

Période de programmation 2014-2020

Suivi et évaluation de la politique européenne de cohésion

Fonds social européen

Document d'orientation

- Projet -

Le présent document d'orientation demeurera provisoire jusqu'à l'approbation des dispositions juridiques relatives à la politique de cohésion.

Table des matières

1. Introduction	3
2. Programmation	4
3. Suivi et indicateurs	4
3.1 Indicateurs communs relatifs au FSE	9
3.1.1. Indicateurs communs de réalisation	10
3.1.2. Indicateurs communs de résultats immédiats	12
3.1.3. Indicateurs communs de résultats à plus long terme	13
3.2 Indicateurs spécifiques par programme relatifs au FSE	17
3.3 Valeurs de référence et valeurs cibles	18
3.4 Collecte et stockage des données	20
3.5 Rapports de mise en œuvre	25
4. Évaluation	27
4.1 Évaluation ex ante	27
4.2. Plan d'évaluation	28
4.3. Évaluation pendant la période de programmation	29
4.3.1. Évaluations de mise en œuvre	29
4.3.2. Évaluations d'impact	30
4.4. Rapport de synthèse	31
4.5. Évaluation ex post	31
4.6. Transparence	32
4.7. Rôle de la Commission européenne	32
Annexes (à développer)	32

1 Références juridiques (à compléter après l'adoption des règlements)

2 Liste d'indicateurs communs

3 Définitions des indicateurs communs

1. INTRODUCTION

Le Fonds social européen (FSE) représente une part considérable du budget de l'Union européenne et apporte une contribution importante à la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

La réduction des moyens budgétaires disponibles et la vigilance accrue des citoyens obligent l'UE à améliorer l'efficacité de ses instruments politiques et à prouver l'incidence et la valeur ajoutée des initiatives financées par le FSE. Le suivi et l'évaluation jouent un rôle essentiel pour fournir les preuves demandées.

Pour cette raison, et sur la base des résultats de l'évaluation ex post pour la période de programmation 2000-2006, les nouveaux règlements relatifs à la politique de cohésion prévoient un renforcement des systèmes de suivi et d'évaluation. Le but recherché est de faire en sorte que le suivi produise des données solides et fiables qui puissent être aisément agrégées au niveau de l'UE, et que l'évaluation se concentre sur l'examen de l'efficacité et de l'incidence du soutien du FSE. Néanmoins, les propositions de la Commission visent davantage une évolution qu'une refonte totale du système.

Le présent document s'inscrit dans le cadre du soutien général que la Commission entend apporter aux États membres et aux acteurs pertinents. Il a pour objectif de fournir des orientations concises et pratiques pour aider les autorités compétentes des États membres et tous les acteurs concernés à appliquer les nouvelles règles. Il présente quelques changements importants à opérer dans la compréhension et l'organisation du suivi et de l'évaluation. Le plus important réside dans une articulation plus claire des objectifs stratégiques, qui est essentielle pour mettre en œuvre une politique axée sur les résultats et pour réduire l'attention parfois excessive portée à l'absorption des fonds. Le second point important consiste à établir une distinction plus claire entre les tâches liées au suivi et celles relevant de l'évaluation. Le document définit plus précisément les différents types d'évaluation et exige une plus grande rigueur méthodologique dans l'analyse des effets de nos interventions.

Le présent document ne comporte pas d'indications détaillées concernant les méthodes ni l'évaluation des projets. Des orientations relatives aux méthodes à utiliser sont néanmoins présentées sur le portail en ligne EVALSED, qui est administré et mis à jour sur le site internet de la direction générale de la politique régionale. Les conditions ex ante et le cadre de performance ne sont pas non plus évoqués dans le présent document. Des orientations à ce sujet peuvent être fournies séparément si cela est jugé nécessaire.

Même si les Fonds structurels sont régis par le même règlement général, certaines différences demeurent, en raison de la nature du soutien accordé par chacun d'entre eux. Le présent document d'orientation porte par conséquent sur le Fonds social européen. En ce qui concerne le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion, un document d'orientation distinct sera publié.

2. PROGRAMMATION

Les programmes opérationnels (PO) sont les instruments qui permettent d'établir un lien étroit entre le FSE et la stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive (Europe 2020). Le travail effectué par les États membres en vue de préparer et d'évaluer le programme national de réforme (PNR), éventuellement complété par une analyse des besoins régionaux, ainsi que l'ensemble des données analytiques disponibles dans le cadre du semestre européen constituent les outils de base pour le recensement des difficultés particulières rencontrées par un État membre ou une région dans la réalisation de ses objectifs Europe 2020. Les statistiques nationales ou régionales peuvent également constituer un complément utile à l'analyse susmentionnée et permettent de mettre en lumière des besoins régionaux spécifiques. Les objectifs thématiques et leurs enveloppes budgétaires respectives, les priorités d'investissement et les objectifs spécifiques correspondants doivent être définis dans la perspective de la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 et du relèvement des défis énoncés dans le PNR et dans les recommandations par pays. Ce processus de programmation stratégique aidera les autorités de gestion à se concentrer sur les problèmes les plus urgents recensés dans le cadre de la stratégie Europe 2020, ainsi que sur les objectifs thématiques et priorités d'investissement correspondants. Le but de la programmation stratégique est donc d'élaborer une *logique d'intervention* claire, visant à atteindre les objectifs définis par la stratégie Europe 2020 au niveau national ou régional. L'existence d'une logique d'intervention claire est un préalable indispensable pour permettre l'évaluation des programmes.

Les programmes opérationnels continueront d'être articulés autour d'axes prioritaires. En règle générale, chaque axe correspondra à un *objectif thématique* tel que défini à l'article 87, paragraphe 1, du règlement portant dispositions communes (RPDC).

Pour ce qui est du FSE, le règlement établit les quatre objectifs thématiques suivants:

- Promouvoir l'emploi et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre
- Investir dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie
- Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté
- Renforcer les capacités institutionnelles et l'efficacité de l'administration publique.

Pour chacun de ces objectifs thématiques, le règlement FSE établit un certain nombre de priorités d'investissement. Un axe prioritaire du PO peut se composer d'une ou plusieurs priorités d'investissement (article 3 du règlement FSE).

3. SUIVI ET INDICATEURS

Le suivi comporte deux facettes: d'un côté, on peut l'envisager comme un processus continu et systématique consistant à générer des données quantitatives concernant la mise en œuvre; de l'autre, le suivi implique l'examen de ces données par le comité de suivi (CS). Le présent document s'attardera essentiellement sur le premier aspect, à savoir la production de données.

Le suivi des programmes consiste principalement à observer, sur la base des données quantitatives disponibles, si la mise en œuvre du programme se déroule conformément aux plans initiaux. Le suivi s'effectue aussi bien au niveau des projets qu'au niveau du programme. Si l'on met de côté les indicateurs à plus long terme, le suivi est toujours effectué pendant la durée de vie d'un projet et du programme.

Autrement dit, le suivi est un outil qui permet de détecter tout écart par rapport aux plans initiaux et aux objectifs du programme. C'est pourquoi il est recommandé aux bénéficiaires d'introduire les données de suivi dans le système de manière régulière (par exemple, tous les trimestres) et pas seulement à la fin de l'année.

Le suivi peut conduire à l'adoption de mesures correctives visant à améliorer les performances du programme. Par ailleurs, le suivi génère des données qui contribuent à établir une base solide pour évaluer les résultats et les incidences à plus long terme.

- ➔ La Commission recommande à l'autorité de gestion de fournir des données actualisées lors de chaque réunion du comité de suivi, afin de permettre à ce dernier d'examiner en détail toutes les questions ayant une incidence sur la réalisation du programme (article 43, paragraphe 2, du RPDC).

Le suivi permettra également d'agrèger des données au niveau européen, tous PO confondus. Il sera ainsi possible de rendre des comptes en toute transparence au Conseil, au Parlement, à la Cour des comptes et aux citoyens de l'UE en général et de leur expliquer comment sont utilisées les ressources des Fonds structurels et de cohésion. C'est là la tâche principale des indicateurs communs.

Des données structurées pour tous les indicateurs sont transmises par voie électronique à la Commission européenne dans le cadre des rapports annuels de mise en œuvre. La structure de ces rapports sera établie au moyen d'un acte d'exécution. Les données seront annuelles. Le SFC2014¹ calculera automatiquement les valeurs cumulatives de l'année de déclaration et des années précédentes dans des colonnes séparées.² Les données seront transmises par voie électronique et ventilées par priorité d'investissement (article 5, paragraphe 2, du règlement FSE).

- Le suivi des PO se fait au moyen d'indicateurs -

Les indicateurs sont les principaux instruments permettant d'effectuer un suivi. Ils mesurent les réalisations et les résultats. Leurs limites sont connues, dans le sens où ils ne peuvent refléter que partiellement la complexité des programmes et de leurs effets.

- ➔ Les indicateurs doivent être clairement définis et l'unité de mesure choisie doit être précisée. Les indicateurs doivent être mesurés périodiquement.

¹ «SFC2014» est le nom provisoirement donné au système d'échange électronique de données mis en place conformément à l'article 63, paragraphe 4, du RPDC.

² Les orientations relatives au suivi et à l'évaluation du FEDER et du Fonds de cohésion prévoient que des données cumulatives soient transmises chaque année. Le SFC prendra en compte ces différentes exigences en matière de transmission des données.

