux autorités de gestion, aux organismes intermédiaires et aux autres organismes clés et leurs interactions détermine largement l'efficacité du mécanisme d'exécution d'un programme.
- **Ressources humaines:** il est essentiel d'assurer la disponibilité, en temps voulu, de membres du personnel expérimentés, compétents et motivés pour garantir une bonne gestion des fonds.
- **Systèmes et outils:** il est nécessaire de disposer d'instruments, de méthodes, de lignes directrices, de manuels, de systèmes, de procédures, de formulaires, etc. Ces outils de travail peuvent contribuer à l'amélioration de l'efficacité du système. Les systèmes et les outils rendent les organisations moins vulnérables à des problèmes tels que la rotation du personnel, réduisent le risque de dysfonctionnement et améliorent l'efficacité globale.

Ces facteurs sont également pris en compte dans le **cadre analytique de l'OCDE**⁷, conçu pour évaluer la capacité administrative. Ce cadre comporte quatre dimensions. Premièrement, les personnes sont l'épine dorsale de toute organisation. Cette dimension examine la combinaison des aptitudes et des compétences ainsi que les défis connexes. Deuxièmement, la dimension organisationnelle examine les systèmes, les outils, les processus et la culture opérationnels. Ceux-ci doivent être alignés sur les objectifs stratégiques et soutenus par des structures de gouvernance souples afin de faciliter une prise de décision efficace fondée sur des données. Troisièmement, la dimension de planification stratégique examine divers aspects tout au long du cycle d'investissement, depuis l'élaboration de la stratégie, la planification et la sélection des projets, jusqu'à la mise en œuvre des projets, l'engagement des parties prenantes et le suivi et l'évaluation. Quatrièmement, des conditions-cadres appropriées sont essentielles afin de créer un environnement permettant à tous les niveaux de l'administration de réaliser efficacement les



⁶ DG REGIO 2018.

⁷ OCDE (2019), Cadre analytique utilisé dans le contexte de l'action pilote sur le renforcement des capacités administratives en préparation de la période de programmation post-2020.

investissements publics. Parmi les conditions-cadres favorisantes à tous les niveaux de l'administration figure un cadre budgétaire propice aux objectifs d'investissement poursuivis; une gestion financière saine et transparente; la transparence et l'utilisation stratégique des marchés publics; et des systèmes réglementaires et législatifs clairs et cohérents.

1.2 Défis ayant une incidence sur la performance

Les administrations qui gèrent les fonds de la politique de cohésion font face à des défis pouvant avoir une incidence majeure sur leurs performances. Ces défis peuvent être internes, externes, transversaux ou systémiques.

Les **défis internes** comprennent les aptitudes, les compétences et la motivation du personnel; la capacité à rendre les administrations attractives en tant qu'employeurs afin d'éviter des taux de rotation élevés du personnel; la structure organisationnelle; et les règles de procédure. Les administrations doivent disposer de cadres dotés de compétences de direction appropriées et mettre en place un système de recrutement et d'évolution/de gestion de carrière fondé sur le mérite. Elles doivent également établir des règles simples et éviter la surtransposition nationale des règles de l'Union («gold-plating»).

DÉFIS INTERNES	
QUELS FACTEURS?	COMMENT S'Y PRENDRE?
<p>Structures: une structure organisationnelle bien conçue qui soutient l'élaboration et la mise en œuvre des politiques est un facteur clé du succès des institutions publiques.</p>	<p>Les principaux organes de gestion des fonds devraient avoir:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ des cadres institutionnels et réglementaires bien définis; ○ des responsabilités et des tâches claires; ○ une structure organisationnelle claire, simple et transparente qui leur permette d'accomplir leurs tâches efficacement et qui soit alignée sur les objectifs stratégiques; ○ une structure suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution des circonstances; ○ des mécanismes efficaces de coordination et de communication entre les différentes structures.
<p>Ressources humaines: il est essentiel d'assurer la disponibilité en temps utile de membres du personnel compétents et motivés pour garantir une bonne gestion des fonds.</p>	<p>Il convient d'adopter, pour les organismes gérant les fonds, une stratégie moderne, claire, stratégique et globale en matière de ressources humaines, élaborée sur la base d'une analyse solide des besoins. Cette stratégie devrait garantir les éléments suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ des responsabilités institutionnelles claires en matière de gestion des ressources humaines; ○ des gestionnaires dotés de compétences d'encadrement appropriées, respectant les normes les plus élevées en matière de responsabilité, d'intégrité et de transparence; ○ un système de recrutement et d'évolution/de gestion de carrière fondé sur le mérite, assurant une transparence totale des processus de recrutement et de nomination (p. ex. concours ouverts), des dispositions appropriées en matière d'évaluation et de promotion (sur la base

d'indicateurs de performance) et des possibilités de développement sur le plan personnel;

- une rémunération équitable et compétitive qui tienne compte des niveaux de rémunération sur le marché du travail, afin de retenir le personnel et de maintenir ou d'accroître le savoir-faire au sein de l'administration. Toute prime ou tout complément de rémunération doit avoir un lien clair avec les performances, qui doivent être mesurées à l'aide d'indicateurs objectifs;
- des politiques stratégiques de GRH qui prennent en compte et comblent les lacunes en matière de compétences, permettent mobilité et flexibilité, et collectent et conservent des données en vue de la prise de décisions;
- la professionnalisation des hauts fonctionnaires et des cadres;
- la fourniture d'informations adéquates ainsi que le développement des connaissances et des compétences afin de permettre au personnel d'exercer efficacement ses fonctions.

Systemes et outils: *les institutions publiques qui gèrent les fonds ont besoin de systèmes et d'outils appropriés pour travailler de manière transparente et efficace.*

Des systèmes et des outils efficaces doivent être mis en place, par exemple:

- une approche stratégique, sur le plan politique et technique;
- des règles simples, pas de surtransposition nationale des règles européennes;
- des procédures, lignes directrices, manuels et formulaires clairs, simples et coordonnés pour garantir que les institutions maintiennent des niveaux élevés de qualité, de transparence et de résilience;
- un système de gestion des connaissances;
- une culture de l'évaluation;
- des systèmes de gestion de l'information fournissant des éléments concrets et des données pour le suivi, afin d'améliorer la qualité et la transparence du processus décisionnel;
- des systèmes de gestion des performances (p. ex. des indicateurs efficaces et mesurables) pour aider les institutions à fixer des objectifs et à mesurer les progrès accomplis dans leur réalisation;
- une e-cohésion;
- des systèmes TIC pour faciliter la communication interne et externe.

Les défis transversaux ou systémiques doivent également être relevés. Il convient notamment de mettre l'accent sur la planification stratégique; de rendre les décideurs et les gestionnaires comptables de leurs résultats; de garantir la transparence et l'utilisation de données ouvertes afin de maintenir ou d'accroître la confiance du public dans l'administration publique et de prévenir, détecter et corriger la fraude et la corruption; et de s'engager dans la coordination et l'interaction avec les parties prenantes internes et externes. Il s'agit là d'exemples de planification et de coordination stratégiques et de conditions-cadres favorisantes, comme le mentionne le cadre analytique de l'OCDE.

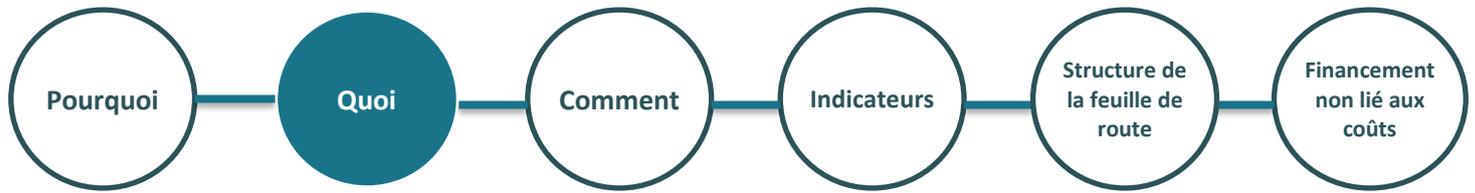
DÉFIS TRANSVERSAUX/SYSTÉMIQUES (CONDITIONS-CADRES FAVORISANTES)

QUELS FACTEURS?	COMMENT S'Y PRENDRE?
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Amélioration de l'élaboration des politiques/de la prise de décisions</i> • <i>Appropriation par les parties prenantes</i> • <i>Responsabilité</i> • <i>Transparence</i> • <i>Prévention de la fraude/corruption</i> • <i>Capacité des bénéficiaires</i> 	<p>Les éléments suivants devraient être en place dans les organismes chargés de gérer les fonds:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Planification stratégique, procédures et mécanismes de consultation, de coordination et de coopération. ○ Une interaction et une coordination ouvertes et transparentes avec les parties prenantes internes et externes concernées dans toutes les composantes du cycle politique/de programmation, c'est-à-dire avec les organes de coordination nationaux, les ministères concernés et les autres autorités publiques compétentes à différents niveaux de pouvoir, les autres organes administratifs s'occupant de fonds de l'UE, les bénéficiaires, les agences de développement régional, les partenaires économiques et sociaux, le secteur privé, la société civile, y compris les ONG, etc. ○ Des mesures permettant de rendre les décideurs et les gestionnaires comptables de leurs résultats. ○ Transparence pour maintenir/accroître la confiance du public dans l'administration. ○ Des mesures antifraude efficaces et proportionnées, y compris la transparence et l'utilisation de données ouvertes pour prévenir la fraude et la corruption, p. ex. en utilisant Arachne. ○ Renforcement des capacités des parties prenantes, en particulier des bénéficiaires d'investissements publics pertinents (p. ex. développement des connaissances, réserve de projets, marchés publics, aides d'État, etc.).

Important!



- *La bonne gouvernance est directement utile à la performance économique des régions et contribue à des investissements plus efficaces dans le cadre de la politique de cohésion. Elle nécessite une bonne capacité administrative.*
- *Les mesures visant à garantir une capacité administrative adéquate sont considérées comme facilitant les investissements au titre de la politique de cohésion. Elles devraient faire partie intégrante de la logique d'intervention des programmes.*
- *Le renforcement des capacités administratives repose sur une approche sur mesure qui fait appel à un large éventail d'outils flexibles.*



2 Contexte et finalité des feuilles de route

2.1 Dispositions juridiques relatives au renforcement des capacités (2021-2027)

La nouvelle architecture de la politique de cohésion après 2020 permettra, par une approche sur mesure, de prendre en considération les besoins spécifiques de chaque État membre en matière de renforcement des capacités administratives. Le nouveau cadre juridique définit une série d'options pour soutenir le renforcement des capacités administratives liées à la gestion des fonds. Chaque État membre de l'UE doit combiner les différentes options disponibles de la manière qui répond le mieux à ses besoins.

2.1.1 Renforcement des capacités directement lié aux investissements

Le renforcement des capacités *des autorités responsables des programmes et des organismes liés à la mise en œuvre* des fonds directement lié aux investissements au titre du FEDER ou du Fonds de cohésion peut être financé par ces fonds et programmé comme un type d'action au titre de l'un des objectifs spécifiques. Ces actions pourraient par exemple s'appliquer à des initiatives telles que le renforcement des capacités des bénéficiaires, tels que les agences routières ou ferroviaires, ou des institutions ou organismes régionaux ou nationaux chargés de gérer la stratégie de spécialisation intelligente.



Important!

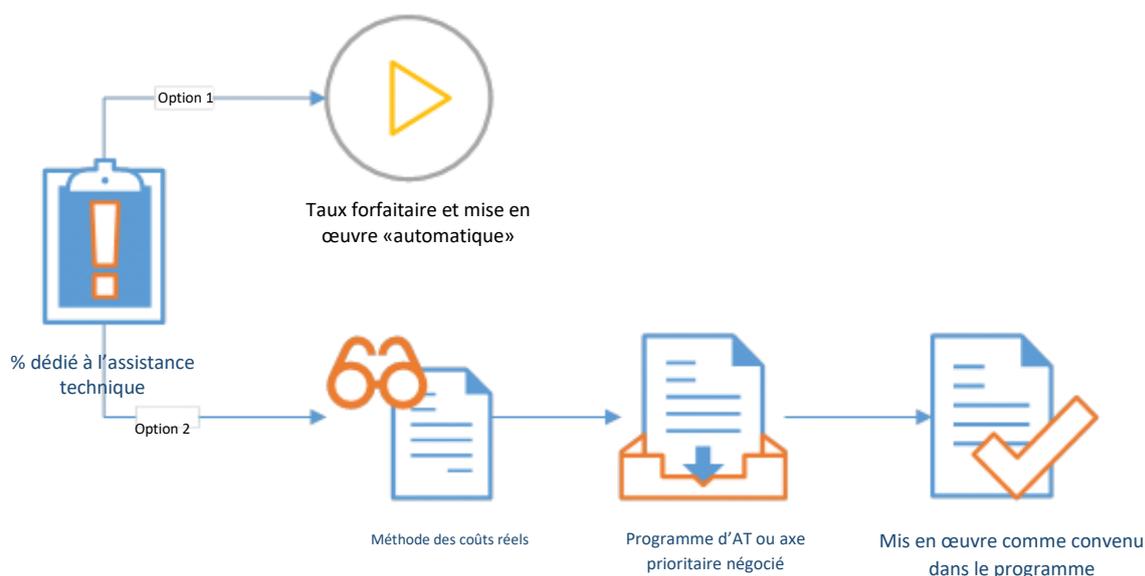


- Ces actions de renforcement des capacités ne sont pas considérées comme une assistance technique et ne sont donc pas comprises dans le montant plafonné consacré à l'assistance technique «standard».
- Les montants sont pris en considération aux fins de la concentration thématique.

