



The implementation of the performance frameworks in 2014-2020 ESI Funds

Executive summary – August 2016

Contract: 2014CE16BAT063



EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Regional and Urban Policy
DGA1 - Policy Performance and Compliance
Unit DGA1.01 — Policy Development, Strategic Management and Relations with the Council

Contact: Peter Berkowitz

E-mail: REGIO-DGA1.01-STUDIES@ec.europa.eu

*European Commission
B-1049 Brussels*

The implementation of the performance frameworks in 2014-2020 ESI Funds

Executive summary – August 2016

Contract: 2014CE16BAT063



***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.***

Freephone number (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

LEGAL NOTICE

This document has been prepared for the European Commission however it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein. The Commission does not guarantee the accuracy of the data included in this study.

The authors express their gratitude to those who responded to the web-surveys and made themselves available for interviews. The authors are also grateful for the very helpful insights from the Commission staff and particularly to Peter Berkowitz, Eveline Petrat-Charléty, Jan Marek Ziolkowski, Joëlle Salmon and to other members of the Steering Group.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016

ISBN 978-92-79-58843-3
doi: 10.2776/60643

© European Union, 2016

Abbreviations

AIR	Annual Implementation Report
CA	Certifying Authority
CBC	Cross-border programmes
CF	Cohesion Fund
CLLD	Community Led Local Development
CPR	Common Provisions Regulation (Regulation (EU) No 1303/2013)
DCLG	Department for Communities and Local Government
DPS	Department of Development and Economic Cohesion
EC	European Commission
ENI	European Neighbourhood Instrument
ERDF	European Regional Development Fund
ESF	European Social Fund
ESIF	European Structural and Investment Funds
ETC	European Territorial Cooperation
EU	European Union
GHG	Greenhouse gas
IGJ	Investments in Growth and Jobs
IP	Investment Priority
IPA	Instrument for Pre-Accession
ISCED	International Standard Classification of Education
ITI	Integrated Territorial Investment
LEP	Local Enterprise Partnership
MA	Managing Authority
MC	Monitoring Committee
MS	Member State
NUTS	Nomenclature of Territorial Units for Statistics
OP	Operational programme
PAFWG	Performance Assessment Functional Working Group
PAX	Priority Axis
PF	Performance Framework
SME	Small and medium-sized enterprise
TEN-T	Trans-European Transport Networks
TNC	Transnational cooperation programmes
TO	Thematic Objective
ToR	Terms of Reference
YEI	Youth Employment Initiative

Fund combinations

CF	Cohesion Fund
M0	Combination of: ERDF, ESF, YEI
M1	Combination of: ERDF, CF
M2	Combination of: ERDF, ESF
M3	Combination of: ERDF, CF, ESF
MA	Combination of: ERDF, CF, ESF, YEI
ERDF+IPA(e)	Combination of: ERDF, IPA
ERDF+ENI	Combination of: ERDF, ENI
ERDF+IPA(e)+ENI	Combination of: ERDF, IPA, ENI

ABSTRACT

The performance framework (PF) and performance reserve have been included as compulsory elements in programmes in the 2014-2020 programming period of the European Structural and Investment (ESI) Funds in order to ensure that programmes are kept on track to achieve their objectives and that progress can be adequately measured. This report provides a synthesis covering the manner in which the provisions relating to the PF and the performance reserve are reflected in all Partnership Agreements (PA), operational programmes (OP) under the Investment for Growth and Jobs Goal (IGJ) financed by the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), including multi-fund programmes co-financed by the European Social Fund (ESF), and the European Territorial Cooperation (ETC) programmes financed by the ERDF. The study is based on 60 interviews, desk research and additional information provided, a focus group with representatives from the European Commission and a web-survey. This final report analyses and assesses the processes for the establishment of the PF, how PFs have been designed (i.e. the indicators used for milestones and targets), the establishment of the performance reserve, and the strengths and weaknesses of the PF and performance reserve. The findings show that the PF is overall helpful in focussing programmes and contributing to a results-oriented approach. However, while there are clear benefits from the PF, there are also a number of caveats and challenges emerging from the analysis.

Key words: performance framework, performance reserve, ESIF, operational programmes, Investment for Growth and Jobs objective, European Territorial Cooperation

EXTRAIT

Le cadre de performance et la réserve de performance ont été intégrés comme des éléments obligatoires dans les programmes de la période de programmation 2014-2020 du Fonds Structurel et d'Investissement Européen (ESI). Le but étant d'assurer que les programmes soient maintenus sur la bonne voie, qu'ils atteignent leurs objectifs et que les progrès puissent être correctement mesurés. Ce rapport fournit une synthèse incluant la façon dont les provisions réglementaires liées au cadre de performance et à la réserve de performance sont reflétées dans tous les accords de partenariat, programmes opérationnels de l'objectif d'investissement pour la croissance et l'emploi étant financés par le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER), le Fonds de cohésion, incluant les programmes pluri-fonds comme le Fonds Social Européen (FSE) et le programme de coopération territoriale européenne (CTE) financés par le FEDER. L'étude se base sur 60 entretiens, une étude documentaire poussée et autres documents fournis, un groupe de discussion regroupant des représentants de la Commission Européenne et un sondage en ligne. Ce rapport final analyse et évalue les processus de mise en place des cadres de performance, la façon dont ils ont été élaborés (choix des indicateurs, échéances et cibles), l'établissement d'une réserve de performance ainsi que les forces et faiblesses du cadre de performance et de la réserve de performance. Les conclusions montrent que le cadre de performance est globalement utile pour centrer les programmes et contribuer à améliorer l'orientation vers les résultats. Cependant, alors qu'il y a de nets bénéfiques associés au cadre de performance, un certain nombre de réserves et défis émergent de l'analyse.

Mots clés : cadre de performance, réserve de performance, Fonds ESI, programmes opérationnels, Investissement pour la croissance et l'emploi, coopération territoriale Européenne.

EXECUTIVE SUMMARY

Chapter 1. Introduction

The performance framework (PF) has been included as a new compulsory element in the 2014-2020 programming period of the European Structural and Investment (ESI) Funds. It is a key pillar of the increased result orientation of the new programming period, as it foresees the establishment of clear and measurable milestones and targets to ensure progress in implementation is as planned. All programmes are required to have a performance framework (except those exclusively dedicated to technical assistance and SME initiative programmes). The performance framework is intended to ensure that the programmes are kept on track to achieve the declared objectives and is focused on those aspects of implementation, which are under the control of the managing authorities. In view of this, it establishes intermediate milestones and final targets at the level of each priority axis to be reached by 2018 and 2023 respectively.

In addition, in the case of operational programmes under the Investment for growth and jobs goal, the performance framework is linked to a performance reserve. This is a portion of the allocation for each priority axis, which is set aside until the performance review in 2019. At that moment, depending on whether the milestone set for a given priority axis in the performance framework has been achieved or not, the performance reserve will be definitively awarded or will be transferred to another priority axis, which did achieve its milestones. The performance of programmes will be assessed as well against the targets set in the PF to be achieved by the end of 2023. This incentivises good performance and thus makes the performance framework and reserve important instruments for result orientation.