- Les indicateurs portent sur des opérations mises en œuvre partiellement ou intégralement -

Les opérations³ mises en œuvre intégralement sont celles qui ont été menées à terme. Il n'est cependant pas nécessaire que tous les paiements y afférents aient été effectués par les bénéficiaires ou que la participation publique correspondante ait été payée.

Exemple: Un projet de formation est considéré comme mis en œuvre intégralement après le dernier jour de formation, lorsque les certificats ont été remis aux participants ou une fois que ceux-ci ont passé l'examen final. À ce stade, il est possible que certaines dépenses n'aient pas encore été engagées ou qu'elles n'aient pas encore été payées (par exemple, les salaires). De même, il peut se passer un certain temps avant que le paiement final ne soit versé au bénéficiaire.⁴

Les opérations mises en œuvre partiellement sont celles qui n'ont pas encore été complétées.

Exemple: Un projet de formation d'une durée d'un an, débuté il y a trois mois.

Les données collectées en lien avec les différentes opérations doivent être transmises en un seul bloc, c'est-à-dire que les données sur les opérations mises en œuvre intégralement ne doivent pas être communiquées séparément de celles concernant des opérations mises en œuvre partiellement. Les États membres peuvent choisir de ne transmettre des données que pour les opérations mises en œuvre intégralement. L'inconvénient de cette approche est que le délai qui s'écoule entre le moment où les participants débutent une opération et celui où les données sont communiquées peut être plus ou moins long, en fonction de la durée de l'opération.

Les États membres ayant la possibilité de corriger rétroactivement les données en cas d'erreurs, la Commission leur recommande de communiquer les données relatives à l'ensemble des opérations, qu'elles aient été mises en œuvre intégralement ou seulement partiellement.

Il importe toutefois de noter que les données ne doivent porter que sur des participants ou entités qui bénéficient ou ont effectivement bénéficié d'un soutien. Les données concernant le nombre attendu de participants ou les projets sélectionnés ne doivent pas être envoyées. En règle générale, aucune donnée ne doit être transmise sur les entités considérées comme des bénéficiaires au sens de l'article 2 du RPDC. Un État membre peut néanmoins décider d'établir un indicateur permettant de recueillir uniquement des données sur les bénéficiaires tels qu'ils sont définis à l'article 2.

- Le suivi des programmes peut être effectué à l'aide de trois types d'indicateurs différents -

On distingue: les indicateurs financiers, les indicateurs de réalisation et les indicateurs de résultats (articles 24, paragraphe 3, et 87, paragraphe 2, du RPDC).

³ D'après l'article 2 du RPDC, on entend par «opération» un projet, un contrat, une action ou un groupe de projets sélectionné par les autorités de gestion concernées ou sous leur responsabilité en vue de contribuer à la réalisation des objectifs de la priorité ou des priorités auxquelles il est rattaché.

⁴ Pour les opérations qui nécessitent un investissement matériel, le règlement utilise le terme «matériellement achevées».

- Les **indicateurs financiers** concernent les dépenses allouées. Ils permettent de suivre les progrès en termes d'engagement (annuel) et de paiements (annuels) des fonds disponibles pour une opération, une mesure ou un programme opérationnel par rapport à son coût éligible.
- Les **indicateurs de réalisation** ont trait aux opérations soutenues. Une réalisation est une activité directement liée à la mise en œuvre d'une opération financée par le FSE. Les réalisations se mesurent en unités physiques ou monétaires. Elles peuvent être mesurées au niveau des personnes ou des entités soutenues. Les indicateurs de réalisation sont déterminés au niveau des priorités d'investissement ou de l'objectif spécifique.
- Les **indicateurs de résultats** mesurent les effets induits par le programme, par exemple sur le statut professionnel des participants. Ils vont plus loin que les indicateurs de réalisation, dans la mesure où ils reflètent les changements survenus dans la situation des entités ou des participants (par exemple, au niveau de leur situation d'emploi). Afin de réduire au maximum les facteurs susceptibles d'influencer la valeur de l'indicateur de résultats, il est conseillé de définir ce dernier au plus près des activités menées au titre de la priorité d'investissement concernée. L'objectif est donc de mesurer les effets sur les participants ou les entités soutenues, et non les effets globaux sur certains groupes ou certaines catégories comprenant des personnes ou des entités n'ayant pas bénéficié d'un soutien du FSE. Les résultats peuvent être immédiats ou à plus long terme. Pour les indicateurs de résultats immédiats, les données doivent être enregistrées lorsque les participants quittent l'intervention soutenue. Ce moment ne correspond pas forcément à la mise en œuvre intégrale de l'opération. Les données pour les indicateurs de résultats à plus long terme sont enregistrées quelque temps après la fin de l'aide. Ce moment non plus ne correspond pas forcément à la mise en œuvre intégrale de l'opération. Les indicateurs de résultats sont déterminés au niveau des priorités d'investissement ou de l'objectif spécifique.

L'annexe IV du RPDC établit un ensemble de critères applicables aux indicateurs de résultats:

- a) *robustesse*: fiabilité, autrement dit solidité analytique, exactitude et validité statistique;
- b) *normativité*: ils doivent offrir une interprétation normative claire et acceptée (il doit être admis qu'une évolution dans une direction particulière représente un résultat favorable ou défavorable);
- c) *réactivité aux mesures prises*: ils doivent être liés de la manière la plus directe possible à l'opération ou à l'axe prioritaire dont ils effectuent le suivi.

Les données doivent être:

- d) *collectées en temps utile*: les données doivent être collectées de manière à permettre à l'autorité de gestion de respecter toutes ses obligations de communication vis-à-vis de la Commission ainsi que du comité de suivi;
- e) *accessibles au public*: les données doivent être rendues publiques au niveau d'agrégation le plus bas possible en vertu des règles en matière de protection des données.

Les règlements ne prévoient pas l'utilisation d'indicateurs d'impact, qui servent à mesurer les effets d'un programme sur une population plus large, au-delà de ses bénéficiaires directs. La Commission souligne qu'il est difficile de collecter des données fiables pour les indicateurs d'impact. C'est pourquoi elle recommande de ne pas utiliser ce type d'indicateurs pour effectuer le suivi des programmes financés par le FSE. Elle suggère plutôt de mesurer l'impact dans le cadre des évaluations.

- ➔ Le suivi des programmes sera toujours effectué au moyen d'indicateurs financiers, d'indicateurs de réalisation et d'indicateurs de résultats.

3.1 Indicateurs communs relatifs au FSE

Les indicateurs communs relatifs au FSE se composent d'un ensemble limité d'indicateurs de réalisation et de résultats. Ceux-ci sont énumérés à l'annexe du règlement FSE (voir l'annexe 2 du présent document d'orientation). Ces indicateurs sont dits «communs» car tous les PO soutenus par le FSE sont tenus d'enregistrer et de conserver les données qui s'y rapportent.

L'objectif est de pouvoir collecter et agréger les données des États membres afin d'être en mesure de communiquer les résultats au niveau de l'UE. Le nombre de ces indicateurs communs est limité au strict minimum nécessaire pour obtenir toutes les informations requises en vue de présenter les progrès réalisés en direction des principaux objectifs du soutien du FSE dans le contexte de la stratégie Europe 2020. Les indicateurs communs constituent donc l'ensemble minimal d'indicateurs applicables à chaque PO.

L'annexe 3 du présent document contient des définitions et des commentaires pour chaque indicateur commun. Dans la mesure du possible, celle-ci s'appuie sur des définitions utilisées au niveau international (PMT, EFT, CITE, etc.). Ces indicateurs forment donc un cadre commun à tous les États membres.

Les données concernant les indicateurs communs doivent toujours être ventilées par sexe.

Pour les groupes défavorisés, des définitions nationales devront venir s'ajouter à celles énoncées dans l'annexe. Cette approche a été choisie parce qu'il n'existe aucune définition au niveau européen et que l'élaboration d'une définition harmonisée générerait une charge administrative trop importante. Les États membres sont donc tenus de communiquer à la Commission les définitions utilisées pour ces groupes. Il est évident que cette différence dans les définitions mais aussi dans la manière de collecter les données affectera d'une manière ou d'une autre la cohérence des données entre les États membres. Néanmoins, on suppose que les définitions utilisées par les différents États membres seront globalement cohérentes.

Chaque indicateur de réalisation lié aux participants se concentre sur une seule dimension. En effet, les indicateurs communs doivent refléter de la manière la plus large possible – en fonction des définitions – les groupes cibles bénéficiant d'un soutien. Par exemple, l'indicateur commun «chômeurs» doit couvrir tous les participants sans emploi, indépendamment du type de soutien dont ils bénéficient ou de l'objectif du projet auquel ils participent.

- Transmission des données -

Pour ce qui est des indicateurs communs relatifs aux personnes, toutes les données concernant la participation à une opération financée par le FSE au cours d'une année donnée doivent être communiquées. Cela signifie que les personnes ayant participé à plusieurs projets soutenus par le FSE au cours d'une même année doivent être intégrées dans les données autant de fois que le nombre de projets auxquels elles ont pris part. Lorsqu'une personne participe aux différentes parties d'un même projet, la participation n'est enregistrée qu'une seule fois. Le même principe s'applique aux indicateurs communs relatifs aux entités.

Chaque ensemble de données sur la participation devrait au moins fournir des valeurs pour les indicateurs communs de réalisation relatifs à la situation personnelle (statut professionnel, âge, éducation, sexe). S'il n'est pas possible de recueillir toutes ces informations, aucune donnée ne sera transmise concernant ce participant spécifique. Cette condition minimale pour qu'une personne puisse être enregistrée en tant que participant a été établie afin d'éviter que ne soient pris en compte des soutiens de très courte durée ou des interventions présentant une intensité d'aide très réduite, dont il sera extrêmement difficile d'évaluer l'efficacité et les effets.