2.1.2 Assistance technique «standard» (forfaitaire ou à coût réel)

De même que pendant la période de programmation 2014-2020, différents types de mesures de renforcement des capacités nécessaires à l'administration et l'utilisation efficaces des fonds peuvent bénéficier de l'assistance technique. Ce type d'assistance technique peut être programmé sur la base de l'une des deux options de remboursement de la Commission – *forfaitaire* ou *à coût réel*⁸. Si l'assistance technique forfaitaire est retenue, la Commission complétera les versements intermédiaires au titre des programmes par un pourcentage défini pour chaque fonds spécifique.

L'assistance technique à coût réel doit être programmée dans le cadre d'une priorité ou d'un programme d'assistance technique distinct. L'assistance technique forfaitaire ne nécessite pas de priorité distincte et ne peut être utilisée si un État membre souhaite mettre en place un programme national d'assistance technique.



Important!



- *L'État membre peut choisir entre la méthode forfaitaire et la méthode des coûts réels pour le remboursement de l'assistance technique «standard». Ce choix est alors applicable à tous les programmes tout au long de la période de programmation; il ne peut être modifié par la suite.*
- *Le montant susceptible d'être utilisé pour ce type d'assistance technique est limité au pourcentage fixé dans le règlement portant dispositions communes et ne sera pas pris en compte aux fins de la concentration thématique.*

2.1.3 Financement non lié aux coûts de l'assistance technique

Les États membres peuvent compléter l'assistance technique «standard» et les mesures de renforcement des capacités directement liées aux investissements par un deuxième type d'assistance technique. Dans ce cas, le remboursement de la Commission se fonde sur les résultats

⁸ Pour les programmes Interreg, l'assistance technique forfaitaire est la seule option disponible.

à atteindre ou les conditions à remplir. Cette option permet de financer des mesures ciblées de renforcement des capacités administratives des autorités nationales, des bénéficiaires et des partenaires concernés. Le financement pouvant être consacré à ces mesures n'est pas plafonné.

Ce type d'assistance technique doit être programmé dans le cadre d'une priorité spécifique et la Commission adoptera dans le cadre du programme des régimes détaillés pour chaque financement non lié aux coûts. Des informations plus détaillées sur cette option figurent au chapitre 6.

Important!



- Ces actions de renforcement des capacités ne sont pas comprises dans le montant plafonné pour l'assistance technique «standard».
- Les montants prévus ne sont pas pris en compte aux fins de la concentration thématique.
- Les mesures de renforcement des capacités utilisant des méthodes de remboursement non liées aux coûts doivent être programmées comme une priorité spécifique du programme.

2.1.4 Combinaison de différentes options de renforcement des capacités

Les options de renforcement des capacités administratives susmentionnées sont complémentaires et peuvent être utilisées conjointement (à l'exception des options à taux forfaitaire et à coût réel, qui ne peuvent être combinées). Il appartiendra à chaque État membre de sélectionner et de négocier avec la Commission la combinaison d'options qui correspond le mieux à ses besoins en la matière. En outre, les actions, les éléments livrables, les acteurs responsables, les options de financement, etc. peuvent être convenus dans **une feuille de route pour le renforcement des capacités administratives**. Bien qu'il ne soit pas obligatoire d'élaborer une feuille de route, cette démarche est considérée comme une *bonne pratique*.

Important!



- Les options de renforcement des capacités administratives proposées dans le nouveau cadre juridique permettent des approches flexibles et sur mesure du renforcement des capacités des États membres ou des régions.
- Pour aborder les questions de capacité administrative de manière stratégique, une solution peut consister à convenir, dans une feuille de route, d'un ensemble complet d'actions dans ce domaine.

2.2 La nature des feuilles de route pour le renforcement des capacités administratives

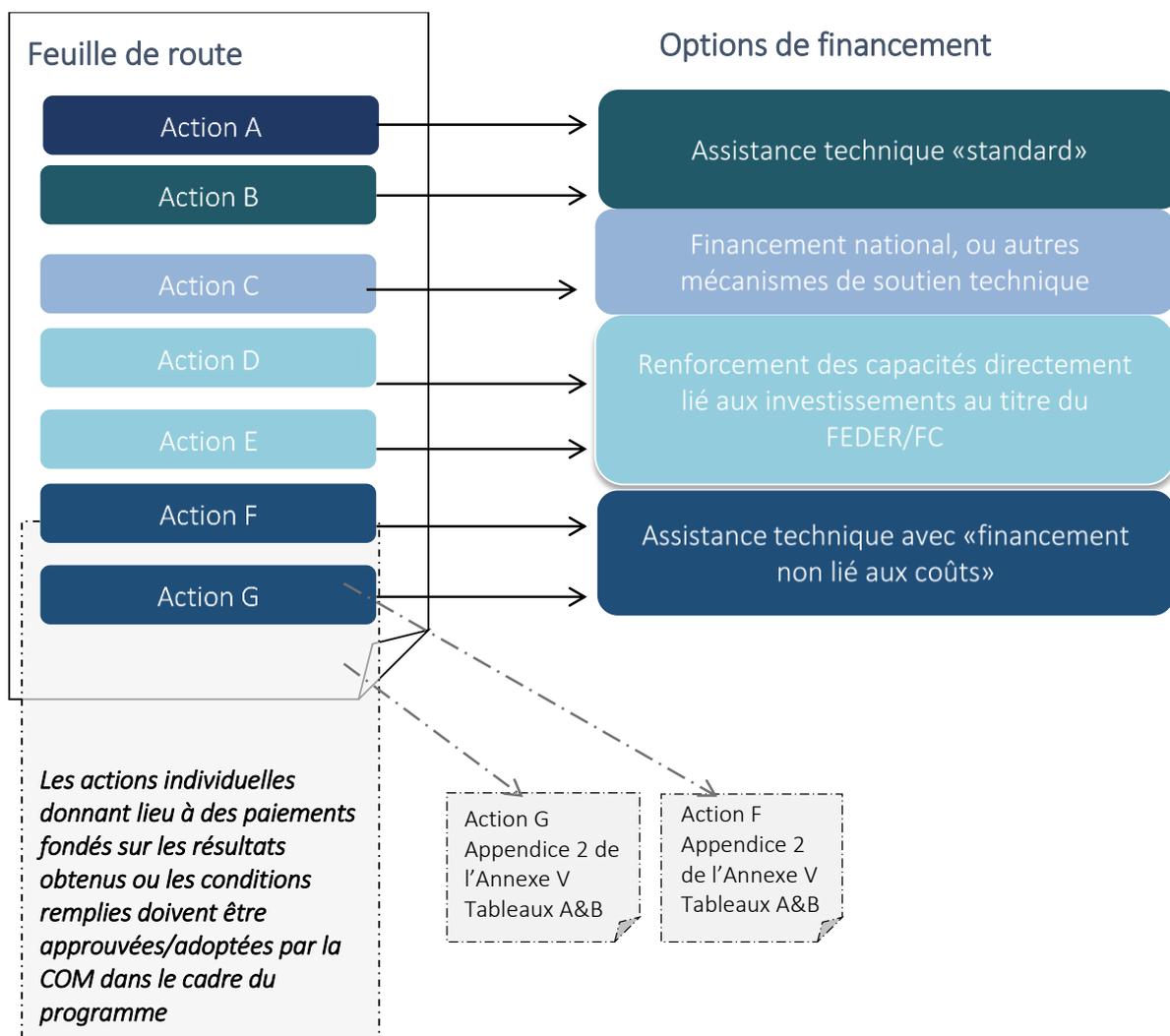
La feuille de route est un document stratégique **volontaire** qui comprend un ensemble d'actions globales de renforcement des capacités destinées à la gestion et à l'utilisation des fonds dans un

État membre ou dans un programme individuel. Elle est conçue pour définir et traiter les questions de capacité administrative, en s'appuyant sur une approche **stratégique** qui tient compte des perspectives à court, moyen et long terme.

Bien qu'il ne soit pas obligatoire d'élaborer une feuille de route, celle-ci est considérée comme une **bonne pratique**, en particulier dans les États membres où des faiblesses ont été recensées en matière de capacité administrative. L'élaboration d'une feuille de route peut être un moyen de traiter les problèmes de capacité identifiés dans les orientations en matière d'investissement des rapports par pays du Semestre européen 2019 (annexe D).

Il n'est pas nécessaire que la Commission adopte ou approuve officiellement la feuille de route, qui n'a pas pour vocation de faire partie intégrante d'un programme. Elle peut ainsi être facilement adaptée et mise à jour à tout moment, si nécessaire.

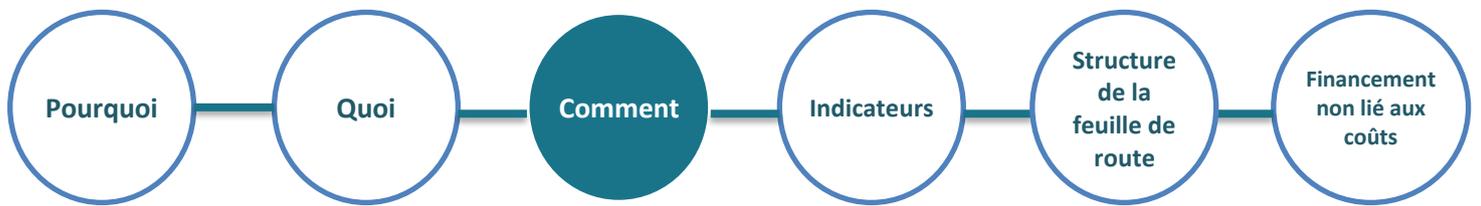
Comme indiqué ci-dessous, la feuille de route peut comprendre un certain nombre d'actions financées dans le cadre des différentes options de renforcement des capacités couvertes par le nouveau cadre juridique et par des ressources nationales ou d'autres mécanismes de soutien technique.



Important!

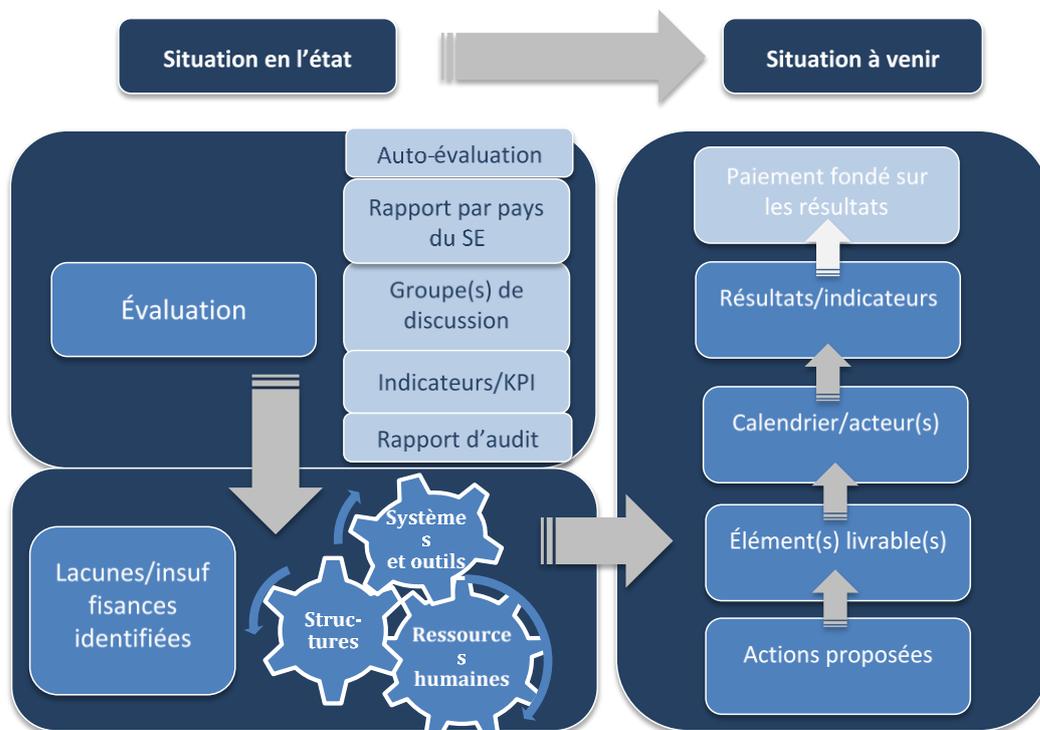


- *Bien qu'il ne soit pas obligatoire d'élaborer une feuille de route, celle-ci est considérée comme une bonne pratique, en particulier dans les États membres dont les capacités administratives doivent être davantage renforcées.*
- *Elle peut être utilisée comme un outil stratégique pour définir et mettre en œuvre des actions globales de renforcement des capacités.*
- *Elle peut servir de réponse aux problèmes de capacité recensés dans le rapport par pays dans le cadre du Semestre européen et facilitera les négociations avec la Commission sur la logique d'intervention des investissements pour la période 2021-2027.*



3 Définir des feuilles de route pour renforcer les capacités administratives

Le processus d'élaboration d'une feuille de route est aussi important que la feuille de route elle-même, car il encourage la réflexion stratégique sur les besoins en matière de renforcement des capacités et sur la manière d'y répondre. Lors de l'élaboration d'une feuille de route sur le renforcement des capacités administratives (comme dans tout document stratégique), il est essentiel de passer de la situation actuelle «EN L'ÉTAT» à la situation souhaitée «À VENIR». Les principales étapes de ce processus sont présentées ci-dessous.