The overall purpose of this study is to develop an evidence-base on how the new regulatory provisions relating to the performance framework have been applied in the programming phase for the 2014-2020 period.

In line with this, this report provides a synthesis covering the manner in which the provisions relating to the PF (including the performance reserve) are reflected in all Partnership Agreements (PA), operational programmes (OP) under the Investment for growth and jobs goal (IGJ) financed by the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF), including multi-fund programmes including the European Social Fund (ESF), and the European Territorial Cooperation (ETC) programmes financed by the ERDF. Additionally, this report covers an assessment of how the PF has been designed during the programming phase and outlines conclusions on the strengths and weaknesses with regard to the implementation of the provisions relating to the performance framework (including the performance reserve) during the programming phase, based on a typology of factors behind successful and less successful implementation of these provisions during this process.

The study covers the Partnership Agreements of the 28 Member States and all the programmes involving ERDF or CF funding that have a performance framework. More specifically, out of the 291 programmes financed by the ERDF and the CF, including multi-fund programmes co-financed by the ESF, 282 programmes have a PF as required by Regulation (EU) No 1303/2013. Of these, 207 programmes are covered by the IGJ goal, whereas 75 programmes are covered by the ETC goal¹. However, not all of the programmes had been approved by the European Commission at the time of analysis, which means that some of the data may have changed subsequently².

Desk research was conducted reviewing all PAs, programmes, ex-ante evaluations, as well as the additional information provided by the programme development bodies regarding the methodology and criteria of the PF.

¹ One ETC programme, the INTERREG V-A Italy-Croatia programme, is not included in the database/this report, as it has not been submitted to the EC by summer 2015. The nine programmes (out of the set of 291 programmes) not having identified PF indicators are either technical assistance (TA) programmes or SME initiative programmes and are not required to identify a PF (see Regulation (EU) No 1303/2013, (23), 323).

² This report includes a set of 46 programmes (13 under the IGJ objective, 33 under the ETC objective), which had been submitted but not yet approved by the EC at the time of the analysis.

In addition, the study is based on 60 interviews with representatives from programmes on the national level covering all Member States. Discussions in the format of a focus group organised with representatives from the European Commission also fed into the analysis.

Furthermore, results were based on findings from a web-survey. The web-survey analysis involved 161 respondents covering 138 adopted and not yet adopted programmes of which 32 ETC programmes.

The study has been monitored by a steering group composed of members from different Commission services. The draft final report has been shared with Member States and takes account of comments made in this context.

The overall study findings show that the performance framework has been, to a large degree, helpful in focussing programmes and in facilitating a results-oriented approach. However, while there are clear benefits to the PF, there are also some caveats and challenges emerging from the analysis.

Chapter 2. Processes for the establishment of performance frameworks

In terms of the PF elaboration, operational programme drafting teams had a strong role in the PF development process (64% according to the web-survey, followed by 15% for central coordination units and 13% for ex-ante evaluators).

Depending on the national set-up for ESIF management, central coordination bodies and intermediate bodies were also influential. There was generally a close interaction between national and programme levels, with the national level providing in many instances methodologies and technical support to the programme levels.

The development of the performance framework was largely based on programme-specific documents such as annual implementation reports from previous programming periods, previous programming documents and internal monitoring and evaluation reports. Past experience thus played a major role in developing the indicators used in the performance frameworks. It was the most important guide for the selection of indicators and defining milestones and targets for performance frameworks. In addition, various types of estimation and forecasting were used to ensure that the milestones and targets reflected the funding sources available as well as the implementation time scale. In most cases, discussion with experts or within relevant groups played a role in fine-tuning the figures. This underlines the efforts undertaken to establish the performance framework on a solid basis.

The development of the performance framework has generated considerable debate and exchanges. Dialogue and feedback were an important element when designing and revising the performance framework. The European Commission played an important role in the development of the performance framework. The web-survey shows that 83% of the programmes who responded have changed aspects of their performance framework after review by the Commission. Multi-fund programmes as well as programmes with complex priorities have notably more often changed their PFs based on EC dialogue, when compared to the EU average. Modifications are present for nearly all EU MS. Ex-ante evaluators also had a strong role in reviewing and modifying the performance frameworks, with 64% of the programmes responding to the web survey indicating changes to the performance framework after their review. Generally all forms of feedback have been used to revise all elements of the PF – notably the values for milestones and the targets as well as the selection of indicators. Interestingly, exchanges with other MAs and experiences in other Member States were reported as hardly playing a role.

Although there was some criticism, the guidance received from the EC in this context was appreciated. In particular, the guidance fiche on performance framework was perceived as the useful guidance document, followed by the Commission Implementing Regulation and finally the draft guidelines for programmes.

Developing the PF for complex priorities and specific delivery modes was not an easy process – both with respect to dealing with the complexity of the task and the resources needed to accomplish it. Identifying indicators which sufficiently reflect the scope of complex priorities combining investment priorities from different thematic objectives without increasing the total number of indicators was challenging. Additionally, the definition of milestones and targets was more challenging for complex priorities than in other cases, due to the higher frequency of uncertainties involved in these instances. For specific delivery modes, challenges while elaborating the performance frameworks in particular in relation to financial instruments were highlighted.

The necessity to set up arrangements at the national level for ensuring consistency in the functioning of the performance framework has been taken seriously, with various actions taken to ensure coordination. A majority of MS used coordination mechanisms to ensure consistency in the functioning of the performance framework in line with Article 15 of Regulation (EU) No 1303/2013. Generally the study identified a large variety of approaches to establish consistency in the functioning of the performance framework, depending greatly on the national set-up of bodies and responsibilities. Various actions were taken at the MS level to ensure consistency across programmes and funds, which was partly confirmed by the methodologies available at programme level. Seminars, national guidelines, regulations and generally harmonised procedures (e.g. uniform definitions of indicators across a MS) were often applied in the EU MS: Nearly 70% of all MS applied harmonised procedures, 57% of MS had national guidelines, around 54% of MS held seminars and approximately one third of all EU MS had regulations to ensure consistency in the functioning of the performance framework. Differences in approaches are mainly not visible for programme types, but are across MS. A majority of MS and MAs found these mechanisms useful.

Chapter 3. Design of performance frameworks and underlying rationale

Financial and output indicators are most frequently used in performance frameworks (in line with EC requirements). The analysis of indicators used in the performance framework shows that 88% were financial and output indicators. All MS and groups of IGJ programmes (fund combinations, thematic orientation, categories of region) use output and financial indicators in their performance frameworks. Generally, 45% of all PAX of IGJ programmes have identified one output indicator only for their PF, the remaining 55% of PAX identified 2 or more output indicators in their PF. Lower shares of output indicators usually correspond to a higher than EU average share of key implementation steps. Generally, the majority of PAX of IGJ and ETC programmes identified more than 2 PF indicators in their performance frameworks. Overall, more than 65% of all PAX have identified more than 2 indicators for their performance framework, whereas the remaining 35% have only 2 indicators.