Des données devront être transmises pour tous les indicateurs communs du FSE, et ce pour chaque priorité d'investissement. La valeur d'un indicateur commun peut être nulle.

Exemple:

Priorité d'investissement «vieillesse active et en bonne santé». L'indicateur de réalisation «participants de moins de 25 ans» affichera normalement une valeur nulle ou très basse. À l'inverse, l'indicateur de réalisation «participants de plus de 54 ans» affichera des valeurs beaucoup plus élevées, puisque cette catégorie de personnes est censée constituer le groupe cible de cette priorité d'investissement.

Toutes les personnes prenant part à un projet – et pour lesquelles les données personnelles décrites ci-dessus peuvent être collectées – doivent être enregistrées. Cela inclut les participants qui bénéficient d'un soutien au titre d'une priorité «assistance technique», ainsi que ceux qui quittent le projet prématurément pour des raisons inconnues. Autrement dit, une personne qui a participé à un projet entre janvier et août devra être enregistrée de la même manière que les participants qui sont restés jusqu'à la fin de l'année. Les participants (fonctionnaires ou enseignants) qui bénéficient d'un soutien dans le cadre d'un projet plus large visant à introduire une réforme institutionnelle (comme une réforme du système éducatif ou de l'administration publique) doivent eux aussi être déclarés sous les indicateurs communs pertinents.

- ➔ Le suivi des programmes doit toujours être effectué à l'aide des indicateurs communs énumérés à l'annexe du projet de règlement FSE.

3.1.1. Indicateurs communs de réalisation

Portent sur des personnes ou des entités; doivent être communiqués annuellement, à compter de 2016.

L'annexe du projet de règlement FSE utilise le terme «participants». Par «participants», on entend les personnes bénéficiant *directement* d'un investissement du FSE. Comme indiqué plus haut, seules les personnes qui peuvent être identifiées, auxquelles on peut demander leurs données personnelles (sexe, statut professionnel, âge et niveau d'éducation) et pour lesquelles des dépenses spécifiques sont réservées peuvent être enregistrées en tant que participants. Les personnes qui bénéficient *indirectement* d'une opération financée par le FSE ne sont pas considérées comme des participants.

Exemple de bénéficiaires indirects:

Priorité d'investissement «réduction du décrochage scolaire et promotion de l'égalité d'accès à un enseignement préscolaire, primaire et secondaire de bonne qualité».

Au titre de cette priorité d'investissement, une école a reçu un soutien sous la forme d'une assistance au développement de programmes. Les élèves de cette école bénéficient *indirectement* de l'aide. Ils ne doivent donc pas être déclarés sous les indicateurs communs.

Il en va de même pour les PME. Seules les PME qui bénéficient directement du soutien doivent être comptabilisées sous l'indicateur «nombre de petites et moyennes entreprises soutenues». Par exemple, ce n'est pas parce qu'une personne qui participe à une formation travaille dans une PME que la participation doit être enregistrée sous cet indicateur. En effet, la PME ne bénéficie qu'indirectement du soutien. Les PME agissant en tant que bénéficiaires ne doivent pas non plus être comptabilisées sous cet indicateur.

Le soutien direct aux PME peut toutefois prendre différentes formes, parmi lesquelles:

1. octroi de subventions à des PME existantes (par exemple, pour les encourager à engager des personnes issues d'un groupe défavorisé);
2. promotion du changement organisationnel et de l'innovation dans les PME.

Le seul indicateur qui couvre des entités agissant en tant que bénéficiaires au sens de l'article 2 du RPDC est l'indicateur de réalisation «nombre de projets partiellement ou intégralement mis en œuvre par des partenaires sociaux ou des organisations non gouvernementales».

Les données concernant les participants doivent être collectées au moment où la personne entame l'opération financée par le FSE. Les données doivent être communiquées le plus rapidement possible après le début de la participation. Cela peut être pendant que l'opération est toujours en cours (partiellement mise en œuvre) et que la personne bénéficie encore du soutien. En ce qui concerne les indicateurs de réalisation, il n'est pas nécessaire de communiquer une nouvelle fois les données à la fin de la participation.

Si une personne participe à un projet pendant deux ans (par exemple), sa participation est enregistrée seulement une fois – de préférence la première année. Le fait de quitter un projet puis de prendre part à un autre projet financé par le FSE constitue une nouvelle participation, qui doit être déclarée sous les indicateurs de réalisation.

Le nombre total de participants sera calculé à l'aide des trois indicateurs communs de réalisation: «chômeurs, y compris les chômeurs de longue durée», dont «chômeurs de longue durée» constitue une sous-catégorie, «personnes inactives», dont «personnes inactives ne suivant ni études ni formation» constitue une sous-catégorie, et «personnes exerçant un emploi, y compris les indépendants». Il n'est pas nécessaire de déclarer séparément le nombre total de participants. Ces trois grandes catégories s'excluent mutuellement. Il est impossible d'appartenir à deux catégories en même temps. Pour pouvoir déterminer avec précision le nombre total de participants, il faut que chaque participant soit classé dans l'une de ces trois catégories décrivant le statut professionnel.

Les données relatives aux indicateurs concernant les entités doivent elles aussi être collectées au début du soutien. À l'instar de ce qui se passe pour les participants, les données relatives aux entités doivent être collectées de manière régulière tout au long de la période de programmation.

3.1.2. Indicateurs communs de résultats immédiats

Portent sur des personnes uniquement; doivent être communiqués annuellement, à compter de 2016.

Dans le cadre du système de suivi, les indicateurs communs de résultats immédiats mesurent les effets pouvant être observés directement après que le participant a quitté l'opération. Ils concernent les réalisations clés recherchées par le FSE.

Les données relatives aux indicateurs de réalisation et de résultats immédiats doivent être collectées dans un délai d'un mois suivant la mise en œuvre intégrale du projet (afin de permettre la réalisation d'un suivi auprès des personnes qui n'étaient pas présentes lors de la dernière session).

Il est tout à fait possible qu'une seule intervention entraîne deux résultats immédiats pour un même participant. Chacun de ces deux résultats doit être déclaré sous l'indicateur correspondant.

D'après l'annexe 3 du présent document, les résultats immédiats concernant un même participant peuvent se combiner de la manière suivante:

- «personne inactivement nouvellement engagée dans la recherche d'un emploi au terme de sa participation» et «personne obtenant une qualification au terme de sa participation»;
- «personne suivant des études ou une formation au terme de sa participation» et «personne obtenant une qualification au terme de sa participation»;
- «personne obtenant une qualification au terme de sa participation» et «personne exerçant un emploi au terme de sa participation»;
- «personne suivant des études ou une formation au terme de sa participation» et «personne exerçant un emploi au terme de sa participation».

Aucune autre combinaison n'est possible.

À noter que le résultat «personne suivant des études ou une formation au terme de sa participation» n'empêche en rien le participant de poursuivre avec une autre formation également financée par le FSE.

Pour les initiatives entreprises au titre d'une priorité «assistance technique», il n'est pas nécessaire de communiquer des données pour les indicateurs communs de résultats immédiats et à plus long terme (les données relatives aux indicateurs communs de réalisation sont en revanche obligatoires).

3.1.3. Indicateurs communs de résultats à plus long terme

Portent sur des personnes uniquement; devront être communiqués dans le rapport annuel de mise en œuvre de 2019 ainsi que dans le rapport final.

Les indicateurs communs de résultats à plus long terme ont pour objectif de mesurer les effets du projet six mois après la fin de la participation. Les données relatives à ces indicateurs ne sont généralement pas collectées de la même manière que celles relatives aux indicateurs de résultats immédiats. En effet, les données ne sont pas recueillies au moyen des procédures de suivi habituelles, mais à l'aide d'autres outils, comme des enquêtes réalisées à la demande des autorités de gestion sur un échantillon représentatif de participants. En fonction du système de suivi établi, il peut être possible de collecter ces données en accédant à des bases de données administratives (base de données des organismes de sécurité sociale, etc.)

Comme indiqué à l'annexe du règlement FSE, les données relatives aux indicateurs de résultats à plus long terme doivent être collectées sur la base d'un échantillon représentatif de participants au sein de chaque priorité d'investissement. Les données transmises au titre de ces indicateurs ne doivent pas nécessairement refléter l'ensemble de la population des participants soutenus.

Les indicateurs couvrent différents groupes de personnes. Les deux premiers indicateurs, qui mesurent le nombre de personnes exerçant un emploi ou une activité d'indépendant, concernent des personnes qui étaient sans emploi ou inactives avant de participer au projet. Le troisième indicateur, qui reflète une amélioration de la situation sur le marché du travail, couvre quant à lui les personnes qui exerçaient déjà un emploi ou une activité d'indépendant avant leur participation.

Les échantillons représentatifs sont constitués en s'appuyant sur les caractéristiques socio-économiques des participants telles que révélées par les indicateurs de réalisation relatifs à la situation personnelle (sexe, statut professionnel, âge, niveau d'éducation). Afin de garantir la représentativité statistique de l'échantillon et l'objectivité de l'enquête, il est recommandé de confier la sélection de l'échantillon et l'élaboration des questions de l'enquête à des personnes spécialisées dans le domaine, de préférence un organisme indépendant ou un expert n'ayant pas du tout pris part à cet exercice.