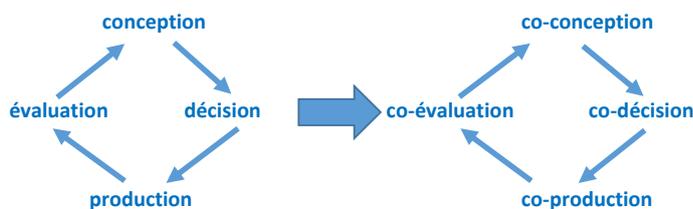
Les aspects suivants sont importants pour la pertinence de la feuille de route et pour garantir son «appropriation» par les parties concernées:

- Une approche participative – associant les parties prenantes, la direction et les autres parties – devrait être utilisée pour concevoir conjointement les feuilles de route.
- Les feuilles de route devraient être des documents évolutifs, c'est-à-dire qu'elles devraient être régulièrement contrôlées et mises à jour, selon le même processus participatif.
- Une communication régulière avec les parties prenantes contribue à garantir l'appropriation de la feuille de route tout au long de la phase de mise en œuvre.

3.1 Associer les parties prenantes, obtenir un engagement et favoriser l'appropriation

La conception d'une feuille de route ne constitue pas un simple exercice technique effectué par une organisation de façon totalement isolée. Les parties prenantes apprécient être consultées et associées, ce qui permettra également d'aboutir à de meilleurs résultats et à une plus grande appropriation.

La demande de transparence accrue, l'évolution de la perception de la légitimité des pouvoirs publics et la nécessité d'associer les parties prenantes poussent les organisations du secteur public à se tourner vers l'extérieur et vers la demande et à développer de nouveaux types d'interactions et de relations avec un large éventail de parties prenantes. Les organisations du secteur public, de prestataires de services fermés et autocentrés, deviennent des organisations ouvertes fonctionnant en réseau auxquelles le grand public et des parties prenantes spécifiques peuvent



faire confiance. Ce changement s'opère par des processus transparents et la responsabilisation; un dialogue démocratique, où l'attention n'est plus tournée vers l'intérieur mais vers l'extérieur (l'accent est ainsi mis sur les

réalisations et les résultats); et un passage d'un cycle conventionnel «conception-décision-production-évaluation» à un cycle qui associe les parties prenantes à chaque étape. Les parties prenantes deviennent ainsi des co-concepteurs, des co-décideurs, des co-producteurs et des co-évaluateurs.

Un ensemble d'outils peut être déployé pour associer les parties prenantes: réunions/«assemblées publiques», soumissions écrites, entretiens, groupes de discussion/ateliers et enquêtes. Il importe de veiller à ce que les parties prenantes soient largement représentatives, de ne pas faire appel uniquement aux plus virulentes ou à celles qui représentent certaines opinions, et d'éviter la «tyrannie de la majorité», où l'opinion dominante l'emporte sur les préoccupations légitimes d'une minorité. Il est nécessaire d'exercer un jugement professionnel pour interpréter les résultats et les retours d'information, résoudre les dilemmes et équilibrer les différents points de vue, afin de parvenir à un résultat qui puisse être largement accepté.

Exemple tiré de l'action pilote sur le renforcement des capacités administratives en préparation de la période de programmation post-2020

Des ateliers et des tables rondes réunissant un large éventail de parties prenantes ont été organisés pour chaque programme participant. L'objectif était de déterminer où se situaient les forces et les faiblesses et de discuter des besoins les plus urgents en matière de développement des capacités. Les ateliers ont rassemblé des participants provenant des organismes nationaux de coordination, de l'autorité de gestion,

des organismes intermédiaires, des ministères concernés, d'autres administrations des fonds ESI, des régions et des agences de développement régional, des gouvernements intermédiaires, des municipalités, des organismes métropolitains, de la société civile et d'autres bénéficiaires. Les discussions riches et stimulantes qui s'en sont suivies ont fait émerger de nombreuses idées utiles ayant servi de base à la poursuite des travaux. En outre, toutes les personnes ainsi associées ont apprécié l'approche consistant à réunir ces parties pour discuter de questions communes.

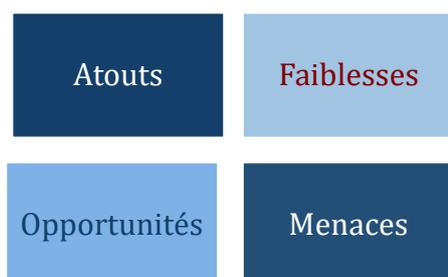
3.2 Analyse de la situation (EN L'ÉTAT)

Avant d'identifier des solutions et des actions à proposer, il est nécessaire de bien comprendre et analyser la situation actuelle «EN L'ÉTAT». Pour obtenir une image fidèle de la situation actuelle, différents types d'informations et de données doivent être analysés.

Les rapports par pays du semestre de l'UE, qui décrivent des défaillances et des domaines à améliorer (voir notamment l'annexe D des rapports 2019), fourniront des éléments d'analyse particulièrement utiles. Les informations peuvent également provenir d'autres sources, telles que:

- ❖ instruments d'auto-évaluation, etc.;
- ❖ évaluations existantes, études sectorielles, etc.;
- ❖ informations sur les performances de gestion, y compris les indicateurs clés de performance;
- ❖ consultation de parties prenantes (par des entretiens, ateliers, discussions structurées ou groupes de discussion);
- ❖ retours d'information des utilisateurs, des salariés, etc. (questionnaires, commentaires, questions et plaintes);
- ❖ conclusions et recommandations d'audit, y compris les taux d'erreur du programme communiqués par les autorités d'audit et les «typologies d'erreurs» identifiées par la Commission et les audits nationaux.

L'analyse devrait porter sur des questions clés découlant de **défis internes** (structures, ressources humaines, systèmes et outils) et de **défis externes/transversaux/systemiques** (coordination, élaboration des politiques, lutte contre la corruption, etc.). L'annexe 1 contient un ensemble de questions plus détaillé pouvant servir d'inspiration.



Cet exercice peut éventuellement s'appuyer sur des techniques simples telles que l'analyse AFOM (**A**touts, **F**aiblesses, **O**pportunités et **M**enaces). Il s'agit d'une technique permettant d'examiner les caractéristiques internes existantes d'une organisation, notamment ce qui fonctionne bien et ce qui doit être amélioré, ainsi que la situation externe, afin d'identifier les évolutions à venir dont

l'organisation peut tirer parti et celles qui représentent des problèmes potentiels à surmonter.

Exemple tiré du premier atelier avec les parties prenantes organisé dans le cadre de l'action pilote sur le renforcement des capacités administratives en préparation de la période de programmation post-2020:

Sur la base d'une analyse des informations recueillies auprès de diverses sources, cinq thématiques ont été définies pour le premier atelier:

- *la mobilisation des parties prenantes;*
- *la fixation des priorités, la sélection des projets et l'évaluation préalable;*
- *la prise de décisions et l'efficacité de l'organisation;*
- *les conditions-cadres favorisantes; et*
- *la gestion du personnel, le système des RH, les compétences et la formation.*

Ces thématiques ont été abordées dans le cadre de cinq groupes différents et les participants ont pu choisir leur thématique/groupe préféré. Pendant la première partie de l'atelier, chaque groupe a discuté des atouts/opportunités, des faiblesses/défis et des trois principales priorités qui pourraient être abordées par la feuille de route. Pendant la deuxième partie, les participants ont été invités à recenser les problèmes les plus urgents et à proposer des premières étapes vers une solution, ainsi que les principales parties responsables.

L'atelier a suscité un grand intérêt et des discussions animées entre les participants, qui ont abouti à des conclusions susceptibles d'alimenter la feuille de route sur le renforcement des capacités administratives.

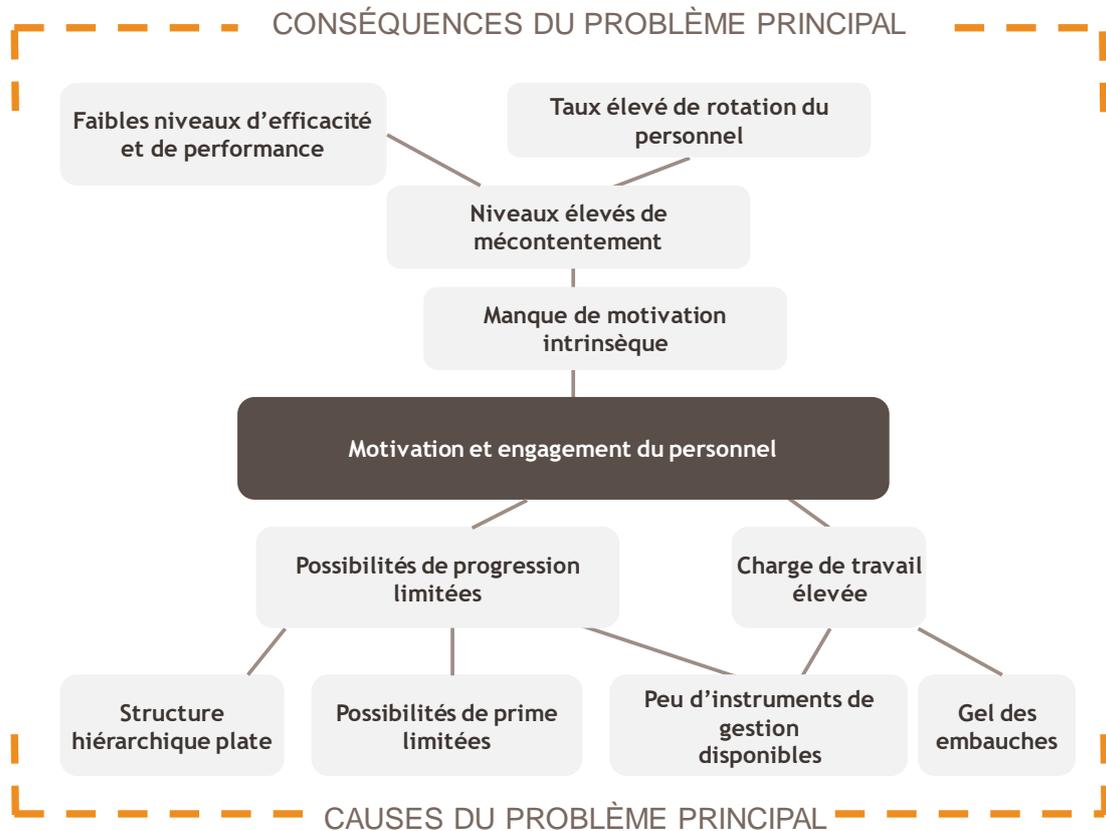
3.3 Concevoir l'avenir et identifier les actions (À VENIR)

Sur la base de l'analyse de la situation, les organisations et les parties prenantes externes concernées doivent proposer des solutions, c'est-à-dire un ensemble d'actions correspondant aux problèmes identifiés. Il ne doit pas s'agir d'actions isolées et autonomes. Les feuilles de route doivent faire apparaître clairement les liens entre les problèmes existants, les actions proposées pour y remédier et les résultats recherchés. Elles devraient donc:

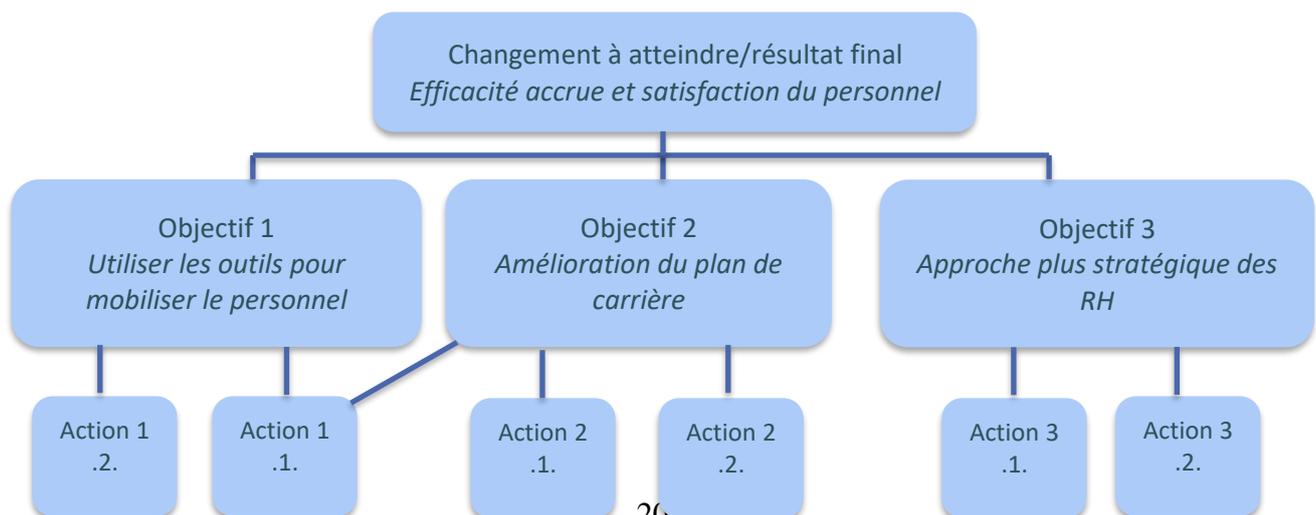
- a) proposer un ensemble d'actions conçues pour s'attaquer au(x) problème(s) recensés(s), et
- b) démontrer comment ces actions sont interconnectées, c'est-à-dire comment leur mise en œuvre déclenchera un processus de changement.

Un **arbre à problèmes** peut être utilisé pour illustrer ces liens. La question clé (le problème) devient le tronc de l'arbre, les causes sont ses racines, et les conséquences sont ses branches. L'analyse d'un arbre à problèmes montre les liens et, parfois, les conflits et les contradictions entre les problèmes; aide à déterminer ce que l'organisation peut et ne peut pas influencer; et contribue ainsi à fixer les priorités. Cette approche est plus efficace lorsqu'elle réunit différentes perspectives. L'exercice est principalement utile dans la mesure où il entraîne une discussion et un débat – permettant d'examiner et, si nécessaire, de revoir les causes et les conséquences, de réorganiser les arguments et/ou d'ajouter d'autres subdivisions, à mesure que l'évaluation devient plus sophistiquée. Il peut également attirer l'attention sur les lacunes en matière d'information en mettant en évidence ce qui est connu et ce qui ne l'est pas, y compris les lacunes en matière d'information dans la conception des solutions.