Key implementation steps are used to a lesser extent. They are applied mainly in those cases where no measurable output is expected by the end of 2018. In total, 397 PAX (IGJ: 315 PAX; ETC: 82 PAX) out of the total of 1,565 PAX with a PF, have identified key implementation steps in their PF. This means that for 75% of all PAX of IGJ programmes no key implementation steps were identified. High numbers of key implementation steps are visible in Greece as well as in Bulgaria. Key implementation steps are not used in Austria, the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland and Luxembourg. The highest proportion of key implementation steps (19%) in performance frameworks can be found in PAX under thematic objective 7 (Promoting sustainable transport and removing bottlenecks in key network infrastructures). This reflects the mainly long-term nature of transport investments.

In line with the guidance given by the Commission, result indicators are only used for the ESF. This is in line with the Commission's assessment that "result indicators may not be appropriate for the performance framework because of the timing of when results can be achieved and – depending on the nature of the indicator- the need for evaluation to disentangle the effects of the policy from those of factors external to the programme"³. Result indicators are used in programmes of Bulgaria, France and Romania, but even in these MS these indicators were used to a very small extent.

Common output indicators and programme-specific output indicators are used equally across the EU. Approximately 50% of all output indicators are common ones. High numbers can be found in Austria, Denmark, Luxembourg and Sweden. The analysis of ETC programmes shows that nearly one quarter of the output indicators selected are common output indicators. This demonstrates the pertinence of common output indicators for monitoring progress towards the achievement of objectives.

Setting milestones and targets for the indicators was mostly a straight forward task, based on previous experience. Since the performance framework is a new regulatory requirement, "previous experience" here could refer to defining targets or monitoring outputs in the previous period. This is followed by estimations and forecasting, taking into account the number of years and financial resources and internal discussion within the team. Overarching policy/strategy documents and direction from political stakeholders was reported to play only a minor role, making the performance framework more of a technical tool for steering implementation.

³ European Commission (2015) Guidance Fiche Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020. 7 January 2015. p. 9

The quality of indicator milestones and targets is assessed as overall high concerning the Annex II criteria of Regulation (EU) No 1303/2013. Overall, the preliminary assessment of indicators showed a good rating by the national experts in relation to the majority of the criteria. However, indicator consistency across programmes was identified as a very difficult topic, especially for programme-specific indicators. Output indicators of ETC programmes received a very good rating. Milestones and targets of financial indicators were reported to be less clear, though ranging at a similar level as the IGJ financial indicators.

The rhythm of delivery for common output and financial indicators appears realistic. The analysis underlines the differences in the nature of the interventions being monitored by those indicators, as for example the slow uptake of transport indicators was reported illustrating the implementation nature of transport projects during programme implementation. This can be also confirmed when analysing the level of delivery at the level of PAX, as e.g. ERDF/CF common indicator 11a "Total length of new railway line, of which: TEN-T" shows a low share of the target to be reached in 2018. On the contrary, common indicators 7 "Private investment matching public support to enterprises (non-grants)", 16 "Total length of new or improved inland waterway" and 21 "Population benefiting from forest fire protection measures" show the fastest uptake, i.e. a very high share of target to be reached already in 2018.

For the majority of financial indicators, a moderate share of target is planned to be reached in 2018. Financial indicators across all thematic objectives show mainly low to moderate shares of the target to be reached in 2018, as for all TOs the shares of category I (i.e. low share of the target to be reached in 2018, 0-20%) and II (i.e. moderate share of target to be reached in 2018, 20.1-30%) cover 70% to 80%.

Overall, the performance frameworks were elaborated and implemented as planned. The involved stakeholders (mainly administration) generally have a positive opinion on the PF and the selection of PF indicators, as the new element was perceived as certainly encouraging MS towards result orientation and clear and verifiable targets and could act as a valuable innovation to better define indicators and targets. On the other hand, some concerns were mentioned covering the danger of losing programmes' long term perspective and setting of too low targets. However, this could only be confirmed at this stage for a few cases in the data analysis and review of the appropriateness of milestones and targets according to Annex II criteria, as PF indicators are generally deemed appropriate meeting these criteria as included in Regulation 1303/2013.

Chapter 4. Establishment of performance reserve

The majority of MS have not made full use of the flexibility to set a performance reserve at the extremes of 5 or 7% at the level of the priority axis. The decision to set the performance reserve mostly around 6% of the priority allocation suggests that resulting deviations were mostly due to the need of including the performance reserve corresponding to the amounts allocated in programmes or priority axes, which do not have the performance reserve (SME initiative and Technical Assistance).

The analysis shows that only Germany, Spain, Greece, Hungary Italy and Poland made use of the flexibility of using a performance reserve at the extremes of 5% and 7%; this flexibility was used in a total of 29 OPs and in total; while 19 PAX use a performance reserve of exactly 5%, 59 PAX identified a performance reserve of exactly 7% of the allocation. All other PAX levels were around 6% of total allocations. The situation of mono and multi-funded programmes is quite similar, the same applies for mono-region and multi-region programmes.

Thematically PAX with a performance reserve at the extremes of either 5% or 7% often refer to supporting the shift towards a low-carbon economy or to strengthening research, technological development and innovation, ICT or the competitiveness of SMEs. Furthermore 10% of PAX with a performance reserve of 7% refer to social inclusion and the combat of poverty and discrimination.

Chapter 5. Conclusions: Main Benefits and Challenges

Strengths: Expected benefits for a better result orientation & value added of the performance framework

Performance frameworks are perceived as beneficial for a stronger result orientation and direction of programmes. The web-survey results demonstrate that only a minority of 10% of the respondents mentioned experiencing no benefit from the performance framework. All others identified certain positive aspects of the performance framework in the context of a better result orientation of programmes and Partnership Agreements. The set-up of the performance

frameworks is largely expected to be beneficial for guiding the programmes during their implementation and has been deemed useful for setting realistic targets and performance expectations.

The expected benefits identified are summarised in the following paragraphs:

- The performance framework is one out of three pillars of the result orientation of ESI Funds, focusing on measurable milestones and targets ensuring that programmes' progress is achieved as planned, and that the programme is kept on course in achieving its objectives. This has been mentioned by different interviewees and web-survey respondents as a benefit of the performance framework. **Better steering and guiding** of programme implementation through the means of the performance framework and the identified performance reserve is a relevant benefit of the regulation. The performance framework's characteristic as a control mechanism to anticipate and tackle problems as soon as they arise has also been referred to. Generally, a positive view of the concept of the performance framework was expressed by the interviewees as well as by the web-survey respondents. For example, 34% of the programmes mentioned better steering and guiding during the programme implementation phase as the main benefit of the performance framework.
- In addition, authorities perceive the inclusion of the performance framework as an added value in the programmes, as it helped to define realistic targets and expectations (30% of programmes mentioned this as the main benefit of the performance framework in the web-survey, in particular single-fund programmes and transnational cooperation programmes). Compliance with Annex II criteria of Regulation (EU) No 1303/2013 was also confirmed in the data analysis, as highlighted by the positive expert judgment. This is especially evident for common output indicators, although the task of aligning the indicator targets with Annex II criteria was deemed difficult by some of web-survey respondents and interviewees.
- 17% of web-survey respondents saw a main benefit of the performance framework in its role to help **focussing the programme** (thematically).
- Strengthened coordination and the possibility of building **synergies between ESI-Funds** are also perceived as added values of the performance framework. The programmes learned from their methods while establishing the frameworks, as for example highlighted for the Netherlands as interviewees perceived the PF as a valuable innovation to better define indicators and targets.
- **Dialogue and internal discussions and reflections** between various stakeholders at the national and European level have been fostered, demonstrating an active role of the programme drafting teams (underlining the same division of labour for the development of the performance frameworks as for drafting programmes and Partnership Agreements) and of the ex-ante evaluators (development of the methodology & identification of milestones and targets). Ex-ante evaluators and the Commission have made important contributions regarding the indicator system of the performance frameworks. The need to establish a performance framework has triggered reflections and discussions on the setting of objectives, monitoring of progress and on the implementation of an increased focus on results within Member States and with the Commission. This is demonstrated by the various activities undertaken within Member States to coordinate and ensure consistency in the functioning of the performance framework.
- The development of the performance framework depended to a large degree on **past experience** and, therefore, builds on material from former funding periods and monitoring data: 2007-13 monitoring data and experiences from responsible bodies were reviewed and analysed in the context of the changed conditions of funding. However this demonstrates a certain risk of creating an artificial path dependence in the funding policy, as programmes might fund those aspects which worked quite well in the past and based on past analysis and orientation of actions.
- The performance frameworks use in many cases **harmonised indicators**, demonstrated by the frequent use of common output indicators in the analysed performance frameworks: specifically Austria, Denmark and Luxembourg use mainly common output indicators in their PF. Furthermore in Bulgaria, Spain, Greece, Croatia, Ireland, the Netherlands, Sweden and the UK more than 60% of all PF output indicators are common.
- On the other hand, the advantage of **programme-specific performance frameworks** is their adjustment to the specific programme context and the reflection of individual characteristics of each region and programme.

Summarising, the value added of this new, mandatory element cover the following aspects:

- The tendency of programming towards result orientation has been strengthened.

- The setting of milestones and targets had to be made on a sounder basis and thus increased the quality of planning. It may also lead to a smoother implementation of the programmes (less programme revisions to be expected).
- For a number of MS the performance reserve is an incentive for a more effective and efficient use of the ESI funds.
- The role of common output indicators – as 50% of all PF output indicators are common output indicators – has been strengthened and therefore an overall comparability of performance across all programmes has increased.

Weaknesses: Main challenges

Apart from the general findings covering the well-functioning process of elaborating the performance reserve, a set of challenges and weaknesses pertaining to the performance framework were also identified during the analysis, covering the following aspects:

- The elaboration of performance frameworks has been perceived as rather complex and was mainly handled by experts at a technical level. This may limit the **ownership** of the performance framework at the political level and thus the potential it can have for guiding the programme implementation.
- Tight **timeframe** and **modifications in guidelines**: Some interviewees mentioned the late delivery of guidelines from the EC which compromised the timeframe for elaborating the performance framework.
- There is risk that the MS have set indicator targets at a low level to ensure that they will be reached, which may result in rather **conservative targets**. As interviewees have highlighted, performance frameworks tend to favour programmes that define conservative targets which does not provide the opportunity to analyse the reasons, why targets have not been achieved, and learn from them. Thus, the focus is not put on the content covered by the indicator but simply on achieving the target value. However, this perception from the interviews was not confirmed by the preliminary analysis of indicator milestones and targets, which can mainly be regarded as being in line with Annex II criteria (for details see chapter 4.2.). It will only be possible to assess whether this risk has actually materialised once experience with the actual implementation is available.
- The **dilemma of result orientation** and 'indicator fixation' exists, in cases where indicators in the PF have been steering the programming rather than being a vehicle for the assessment of results. Some MAs deem the PF rather as control mechanism than a proper way to assess the results of programmes. In addition, difficulties associated with the **long-term evolution of results** which cannot be properly captured given the unpredictability of external influential factors were highlighted. However, it has to be borne in mind that the indicators in the performance framework were not designed to follow progress towards results, as results may be influenced by other factors beyond the MA's control, so here there appears to be a confusion between results and the purpose of the performance framework. This seems to be a more general issue of performance management systems since incentives need to be linked to indicators that are under the control of the responsible organisation. Especially in intervention areas with complex and rather qualitative effects – e.g. in the field of innovation, the identification of proper indicators and the consequent weakness of picturing the result in a quantifiable way, shows the limitation of the PF. Striking the right balance between shorter-term output-based indicators, milestones etc. on the one hand, and the drive for long-term results, supported by evaluation and policy learning, on the other remains a challenge.

Particularities: Complex priorities and specific delivery modes

As regards specific challenges and particularities for complex priorities, the Guidance Fiche Performance Framework Review and Reserve in 2014-2020 (EC, 2013) and the Commission Implementing Regulation (EU) No 215/2014 laying down rules for implementing Regulation (EU) No 1303/2013 were perceived as most useful for the purpose of setting up the performance framework under complex priorities. In the web-survey, the question of the documents being clear raised some ambiguity: 60% of respondents perceived them as rather clear, while approximately 40% perceived them as rather unclear.

For the majority of MS no special issues relating to the performance framework under complex priorities was observed. It was frequently mentioned that, in these cases, there were more indicators per type to be defined (e.g. financial ones), but no major challenges were experienced while developing the performance framework of complex priorities. It is noteworthy, though, that performance frameworks for complex priorities have been changed more often based on the dialogue with the Commission when compared to the EU average.

In other cases, some challenges were identified and are listed below:

- Difficult definition of milestones and targets for multi-region priorities, e.g. due to low funding sources
- Conflicting requirements between the financial allocation of the different categories of regions and the need to respect the 50% rule at the level of each category, making the aspect of complexity the most challenging one in the eyes of one Romanian interviewee.
- Challenging selection of indicators for multi-thematic priorities, reflecting the majority of thematic aspects of the PAx
- There were no specific challenges mentioned for multi-fund priorities, since the indicators were defined for each specific fund separately because they covered different interventions and therefore no challenges occurred.

Challenges when setting up performance frameworks involving specific delivery modes were partially linked to the difficulty of identifying relevant indicators while keeping the overall number of indicators to a minimum, keeping the ones established by the programmes' legal basis.

SYNTHÈSE

Chapitre 1: Introduction

Le cadre de performance a été intégré comme un nouvel élément obligatoire de la période de programmation 2014-2020 du Fonds Structurel et d'Investissement Européen (ESI). Ce cadre est un pilier essentiel d'une meilleure orientation vers les résultats de la nouvelle période de programmation puisque il prévoit l'établissement de jalons clairs et mesurables afin de s'assurer de la progression de la mise en œuvre comme initialement prévue. Tous les programmes sont tenus d'avoir un cadre de performance (hormis ceux concernant exclusivement l'aide technique ou dans le cadre de l'initiative communautaire PME). Le cadre de performance vise à faire en sorte que les programmes soient maintenus sur la bonne voie afin d'accomplir les objectifs déclarés et soient centrés sur les aspects de la mise en place étant sous le contrôle des autorités de gestion. En ce sens, le cadre de performance établit, au niveau de chaque axe de priorité, des échéances intermédiaires et des objectifs finaux qui doivent être atteints, respectivement, d'ici 2018 et 2023.