La représentativité devra également être assurée pour la dimension régionale des indicateurs de réalisation. La représentativité régionale sera assurée à un niveau NUTS plus détaillé que celui du programme.⁵ Par exemple, pour un PO concernant une région de niveau NUTS 2, l'échantillon doit être représentatif au niveau NUTS 3.

La validité interne de l'échantillon doit être assurée. Cela signifie que les biais imputables à la collecte des données doivent être limités et corrigés autant que possible. L'analyse des données doit permettre de généraliser les résultats au niveau de l'axe prioritaire ou de la priorité d'investissement.

⁵ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

Le changement de situation censé constituer un résultat (exercice d'un emploi ou d'une activité d'indépendant, meilleure situation sur le marché du travail) peut survenir à n'importe quel moment durant la période de six mois suivant la fin de la participation. Il faut seulement que ce changement de situation perdure au moins jusqu'à la fin de cette période de six mois.

Pour les deux rapports couvrant les indicateurs de résultats à plus long terme (à savoir le rapport annuel de mise en œuvre 2019 et le rapport final en 2023), deux échantillons distincts composés de participants différents devront être constitués. Les données du premier échantillon seront communiquées dans le rapport de mise en œuvre 2019 et couvriront les participants ayant quitté les différentes opérations avant la mi-2018. Le deuxième échantillon sera composé de participants ayant quitté les opérations entre mi-2008 et la fin 2022. Il conviendra de veiller à ce qu'aucune année de déclaration ne soit particulièrement surreprésentée au sein des échantillons.

Figure: Suivi des indicateurs communs de résultats à plus long terme au moyen d'une enquête

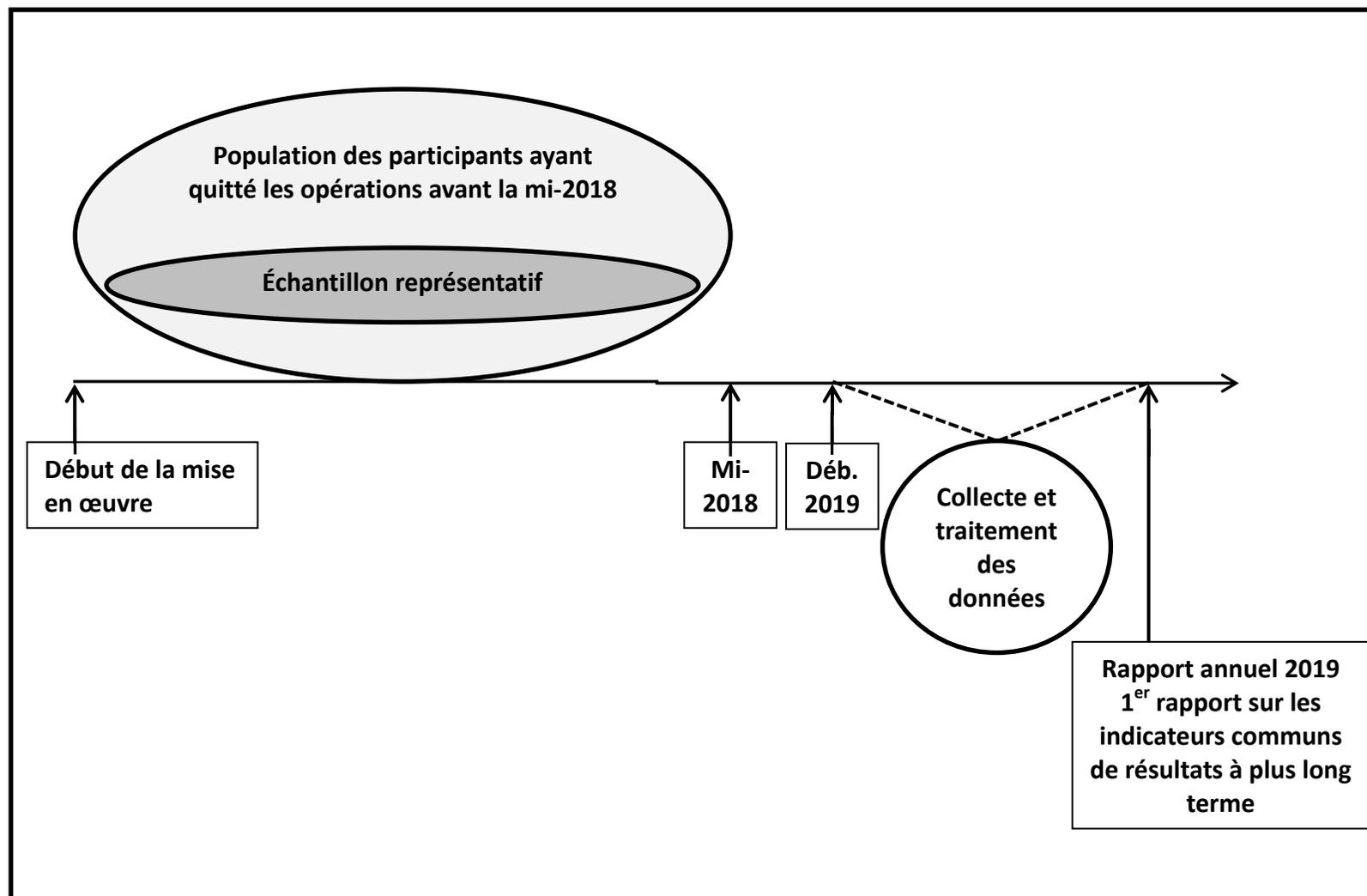
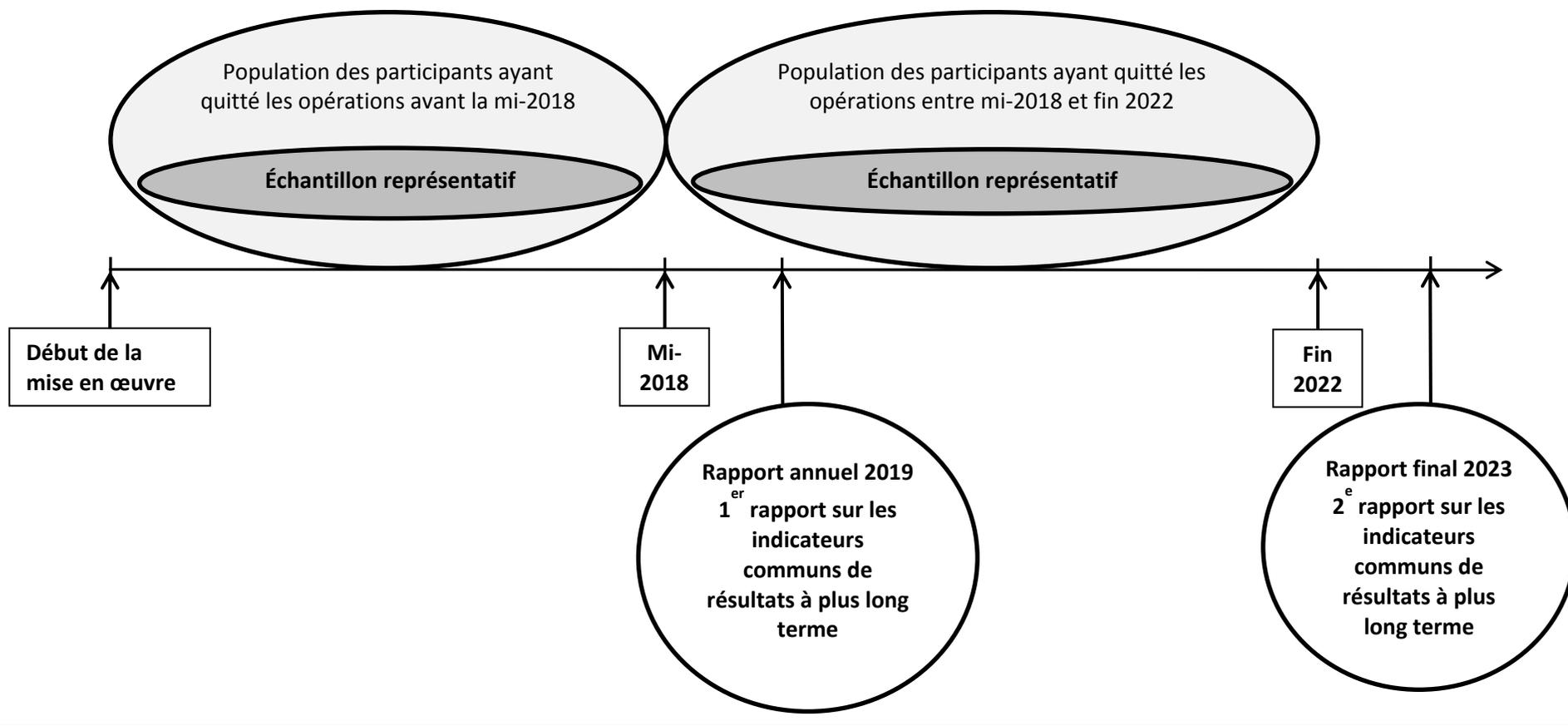


Figure: Suivi des indicateurs communs de résultats à plus long terme au moyen d'une enquête



3.2 Indicateurs spécifiques par programme relatifs au FSE

Doivent être communiqués annuellement, à compter de 2016.