Exemple d'analyse de la motivation et de l'engagement du personnel à l'aide d'un arbre à problèmes:



Une fois l'arbre établi, les problèmes peuvent être reformulés de manière positive dans un **arbre d'objectifs** et l'exercice peut servir de déclencheur afin d'identifier l'action à entreprendre. Cette chaîne cause-conséquence est cruciale pour la construction d'une «**théorie du changement**» : la démarche par laquelle nous attendons que les résultats souhaités se concrétisent. Les États membres connaissent des techniques similaires utilisées dans la programmation, connues sous le nom de «**logique d'intervention**». La voie du changement peut comprendre des étapes intermédiaires, aboutissant à des résultats à court terme qui contribuent à atteindre le résultat final envisagé (un enchaînement des causes et effets des résultats).



L'idée est de partir de la fin du parcours (le résultat final envisagé) et de définir les étapes (objectifs) nécessaires pour réaliser le changement. L'étape suivante consiste à identifier un ensemble complet d'**actions** pour atteindre les objectifs intermédiaires et réaliser, à terme, le changement qui constitue l'objectif final.

Quelques exemples d'actions pouvant contribuer aux objectifs de la figure ci-dessus sont repris ci-dessous. Elles s'inspirent des actions développées par les cinq autorités de gestion dans le cadre de l'action pilote sur le renforcement des capacités administratives en préparation de la période de programmation post-2020.

Actions détaillées relatives à la gestion des ressources humaines – quelques exemples	
Objectif 1: Utiliser les outils pour accroître l'engagement du personnel	<i>Action 1.1. Mettre en place des enquêtes périodiques auprès du personnel couvrant divers aspects du travail</i>
	<i>Action 1.2. Piloter un programme de mobilité interne</i>
Objectif 2: Améliorer la planification de carrière	<i>Action 2.1. Revoir le système de gestion des performances</i>
	<i>Action 2.2. Mettre en place une enquête de sortie du personnel</i>
Objectif 3: Vers une approche plus stratégique de la gestion des ressources humaines	<i>Action 3.1. Organisation par l'autorité de gestion d'une série d'ateliers/séminaires pour les hauts responsables sur les défis des RH et la GRH stratégique</i>
	<i>Action 3.2. Organiser un atelier spécifique sur la gestion des talents à l'intention des représentants des unités des RH, du personnel ayant des responsabilités en matière de GRH et/ou de l'encadrement supérieur</i>

Les feuilles de route ne doivent pas se limiter aux thématiques liées à la GRH; la capacité administrative à gérer les fonds dépend d'un ensemble de facteurs, comme indiqué au chapitre 1. Vous trouverez ci-dessous quelques exemples d'autres types d'actions⁹.

Thématique	Objectif	Actions proposées
Planification stratégique intégrée et mise en œuvre	Inclure davantage les autorités de gestion et la perspective régionale dans la définition de la stratégie pour la programmation et les fonds de l'UE	<i>Procéder à une évaluation stratégique des axes prioritaires, y compris la typologie des projets et l'allocation budgétaire, afin d'identifier les synergies qui pourraient contribuer à un plus grand développement territorial.</i>
Approche ascendante axée sur les parties	Mettre en place une approche ascendante pour la conception et la mise en	<i>Développer plusieurs modules de séminaires éducatifs ou d'ateliers pratiques pour les bénéficiaires et autres parties prenantes dans des domaines tels que: la</i>

⁹ Exemples d'actions conçues par les cinq autorités de gestion participant à l'action pilote sur le renforcement des capacités administratives en préparation de la période de programmation post-2020.

prenantes	œuvre des projets, afin de mieux soutenir l'investissement dans les priorités locales	<p><i>planification stratégique et la fixation des priorités, les mécanismes de financement de l'UE, la budgétisation des investissements, la conception des projets et les conditions de soumission.</i></p> <p><i>Développer des didacticiels vidéo en ligne gratuits pour les bénéficiaires sur la manière de solliciter et de gérer le FEDER, y compris sur la question de l'éligibilité.</i></p>
	Actualiser les responsabilités et les rôles de l'autorité de gestion et des organismes intermédiaires et améliorer le partage d'informations	<p><i>Concevoir et lancer un processus de consultation des parties prenantes internes et externes (p. ex. groupe de discussion, complété par un questionnaire) afin d'identifier les lacunes des organismes intermédiaires en matière de capacités, notamment en ce qui concerne la sélection et l'évaluation des projets.</i></p>
	Renforcer la perspective du bénéficiaire tout au long du cycle d'investissement	<p><i>Accroître l'engagement des groupes de parties prenantes en créant un forum régulier pour une interaction et une contribution multipartite et à plusieurs niveaux.</i></p> <p><i>Mener une enquête ou une analyse auprès des autorités locales et régionales et des entreprises (y compris celles qui n'utilisent pas les fonds ESI), afin de comprendre leurs besoins et leurs modèles financiers; les informations recueillies fourniront une base factuelle pour la conception des futurs programmes et appels.</i></p> <p><i>Organiser périodiquement des «assemblées publiques»¹⁰ avec l'autorité de gestion, l'organisme intermédiaire et les bénéficiaires afin de discuter et d'informer sur les changements de programmation et de réglementation, de fournir des informations (formation, opportunités) et de recueillir des commentaires sur les procédures et pratiques actuelles au moyen d'enquêtes régulières et de groupes de discussion, etc.</i></p>
Coordination	Renforcer la coordination verticale avec les autorités régionales et les bénéficiaires	<p><i>Développer des programmes de formation modulaires pour les coordinateurs régionaux, adaptés à leurs besoins spécifiques.</i></p> <p><i>Lancer une analyse conjointe associant à la fois l'autorité de gestion et l'organisme intermédiaire afin de recenser les domaines de programmation qui se chevauchent dans les stratégies sectorielles nationales et régionales et dans la programmation des PO, afin de définir clairement les rôles, les responsabilités et les paramètres de mise en œuvre.</i></p>
Clarté et stabilité des réglementations	Réduire l'incertitude et la complexité des réglementations et des processus réglementés	<p><i>Soutenir la formation régulière et accessible et les mécanismes de partage des connaissances pour les agents techniques/les experts de l'autorité de gestion afin de les aider à comprendre et appliquer les</i></p>

¹⁰ Par « assemblée publique », nous entendons ici une assemblée regroupant les parties prenantes en vue de discuter de sujets spécifiques et de recueillir leurs points de vue.

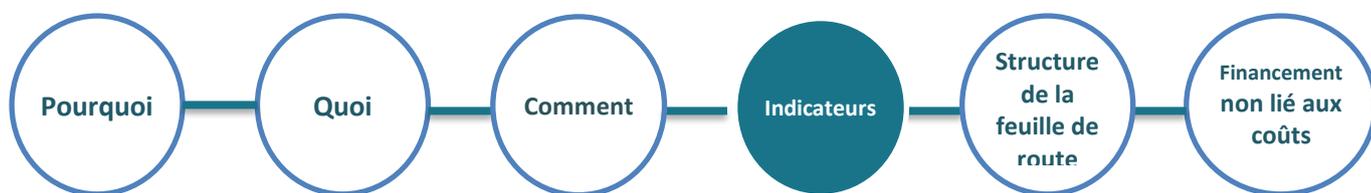
	Travailler dans le cadre législatif et réglementaire national	nouvelles règles et réglementations. Mettre en place un réseau thématique de systèmes de gestion et de contrôle (SGC) des autorités de gestion, l'autorité de certification devant servir de plateforme d'échange d'informations et d'expériences. La participation d'un observateur de l'autorité d'audit, même sur une base ad hoc, pourrait être envisagée.
Opérations	Améliorer la qualité des opérations et des pratiques	Continuer à assurer une gestion efficace des risques, en surveillant attentivement l'outil de gestion des risques introduit pour la période de programmation actuelle afin de déterminer son impact, ce qui fonctionne bien et ce qui devrait éventuellement être ajusté.
Instruments financiers	Étudier la possibilité d'activer des instruments financiers afin de financer des projets dans le secteur des transports et de l'environnement	Élaborer un rapport sur l'utilisation des instruments financiers (IF) pour le financement de projets (p. ex. ITI ou autres instruments financiers). Étudier l'activation potentielle d'IF afin de financer des projets de transport et d'environnement et diffuser les informations pertinentes aux ministères concernés (unités/structures exécutives).

Important!



- *La feuille de route doit être conçue en coopération avec les parties prenantes, en s'appuyant sur une approche participative afin de garantir une large appropriation, y compris par la direction.*
- *Il doit s'agir d'un document évolutif, c'est-à-dire régulièrement contrôlé et mis à jour, selon le même processus participatif.*

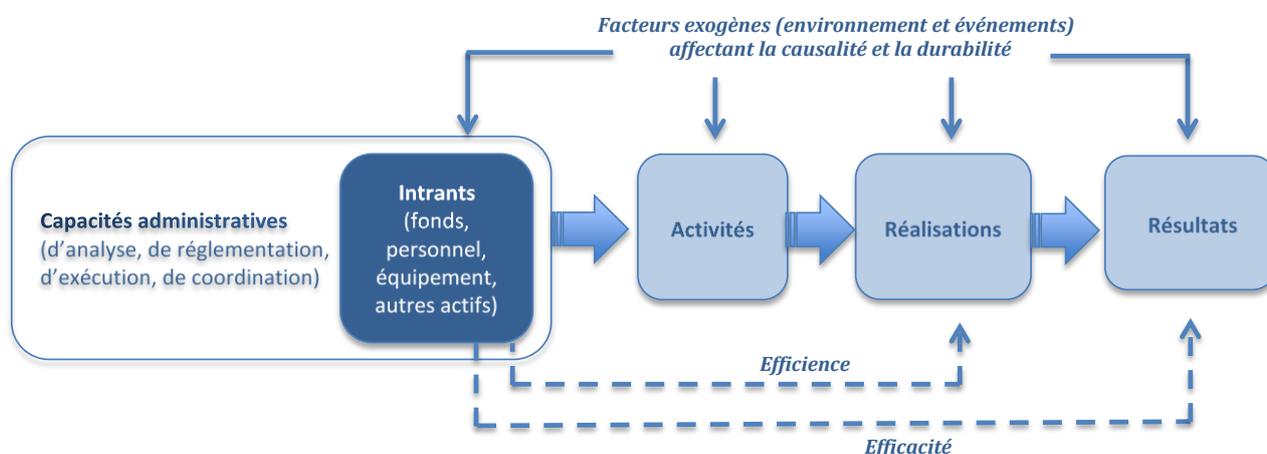
- *La feuille de route doit être basée sur une analyse solide des problèmes (état des lieux).*
- *Les changements nécessaires doivent être énoncés et des ensembles complets d'actions contribuant à la réalisation des changements envisagés, c'est-à-dire l'objectif ultime, doivent être déterminés.*



4 La recherche d'indicateurs

Il est utile que les feuilles de route sur le renforcement des capacités administratives comprennent des indicateurs pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des buts et objectifs. Il s'agit d'outils qui aident à mesurer, améliorer et expliquer les performances et à coordonner et piloter les processus.

4.1 Rôle des indicateurs



Les indicateurs sont utilisés pour recueillir des informations sur les performances, ainsi que pour le suivi et la gestion. Ils peuvent être utilisés pour influencer et façonner les activités (pilotage et contrôle), mais sont également nécessaires pour aider à renforcer les capacités ou améliorer les mesures ou politiques futures, c'est-à-dire pour savoir ce qui fonctionne et pourquoi (apprentissage).

Exemple

Alors que les **indicateurs de réalisations** mesurent les éléments livrables spécifiques d'une activité donnée, les **indicateurs de résultats** rendent compte des effets qu'une activité donnée est censée avoir sur les individus ou les organisations ciblées par l'activité. Ils diffèrent des indicateurs de réalisations en ce sens qu'ils illustrent un changement dans la situation des organisations ou des individus. Ces mesures sont extrêmement utiles à la bonne gestion du programme (et nécessaires pour y parvenir).

Les indicateurs sont également utilisés pour communiquer, expliquer et justifier les performances, c'est-à-dire pour en rendre compte, par exemple pour montrer les produits, les services et l'impact obtenus.

Rendre des comptes peut signifier atteindre un résultat spécifique conditionnant un paiement. À cette fin, il convient d'identifier des indicateurs susceptibles de déclencher des paiements, appelés dans le présent document «indicateurs finançables». La section 6.3 traite plus en détail de ce type d'indicateurs, dans le contexte du «financement non lié aux coûts de l'assistance technique».

4.2 Indicateurs dans la feuille de route

La feuille de route devrait comprendre un ensemble complet d'indicateurs qui permettent:

- de suivre les progrès de la mise en œuvre,
- de mettre en évidence les principaux résultats des actions, et
- d'atteindre les objectifs (c'est-à-dire le changement prévu).

Certaines étapes peuvent faciliter l'élaboration de cet ensemble d'indicateurs:

1. Identifier ce qu'il faut mesurer et dans quel but (par rapport à des objectifs et des actions clairs et liés entre eux);
2. Utiliser le processus SMART¹¹ pour développer des indicateurs de haute qualité;
3. Établir un point de référence;
4. Fixer des objectifs (jalons, le cas échéant);
5. Déterminer la source et la fréquence de la collecte des données, qui doit être simple, directe et rentable.

Les indicateurs d'intrants, d'activité (processus) et de réalisations sont les plus couramment utilisés, car ils rendent directement compte des actions. Néanmoins, les indicateurs de résultats peuvent également être utilisés au besoin.