De plus, lorsqu'il s'agit de programmes opérationnels découlant de l'objectif d'Investissement pour la Croissance et l'Emploi (ICE), le cadre de performance est lié à une réserve de performance. Il s'agit d'une part de l'allocation octroyée à chaque axe de priorité qui est mise de côté jusqu'à l'évaluation des performances prévue en 2019. Dès lors, selon que l'échéance fixée pour un certain axe de priorité du cadre de performance est atteinte ou pas, la réserve de performance sera définitivement accordée ou sera transférée à un autre axe de priorité qui aurait atteint son jalon. La performance des programmes sera aussi évaluée aux vues des cibles du cadre de performance devant être atteintes d'ici à la fin de 2023. En favorisant une bonne performance, le cadre de performance et la réserve de performance représentent donc des instruments importants pour parvenir à une orientation vers les résultats.

L'objectif général de cette étude est de fournir une assise de données probantes sur la manière dont la nouvelle disposition réglementaire régissant le cadre de performance a été mise en œuvre dans la phase de programmation de la période 2014-2020.

Ainsi, ce rapport fournit une synthèse traitant de la façon dont les provisions liées au cadre de performance (y compris la réserve de performance) sont reflétées dans tous les accords de partenariat, programmes opérationnels de l'objectif d'investissement pour la croissance et l'emploi étant financés par le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER), le Fonds de cohésion, incluant les programmes pluri-fonds comme le Fonds Social Européen (FSE) et le programme de coopération territoriale européenne (CTE) financés par le FEDER. En outre, ce rapport couvre l'évaluation de manière semblable à la conception du cadre de performance pendant la phase de la réalisation. De façon similaire, il présente les conclusions sur les forces et faiblesses de la mise en œuvre des provisions réglementaires du cadre de performance (y compris de la réserve de performance) pendant la phase de programmation en se basant sur une typologie des facteurs qui explique le bon, ou moins bon, déroulement de la mise en place de ces provisions.

Cette étude prend en compte les accords de partenariats des 28 états membres et tous les programmes associés au FEDER ou au financement du Fonds de cohésion ayant un cadre de performance. Plus spécifiquement, sur 291 programmes financés par le FEDER et le fonds de cohésion incluant les programmes pluri-fonds cofinancés par le FSE, 282 programmes ont un cadre de performance conformément au Règlement No 1303/2013. De ceci, 207 programmes découlent de l'objectif ICE alors que 75 programmes sont couverts par l'objectif du CTE. Cependant, tous les programmes n'avaient pas été approuvés par la Commission européenne.

La recherche documentaire a passé en revue tous les accords de partenariats, programmes, évaluations ex-ante aussi bien que les informations supplémentaires fournies par les autorités de gestion des programmes sur les méthodes appliquées et les critères du cadre de performance.

En outre, l'étude repose sur 60 entretiens conduits avec des représentants des programmes, au niveau national, et couvrant tous les états membres. Des échanges et débats menés sous la forme de groupes de discussion avec des représentants de la Commission européenne ont aussi été inclus dans l'analyse.

Qui plus est, les résultats de l'étude se basaient aussi sur les conclusions d'un sondage en ligne. 161 participants, couvrant 138 programmes adoptés ou non et parmi lesquels figuraient 32 programmes CTE, ont répondu au sondage.

L'étude a été supervisée par un comité directeur composé de membres provenant de différents services de la Commission. Le projet de rapport final a été partagé avec les états membres et prend en compte les commentaires fournis à cette fin.

Les conclusions générales de l'étude montre que le cadre de performance a en grande partie été utile pour recentrer les programmes et favoriser une orientation vers les résultats. Il s'avère alors que des bénéfiques nets liés au cadre de performance ont été identifiés.

Chapitre 2 : Mécanismes nécessaires à la mise en place des cadres de performance

En ce qui concerne l'élaboration des cadres de performance, l'équipe de rédaction des programmes opérationnels a joué un rôle important dans le processus de développement des cadres de performance (64%, selon le sondage, puis 15% des unités centrales de coordination et 13% des évaluateurs ex-ante).

En fonction de la gestion nationale du Fonds ESI, les organismes de coordination centrale et les organismes intermédiaires ont aussi joué un rôle marquant. En général, l'étude a constaté une interaction étroite entre les autorités au niveau national et celles au niveau du programme. En effet, les autorités au niveau national ont fourni, à maintes reprises, un support méthodologique et technique.

Le développement du cadre de performance s'est largement basé sur des documents relatifs aux programmes comme les rapports annuels de mise en œuvre des périodes de programmation antérieures et autres rapports de suivi et d'évaluation. L'expérience acquise a donc joué un rôle majeur dans le développement des indicateurs utilisés dans les cadres de performance. Cette expérience représente la ligne directrice qui a permis la sélection d'indicateurs, la définition d'échéances et d'objectifs du cadre de performance. Par ailleurs, différents types d'estimations et prévisions ont été utilisés pour permettre que les échéances et objectifs s'accordent avec les sources de financement et les délais de réalisation. Dans la plupart des cas, les échanges entre les experts ou au sein de groupes de discussion ont joué un rôle dans l'ajustement des données.

Le développement du cadre de performance a engendré de nombreux débats et échanges. Le dialogue et retour d'information se sont révélés être des éléments essentiels pour la conception et les révisions du programme de performance. La Commission Européenne a joué un rôle important dans le développement du cadre de performance. Le sondage montre que 83% des programmes ayant répondu ont changé des éléments de leur cadre de performance en intégrant les révisions de la Commission. Suite à un dialogue avec la Commission, les programmes pluri-fonds, tout comme pour les programmes où les priorités couvrent plus d'un fonds (priorités complexes), ont notamment changés plus souvent leur cadre de performance que la moyenne européenne. Des modifications ont été réalisées dans la plupart des états membres. Les évaluateurs ex-ante ont aussi joué un rôle primordial en examinant et modifiant les cadres de performance. En effet, 64% des programmes ayant répondu au sondage indiquent avoir effectué des changements dans leur cadre de performance après la révision des évaluateurs. De façon générale, toutes les formes de retour d'information ont été mises au profit des révisions apportées aux cadres de performance, notamment en ce qui concerne les échéances, objectifs et la sélection des indicateurs. Fait intéressant, les échanges avec d'autres autorités de gestion et les expériences d'autres états membres n'ont apparemment pratiquement pas joué de rôle.

Bien qu'il y ait eu des critiques, l'encadrement et les indications fournies par la Commission ont été appréciés. En particulier, le document d'orientation sur les cadres de performance a été considéré comme utile, suivi du règlement d'application de la Commission et enfin, le projet de lignes directrices des programmes.

Développer un cadre de performance pour les priorités complexes et pour des modes de prestations spécifiques n'a pas été un processus facile compte tenu de la complexité de l'exercice et des ressources nécessaires à cette fin. L'identification d'indicateurs reflétant suffisamment la portée des priorités complexes qui regroupent des priorités d'investissement de différents objectifs thématiques sans augmenter le nombre total d'indicateurs a représenté un véritable défi. De plus, la définition des échéances et objectifs plus exigeante pour les priorités complexes que dans les autres cas, en raison de niveau d'incertitude plus élevées inhérent à ce type de priorité. Pour les modes spécifiques de prestations, les défis principaux identifiés faisaient référence à l'élaboration du cadre de performance, particulièrement pour les instruments financiers.