Outre les indicateurs communs, les programmes opérationnels peuvent également utiliser des indicateurs spécifiques. Ceux-ci peuvent être financiers, de réalisation ou de résultats. Il revient à l'État membre ou à l'autorité de gestion de décider de la nécessité d'élaborer de tels indicateurs. Pour chaque priorité d'investissement, des données structurées sont transmises à la Commission par voie électronique via le système SFC2014.

La décision concernant le choix des indicateurs spécifiques par programme intervient logiquement une fois que la stratégie et les priorités du programme ont été arrêtées.

À la différence des indicateurs communs de réalisation, qui ne s'intéressent chacun qu'à une seule caractéristique socio-économique des participants sans tenir compte du type de soutien accordé, les indicateurs spécifiques peuvent – mais ce n'est pas une exigence – être suffisamment précis pour mettre en lumière certains aspects du soutien qui revêtent une importance particulière pour l'État membre ou la région concernée. Un indicateur spécifique comportant plusieurs dimensions permet également à l'autorité de gestion et au comité de suivi de surveiller avec plus de précision certains aspects de la mise en œuvre du programme.

Exemple:

Priorité d'investissement «vieillesse active et en bonne santé».

Il peut être envisagé de créer un indicateur spécifique de réalisation «chômeur âgé de 45 à 54 ans suivant une formation aux TIC». Cet indicateur mesurerait ainsi quatre dimensions: 1) le statut professionnel du participant (chômeur), 2) sa catégorie d'âge (entre 45 et 54 ans), 3) le type d'activité suivie (une formation) et 4) le sujet de la formation (les TIC).

Un indicateur spécifique de résultat immédiat pourrait être «chômeur âgé de 45 à 54 ans obtenant une qualification dans le domaine des TIC».

Un indicateur spécifique de résultat à plus long terme serait «chômeur âgé de 45 à 54 ans exerçant un emploi <X> mois après la fin de sa participation».

Bien entendu, plus le nombre de dimensions couvertes est grand, plus l'indicateur devient spécifique. Bien qu'il puisse être important de pouvoir s'appuyer sur un nombre limité d'indicateurs spécifiques dans le cadre du suivi, un indicateur multidimensionnel comporte également le risque d'exclure (ou en tout cas, de ne pas prendre en considération) un nombre potentiellement élevé de participants. Pour reprendre l'exemple cité ci-dessus, les travailleurs de plus de 54 ans qui suivent une formation pour améliorer leurs compétences TIC ne sont pas repris sous l'indicateur spécifique.

- ➔ La Commission recommande fortement d'établir pour chaque indicateur des définitions claires, non équivoques et faciles à comprendre. Ces définitions doivent être disponibles dès le début de la mise en œuvre du programme et connues des bénéficiaires, ceci afin d'éviter toute ambiguïté au moment de la collecte des données.

- Il est recommandé de concevoir les indicateurs spécifiques en s'appuyant sur les indicateurs communs et leurs définitions. Ceci permet de réduire considérablement la charge administrative, puisque les données relatives aux indicateurs spécifiques auront déjà été traitées pour les indicateurs communs. Les États membres pourraient, par exemple, diviser ou affiner les indicateurs communs (en créant des indicateurs spécifiques pour chaque statut professionnel ou pour différentes tranches d'âge) ou les combiner en recoupant les microdonnées (par exemple, statut professionnel + tranche d'âge + statut défavorisé).

En plus d'inclure des indicateurs dans les programmes opérationnels, les autorités de gestion peuvent juger utile d'établir des indicateurs ou des objectifs à des fins internes uniquement. Ces indicateurs/objectifs ne nécessitent pas l'approbation de la Commission.

- Suivi des résultats à plus long terme au-delà de six mois -

Les États membres peuvent trouver utile d'enregistrer, pour certains indicateurs de résultats, des données couvrant une période plus longue que celle visée par les indicateurs communs de résultats à plus long terme. Bien qu'il puisse s'avérer difficile de collecter des données pour certains groupes tels que les participants défavorisés, cet exercice peut s'avérer beaucoup plus aisé pour d'autres groupes.

Les États membres peuvent envisager d'exploiter les effets de synergie pour collecter des données à plus long terme. Par exemple, si les données relatives aux indicateurs communs de résultats à plus long terme sont tirées de sources administratives, ces données peuvent être réutilisées sans que cela n'entraîne de coût supplémentaire majeur. Si ces données sont collectées au moyen d'une enquête, les États membres peuvent décider de mener des enquêtes de suivi sur le même échantillon, par exemple 12, 18 ou 24 mois après la fin de la participation. Cette approche permettrait d'obtenir des données très significatives, surtout en ce qui concerne la durabilité des effets induits par le soutien fourni.

3.3 Valeurs de référence et valeurs cibles

La valeur de référence est une valeur par rapport à laquelle seront évalués les progrès réalisés. Cette valeur de référence reflète la situation de la dimension couverte par l'indicateur de résultats concerné au début de la période de programmation. C'est donc cette valeur qui permet de fixer les objectifs et de mesurer les progrès réalisés.

Des valeurs de référence doivent être établies pour tous les indicateurs de résultats pour lesquels un objectif (correspondant à une valeur cible) a été fixé. Aucune valeur de référence n'est nécessaire pour les indicateurs de réalisation. Les valeurs de référence sont exprimées dans la même unité statistique que la valeur cible. Elles sont fixées ex ante, durant la phase de programmation, et peuvent être définies à partir d'un programme ou d'une intervention similaire, qu'il s'agisse d'une opération financée par le FSE ou par un programme national/régional.

Par exemple, la valeur de référence pourrait être définie comme suit: part des personnes ayant obtenu une qualification au terme de leur participation à un programme antérieur comparable

(x %). Les données permettant de prouver la réalisation des objectifs ne sont pas les mêmes que celles ayant conduit à l'établissement de la valeur de référence. Par conséquent, les valeurs cibles n'incluront pas les valeurs de référence.

Chaque PO établira des valeurs cibles quantifiées cumulatives que les indicateurs communs de réalisation et de résultats devront atteindre en 2022 (article 5, paragraphe 1, du règlement FSE). Les valeurs cibles sont définies au même niveau de programmation que l'indicateur, autrement dit au niveau des priorités d'investissement ou de l'objectif spécifique. Les États membres/les régions peuvent fixer des objectifs annuels supplémentaires ou définir des valeurs cibles pour certaines années durant la période de programmation⁶.

Les valeurs cibles des indicateurs communs de résultats sont définies en fonction des données déclarées au titre des indicateurs communs de réalisation. Lorsque l'on calcule la valeur de référence pour l'indicateur de résultats, il convient de tenir compte des dimensions exprimées par l'indicateur de réalisation correspondant.

Exemple:

Dans le cadre d'une priorité d'investissement donnée, des valeurs cibles ont été définies pour les indicateurs communs de réalisation suivants: «chômeurs», «personnes inactives ne suivant ni études ni formation» et «moins de 25 ans». Pour l'indicateur commun de résultats «personnes obtenant une qualification au terme de leur participation», on peut imaginer les valeurs cibles suivantes:

1. Part des personnes obtenant une qualification au terme de leur participation – chômeurs – 50 %
2. Part des personnes obtenant une qualification au terme de leur participation – personnes inactives de moins de 25 ans ne suivant ni études ni formation – 30 %

Valeurs de référence:

1. Part des chômeurs ayant obtenu une qualification au terme de leur participation à un programme similaire financé par des sources nationales.
2. Part des jeunes inactifs ayant obtenu une qualification au terme de leur participation au programme FSE précédent.

Les valeurs cibles quantifiées peuvent être exprimées en chiffres absolus ou en pourcentages. De telles valeurs ne seront définies que pour un nombre limité d'indicateurs communs et spécifiques au niveau d'une priorité d'investissement ou d'un objectif spécifique. «Limité», parce que tous les indicateurs n'ont pas besoin d'être reliés à une valeur cible quantifiée.

Le choix de valeurs cibles pour les indicateurs de réalisation implique d'une certaine manière l'application de coûts unitaires. Pour de nombreuses priorités d'investissement, il est possible de calculer les coûts unitaires sur la base de l'expérience passée, qu'il s'agisse d'un

⁶ Les États membres sont tenus de fixer des «étapes» pour 2017 et 2019 au titre du cadre de performance (article 19 et annexe I du RPDC). Ce cadre n'est toutefois pas couvert par le présent document d'orientation.

programme cofinancé par le FSE ou par des mécanismes nationaux ou d'un programme basé sur l'utilisation de normes sectorielles. Dans le cas d'une intervention totalement nouvelle, fixer des valeurs cibles peut s'avérer délicat. Au stade de la programmation, l'instance de planification ne peut qu'énoncer sa meilleure estimation. La valeur cible devra alors être ajustée ultérieurement en fonction des informations plus détaillées obtenues en cours de mise en œuvre.

Il est conseillé de relier de façon logique les valeurs cibles fixées pour les indicateurs de résultats et celles définies pour les indicateurs de réalisation.

3.4 Collecte et stockage des données

- Collecte des données -

Le RPDC contient des dispositions spécifiques visant à garantir la fiabilité des systèmes de collecte de données. Tous les échanges officiels d'informations entre les États membres et la Commission se feront au moyen d'un système d'échange électronique de données mis en place par la Commission (article 63, paragraphe 4, du RPDC). Puisque ce nouveau système s'appuiera sur le système actuel SFC2007, nous l'appellerons SFC2014 aux fins du présent document d'orientation. La Commission adoptera des actes délégués établissant les modalités d'échange des informations (article 114, paragraphe 8).