Dans l'exemple ci-dessous, les indicateurs d'activité (processus) et de réalisations sont marqués en noir. Les indicateurs de résultats sont marqués en blanc.

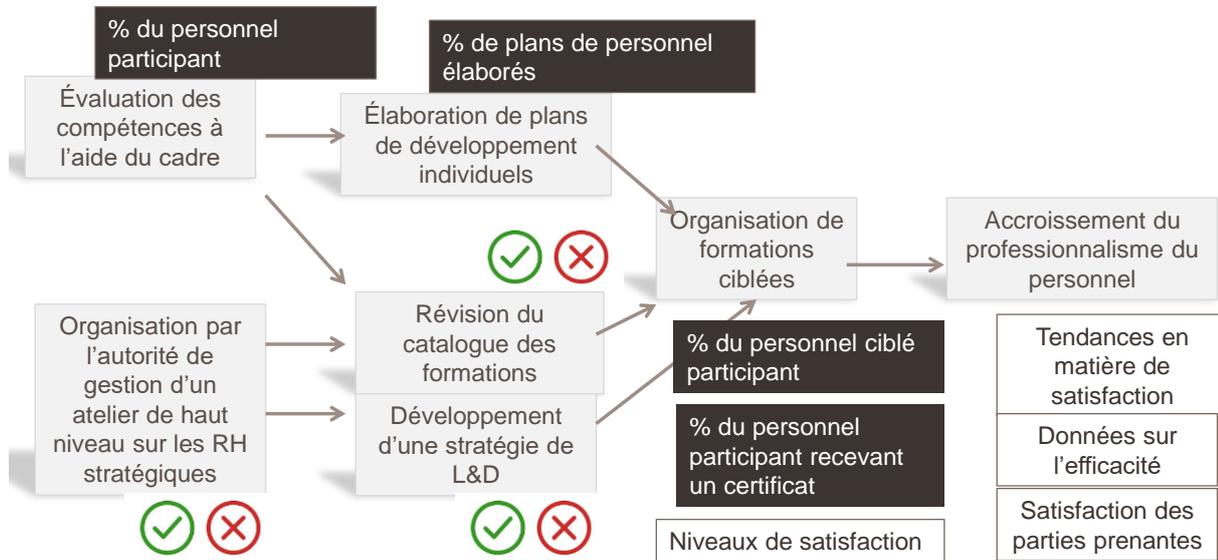
¹¹ **Specific (spécifique)**: l'indicateur doit décrire avec précision ce qu'il est censé mesurer, c'est-à-dire cibler un domaine spécifique.

Measurable (mesurable): l'indicateur peut être compté, observé, analysé, testé ou contesté. Si un indicateur n'est pas mesurable, il n'est pas possible d'évaluer les progrès réalisés.

Achievable (réalisable): l'indicateur est réalisable si l'objectif de performance spécifie avec précision la quantité ou le niveau de ce qui doit être mesuré afin d'atteindre la réalisation ou le résultat souhaité. Les données et informations requises peuvent être collectées.

Relevant (pertinent): les indicateurs sélectionnés doivent saisir l'essence de la réalisation ou du résultat souhaité.

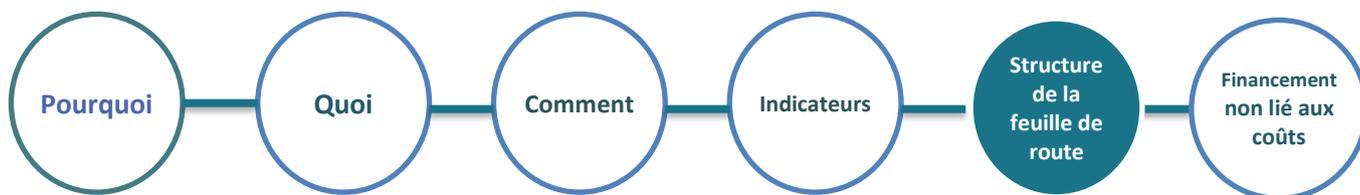
Time-bound (situé dans le temps): l'indicateur est lié à un calendrier spécifique.



Important!



• L'ensemble des indicateurs doit être bien pensé et équilibré. Cela signifie que les indicateurs doivent permettre de suivre les progrès de la mise en œuvre, de mettre en évidence les principales réalisations des actions et d'établir dans quelle mesure les objectifs sont atteints. L'ensemble des indicateurs doit également être SMART et la collecte des données doit être simple, directe et rentable.



5 Structure proposée d'une feuille de route

Comme la feuille de route n'est pas définie dans les règlements, elle peut prendre différentes formes et s'adapter facilement à différentes circonstances. Ce chapitre propose une structure de feuille de route, c'est-à-dire les éléments qu'elle pourrait comporter.

Exemple — structure d'une feuille de route

- **Section 1: Objectif général et structure de la feuille de route**
Introduction
- **Section 2: Méthodologie utilisée pour concevoir la feuille de route**
 - Principales étapes de la conception de la feuille de route
 - Participation des parties prenantes
 - Sources d'information/de données utilisées
 - Calendrier
 - Consentement et approbation
- **Section 3: État des lieux (situation EN L'ÉTAT)**
Brève description de l'analyse effectuée et des principaux problèmes identifiés
- **Section 4: Cartographier l'avenir (situation À VENIR)**
Aperçu des changements à apporter (*la section 4 peut être fusionnée avec la section 3*)
- **Section 5: Identification des actions**
 - Description des actions
 - Indicateurs, calendrier, parties responsables, budgets et source de financement
- **Section 6: Mise en œuvre de la feuille de route**
 - Modalités de contrôle et de surveillance
 - Risques et mesures d'atténuation
 - Durabilité des résultats
 - Stratégie de communication

5.1 Éléments structurels des feuilles de route

Section 1: Objectif général et structure de la feuille de route

La partie introductive décrit le(s) objectif(s) global(aux), la raison d'être et le contexte de la feuille de route, et montre comment elle est liée au(x) programme(s) concerné(s), au rapport par pays du Semestre européen, etc.

Section 2: Méthodologie utilisée pour concevoir la feuille de route

Éléments à décrire:

- *Grandes étapes*: quelles ont été les démarches adoptées et les méthodes utilisées pour concevoir la feuille de route (p. ex. auto-évaluation, discussions avec le personnel, groupes de discussion)?
- *Participation des parties prenantes*: quels types de parties prenantes ont été associés et comment? À quelle étape du processus?
- *Sources d'information/de données utilisées*: quelles sources d'information ou de données ont été utilisées? Énumérez les principales, en faisant référence à l'annexe de la feuille de route si nécessaire.
- *Calendrier*: quel est le calendrier de conception et de mise en œuvre de la feuille de route?
- *Consentement et approbation*: la feuille de route a-t-elle fait l'objet de discussions avec l'encadrement supérieur et la soutient-il? A-t-elle été approuvée au niveau politique (le cas échéant)?

Section 3: État des lieux (situation EN L'ÉTAT)

Une description des principales conclusions de l'analyse de la situation actuelle, en mettant l'accent sur les défis recensés (étayée par des données pertinentes le cas échéant). L'analyse doit couvrir les éléments pertinents du renforcement des capacités, tels que les structures/l'organisation, la gestion des ressources humaines, les systèmes et outils, la planification et la coordination stratégiques et les conditions-cadres favorisantes. *Cette section peut rester distincte ou être fusionnée avec la section 4.*

Section 4: Cartographier l'avenir (situation À VENIR)

Une description des solutions possibles (ensemble d'actions) destinées à relever les principaux défis (problèmes) recensés et à permettre d'atteindre les résultats souhaités. Les moyens d'atteindre les buts intermédiaires et les objectifs finaux doivent être expliqués/visualisés. Les explications doivent couvrir la manière dont les ensembles d'actions sont interconnectés et dont leur mise en œuvre déclenche un processus de changement.

Section 5: Identification des actions

Description des actions, couvrant les éléments principaux suivants:

Modèle d'action – exemple
Intitulé de l'action
Objectif de l'action
Responsable de l'action
Description de l'action envisagée

Conditions à remplir ou résultats à atteindre¹²

Indicateur(s) permettant de mesurer les réalisations ou les résultats

Calendrier de l'action

Éléments livrables intermédiaires (calendrier, indicateurs)

Budget prévu

Source de financement

Toutes les actions peuvent être résumées dans un tableau récapitulatif. Vous trouverez ci-dessous un exemple inspiré du tableau utilisé dans le cadre de l'action pilote sur le renforcement des capacités administratives.

Feuille de route RCA – aperçu des actions								
Défi 1: Gestion du personnel et organisationnelle								
Objectif	Action	Responsable de l'action	Acteurs de la mise en œuvre	Calendrier	Résultats à atteindre ou conditions à remplir ¹³	Éléments livrables intermédiaires	Indicateurs	Source de financement et budget
Objectif (i)	Action (i)							
	Action (ii)							
Objectif (ii)	Action (i)							
	Action (ii)							
Défi 2: Planification et coordination stratégiques								
Objectif (i)	Action (i)							
	Action (ii)							
Défi 3: Conditions-cadres								
Objectif (i)	Action (i)							
	Action (ii)							

Section 6: Mise en œuvre de la feuille de route

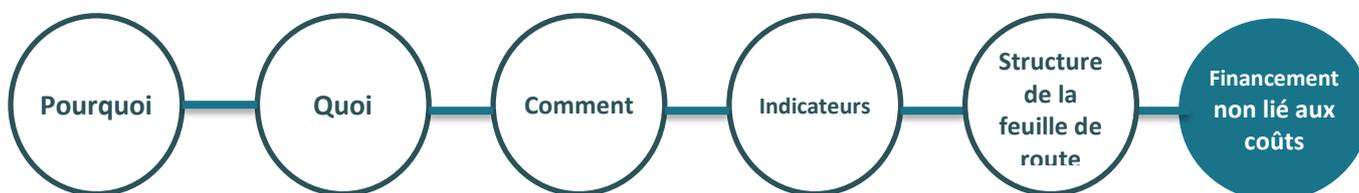
Éléments à prendre en considération:

- *Modalités de contrôle et de surveillance:* description des responsabilités (administratives et politiques) relatives à la conception et à la mise en œuvre de la feuille de route. Description des modalités de contrôle (processus et indicateurs) destinées à suivre les progrès de la mise en œuvre, les réalisations et les résultats.
- *Risques et mesures d'atténuation:* description des risques potentiels, des obstacles et des mesures d'atténuation.
- *Durabilité des résultats:* comment s'assurer que les actions sont intégrées dans

¹² Ce point ne concerne que les actions financées dans le cadre d'un «financement non lié aux coûts de l'assistance technique».

¹³ Ce point ne concerne que les actions financées dans le cadre d'un «financement non lié aux coûts de l'assistance technique».

- l'organisation et ne constituent pas des initiatives ponctuelles?
- *Stratégie de communication*: qu'est-ce qui sera communiqué quand, comment et à qui pendant la mise en œuvre de la feuille de route et des actions.



6 Financement non lié aux coûts¹⁴

L'un des instruments introduits dans le nouveau cadre juridique est le «*financement non lié aux coûts de l'assistance technique des États membres*». Les États membres peuvent proposer, en plus de l'assistance technique «standard», d'entreprendre d'autres actions visant à renforcer les *capacités de leurs autorités, bénéficiaires et partenaires pertinents qui sont nécessaires à une administration et une utilisation efficaces des fonds*. Le soutien à ces actions doit être basé sur des conditions à remplir ou des résultats à atteindre¹⁵. Les actions et les éléments livrables, ainsi que les paiements correspondants de l'UE, peuvent être convenus dans une feuille de route pour le renforcement des capacités administratives.

Certains États membres pourraient décider d'opter pour le financement non lié aux coûts sans élaborer de feuille de route. Cela peut être le cas des États membres où aucun problème de capacité administrative n'a été recensé, par exemple dans les rapports par pays du Semestre européen.

La Commission a proposé des nouvelles dispositions relatives au «*financement non lié aux coûts*» dans le but de favoriser une meilleure orientation vers les résultats. Cela constitue également une mesure de simplification, car les audits de la Commission ou des États membres de l'UE seront conçus dans le seul objectif de vérifier que les résultats souhaités ont été atteints ou que les conditions donnant droit au remboursement par la Commission ont été remplies pour ce type d'action. Autrement dit, il n'y aura pas de contrôle des dépenses individuelles.

6.1 Emplacement dans les feuilles de route

En général, un régime de financement non lié aux coûts constitue l'une des actions d'une feuille de route pour le renforcement des capacités administratives (comme illustré à la

¹⁴ Le financement non lié aux coûts est disponible non seulement pour l'assistance technique, mais également pour les mesures financées dans le cadre de l'une des priorités thématiques d'un programme.