La nécessité de mettre en place des dispositions au niveau national dans le but d'assurer la cohérence du fonctionnement du cadre de performance a été sérieusement pris en considération, notamment par des actions visant à garantir une coordination. Une majorité des états membres ont utilisé les mécanismes de coordination dans le but d'assurer une cohérence du fonctionnement du cadre de performance conformément à l'article 15 de la Régulation (UE) No 1303/2013. En général, l'étude identifie un grand éventail d'approche cherchant à établir une cohérence dans le fonctionnement des cadres de performance, variant selon la constitution des instances au niveau national et des responsabilités. Différentes actions ont été entreprises au niveau des états membres afin d'assurer la cohérence des programmes et fonds, ce qui a été confirmé partiellement par la disponibilité de méthodes au niveau des programmes. Des séminaires, directives nationales, régulations et des procédures harmonisées (par exemple, une définition commune des indicateurs à travers tous les états membres) ont été souvent mis en œuvre. En effet, 57% des états membres avaient des directives nationales, près de 54% des états membres ont organisé des séminaires et environ un tiers ont adopté des régulations pour assurer la cohérence du fonctionnement des cadres de performance. Les différentes approches ne sont pas notables par type de programme mais sont visibles à travers les états membres. Une majorité des états membres et autorités de gestion ont trouvé ces mécanismes utiles.

Chapitre 3 : Conception des cadres de performance et logique sous-jacente

Les indicateurs financiers et réalisation sont les plus fréquemment utilisés (conformément aux exigences de la Commission). L'analyse des indicateurs utilisés dans les cadres de performance montre que 88% étaient des indicateurs financiers et de réalisation. Tous les états membres et groupes de programmes ICE (combinaison de fonds, orientation thématique, catégories de régions) utilisent des indicateurs financiers et de réalisation dans leur cadre de performance. De façon générale, 45% de tous les axes prioritaires ont identifié un indicateur de réalisation seulement pour le cadre de performance. Quant au reste, 55% des axes prioritaires ont identifié au moins deux indicateurs de réalisation dans le cadre de performance. Une moindre part d'indicateurs de réalisation généralement correspond à un plus grand nombre d'étapes de mise en œuvre (en comparaison avec la moyenne européenne). La majorité des axes prioritaires du programme de l'objectif ICE et du programme CTE ont identifié plus de deux indicateurs. Globalement, plus de 65% de tous les axes prioritaires ont identifié plus de deux indicateurs dans leur cadre de performance, alors que le reste, 35%, en ont seulement deux.

Les étapes clés sont utilisées dans une moindre mesure. Elles sont mises en place principalement dans les cas où aucun résultat n'est attendu d'ici fin 2018. Au total, 397 axes prioritaires (ICE : 315 axes prioritaires ; CTE : 82 axes prioritaires) sur un total de 1565 axes prioritaires ayant un cadre de performance ont identifié des étapes clés de mise en œuvre dans leur cadre de performance. Cela signifie que 75% de tous les axes prioritaires des programmes de l'objectif ICE n'ont pas identifié d'étapes clés. Un grand nombre d'étapes clés sont visibles en Grèce tout comme en Bulgarie. Les étapes clés de mise en œuvre n'ont pas été utilisées en Autriche, République Tchèque, Danemark, Estonie, Finlande et Luxembourg. La plus haute proportion d'étapes clés (19%) se trouve dans les axes prioritaires de l'objectif thématique 7 (promouvoir le transport durable et améliorer les infrastructures de réseaux). Cela met en avant la nature principalement orientée vers le long terme des investissements dans le secteur des transports.

En accord avec la ligne directrice donnée par la Commission, les indicateurs de résultats sont seulement utilisés pour le fonds ESI. Conformément à l'évaluation de la Commission, « les indicateurs de résultats pourraient ne pas être appropriés pour le cadre de performance à cause du timing lié à l'accomplissement des résultats et – selon la nature des indicateurs – du besoin d'effectuer des évaluations pour distinguer les effets de la politique de ceux liés à des facteurs externes aux programmes ». Les indicateurs de résultats sont utilisés dans des programmes en Bulgarie, France et Roumanie, mais même dans ces états membres, ces indicateurs ont été utilisés dans une moindre mesure.

Les indicateurs communs de réalisations et les indicateurs spécifiques aux programmes sont utilisés de façon uniforme à travers l'Union Européenne. Environ 50% des indicateurs de réalisations sont communs. Un nombre important de ces indicateurs peut être trouvé en Autriche, Danemark, Luxembourg et Suède. L'analyse des programmes CTE montre que presque un quart des indicateurs de réalisations sélectionnés sont des indicateurs communs de réalisations. Cela démontre la pertinence des indicateurs communs de réalisations par rapport à l'accomplissement des objectifs.

Déterminer des échéances et des objectifs pour les indicateurs a été une tâche assez simple puisque reposant sur l'expérience antérieure. Puisque le cadre de performance est une nouvelle exigence réglementaire, l'expérience précédente peut donc référer à la définition d'objectifs ou à l'évaluation des réalisations de la période précédente. S'en suivent estimations et prévisions prenant en compte le nombre d'années, ressources financières et discussions internes avec l'équipe. Les documents de la politique/stratégie principale et orientation provenant des acteurs politiques ont été jugés comme jouant un rôle mineur, ainsi faisant du cadre de performance un instrument plutôt destiné à piloter l'implantation opérationnelle.

La qualité des indicateurs, échéances et objectifs est évalué comme assez haute en ce qui concerne l'Annexe II Critère de Régulation (UE) No 1303/2013. Globalement, l'évaluation préliminaire des indicateurs a montré une bonne notation de la part des experts nationaux pour la majorité des critères. Cependant, la cohérence des indicateurs à travers les programmes a été considérée comme sujet très difficile, particulièrement concernant les indicateurs spécifiques aux programmes. Les indicateurs des programmes CTE ont reçu une très bonne notation. Les échéances et objectifs des indicateurs financiers ont été jugés comme moins clairs, bien qu'ils se classent à un niveau similaire aux indicateurs financiers de l'objectif ICE.

L'échéancier des indicateurs communs de réalisations et financiers semble réaliste. L'analyse souligne la différence de la nature des interventions contrôlées par ces indicateurs. Par exemple, l'utilisation réduite des indicateurs de transports a été rapportée comme étant l'illustration du caractère particulier des projets de transports pendant la mise en œuvre du programme. Cela peut aussi être confirmé par l'analyse du niveau de livraison par axe prioritaire. Par exemple, l'indicateur commun 11a « longueur totale des nouvelles lignes ferroviaires » du FEDER/Fonds de Cohésion montre qu'une part limitée de la cible sera atteinte en 2018. Au contraire, l'indicateur commun 7 « Investissement privé conjoint du support public offert aux entreprises (hors subventions) », 16 « Longueur totale de la voie navigable renouvelée ou améliorée » et 21 « populations bénéficiant d'actions de protection contre les incendies de forêt » présentent la plus rapide réalisation (c'est à dire, une part très élevée de la cible sera déjà atteinte en 2018).