L'article 62, point d), établit que les États membres doivent prévoir des systèmes informatisés pour l'enregistrement, le stockage et la transmission des données relatives aux indicateurs, ainsi que pour le suivi et la communication. Ce système devra enregistrer et stocker, sous forme informatisée et pour chaque opération, les données nécessaires au suivi, à l'évaluation, à la gestion financière, aux vérifications et aux audits, y compris les données sur les différents participants aux opérations (article 114, paragraphe 2, point d)).

La Commission recommande de vérifier au plus vite que les systèmes de collecte et de stockage des données actuellement utilisés pour le suivi des programmes financés par le FSE sont appropriés au vu des exigences établies dans le RPDC. Si ces systèmes doivent être adaptés, il convient d'entamer les travaux le plus rapidement possible afin d'éviter les problèmes de mise en œuvre.

- Traitement des données -

Le traitement des données doit être effectué dans le respect des règles nationales transposant la directive 95/46/CE relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

Les données collectées seront traitées de manière à pouvoir être utilisées à des fins de gestion, d'évaluation et d'audit. Des microdonnées, plus précisément, sont absolument indispensables pour pouvoir réaliser les évaluations d'impact. La Commission ne demande pas qu'on lui communique les microdonnées, mais uniquement des données agrégées concernant les opérations cofinancées par le FSE.

Il appartient à l'État membre/à l'autorité de gestion de décider à quel niveau du système de gestion et de contrôle il/elle souhaite procéder aux traitements des informations concernant les différents participants. L'État membre/l'autorité de gestion devra assurer la protection physique et logique de données confidentielles au moyen de mesures administratives, techniques et organisationnelles (contrôle de la divulgation des données statistiques). Ces mesures ne doivent toutefois pas être trop strictes afin de ne pas limiter l'utilité des données aux fins énoncées dans les règlements et dans le présent document d'orientation. Les États membres devraient prendre des mesures appropriées pour empêcher et sanctionner toute violation du secret statistique.

Afin de se conformer aux règles en matière de protection des données, l'État membre/l'autorité de gestion doit déterminer à quel niveau de la chaîne de décision au sein du système de gestion et de contrôle il convient de désigner un «responsable du traitement» au sens de l'article 2 de la directive 95/46/CE. Cet article définit le responsable du traitement comme l'autorité qui «détermine les finalités et les moyens du traitement de données à caractère personnel». La finalité du traitement est déterminée par le RPDC. Déterminer les moyens suppose de contrôler les caractéristiques essentielles de ces moyens, tant sur le plan technique qu'organisationnel (par exemple, la période de rétention, les droits d'accès, etc.). Du point de vue de la protection des données, il est important que la Commission et les personnes concernées par les données sachent qui est le responsable du traitement. Par conséquent, l'État membre/l'autorité de gestion doit clairement désigner le responsable du traitement et en informer la Commission ainsi que les personnes concernées par les données (par exemple, dans le formulaire que les participants doivent remplir lorsqu'ils souhaitent assister à un cours). Si un État membre décide de désigner à la fois l'autorité de gestion et les organes intermédiaires en tant que responsables du traitement (contrôle commun), cet État membre doit préciser auquel de ces organismes les personnes concernées doivent adresser leurs demandes d'accès, de rectification, de verrouillage et d'effacement des données. Il convient également de déterminer lequel de ces organismes sera tenu responsable en cas de violation de la législation relative à la protection des données (en cas d'atteinte à la sécurité, par exemple). Les personnes concernées devraient également en être informées.

En ce qui concerne les données personnelles, l'article 7 de la directive établit clairement que le traitement des données à caractère personnel est légitime lorsqu'il est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis. Dans le cas qui nous occupe, le traitement des données par l'autorité de gestion est rendu légitime par le RPDC et le règlement FSE. La manière dont ce traitement est organisé est quant à elle déterminée par le droit national applicable. Le RPDC et le règlement FSE imposent à l'autorité de gestion l'obligation légale de traiter certaines données à caractère personnel relatives à chaque participant. Cette obligation incombe à l'État membre.

En ce qui concerne les données sensibles, l'article 8 de la directive établit que, sous réserve de garanties appropriées, les États membres peuvent prévoir, pour un motif d'intérêt public important, des dérogations à l'interdiction de traiter certaines catégories de données à caractère personnel, soit par leur législation nationale, soit sur décision de l'autorité de contrôle.

Afin de veiller à ce que ces données puissent être utilisées par les chercheurs et les évaluateurs, la Commission recommande aux États membres et aux régions d'établir, dès le début du programme, un système d'accès – éventuellement à distance – pour permettre aux chercheurs accrédités ou aux institutions désignées d'accéder aux microdonnées à des fins

d'évaluation, éventuellement par le biais de centres sécurisés agréés (par exemple, des centres de recherche). Grâce aux nouvelles technologies de l'information, les États membres peuvent désormais échanger des données confidentielles en toute sécurité, à l'aide de moyens d'accès à distance sécurisés ne comportant aucun risque de fuite. À cet égard, conformément aux règles nationales transposant l'article 17 de la directive 95/46/CE, le responsable du traitement doit mettre en œuvre les mesures techniques et d'organisation appropriées pour protéger les données à caractère personnel contre la destruction accidentelle ou illicite, la perte accidentelle, l'altération, la diffusion ou l'accès non autorisés, notamment lorsque le traitement comporte des transmissions de données dans un réseau, ainsi que contre toute autre forme de traitement illicite.

En cas de doutes, la Commission recommande aux autorités de gestion de prendre conseil auprès d'experts nationaux de la protection des données afin de mettre en œuvre les obligations énoncées dans les règlements. La Commission est prête à fournir une assistance dans le cadre de ce processus.

En plus de régir les échanges d'informations entre les États membres/autorités de gestion et la Commission, le règlement établit également que, le 31 décembre 2014 au plus tard, tous les échanges d'information entre les bénéficiaires et les autorités de gestion, les autorités de certification, les autorités d'audit et les organismes intermédiaires pourront être effectués uniquement au moyen de systèmes d'échange électronique de données (article 112 du RPDC). La Commission adoptera, au moyen d'un acte d'exécution, les règles détaillées régissant les échanges d'information (article 112, paragraphe 3, du RPDC).

- *Microdonnées* -

Le RPDC définit les microdonnées comme des «données sur les différents participants aux opérations» (article 114, paragraphe 2, point d)). Les microdonnées sont des données d'observation collectées sur un seul et même sujet présentant des caractéristiques statistiques – ce que l'on appelle une «unité statistique»⁷. Dans le contexte du FSE, l'unité statistique est le participant⁸. Les données d'observation relatives aux participants, autrement dit les caractéristiques et les résultats, sont collectées au moyen d'indicateurs.

Les microdonnées sont des composantes indispensables pour la production de statistiques de réalisation ou de résultats. Elles permettent également de faire des rapprochements entre différentes données d'observation, par exemple pour déterminer le nombre de participants chômeurs titulaires d'un diplôme de l'enseignement primaire ou du premier cycle de l'enseignement secondaire, ou encore le nombre de chômeurs ayant obtenu une qualification au terme de leur participation.

Si les règles nationales le permettent, les microdonnées peuvent en outre être complétées par des identificateurs uniques. Ceci permet de rapprocher plus facilement les informations collectées par les indicateurs avec les informations disponibles dans d'autres registres administratifs.

7 Source: Nations unies (2000). *Terminology on Statistical Metadata*, Commission statistique et Commission économique pour l'Europe des Nations unies, Conférence des statisticiens européens, *Statistical Standards and Studies* n° 53. Disponible à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/coded_files/UNECE_TERMINOLOGY_STAT_METADATA_2000_EN.pdf.

8 Les entités constituent elles aussi des unités statistiques, mais ne sont pas utiles pour les explications qui suivent.

Exemple: Microdonnées sur les participants collectées au moyen d'indicateurs communs de réalisation et de résultats

	Participant n° 1	Participant n° 2	Participant n° 3	Participant n° 4	...
Chômeurs, y compris les chômeurs de longue durée	1	0	0	0	
Chômeurs de longue durée	1	0	0	0	
Personnes inactives	0	1	0	1	
Personnes inactives ne suivant ni études ni formation	0	0	0	1	
Personnes exerçant un emploi, y compris les indépendants	0	0	1	0	
Moins de 25 ans	0	1	0	0	
Plus de 54 ans	1	0	0	0	
Titulaires d'un diplôme de l'enseignement primaire (CITE 1) ou du premier cycle de l'enseignement secondaire (CITE 2)	1	0	0	1	
Titulaires d'un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (CITE 3) ou de l'enseignement postsecondaire non supérieur (CITE 4)	0	1	0	0	
Titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (CITE 5 à 8)	0	0	1	0	
Migrants, personnes d'origine étrangère, minorités (y compris les communautés marginalisées telles que les Roms)	0	0	0	1	
Personnes handicapées	1	0	0	0	
Autres personnes défavorisées	0	0	0	1	
Personnes inactives nouvellement engagées dans la recherche d'un emploi au terme de leur participation	0	1	0	0	
Personnes suivant des études ou une formation au terme de leur participation	1	0	0	1	
Personnes obtenant une qualification au terme de leur participation	1	1	1	0	
Personnes exerçant un emploi au terme de leur participation	0	0	0	0	
Personnes exerçant un emploi six mois après la fin de leur participation	0	1	0	0	
Personnes exerçant une activité d'indépendant six mois après la fin de leur participation	0	0	0	1	

Personnes jouissant d'une meilleure situation sur le marché du travail six mois après la fin de leur participation	0	0	1	0	
--	---	---	---	---	--

3.5 Rapports de mise en œuvre

Le premier rapport annuel de mise en œuvre est attendu en 2016 (articles 44 et 101 du RPDC). Celui-ci couvrira les exercices 2014 et 2015. Ce rapport et les suivants devront être soumis avant le 30 avril de l'année correspondante. Le rapport final devra quant à lui être présenté le 30 septembre 2023 au plus tard. L'objectif du RPDC est de faciliter l'élaboration des rapports annuels. C'est pourquoi une procédure simplifiée a été mise en place pour la plupart des années (2016, 2018, 2020, 2021 et 2022). Les rapports annuels soumis en 2017 et en 2019, ainsi que le rapport final de 2023 revêtent davantage un rôle stratégique. Les rapports de mise en œuvre ne seront considérés comme recevables que s'ils contiennent toutes les informations énumérées ci-dessous.