¹⁵ Les méthodologies connues sous le nom de «performance-based contracting» (contrats axés sur les résultats) et de «pay for success» (rémunération de la réussite) peuvent servir d'inspiration pour définir les résultats et les conditions à remplir. Des explications plus détaillées et des exemples sont disponibles aux adresses suivantes:

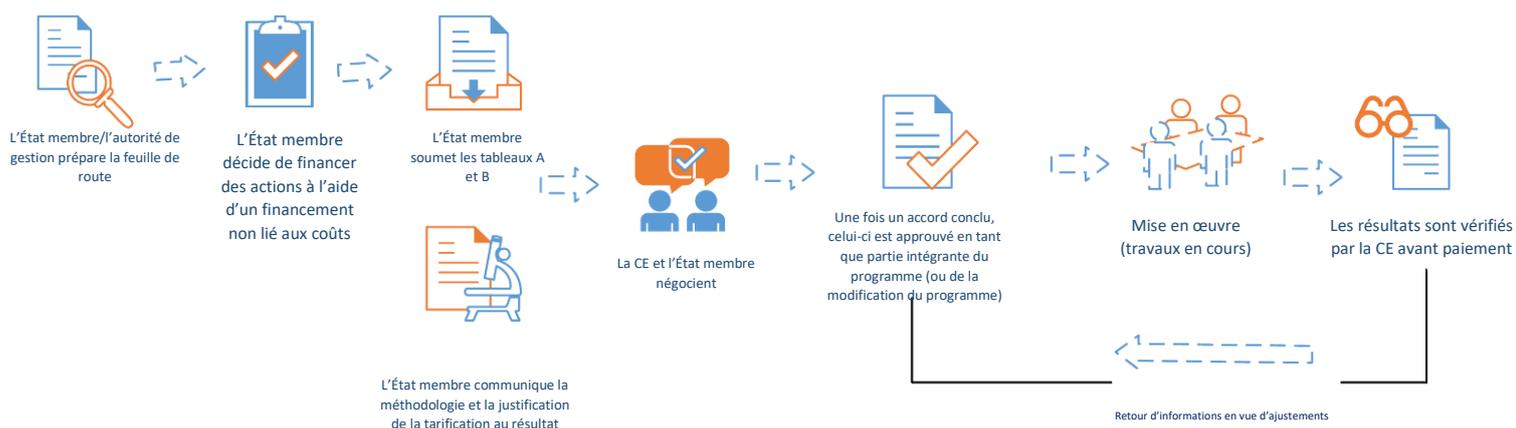
- <https://www.nigp.org/docs/default-source/New-Site/global-best-practices/performancebased.pdf?sfvrsn=2>
- https://www.researchgate.net/publication/236606749_Performance-Based_Contracting_as_an_Enabler_of_Innovation
- <https://www.payforsuccess.org/learn/basics/>

section 2.2). Un État membre qui décide de recourir à un «*financement non lié aux coûts de l'assistance technique*» doit remplir les tableaux A et B de l'appendice 2 de l'annexe V (RDC), en utilisant les données déjà disponibles dans la feuille de route et en ajoutant des informations complémentaires si nécessaire. La Commission adoptera ces tableaux (et non la feuille de route elle-même) dans le cadre du programme ou de la modification du programme concerné, et la feuille de route servira de justification pour les actions proposées.

Les États membres qui optent pour une assistance technique avec un financement non lié aux coûts, mais sans élaborer de feuille de route, devront également remplir les tableaux A et B et convenir avec la Commission des régimes de financement non liés aux coûts.

6.2 Développer des régimes de financement non lié aux coûts

La figure ci-dessous illustre les principales étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre de régimes de financement non lié aux coûts:



Les domaines dans lesquels l'État membre bénéficierait d'actions supplémentaires de renforcement des capacités sont identifiés et convenus au cours du dialogue informel précédant la négociation formelle des programmes. Si un État membre souhaite se prévaloir d'un «*financement non lié aux coûts*», cet État membre et la Commission négocient et conviennent du contenu du programme, c'est-à-dire :

- les conditions à remplir et/ou les résultats à atteindre,
- le calendrier,
- tout élément livrable intermédiaire déclenchant des remboursements,
- les indicateurs et les unités de mesure,
- le montant global et les montants liés aux éléments livrables,
- le plan de remboursement,
- les modalités de vérification des éléments livrables intermédiaires et de la réalisation des conditions et des résultats,
- les méthodes d'ajustement des montants, le cas échéant, et
- les dispositions visant à garantir une piste d'audit.

Des régimes de «financement non lié aux coûts» peuvent également être élaborés et approuvés à un stade ultérieur et être adoptés dans une modification du programme.

6.3 L'utilisation d'indicateurs

La section 4 de cette boîte à outils explique la manière dont les indicateurs de la feuille de route sont sélectionnés. Les indicateurs sont essentiels pour les actions à soutenir dans le cadre de régimes de financement non lié aux coûts. Ils jouent un rôle central, car la Commission ne rembourse pas les coûts si les résultats prévus ne sont pas atteints et si les conditions nécessaires ne sont pas remplies. Les indicateurs doivent donc permettre de mesurer les éléments livrables/résultats finaux et intermédiaires. Un indicateur associé à des éléments livrables déclenchant un remboursement est dénommé dans la présente boîte à outils «***indicateur financier***».

Les indicateurs financiers doivent être solides, faciles à mesurer, fiables et étroitement liés aux actions financées. Ils doivent être explicites, car ils servent à montrer si les États membres font ou non ce dont ils ont convenu avec la Commission. Il s'agit d'une question de responsabilité.

Pour les actions axées sur le renforcement des capacités administratives, les indicateurs doivent montrer comment les systèmes ont été améliorés et dans quelle mesure. Les indicateurs de base de la feuille de route retraçant le changement pourraient donc porter sur des aspects tels que le nombre :

- de nouveaux systèmes mis en œuvre,
- de services couverts par le nouvel outil/les nouveaux systèmes,
- d'organismes administratifs qui ont pleinement mis en œuvre le nouveau système et qui l'utilisent, ou
- de membres du personnel soutenus par l'action, p. ex. au moyen d'une formation.

Les indicateurs sur fond noir ci-dessous sont des indicateurs financiers. Ils mesurent tous l'activité et les réalisations¹⁶.

¹⁶ Veuillez noter que les indicateurs de réalisations ne sont pas tous des indicateurs «financiers».

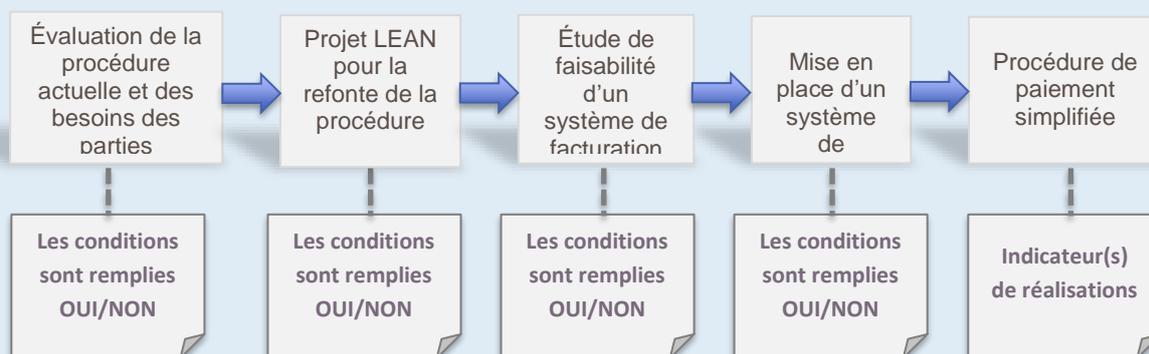


L'exemple ci-dessous explique les caractéristiques spécifiques des indicateurs financiers par rapport à d'autres indicateurs. Ces derniers jouent un rôle différent dans les feuilles de route; ils sont nécessaires à des fins de suivi et d'apprentissage internes.

Action	Indicateur(s) proposé(s)	Type d'indicateur	
		Finançable	Autre
Évaluer les compétences du personnel à l'aide du cadre d'auto-évaluation	% du personnel qui s'auto-évalue à l'aide du cadre	X	
Élaborer des plans de développement individuels	% du personnel pour lequel un plan de développement individuel a été élaboré	X	
Sessions de formation ciblées	% du personnel ayant suivi une formation obligatoire	X	
	% du personnel ayant reçu un certificat	X	
	niveau de satisfaction des participants aux sessions de formation		X
	satisfaction générale du personnel		X
Accroître le professionnalisme	fluctuation du personnel/congés maladie		X
	productivité du personnel – temps de traitement		X

Exemple illustrant le problème de délais de paiement excessivement longs

Les cinq actions suivantes constituent un moyen possible de s'attaquer au problème. Chacune d'entre elles pourrait être liée à des indicateurs financiers.



Pour les «paiements subordonnés à des conditions à remplir», des indicateurs simples montrant si les conditions convenues ont été remplies ou non suffisent. Une réponse positive entraînera des paiements de la part de la Commission. Dans l'exemple ci-dessus, les indicateurs peuvent également porter sur des éléments livrables intermédiaires.

Les indicateurs de réalisations suivants pourraient servir d'indicateurs financiers pour l'action «procédure de paiement simplifiée»:

- réduction de 20 % du temps nécessaire pour effectuer les paiements;
- le délai de paiement (de l'arrivée de la demande de paiement intermédiaire au paiement au bénéficiaire) ne doit pas dépasser 60 jours dans 95 % des cas;
- réduction de 10 % du délai moyen de paiement.

6.4 Tarification

La «tarification» est une composante importante de la mise en place d'actions au titre du «financement non lié aux coûts de l'assistance technique». La tarification consiste à identifier un montant global (prix) pour les résultats atteints ou les conditions remplies, plus les montants correspondant aux éventuels éléments livrables intermédiaires. **Cela suppose soit d'identifier des montants représentant une approximation des coûts réels, soit de fournir une incitation à réaliser les tâches convenues par la Commission et l'État membre concerné.** Dans les deux cas, la tarification doit être justifiée et des documents justificatifs doivent être fournis.

Le tableau suivant résume un certain nombre de méthodes de tarification.

Méthode de tarification	Type	Justification/documents justificatifs	Cas/exemples	À prendre en compte
Compensation des coûts réels de l'action	Coûts réels	* Documents prouvant les coûts réels de l'action (généralement des contrats de services/biens/travaux et/ou les coûts salariaux du personnel,	Cette méthode peut être adaptée à la tarification des «éléments livrables intermédiaires» et	* Le résultat est une réalisation concrète. Toutefois, des paramètres de qualité doivent être intégrés dans la

		<p>etc.)</p> <p>* Taux de cofinancement à négocier entre l'État membre concerné et la Commission:</p> <p>1) un taux de cofinancement plus élevé peut être utilisé comme une incitation dans certains cas,</p> <p>2) un taux de cofinancement plus faible est possible si, par exemple, un déficit de financement résiduel doit être comblé.</p>	<p>aux actions liées à la mise en place de systèmes informatiques, au développement et au lancement de nouveaux outils, à l'organisation d'événements/de consultations/de conférences, etc.</p>	<p>description de l'indicateur (p. ex. le système informatique doit être opérationnel et utilisé par X % du groupe cible).</p> <p>* Documents justificatifs: au lieu de vérifier les preuves de coûts (p. ex. les contrats), la Commission et l'État membre concerné pourraient convenir de se fonder sur le rapport de l'autorité nationale d'audit/de la société d'audit.</p>
<p>Paiement basé sur une approximation du coût réel</p>	<p>Taux forfaitaire</p> <p>Coûts unitaires</p> <p>Montant forfaitaire</p>	<p>Les montants sont établis sur la base:</p> <p>a) d'une méthode de calcul juste, équitable et vérifiable, fondée sur:</p> <p>i) des données statistiques, d'autres informations objectives ou un jugement d'expert;</p> <p>ii) les données historiques vérifiées des bénéficiaires individuels;</p> <p>iii) l'application des pratiques habituelles de comptabilisation des coûts par des bénéficiaires individuels;</p> <p>b) des projets de budget établis au cas par cas;</p> <p>c) des règles régissant l'application des coûts unitaires, montants forfaitaires et taux forfaitaires correspondants applicables aux politiques de l'Union pour un type d'opération similaire;</p> <p>d) des règles relatives aux coûts unitaires, montants forfaitaires et taux forfaitaires correspondants appliquées au titre de régimes de subventions entièrement financés par l'État membre pour un type d'opération similaire;</p> <p>e) de taux forfaitaires et de méthodes spécifiques établis par le RDC ou les règlements spécifiques aux différents Fonds.</p>	<p>La logique de tarification est la même que pour les options de coûts simplifiés (OCS). Les cas et les exemples peuvent être comparables à ceux utilisés pour les OCS (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_fr.pdf).</p>	<p>* Ne pas oublier les paramètres de qualité définissant les coûts unitaires et les montants forfaitaires.</p> <p>* Les taux forfaitaires, les coûts unitaires et les montants forfaitaires peuvent être combinés, bien que pour des coûts/opérations différents.</p> <p>* La méthodologie établissant l'OCS doit être convenue au préalable, c'est-à-dire en même temps que l'adoption des tableaux A et B, appendice 2 de l'annexe V (RDC).</p> <p>* Pour vérifier les preuves de paiement, la Commission et l'État membre concerné pourraient convenir de s'appuyer sur un rapport établi par l'autorité d'audit nationale ou un cabinet d'audit.</p>

Paie ment incit atif basé sur une app rox imati on des écon omies du sect eur pub lic	En général, montant forfaitaire ou taux forfaitaire (% du coût total/prix)	Économies encaissables: les économies qui reviennent aux gouvernements lorsque le résultat est atteint. Pour justifier le montant, une méthode de calcul juste, équitable et vérifiable basée sur des données statistiques, d'autres informations objectives ou un jugement d'expert doit être fournie. * La mise en œuvre de la mesure entraînera des économies pour le secteur public, de sorte que le montant versé par la Commission devrait avoir un effet incitatif (sans couvrir tous les coûts).	* Des réformes pertinentes à petite échelle, des modifications du système et des procédures administratives, des actions de lutte contre la fraude ou la corruption, des améliorations du système de passation des marchés publics, etc. pourraient constituer des exemples de telles actions.	* Ne pas oublier les paramètres de qualité. * La méthodologie établissant les économies encaissables doit être convenue au préalable, c'est-à-dire en même temps que l'adoption des tableaux A et B de l'appendice 2 de l'annexe V (RDC). * Pour vérifier les preuves de paiement, la Commission et le pays concerné pourraient convenir de s'appuyer sur un rapport établi par l'autorité d'audit nationale ou un cabinet d'audit. * Un petit nombre d'autres méthodes tenant compte du contexte plus large peuvent être utilisées dans des cas très spécifiques: 1) l'estimation des bénéfices en matière de bien-être: les améliorations dont bénéficient les individus et les communautés lorsque le résultat est atteint et 2) l'estimation de la «disposition à payer» du public: le résultat est considéré comme valant l'investissement.
--	--	---	--	---

6.5 Modèles et exemples

L'annexe 2 comprend deux exemples d'actions de financement non lié aux coûts. Ces exemples utilisent les modèles fournis dans le règlement portant dispositions communes:

- Élaborer un plan d'apprentissage et de développement pour l'autorité de gestion, en s'appuyant sur le référentiel de compétences de l'UE pour la gestion et la mise en œuvre du FEDER/FC;
- Améliorer l'efficacité de l'autorité de gestion/des organismes intermédiaires dans la région ABCD (en améliorant le délai d'engagement et le délai de paiement).