En ce qui concerne la majorité des indicateurs financiers, une part modérée de la cible devrait être atteinte. Les indicateurs financiers de tous les objectifs thématiques montrent principalement des proportions faibles à modérées des cibles devant être atteintes. En effet, pour tous les objectifs thématiques, la part de la catégorie I (c'est à dire une part faible de la cible devant être atteinte en 2018 : 0-20%) et II (c'est à dire une part modérée de la cible devant être atteinte en 2018 : 20.1-30%) couvre de 70% à 80%.

De façon générale, les cadres de performance ont été élaborés et mis en place comme prévu. Les acteurs clés impliqués (principalement l'administration) ont une opinion globalement positive du cadre de performance et de la sélection des indicateurs. Ce nouvel élément a été perçu comme un encouragement des états membres vers une orientation des résultats et comme une innovation utile permettant de mieux définir les indicateurs et cibles. D'un autre côté, certaines préoccupations ont été soulevées concernant le danger de perdre la perspective au long terme des programmes et celui de fixer des cibles trop basses. Cependant, ces craintes ne peuvent être confirmées à ce stade que pour certains cas lors de l'analyse des données et de la revue de la pertinence des indicateurs et cibles conformément à l'Annexe II.

Chapitre 4 : Mise en place de la réserve de performance

La majorité des états membres n'ont pas totalement utilisé la marge de manœuvre mise à leur disposition pour mettre en place une réserve de performance aux extrêmes de 5 ou 7% au niveau de l'axe prioritaire. La décision de mettre en place une réserve de performance d'environ 6% de l'allocation prioritaire suggère que les écarts étaient principalement liés à la nécessité d'inclure la réserve de performance correspondant aux sommes allouées aux programmes ou axes prioritaires n'ayant pas de réserve de performance (Initiative PME et assistance technique).

L'analyse montre que seulement L'Allemagne, l'Espagne, La Grèce, la Hongrie, L'Italie et La Pologne ont utilisé la possibilité d'utiliser une réserve de performance aux extrêmes de 5% et 7%. Cette option a été utilisée dans 29 programmes opérationnels. Au total, alors que 19 axes prioritaires ont utilisé une réserve de performance d'exactly 5%, 59 axes prioritaires ont mis en place une réserve de performance représentant exactement 7% de l'allocation. Tous les autres niveaux des axes prioritaires atteignaient environ 6% des allocations totales. La situation des programmes financés par un ou plusieurs est relativement similaire, tout comme pour les programmes couvrant une ou plusieurs régions.

Par thématique, les axes prioritaires ayant une réserve de performance à des extrêmes de 5% ou de 7% généralement concourent à supporter une transition vers une économie durable sobre en carbone ou à renforcer la recherche, l'innovation et les avancées technologiques, les TIC ou encore la compétitivité des PME. De plus, 10% des axes prioritaires ayant une réserve de performance de 7% contribuent à supporter l'inclusion sociale, à combattre la pauvreté et la discrimination.

Chapitre 5 : Conclusions : principaux bénéfices et défis

Forces : avantages attendus pour une meilleure orientation vers les résultats et valeur ajoutée du cadre de performance

Les cadres de performance sont perçus comme favorisant une meilleure orientation vers les résultats et guidance des programmes. Le sondage en ligne montre que seulement une minorité de 10% de tous les répondants n'indique aucun bénéfice. Tous les autres ont identifié certains aspects positifs des cadres de performance contribuant à une meilleure orientation vers les résultats et envers les accords de partenariats. La mise en place du cadre de performance devrait être en grande partie avantageux afin de guider les programmes pendant leur implantation et ont été jugés utiles pour fixer des cibles réalistes et répondre aux attentes en matière de performance.

Les bénéfices attendus identifiés sont résumés dans les paragraphes suivants :

- Le cadre de performance est l'un des trois piliers de l'orientation au résultat du Fonds ESI qui se base sur des échéances et cibles mesurables. Ainsi, le cadre fait en sorte que les progrès des programmes soient atteints comme prévu et que le programme soit maintenu sur la bonne voie jusqu'à l'accomplissement de ses objectifs. Cela a été mentionné par différentes personnes interviewées et par des répondants du sondage comme un bénéfice du cadre de performance. Une meilleure orientation et guidance de l'implantation des programmes via le cadre de performance et la réserve de performance est un résultat probant de la régulation. Les caractéristiques du cadre de performance comme mécanisme de contrôle permettant d'anticiper et de résoudre les problèmes dès leur apparition a aussi été relevé. Globalement, une opinion positive du concept du cadre de performance a été exprimée par les personnes interviewées tout comme par les répondants du sondage. Par exemple, 34% des programmes ont mentionné qu'une meilleure orientation et guidance pendant la phase d'implantation du programme est un avantage majeur du cadre de performance.
- De plus, les autorités perçoivent l'ajout du cadre de performance comme une valeur ajoutée au programme puisque il contribue à définir des cibles et des attentes réalistes (30% des programmes le mentionne, dans le sondage, comme un avantage principal, en particulier pour les programmes financés par un fonds et les programmes de coopération transnationaux). Le respect de l'Annexe II, critères de régulation (UE) No 1303/2013 a aussi été confirmé dans l'analyse des données, comme souligné par l'opinion positive des experts. Cela est particulièrement visible pour les indicateurs des réalisations communs, bien que le travail d'alignement des indicateurs avec L'Annexe II des critères ait été jugé difficile par certains répondants du sondage et personnes interviewées.
- 17% des répondants du sondage ont constaté les bénéfices du cadre de performance en tant que support au recentrage du programme (par thématique).
- Une coordination renforcée et la possibilité de développer des synergies entre les fonds ESI sont aussi considérées comme des valeurs ajoutées au cadre de performance. Les programmes ont profité de leurs méthodes pendant la mise en place des cadres comme, par exemple, pour les Pays-Bas les personnes interviewées ont perçu le cadre de performance comme une innovation utile pour mieux définir les indicateurs et les cibles.
- Les dialogues, discussions internes et réflexions entre les divers acteurs clés au niveau national et européen ont été validés. Cela ainsi démontre un rôle actif des équipes de rédaction des programmes (mettant en avant la même division du travail pour le développement des cadres de performance que pour la rédaction des programmes et des accords de partenariats) et des évaluateurs ex-ante (développement des méthodes et identifications des échéances et cibles). Les évaluateurs ex-ante et la Commission ont contribué de façon importante à développer le système d'indicateurs des cadres de performance. La nécessité d'établir un cadre de performance a généré des réflexions et discussions sur la manière de fixer des objectifs, vérifier les progrès et sur une meilleure orientation des résultats dans les états membres et avec la Commission. Cela est notable

pour les différentes actions entreprises dans les états membres afin de coordonner et d'assurer la cohérence du fonctionnement du cadre de performance.