Les rapports simplifiés servent essentiellement à obtenir des données quantitatives concernant la mise en œuvre des PO. Outre les données financières, ces rapports devront contenir des valeurs quantifiées pour les indicateurs communs et spécifiques ainsi que des informations sur les étapes franchies au niveau des priorités d'investissement. Les données communiquées devront refléter la participation enregistrée durant l'année de déclaration. Des valeurs cumulatives seront automatiquement calculées par le système dès que les données annuelles seront introduites dans le SFC2007. Les valeurs porteront sur des opérations mises en œuvre partiellement ou intégralement, tel que défini plus haut (article 5 du règlement FSE).

Structure des rapports annuels de mise en œuvre et du rapport final

Les rapports annuels soumis en 2016, 2018, 2020, 2021 et 2022 devront contenir des informations:

- sur la réalisation du programme et de ses priorités au regard des données financières, des indicateurs communs, des indicateurs spécifiques au programme et des valeurs cibles quantifiées, y compris les modifications des indicateurs de résultats, ainsi que des étapes définies dans le cadre de performance. Ils décriront aussi les actions menées pour satisfaire aux conditions ex ante et tout problème entravant la réalisation du programme ainsi que les mesures correctives prises;
- sur toutes les questions ayant une incidence sur la performance du programme, y compris sur la réalisation des valeurs cibles;
- sur les progrès accomplis dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action communs.

Les rapports soumis en 2017 et en 2019 devront contenir une description et une analyse:

- des informations visées ci-dessus;
- des informations sur l'application des trois principes que sont le respect de la législation de l'Union et du droit national, la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et de la non-discrimination, et le développement durable;
- des informations sur le soutien utilisé pour atteindre les valeurs cibles dans le domaine des changements climatiques;
- des progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'approche intégrée du développement territorial, y compris en ce qui concerne le développement urbain durable et le développement local mené par les acteurs locaux;

- des progrès accomplis dans la réalisation d'actions visant à renforcer la capacité des autorités nationales et des bénéficiaires à gérer et à utiliser les Fonds;
- des progrès accomplis dans la réalisation d'éventuelles actions interrégionales et transnationales;
- des progrès accomplis dans l'exécution du plan d'évaluation et des suites données aux conclusions des évaluations;
- des mesures spécifiques prises pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes et prévenir la discrimination, y compris celles concernant l'accessibilité pour les personnes handicapées, et des dispositions visant à garantir l'intégration de la dimension «hommes-femmes» au niveau du PO et des opérations;
- des résultats des mesures d'information et de publicité relative aux Fonds;
- des progrès accomplis dans la réalisation des actions en matière d'innovation sociale;
- des progrès accomplis dans l'exécution des mesures visant à répondre aux besoins spécifiques des zones géographiques les plus touchées par la pauvreté ou des groupes cibles les plus menacés de discrimination ou d'exclusion, et particulièrement des communautés marginalisées, en précisant, le cas échéant, les ressources financières utilisées;
- de la participation des partenaires à la réalisation, au suivi et à l'évaluation du PO.

Le rapport annuel 2019 et le rapport final de 2023 devront en outre contenir une description et une analyse:

- de la contribution apportée par le programme à l'application de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

4. ÉVALUATION

Les évaluations sont effectuées dans le but d'améliorer la conception et la mise en œuvre des programmes, ainsi que d'évaluer leur efficacité, leur efficacité et leur impact (article 47 du RPDC). De cette manière, elles aident les organes chargés de la mise en œuvre et les responsables politiques à élaborer leur stratégie. Elles leur indiquent ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas et leur permet *in fine* de savoir ce qui a pu être accompli grâce à l'aide du FSE.

Les États membres sont tenus de fournir les ressources nécessaires et de veiller à ce que des procédures soient en place afin de produire et de collecter les données nécessaires pour pouvoir réaliser des évaluations de qualité. L'évaluation est une forme spécifique d'analyse et de recherche. Afin de respecter les obligations définies dans le RPDC et le règlement FSE, l'accès des évaluateurs aux données devrait être régi par le même cadre juridique que l'accès aux données confidentielles à des fins de recherche académique et d'analyse scientifique. Dans un souci de renforcer l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes, les évaluateurs devraient avoir accès aux données confidentielles utilisées pour le suivi du programme. Il pourrait, par exemple, être envisagé d'utiliser des sources statistiques de données bien établies, telles que des fichiers à usage sécurisé ou à usage scientifique. Bien entendu, ceci ne doit pas compromettre le niveau de protection élevé que requièrent les données confidentielles. Des garanties appropriées doivent être mises en place.

L'approche générale de l'évaluation devrait être reliée à la logique d'intervention et, en particulier, aux objectifs spécifiques et aux résultats à plus long terme visés par le programme. De par leur nature, les résultats à long terme, qui correspondent aux défis particuliers que rencontre un État membre ou une région, sont influencés non seulement par les interventions du programme, mais aussi par des facteurs extérieurs. L'une des premières tâches des évaluations consiste à recenser les effets qui peuvent être *directement* attribués au FSE.

4.1 Évaluation ex ante

La responsabilité de l'évaluation ex ante incombe aux États membres ou aux régions (article 48 du RPDC). Le RPDC établit un certain nombre d'exigences auxquelles l'évaluation ex ante doit satisfaire. Outre son rôle principal, qui consiste à garantir et à améliorer la qualité de la programmation, l'évaluation ex ante permet également de vérifier les valeurs de référence pour les indicateurs de résultats et d'évaluer les éventuels besoins de données pour de futures évaluations.

Le rapport final sur l'évaluation ex ante sera accompagné d'un résumé et devra être soumis à la Commission en même temps que le programme opérationnel.

Les États membres garderont à l'esprit que les programmes opérationnels doivent être soumis à la Commission simultanément au contrat de partenariat (article 23 du RPDC) et que ce dernier doit contenir une note de synthèse sur les évaluations ex ante des programmes.

Un document d'orientation sur l'évaluation ex ante a été publié par la Commission en juillet 2012.⁹

4.2. Plan d'évaluation

Le plan d'évaluation a pour objectif d'améliorer la qualité des évaluations réalisées pendant la période de programmation, ainsi que la gestion du programme. Il est important que les évaluations soient planifiées et programmées de manière stratégique.

Chaque programme opérationnel doit être couvert par un plan d'évaluation (articles 49 et 104 du RPDC). L'autorité de gestion présentera le projet de plan d'évaluation lors de la première réunion du comité de suivi. La Commission recommande que le plan d'évaluation soit approuvé lors de la première ou de la deuxième réunion du comité.

Lorsqu'un seul comité de suivi s'occupe de plusieurs programmes opérationnels, le plan d'évaluation peut porter sur l'ensemble des programmes opérationnels concernés (article 104 du RPDC).

Par ailleurs, les États membres qui le jugent nécessaire peuvent établir un plan d'évaluation national, plurirégional ou thématique, couvrant plusieurs PO.

Éléments du plan d'évaluation

Le plan d'évaluation doit inclure les éléments suivants:

- une liste des évaluations à réaliser, leur objet et leur justification, en portant une attention particulière à l'évaluation des incidences au niveau de chaque axe prioritaire;
- les méthodes à utiliser pour les différentes évaluations et leurs exigences en matière de données;
- des dispositions indiquant si les données requises pour certaines évaluations seront disponibles ou devront être collectées;
- les modalités de collecte des données pour les indicateurs communs de résultats à plus long terme, si ces données doivent être collectées à l'aide d'une enquête ou d'autres méthodes;
- un calendrier général;
- une description de l'expertise interne/externe/mixte utilisée;
- une description des ressources humaines impliquées;
- éventuellement une carte de formation;
- une stratégie visant à assurer l'utilisation et la communication des évaluations;
- le budget pour la mise en œuvre du plan.

La planification des évaluations à réaliser au début de la période de programmation est généralement plus précise que celle des évaluations prévues à un stade ultérieur. Cependant, au moment d'établir la stratégie d'évaluation, il convient de ne pas oublier que pour certaines techniques d'évaluation, des données de référence doivent être créées au début de la période de programmation. Les omissions à cet égard ne pourront pas être rectifiées ultérieurement en cours de période.

⁹ Disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=fr>.

En cas de besoin et en parallèle aux modalités d'évaluation prévues au niveau des PO, les États membres peuvent mettre en place un mécanisme national de coordination pour l'évaluation (par exemple, une unité centrale de coordination couvrant plusieurs sources de financement ou plusieurs programmes).