Dans le premier exemple, la tarification repose sur l'identification de montants représentant une approximation du coût réel. Dans le second exemple, les montants identifiés sont

destinés à encourager une meilleure efficacité, c'est-à-dire les délais d'engagement et de paiement.

Remarque: ces exemples ne doivent en aucun cas être considérés comme étant prescriptifs.

Important!



La «tarification» est une composante importante de la mise en place d'actions d'assistance technique dont le financement n'est pas lié aux coûts. La tarification consiste à identifier un montant (prix) pour les résultats atteints ou les conditions remplies, plus les montants correspondant aux éventuels éléments livrables intermédiaires. Cela suppose soit d'identifier des montants représentant une approximation des coûts réels, soit de fournir une incitation à réaliser des tâches convenues par la Commission et l'État membre concerné.

7 Résumé des points à retenir

Bien que l'élaboration de feuilles de route pour l'amélioration des capacités administratives ne soit pas obligatoire, elle est considérée comme une bonne pratique, car elle soutient la réflexion stratégique sur la manière d'améliorer les performances des administrations gérant les fonds et du large éventail de parties prenantes à la mise en œuvre des fonds. L'élaboration d'une feuille de route est un processus participatif mené en partenariat étroit avec les parties prenantes de manière à conférer un sentiment d'appropriation à la fois aux parties prenantes et à la direction.

Les feuilles de route sont des documents évolutifs, mis à jour régulièrement, qui devraient rendre compte d'un processus de changement. Aucun format spécifique n'est prescrit. Elles doivent être considérées comme des outils stratégiques permettant d'aborder les questions de capacité administrative. Pour identifier les mesures qui peuvent être prises pour remédier aux lacunes, la situation existante doit être analysée, en s'appuyant sur des données provenant de différentes sources d'information. Dans l'idéal, une feuille de route devrait comprendre une série d'actions contribuant à une administration et une utilisation plus efficaces des fonds. Les actions peuvent cibler des défis découlant de questions telles que les structures/l'organisation, les ressources humaines, les systèmes et les outils, la planification et la coordination stratégiques ou les questions liées à la transparence et à la prévention de la fraude et de la corruption. Une feuille de route peut avoir une portée globale, couvrant des actions financées par différentes sources, telles que l'assistance technique «forfaitaire» ou «à coût réel», le «financement non lié aux coûts de l'assistance technique» et le «renforcement des capacités directement lié aux investissements». Toutefois, une approche plus simple est également possible.

Les feuilles de route conçues pour renforcer les capacités administratives pourraient utilement inclure des indicateurs permettant de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des buts et objectifs. Les indicateurs sont des outils qui facilitent le suivi de la mise en œuvre, la mesure et l'amélioration des performances, ainsi que la coordination et le pilotage des processus. Ils sont utilisés pour le suivi et la gestion (pilotage et contrôle) et sont également nécessaires pour contribuer au renforcement des capacités ou à l'amélioration des politiques à l'avenir (apprentissage).

Les indicateurs peuvent également être utilisés pour communiquer, justifier et expliquer les performances (obligation de rendre compte). Rendre compte peut signifier atteindre un résultat spécifique requis avant qu'un paiement puisse être effectué. À cette fin particulière, il convient d'identifier les indicateurs qui peuvent déclencher des paiements («indicateurs finançables»).

Les actions conduisant à des paiements en cas de résultats ou de conditions remplies devront être approuvées par la Commission et adoptées dans le cadre du programme. Lors de l'identification du «prix» des actions, il convient de déterminer des montants représentant une approximation des coûts réels ou constituant une incitation à réaliser ce qui a été convenu par la Commission et l'État membre.

8 Références

Commission européenne (2015) *Période de programmation 2014-2020: Suivi et évaluation de la politique européenne de Cohésion — Fonds social européen, Document d'orientation.*

Yemile Mizrahi (2003) *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature*, WBI Evaluation Studies No. EG03-72.

Nigel Simister et Rachel Smith (2010), *Monitoring and Evaluating Capacity Building: Is it really that difficult?* – INTRAC International NGO training and research centre.

Ecorys (2011) *Assessment of administrative and institutional capacity building interventions and future needs in the context of European Social Fund (VC/2009/066 - 009) - Final Report.*

Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (2015 et mise à jour 2017) *Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners.*

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, COM(2018) 375 final, 2018, Commission européenne.

Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion, COM(2018) 372 final, 2018, Commission européenne.

Service de recherche du Parlement européen, 2017, *Understanding capacity-building/ capacity development: A core concept of development policy. Briefing.*

Wouter Van Doreen, Geert Bouckaert et John Halligan (2010), *Performance Management in the Public Sector.*

OCDE (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative capacity building roadmaps.*

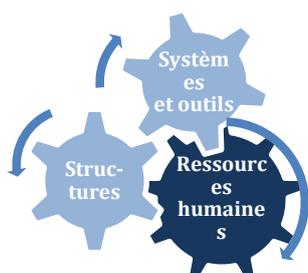
ANNEXES

ANNEXE 1: Liste détaillée de questions pour guider l'analyse EN L'ÉTAT

La phase d'analyse doit aborder les questions clés relatives à l'environnement au sens large et aux composants spécifiques du RCA (structures, GRH, systèmes et outils), telles que¹⁷:



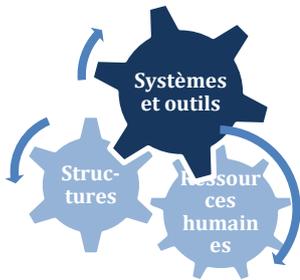
- Disposons-nous de cadres institutionnels et réglementaires bien définis?
 - Disposons-nous d'une structure organisationnelle claire, simple et transparente qui facilite l'exécution efficace des tâches essentielles?
 - Notre structure est-elle suffisamment souple pour s'adapter à l'évolution des circonstances?
- Dans quelle mesure les responsabilités et les tâches sont-elles clairement définies dans l'organisation?
 - Structure/conception organisationnelle: quel organe/unité/comité (au sein ou en dehors de l'autorité de gestion) est responsable de la stratégie et des pratiques opérationnelles de l'autorité de gestion? (c'est-à-dire des décisions concernant son budget global, son organisation, ses politiques internes, etc.)



- Le cadre général de l'emploi (les différents types de contrats, la mesure dans laquelle il est fait appel à des consultants externes, etc.)
 - Gestion et politique RH (l'autorité de gestion peut-elle prendre seule les décisions en matière de RH ou celles-ci sont-elles prises par une unité centrale de GRH? Comment cette relation est-elle gérée?)
 - Planification stratégique des RH: existe-t-il une stratégie en matière de RH concernant l'autorité de gestion? Existe-t-il un processus de planification prospective des RH?
- Comment le personnel est-il recruté (efficacité, concours, attirer les bons profils, d'où viennent la plupart des salariés lorsqu'ils rejoignent l'autorité de gestion (p. ex. du secteur public ou privé? Directement de l'université?)?)
 - Promotion: comment sont prises les décisions relatives à la promotion des salariés? Qui décide qui est promu? Selon quels critères?
 - Rémunération: le système de rémunération de votre autorité de gestion diffère-t-il de celui des autres administrations publiques? Comment les niveaux de rémunération sont-ils fixés et qui les fixe? Les fonds ESI sont-ils utilisés pour des compléments de salaire?
 - Évaluation des performances: votre évaluation des performances est-elle formalisée au sein de votre autorité de gestion? Des critères de performance sont-ils utilisés? L'évaluation des performances est-elle liée à l'avancement de la carrière, à la rémunération, au renouvellement du contrat, etc.? Comment les mauvaises performances sont-elles traitées?

¹⁷ Basé sur le questionnaire de l'OCDE pour la collecte d'informations dans le cadre des projets pilotes, 2018.

- Formation: comment la formation est-elle structurée et gérée? Y a-t-il une exigence minimale en matière de formation? Combien dépense-t-on pour la formation au sein de votre autorité de gestion?
- Encadrement: Quels postes composent l'«équipe de direction» (ou l'équivalent) au sein de l'autorité de gestion? Quelles sont les exigences pour ces postes clés? Comment les cadres supérieurs sont-ils nommés? Suivent-ils une formation?



- Communication de la stratégie: comment l'encadrement supérieur de l'autorité de gestion communique-t-il la vision et/ou les objectifs de la stratégie à ses salariés? Quels sont les mécanismes utilisés? Existe-t-il des mécanismes permettant aux salariés de communiquer des idées à la direction (p. ex. enquêtes, forums)?
- Suivi des performances: quels sont les principaux moyens par lesquels votre autorité de gestion surveille et rend compte de ses propres opérations et performances? À qui fait-elle rapport? Quels sont les indicateurs clés de performance utilisés, le cas échéant? Existe-t-il un cadre de contrôle de la qualité? Votre autorité de gestion a-t-elle déjà procédé à une auto-évaluation ou à une évaluation externe de l'efficacité de ses dépenses?
- Coordination entre les secteurs: au niveau national, quels sont les ministères/agences avec lesquels votre autorité de gestion travaille en étroite collaboration pour mettre en œuvre et gérer les programmes opérationnels (PO)? Comment votre autorité de gestion coordonne-t-elle son travail avec les autres agences gouvernementales, ministères et organismes? Quels sont les mécanismes de gouvernance spécifiques en place (p. ex. groupes de travail thématiques, comités interministériels)?
- Coordination entre les différents niveaux de l'administration: Comment votre autorité de gestion coordonne-t-elle son travail de mise en œuvre et de gestion des PO avec les autres niveaux de l'administration (régions, autorités locales)? Quelles sont les modalités de gouvernance spécifiques utilisées (p. ex. comités, dispositions contractuelles)?
- Coordination (partenariats) et communication avec les autres parties prenantes: comment les parties prenantes (syndicats, employeurs, ONG, société civile) sont-elles associées à l'accord de partenariat et aux programmes (p. ex. programmation, mise en œuvre, suivi et évaluation)?
- Coordination entre les juridictions: dans quelle mesure les projets gérés par votre autorité de gestion associent-ils plusieurs juridictions (p. ex. régions/États, provinces, municipalités)? Le cas échéant, veuillez décrire les mesures incitatives en place pour encourager la coordination de la mise en œuvre et de la gestion des PO entre les différentes juridictions.
- Participation d'acteurs privés: comment votre autorité de gestion encourage-t-elle la participation du secteur privé aux PO (p. ex. partenariats public-privé)? Quels sont les principaux défis? Comment les petites et moyennes entreprises sont-elles associées aux projets financés par l'UE?

ANNEXE 2: Exemples d'actions pour un financement non lié aux coûts

EXEMPLE 1 – Élaborer un plan d'apprentissage et de développement pour l'autorité de gestion

L'exemple ci-dessous illustre la façon dont les tableaux A et B peuvent être remplis pour une action hypothétique, «**Élaborer un plan d'apprentissage et de développement pour l'autorité de gestion**».

Fondement de l'action: le référentiel de compétences de l'UE pour la gestion et la mise en œuvre du FEDER/FC, ainsi que son outil d'auto-évaluation, peuvent aider les administrations des États membres à identifier et à combler les lacunes en matière de compétences et à améliorer l'orientation stratégique du processus d'apprentissage et de développement.

L'objectif principal est d'aligner les initiatives d'apprentissage et de développement sur le référentiel de compétences et de l'intégrer dans le cadre de la gestion des performances et du développement de carrière en continu.