- Le développement du cadre de performance dépend largement des expériences antérieures et donc, se construit sur des éléments provenant de périodes de financement précédentes et autres données de surveillance (2007-2013 : les données de suivi et d'expériences émanant d'autorités responsables ont été analysées en prenant en compte les changements de procédure de financement. Cependant, cela révèle un risque potentiel de créer une forte dépendance à la politique de financement établie puisque les programmes pourraient s'en tenir à financer les aspects qui fonctionnaient bien dans le passé et se contenter des expériences passées.
- Les cadres de performance utilisent, dans beaucoup de cas, des indicateurs harmonisés comme le démontre l'utilisation fréquente des indicateurs de réalisations communs dans les cadres de performance analysés : en particulier, L'Autriche, le Danemark et le Luxembourg utilisent principalement des indicateurs de réalisation communs dans leur cadre de performance. En outre, en Bulgarie, Espagne, Grèce, Croatie, Irlande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni, plus de 60% de tous les indicateurs de réalisation des cadres de performance sont communs.
- D'un autre côté, l'avantage des cadres de performance des programmes spécifiques est leur capacité à s'ajuster au contexte particulier du programme et aux caractéristiques de chaque région et de chaque programme.

En résumé, la valeur ajoutée de ce nouvel élément obligatoire couvre les aspects suivants :

- La disposition des programmes envers une orientation des résultats a été renforcée
- L'établissement des échéances et cibles a dû se baser solidement grâce au cadre et ainsi augmenter la qualité de la planification. Cela peut aussi aboutir à une implémentation plus souple des programmes (moins de révisions)
- Pour de nombreux états membres, le cadre de performance est une incitation à mettre en place une utilisation plus efficace des fonds ESI.
- Le rôle des indicateurs de réalisations communs (50% de tous les indicateurs de réalisations sont communs) a été renforcé et donc une comparabilité générale la performance a été accrue.

Faiblesses : principaux défis

Mise à part les constatations générales couvrant le bon fonctionnement du processus d'élaboration de la réserve de performance, un ensemble de défis et faiblesses induis par le cadre de performance a aussi été identifié pendant l'analyse :

- L'élaboration des cadres de performance a été perçue comme assez compliquée et de ce fait, a été principalement gérée par des experts au niveau technique. Cela peut limiter l'approbation du cadre de performance au niveau politique et donc réduire son potentiel à guider l'implantation des programmes.
- Délais serrés et modifications des lignes directrices : quelques personnes interviewées ont mentionné la transmission tardive des lignes directrices de la part de la Commission, ce qui a compromis le calendrier d'élaboration du cadre de performance.
- Il y a un risque que les états membres aient des indicateurs cibles à un niveau bas pour s'assurer qu'ils soient atteints. De ce fait, des cibles assez prudentes et conservatrices peuvent être fixées. Comme des personnes interviewées l'ont mentionné, les cadres de performance favorisent généralement les programmes définissant des cibles conservatrices. Ceci ne fournit donc pas l'opportunité d'analyser les raisons pour lesquelles une cible n'aurait pas été atteinte et quelles sont les leçons à en tirer. Par conséquent, l'accent n'est pas porté sur le contenu couvert par l'indicateur mais seulement sur la réalisation de la cible. Cependant, cette perception provenant des entrevues n'a pas été confirmée par l'analyse préliminaire des indicateurs, échéances et cibles qui sont apparemment conformes à l'Annexe II (C.f. Chapitre 4.2). Il sera seulement possible

d'évaluer si ce risque s'est en fait concrétisé lorsque l'expérience tirée de la présente période d'implantation sera disponible.

- Le dilemme de l'orientation vers les résultats et de l'établissement fixe des indicateurs existe dans les cas où les indicateurs du cadre de performance ont dirigé la programmation plutôt que de n'être qu'un mécanisme pour l'évaluation des résultats. Certaines autorités de gestion jugent le cadre de performance plutôt comme un mécanisme de contrôle qu'un moyen concret d'évaluer les résultats des programmes. De plus, des difficultés associées à l'évolution au long terme des résultats qui ne peuvent pas être correctement capturés au vu de l'imprévisibilité de facteurs externes a été mis en avant. Cependant, il est important de garder à l'esprit que les indicateurs du cadre de performance n'ont pas été élaborés pour suivre les progrès aboutissant aux résultats. En effet, puisque les résultats peuvent être influencés par d'autres facteurs passant outre le contrôle des autorités de gestion, une confusion peut s'établir entre les résultats et l'objectif du cadre de financement. Cela semble être un problème plus général du système de gestion de la performance puisque les incitations ont besoin d'être liées aux indicateurs étant sous le contrôle des autorités responsables. En particulier, pour les zones d'intervention ayant des effets complexes et plutôt qualitatifs. Il s'agit par exemple, du domaine de l'innovation où l'identification d'indicateurs et les faiblesses associées à l'appréciation des résultats en terme quantitatif montrent les limites du cadre de performance. Trouver l'équilibre entre les indicateurs de réalisation basés sur du court terme et le besoin d'une vision au long terme des résultats supportée par des évaluations, est un autre défi important.

Particularités : priorités complexes et modes de prestation spécifiques

En ce qui concerne les défis spécifiques et particularités des priorités complexes, la fiche de guidance du cadre de performance et réserve de performance en 2014-2020 (CE, 2013) et la régulation d'implantation (UE) No 215/2014 établissant les règles d'implantation de la régulation (UE) No 1303/2013 ont été perçues comme les plus utiles dans le but d'établir le cadre de performance des priorités complexes. A travers le sondage, les questions du document étant apparemment claires ont aussi soulevé des ambiguïtés : 60% des répondants ont perçu ces questions comme claires alors que 40% les ont perçues comme plutôt floues.

Pour la majorité des états membres, aucun problème spécial connecté au cadre de performance des priorités complexes n'a été observé. Il a été fréquemment mentionné que, dans ces cas, il y avait plus d'indicateurs définis (par exemple, indicateurs financiers) mais qu'aucun défi majeur n'a été identifié. Il est notable, cependant, que les cadres de performance ayant des priorités complexes ont été changés plus souvent suivant les échanges avec la Commission (en comparaison avec la moyenne européenne).

Dans d'autres cas, certains défis ont été identifiés et sont listés ci-dessous :

- Difficiles définitions des échéances et cibles pour les priorités liées à plusieurs régions (à cause de sources de financement restreintes).
- Exigences antagonistes entre l'allocation financière des différentes catégories de régions et la nécessité de respecter la règle des 50% au niveau de chaque catégorie, rendant ainsi cet aspect très délicat comme l'exprime un interviewé roumain.
- Exigeante sélection des indicateurs pour les priorités couvrant plusieurs thématiques
- Il n'y avait pas de défis spécifiques mentionnés pour les priorités pluri-fonds puisque les indicateurs étaient définis pour chaque fonds individuellement.

Les défis associés à la mise en place des cadres de performance impliquant des modes de prestation spécifiques étaient partiellement reliés à la difficulté d'identifier les indicateurs appropriés tout en gardant le nombre d'indicateurs au minimum et gardant ceux établis par la base légale du programme.

HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

Free publications:

- one copy:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- more than one copy or posters/maps:
from the European Union's representations (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
from the delegations in non-EU countries
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
by contacting the Europe Direct service (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
or calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (*).

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Priced publications:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