Examen du plan d'évaluation

Le comité de suivi a notamment pour fonction d'examiner et d'approuver le plan d'évaluation et toute modification apportée à ce plan (article 100, paragraphe 2, du RPDC). La Commission recommande de procéder une fois par an à l'examen et, au besoin, à la modification du plan d'évaluation. Les États membres peuvent également procéder à des évaluations ad hoc, non prévues dans le plan d'évaluation.

4.3. Évaluation pendant la période de programmation

Pendant la période de programmation, les autorités de gestion effectuent des évaluations de chaque programme, y compris des évaluations d'efficacité, d'efficience et d'impact, sur la base du plan d'évaluation. Au moins une fois pendant la période de programmation, l'évaluation devra porter sur la manière dont le soutien accordé par les Fonds relevant du CSC a contribué à la réalisation des objectifs pour chaque axe prioritaire (article 49, paragraphe 3, du RPDC).

Les évaluations peuvent être horizontales, c'est-à-dire qu'elles peuvent porter sur plusieurs programmes, sur plusieurs axes prioritaires, sur une catégorie de régions, sur des thèmes traités par plusieurs programmes, etc. Les États membres peuvent juger utiles de procéder à des évaluations à mi-parcours.

Les évaluations seront effectuées par des experts fonctionnellement indépendants des autorités responsables de la mise en œuvre des programmes. Cette disposition n'exclut pas la possibilité que des experts au sein de l'administration procèdent aux évaluations. La vérification de l'indépendance fonctionnelle doit être réalisée au cas par cas. D'une manière générale, l'indépendance fonctionnelle au sein de la même institution peut être considérée comme étant assurée lorsque l'entité procédant aux évaluations est sans lien hiérarchique avec l'entité responsable de la mise en œuvre du programme.¹⁰

Le fait que le présent document d'orientation se concentre sur deux types d'évaluations ne diminue en rien l'importance que les autres types d'évaluations peuvent revêtir pour les États membres ou pour la Commission.

4.3.1. Évaluations de mise en œuvre

Les évaluations de ce type sont généralement réalisées au début de la période de mise en œuvre. Le plus souvent, elles examinent la manière dont un programme est mis en œuvre et géré. Les questions à examiner sont généralement de savoir si les bénéficiaires potentiels connaissent ou non l'existence de ce programme et y ont accès, si la procédure de candidature est aussi simple que possible, si des critères clairs et pertinents ont été établis pour la sélection

¹⁰ Cette recommandation s'inspire de l'article 146 du règlement établissant les modalités d'exécution du règlement financier applicable au budget des Communautés européennes.

des projets, s'il existe un système de gestion des données documenté, si les résultats du programme sont communiqués de manière efficace, etc.

- ➔ Jusqu'ici, les évaluations du FSE ont eu tendance à être davantage centrées sur les questions de la mise en œuvre que sur l'analyse des effets des interventions. Pour la période 2014-2020, la Commission souhaite rétablir l'équilibre et encourager la réalisation d'évaluations visant à examiner l'impact des interventions du FSE. Il s'agit là d'un élément essentiel pour davantage centrer la politique sur les résultats.

4.3.2. Évaluations d'impact

Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour mesurer les effets des interventions soutenues par le FSE. Il revient aux autorités de gestion de choisir la méthode ou la combinaison de méthodes la mieux adaptée pour répondre aux exigences réglementaires.

On distingue généralement deux grandes catégories d'évaluations d'impact:

- Les évaluations d'impact basées sur la théorie, qui suivent chaque étape de la logique d'intervention afin de détecter les mécanismes de changement, répondent à la question *«pourquoi et comment l'intervention fonctionne-t-elle»*. Cette approche produit généralement une évaluation qualitative des incidences.
- Les évaluations d'impact contrefactuelles, qui utilisent des groupes de contrôle ou de référence, permettent de répondre aux questions *«dans quelle mesure le changement est-il causé par l'intervention»* et *«à qui l'intervention profite-t-elle»*. Elles permettent également de comparer les effets des différents instruments (ou du même instrument appliqué à différents groupes cibles). La quantification rigoureuse des effets produits par les programmes/interventions suppose l'élaboration de *scénarios contrefactuels*, qui permettent de reconstituer/d'estimer ce qui se serait produit en l'absence d'une intervention spécifique. La principale approche pour construire des scénarios contrefactuels consiste à définir un *groupe de contrôle* (composé de personnes faisant partie du groupe cible mais n'ayant pas été touchées par l'intervention/le programme) et à le comparer avec un groupe de participants (*groupe d'intervention*). Le groupe de contrôle peut être constitué de deux manières: selon l'*approche expérimentale* ou selon l'*approche quasi-expérimentale*.

Les deux types d'évaluations d'impact doivent se compléter mutuellement. L'expérience montre que de nombreux types de soutien mis en place au cours de la période de programmation précédente se retrouvent dans les nouveaux programmes. C'est pourquoi la Commission encourage les autorités de gestion à inclure dans leurs évaluations d'impact un maximum de données concernant les périodes de programmation antérieures.

Déjà durant la période de programmation 2007-2013, certains États membres ont procédé à des évaluations d'impact. La DG EMPL a organisé des rencontres lors desquelles plusieurs États membres ont pu expliquer pourquoi ils avaient choisi de réaliser ces évaluations et quelles méthodologies ils avaient utilisées. Ces échanges ont permis de constater que les autorités de gestion disposaient d'une solide expérience pour ce qui est d'appliquer ces méthodologies à différents types d'interventions et de groupes cibles.

Dans le même temps, l'expérience a montré que la réalisation des évaluations d'impact pouvait se heurter à d'importantes difficultés, concernant notamment la disponibilité et l'accessibilité des données, l'existence de capacités suffisantes au sein de l'administration publique et parmi les évaluateurs, ainsi que le niveau de coopération entre les autorités qui détiennent les données. C'est pourquoi, afin de soutenir les États membres dans leurs efforts, la DG EMPL a préparé un document d'orientation pour aider les autorités de gestion à réaliser des évaluations d'impact contrefactuelles. Ce document fournit des recommandations pratiques expliquant quand et comment procéder à de telles évaluations et proposant des solutions concrètes pour surmonter les problèmes susceptibles d'être rencontrés, par exemple au niveau de la disponibilité des données.

La DG EMPL encourage vivement les États membres à s'appuyer sur l'expérience acquise et à renforcer leurs capacités dans ce domaine.

Au moment d'évaluer l'impact d'un programme, il est recommandé d'intégrer la durabilité des effets observés parmi les critères d'évaluation.

4.4. Rapport de synthèse

En décembre 2020, les autorités de gestion devront soumettre un rapport de synthèse pour chaque PO (article 104, paragraphe 2, du RPDC). Ce rapport résumera les résultats des évaluations effectuées pendant la période de programmation et devra comporter une évaluation qualitative des principaux résultats et réalisations du programme.

L'objectif de ce rapport est double:

- aider les États membres à préparer la prochaine période de programmation;
- faciliter l'évaluation ex post, qui est réalisée sous la responsabilité principale de la Commission européenne, en étroite collaboration avec les États membres.

4.5. Évaluation ex post

L'évaluation ex post doit permettre de visualiser la période de programmation dans son ensemble. Elle porte sur l'efficacité et l'efficience des Fonds relevant du CSC, ainsi que sur leur contribution à la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

L'évaluation ex post est réalisée par la Commission, en étroite coopération avec les États membres et les autorités de gestion. Elle doit être achevée pour le 31 décembre 2023 au plus tard. L'évaluation ex post est facilitée par les évaluations des États membres et de la Commission pendant la période de programmation, notamment par la synthèse des évaluations et les principaux résultats et réalisations des programmes communiqués par les États membres.

Les États membres peuvent juger utile de réaliser leurs propres évaluations ex post afin de couvrir un ou plusieurs programmes ou des questions spécifiques qu'ils estiment particulièrement pertinentes.

4.6. *Transparence*

Les évaluations et leur suivi sont examinés par le comité de suivi. Celui-ci peut adresser des recommandations à l'autorité de gestion en ce qui concerne l'évaluation du programme. Il assure le suivi des actions menées à la suite de ses recommandations (article 43, paragraphe 4, du RPDC). Toutes les évaluations sont envoyées à la Commission sous format électronique (article 49, paragraphe 3, du RPDC).

Tous les rapports finaux d'évaluation sont rendus publics dans leur intégralité, de préférence via internet. Il est recommandé de produire des résumés en anglais afin de permettre l'échange au niveau européen des conclusions des évaluations.

4.7. *Rôle de la Commission européenne*

La Commission européenne peut effectuer des évaluations (article 49, paragraphe 4, du RPDC). Par ailleurs, la Commission coopérera avec les États membres et les aidera lorsque cela s'avère nécessaire.

La direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion a pour mission de:

- mettre les connaissances et les expériences des États membres et des régions dans le domaine de l'évaluation à la disposition de leurs homologues, notamment par la publication de tous les rapports d'évaluation sur son site internet CIRCA;
- faciliter l'échange d'expériences entre les États membres, par exemple via le partenariat pour l'évaluation du FSE, qui se réunit trois fois par an;
- fournir des orientations supplémentaires sur les approches et méthodes d'évaluation;
- organiser des séminaires et des conférences sur des thèmes liés à l'évaluation.

ANNEXES (A DEVELOPPER)

- 1 Références juridiques (à compléter après l'adoption des règlements)
- 2 Liste d'indicateurs communs
- 3 Définitions des indicateurs communs