Modèle pour la soumission de données à l'examen de la Commission (article 89 et tableaux A et B de l'appendice 2 de l'annexe V, RDC)

Date de soumission de la proposition	1.1.2020
Version actuelle	1.1

A. Synthèse des principaux éléments

Priorité	Fonds	Objectif spécifique	Catégorie de région	Montant couvert par le financement non lié aux coûts	Type(s) d'opération	Conditions à remplir/résultats à atteindre	Nom(s) du (des) indicateur(s) correspondant(s)		Unité de mesure de l'indicateur
							Code	Description	
X	FEDER	Sans objet	Moins développée	XXX EUR	Élaborer un plan d'apprentissage et de développement pour l'autorité de gestion, en s'appuyant sur le référentiel de compétences de l'UE pour la gestion et la mise en œuvre du FEDER/FC	Le référentiel de compétences fait partie intégrante de la gestion des performances et du développement de carrière	Spécifique au programme	Plans de développement individuels élaborés pour 90 % du personnel (sur la base de leurs auto-évaluations) Un plan d'apprentissage et de développement a été élaboré pour l'autorité de gestion et est en cours de mise en œuvre	% Oui/Non %
Montant global couvert	FEDER		Moins développée	XXX EUR					

B. Détails par type d'opération (à remplir pour chaque type d'opération)

Types d'opération:

1.1. Description du type d'opération	Élaborer un plan d'apprentissage et de développement pour l'autorité de gestion, en s'appuyant sur le référentiel de compétences de l'UE pour la gestion et la mise en œuvre du FEDER/FC.		
1.2 Priorité/objectif(s) spécifique(s) concerné(s)	Priorité X		
1.3 Conditions à remplir ou résultats à atteindre	Des plans de développement individuels ont été élaborés pour 90 % du personnel (sur la base de leurs auto-évaluations). Un plan d'apprentissage et de développement a été élaboré pour l'autorité de gestion et est en cours de mise en œuvre.		
1.4 Délai pour la réalisation des conditions ou l'obtention des résultats	31.12.2024, selon le calendrier indiqué au point 1.7		
1.5 Définition de l'indicateur des éléments livrables	<p>% du personnel qui réalise une auto-évaluation basée sur le référentiel de compétences – pourcentage du personnel en activité (y compris les travailleurs à temps partiel) qui réalise une auto-évaluation.</p> <p>% du personnel pour lequel un plan de développement individuel a été élaboré et approuvé – pourcentage du personnel en activité (y compris les travailleurs à temps partiel) pour lequel un plan de développement individuel a été élaboré.</p> <p>Élaboration et mise en œuvre d'un plan d'apprentissage et de développement pour l'autorité de gestion – cela concerne l'élaboration d'un plan d'apprentissage et de développement comprenant des points d'action spécifiques basés sur une cartographie des compétences des membres du personnel ayant utilisé l'outil d'auto-évaluation. «En cours de mise en œuvre» signifie qu'au moins X % des points d'action du plan d'apprentissage et de développement de l'autorité de gestion sont réalisés.</p>		
1.6 Unité de mesure de l'indicateur des éléments livrables	%, %, OUI/NON, %		
1.7 Éléments livrables intermédiaires (le cas échéant) donnant lieu à un remboursement de la Commission et calendrier des remboursements	Éléments livrables intermédiaires	Date	Montants (EUR)
	90 % du personnel effectue une auto-évaluation, en utilisant l'outil d'auto-évaluation du référentiel de compétences	31.12.2021	XXX (Montant forfaitaire – approximation des coûts réels)
	Plans de développement individuel élaborés pour 90 % du personnel	30.6.2022	XXX (Montant forfaitaire – approximation des coûts réels)
	Le plan d'apprentissage et de développement a été	30.6.2023	XXX

	élaboré pour l'autorité de gestion et est en cours de mise en œuvre		(Montant forfaitaire – approximation des coûts réels)
1.8 Montant total (y compris financement UE et national)	XXX EUR		
1.9 Méthode(s) d'ajustement	La méthode de calcul doit formuler des hypothèses raisonnables sur la taille de la population (c'est-à-dire le nombre des membres du personnel au sein de l'autorité de gestion et l'éventail de leurs profils). La méthode d'ajustement pourrait être utilisée pour tenir compte des changements dans les hypothèses initiales.		
1.10 Vérification de la réalisation du résultat ou de la condition (et, le cas échéant, des éléments livrables intermédiaires) - Veuillez décrire quel(s) document(s) sera (seront) utilisé(s) pour vérifier la réalisation du résultat ou de la condition - Veuillez décrire les aspects qui seront contrôlés lors des vérifications de gestion (y compris sur place), et par qui - Veuillez décrire les modalités de collecte et de stockage des données/documents	Les éléments livrables sont utilisés pour vérifier si les conditions pertinentes ont été remplies et/ou les résultats pertinents atteints. L'autorité de gestion fournit un rapport établi par une société d'audit indépendante pour prouver à la Commission que les éléments livrables intermédiaires ont été atteints et les conditions remplies. L'autorité de gestion collecte et stocke des données agrégées provenant d'auto-évaluations individuelles, des données sur le nombre d'auto-évaluations, des preuves que des plans de développement individuels ont été élaborés et des preuves qu'un plan d'apprentissage et de développement a été élaboré par l'autorité de gestion et est en cours de mise en œuvre.		
1.11 Modalités visant à assurer la piste d'audit Veuillez énumérer le(s) organisme(s) responsable(s) de ces modalités.	L'autorité de gestion est responsable du stockage de: - documents définissant les conditions du soutien; - documents attestant l'accord ex ante de la Commission quant aux conditions à remplir ou aux résultats à atteindre et les montants correspondants (approbation ou modification du programme); - documents attestant la réalisation des conditions ou l'obtention des résultats à chaque stade (si l'exécution se fait par étapes) et avant la déclaration des dépenses finales à la Commission.		

EXEMPLE 2 – Améliorer le délai d’engagement et le délai de paiement

L’exemple ci-dessous illustre la façon dont les tableaux A et B peuvent être remplis pour une action hypothétique, «**Améliorer la qualité et l’efficacité de l’autorité de gestion/des organismes intermédiaires dans la région ABCD**».

Fondement de l’action: les investissements au titre des fonds ESI sont plus efficaces si l’efficacité et l’efficience avec lesquelles l’autorité de gestion et/ou les organismes intermédiaires de la région ABCD évaluent les propositions de projets, signent les conventions de subvention et traitent les paiements aux bénéficiaires sont améliorées.

Les organismes intermédiaires seront récompensés par des systèmes de financement non lié aux coûts. Cela constituera une **incitation** à améliorer les résultats en termes de délai d’engagement et de délai de paiement.

Pour améliorer ces résultats, l’autorité de gestion/les organismes intermédiaires devront probablement rationaliser les procédures internes, améliorer l’utilisation et l’efficacité des outils et des solutions d’e-cohésion, réduire la surtransposition des règles de l’Union («gold plating»), et donc réduire le coût des contrôles au sein du système de gestion et de contrôle ainsi que pour les bénéficiaires.

Modèle pour la soumission de données à l’examen de la Commission (article 89 et tableaux A et B de l’appendice 2 de l’annexe V, RDC)

Date de soumission de la proposition	1.1.2020
--------------------------------------	----------

A. Synthèse des principaux éléments

Priorité	Fonds	Objectif spécifique	Catégorie de région	Montant couvert par le financement non lié aux coûts	Type(s) d’opération	Conditions à remplir/résultats à atteindre	Nom(s) du (des) indicateur(s) correspondant(s)		Unité de mesure de l’indicateur
							Code	Description	
X	FEDE R	Sans objet	Moins développée	XXX EUR	Améliorer la performance de l’autorité de gestion/des organismes intermédiaires dans la région ABCD	Délai d’engagement (réduit de 30 % par rapport à la valeur initiale) Objectif – 95 % dans un délai de 90 jours Délai de paiement (réduit de 20 % par rapport à la valeur initiale) Objectif – 95 % dans un délai de	Sans objet ou spécifique au programme	Délai d’engagement Délai de paiement	Délai d’engagement moyen en jours Délai de paiement moyen en jours

						60 jours			
Montant global couvert	FEDE R		Moins développée	XXX EUR					

B. Détails par type d'opération (à remplir pour chaque type d'opération)

1.1. Description du type d'opération	Améliorer l'efficacité de l'autorité de gestion/des organismes intermédiaires dans la région ABCD
1.2 Priorité/objectif(s) spécifique(s) concerné(s)	Priorité X
1.3 Conditions à remplir ou résultats à atteindre	<p>Délai d'engagement (réduit de 30 % par rapport à la valeur initiale) Objectif – 95 % dans un délai de 90 jours</p> <p>Délai de paiement (réduit de 20 % par rapport à la valeur initiale) Objectif – 95 % dans un délai de 60 jours</p> <p>Contrôle de la qualité – résultats positifs de l'évaluation</p>
1.4 Délai pour la réalisation des conditions ou l'obtention des résultats	31/12/2023
1.5 Définition de l'indicateur des éléments livrables	<p>Délai d'engagement moyen – l'indicateur est calculé comme une moyenne annuelle du nombre de jours entre le délai de soumission des propositions et la signature du contrat de subvention (c'est-à-dire qu'il inclut les processus d'évaluation et de passation des marchés). L'indicateur est calculé séparément pour chaque institution. La valeur de référence est identifiée pour chaque institution.</p> <p>Objectif – 95 % des subventions devraient être signées dans un délai de 90 jours. L'indicateur indique le nombre de contrats signés dans un délai de 90 jours en pourcentage du nombre total.</p> <p>Délai de paiement moyen – l'indicateur est calculé comme une moyenne annuelle du nombre de jours entre le moment où le bénéficiaire soumet la demande de paiement et le moment où il est informé soit que le paiement a été traité, soit qu'il a été décidé de ne pas procéder au paiement. L'indicateur est calculé séparément pour chaque institution. La valeur de référence est identifiée pour chaque institution.</p> <p>Objectif – 95 % des demandes de paiement devraient être payées dans un délai de 60 jours. L'indicateur est le nombre de demandes de paiement payées dans un délai de 60 jours en pourcentage du nombre total de demandes de paiement.</p> <p>Contrôle de la qualité cible – évaluation positive d'un évaluateur selon laquelle une réduction des délais d'engagement et de paiement moyens n'est pas imputable à une réduction de la qualité des services. Le contrôle de la qualité doit être réalisé par un évaluateur indépendant.</p>

1.6 Unité de mesure de l'indicateur des éléments livrables	Jours % Évaluation positive						
1.7 Éléments livrables intermédiaires (le cas échéant) donnant lieu à un remboursement de la Commission et calendrier des remboursements	Éléments livrables intermédiaires				Date	Montants (EUR)	
	Versement annuel basé sur les résultats des rapports annuels de performance et la grille de tarification ¹⁸				En continu, jusqu'au 31.12.2023	Jusqu'à XXX	
	Éléments livrables intermédiaires/éléments déclencheurs	Institutions					
		Organisme intermédiaire A	Organisme intermédiaire B	Organisme intermédiaire C	<i>Supplément pour dépassement</i>		
	1^{ère} année	Valeur de référence: Délai d'engagement – 110 Délai de paiement – 80	Valeur de référence: Délai d'engagement – 160 Délai de paiement – 90	Valeur de référence: Délai d'engagement – 190 Délai de paiement – 110	<i>Montant forfaitaire (à utiliser pour le développement personnel des agents)</i>		
	Délai d'engagement (réduit de 30 % par rapport à la valeur initiale) ou dans les limites de l'objectif – 95 % dans un délai de 90 jours	Y % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	Y % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	Y % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	XX EUR		Jusqu'à XXX (montant correspondant à Y % du budget annuel des trois organismes intermédiaires + le supplément pour dépassement)
Délai de paiement (réduit de 20 % par rapport à la valeur initiale) ou dans les limites de l'objectif – 95 % dans un délai de 60 jours	Z % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	Z % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	Z % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	XX EUR		Jusqu'à XXX (montant correspondant à Z % du budget annuel des trois organismes intermédiaires + le supplément pour dépassement)	

¹⁸ La grille de tarification comprend toutes les institutions, les valeurs de référence de leurs indicateurs, les paiements d'étape pour les réalisations et les paiements incitatifs pour les dépassements de chaque indicateur.

							<i>supplément pour dépassement)</i>
Contrôle de la qualité – résultats positifs de l'évaluation	Positive	Positive	Positive	Sans objet			
2^e et 3^e années							
Dans les limites de l'objectif – 95 % dans un délai de 90 jours	Y % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	Y % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	Y % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	Sans objet			Jusqu'à XXX (montant correspondant à Y % du budget annuel des trois organismes intermédiaires)
Dans les limites de l'objectif – 95 % dans un délai de 60 jours	Z % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	Z % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	Z % du budget annuel de l'organisme intermédiaire	Sans objet			Jusqu'à XXX (montant correspondant à Z % du budget annuel des trois organismes intermédiaires)
Contrôle de la qualité – résultats positifs de l'évaluation	Positive	Positive	Positive	Sans objet			
1.8 Montant total (y compris financement UE et national)	XXXXXX EUR						
1.9 Méthode(s) d'ajustement	La méthode de calcul tient compte des différents secteurs, de la nature des appels à propositions et du cycle de vie du programme. (La méthode pourrait inclure des dispositions sur la manière de traiter les fonds non utilisés en raison de la non-réalisation des résultats.)						
1.10 Vérification de la réalisation du résultat ou de la condition (et, le cas échéant, des éléments livrables intermédiaires) - Veuillez décrire quel(s) document(s) sera (seront) utilisé(s) pour vérifier la réalisation du	<p>Les systèmes d'information de suivi des institutions (<i>c'est-à-dire les registres des dates limites d'appel et des signatures de subventions, ainsi que les registres des dates de soumission des demandes de paiement et des paiements effectués</i>) seront utilisés pour vérifier si les conditions sont remplies et les résultats atteints. Tout changement sera signalé et évalué dans les rapports annuels de mise en œuvre.</p> <p>Le rapport de l'évaluateur indépendant sera présenté en même temps que le rapport annuel de mise en œuvre.</p> <p><i>Il convient de fournir d'autres détails, couvrant tous les points à gauche.</i></p>						

<p>résultat ou de la condition</p> <p>- Veuillez décrire les aspects qui seront contrôlés lors des vérifications de gestion (y compris sur place), et par qui</p> <p>- Veuillez décrire les modalités de collecte et de stockage des données/documents</p>	
<p>1.11 Modalités visant à assurer la piste d'audit</p> <p>Veuillez énumérer le(s) organisme(s) responsable(s) de ces modalités.</p>	<p>L'autorité de gestion/l'organisme intermédiaire est responsable du stockage de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - documents attestant des registres des dates limites d'appel et des signatures de subventions, ainsi que de la soumission des demandes de paiement et des paiements effectués. Rapports annuels de mise en œuvre et rapports établis par un évaluateur indépendant. - documents attestant l'accord ex ante de la Commission quant aux conditions à remplir ou aux résultats à atteindre et les montants correspondants (approbation ou modification du programme); - documents attestant que les conditions ont été remplies ou les résultats atteints à chaque stade (si l'exécution se fait par étapes) et avant la déclaration des dépenses finales à la Commission.