



**Réseau d'experts en évaluation pour analyser la performance de la
politique de cohésion 2007-2013**

Synthèse des rapports nationaux 2010

Résumé

Décembre 2010

Résumé

Le présent rapport propose une synthèse des principaux éléments mis en évidence par les 27 rapports nationaux sur la performance de la politique de cohésion à ce jour pour la période de programmation en cours. Il se concentre sur le soutien fourni par le FEDER et le Fonds de cohésion et envisage successivement:

- l'impact de la récession et de ses séquelles sur la politique de cohésion et sa mise en œuvre;
- l'importance du financement accordé au titre de la politique de cohésion et sa contribution au développement régional dans le cadre des divers Objectifs;
- l'état d'avancement des programmes relevant de la politique de cohésion à fin 2009;
- les résultats des programmes et la disponibilité d'informations pour les évaluer;
- la stratégie adoptée par les États membres pour évaluer les programmes en question.

Le rapport présente également quelques exemples de bonnes pratiques d'évaluation relevés dans les rapports nationaux.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION ECONOMIQUE AU COURS DE LA PERIODE CONSIDEREE

Les conditions économiques de base ont radicalement changé au cours des trois premières années de l'actuelle période de programmation. La crise économique a frappé tous les pays en 2008–2009, à des degrés divers toutefois. Une forte baisse du PIB a été observée partout, et en particulier dans les trois États baltes, en Irlande et en Finlande. Un redressement s'est amorcé entre-temps dans la plupart des États membres, mais il est lent, et le PIB a encore chuté en 2010 en Irlande, en Espagne, en Bulgarie, en Roumanie et, surtout, en Grèce. Les prévisions les plus récentes de l'UE annoncent un recul supplémentaire en Grèce et au Portugal en 2011 et une croissance inférieure à la tendance dans la quasi-totalité des pays au cours des deux prochaines années.

Le chômage a augmenté de façon significative presque partout depuis 2008 pour dépasser 10% dans les trois pays de cohésion de l'UE-15 et dans la moitié des pays de l'UE-12 à la fin du premier semestre 2010, et atteindre pratiquement 10% en Pologne. Les prévisions économiques laissent présager de la persistance d'un chômage élevé dans de nombreuses régions et soulignent, partant, l'importance de la création d'emplois.

Le prix de l'expansion budgétaire et son impact sur les dépenses de développement

Les mesures budgétaires expansionnistes adoptées pour lutter contre la récession ont empêché le PIB de plonger davantage encore, mais elles ont engendré, dans la plupart des pays, d'importants déficits budgétaires – avec pour résultat que des mesures d'austérité particulièrement rigoureuses ont été mises en place ou sont prévues, et vont probablement exercer certaines contraintes sur les dépenses de développement en 2011 et au cours des années suivantes, de même que sur les fonds disponibles pour le cofinancement des programmes de cohésion.

IMPORTANCE DU FINANCEMENT DE L'UE PAR RAPPORT AUX DEPENSES DE DEVELOPPEMENT

Les Fonds structurels et le Fonds de cohésion s'élèvent à un montant total de 344,3 milliards d'euros pour la période 2007–2013, dont le FEDER et le Fonds de cohésion représentent conjointement 268,3 milliards. Un peu plus de 80% sont affectés à l'objectif de convergence. Une mise en corrélation des montants annuels mis à disposition par le FEDER et le Fonds de cohésion avec les dépenses d'investissement des administrations publiques en 2009 donne une indication approximative de leur contribution relative aux dépenses de développement dans l'ensemble de l'UE¹. Dans les trois États baltes, en Hongrie, à Malte et en Slovaquie, le financement annuel moyen disponible pour le solde de la période de programmation représente 50% ou davantage des dépenses en 2009; il s'établit à 45% environ en ce qui concerne la Bulgarie et la Pologne, de même que le Portugal, et à un tiers environ dans le cas de la République tchèque, de la Roumanie et de la Grèce. Dans ces pays plus particulièrement, mais également dans d'autres États membres tels que l'Espagne, l'Italie et la Slovénie confrontés à des restrictions du financement national, les fonds européens sont appelés à devenir une source essentielle de financement des dépenses en matière de développement au cours des quelques prochaines années.

VERSEMENTS DES FONDS STRUCTURELS AUX ÉTATS MEMBRES

Les données relatives aux versements effectués aux États membres au titre des Fonds structurels montrent que la mise en œuvre des programmes 2007–2013 a pris du retard par rapport à celle des périodes précédentes. Fin 2010, les versements du FEDER n'atteindront probablement que 21% du total disponible pour la période contre 27% à la date correspondante pour 2000–2006 et 38% pour 1994–1999 (il en va quasiment de même pour ce qui concerne le Fonds de cohésion et le FSE). Ce faible taux d'absorption s'explique notamment par le fait que les États membres se sont surtout attachés jusqu'à fin 2009 à dépenser le solde des fonds de la période précédente. Il en résulte que, considérés ensemble, les versements effectués au titre de la période précédente et de la période en cours entre 2008 et 2010 – trois années durant lesquelles les États membres ont dû mobiliser des ressources financières pour lutter contre la crise – ont été inférieurs de quelque 20% à ce qu'ils auraient été si les programmes actuels avaient atteint le même taux d'absorption que ceux de la période 2000–2006.

EXECUTION FINANCIERE DES PROGRAMMES

Les chiffres des dépenses certifiées cofinancées par le FEDER et le Fonds de cohésion confirment le retard significatif dans la mise en œuvre de programmes que les données relatives aux versements conduisent à supposer. Fin 2009, les dépenses certifiées atteignaient 7% à peine du montant total des fonds alloués pour la période, et 4% seulement dans les pays de l'UE–12 (9% dans l'UE–15). Ces dépenses ont été plus élevées en Irlande qu'ailleurs (20% de l'allocation), mais n'étaient largement supérieures à 10% qu'en Belgique, en Lituanie et en Autriche. Elles étaient inférieures à 5% dans la plupart des pays de l'UE–12 et atteignaient 1% seulement en Roumanie et en Bulgarie. De manière générale, les dépenses

¹ Il n'existe pas de données relatives aux dépenses de développement en tant que telles.

ont représenté un pourcentage plus important du financement disponible dans le cas du FEDER (7%) que dans celui du Fonds de cohésion (4%) – un constat qui reflète la priorité donnée par ce dernier aux investissements infrastructurels, lesquels requièrent par nature des délais importants avant le début des travaux de construction. Cette concentration du financement dans l'infrastructure (plus des deux tiers de l'allocation en moyenne) explique également en partie le faible taux de dépense des pays de l'UE-12.

La prudence s'impose néanmoins dans l'interprétation des données relatives aux dépenses, étant donné qu'elles n'impliquent pas nécessairement que les fonds sont parvenus aux bénéficiaires finals. Tel est plus particulièrement le cas des systèmes d'ingénierie financière, qui comptabilisent les dépenses au moment où les capitaux sont accumulés plutôt qu'au moment où les entreprises reçoivent le financement concerné.

Les chiffres relatifs à l'engagement des fonds révèlent un taux d'absorption plus élevé (27% en moyenne), mais doivent être interprétés avec davantage de prudence encore, étant donné que l'engagement n'est pas défini de manière uniforme dans les différents pays. Il désigne, dans un certain nombre d'entre eux, les contrats conclus tandis qu'il fait uniquement référence, dans d'autres, au fait de réserver des fonds à une finalité particulière. Les taux d'engagement correspondent aux taux de dépense dans quelques pays, mais tel n'est pas le cas partout.

CAUSES DES RETARDS DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES

Les causes à l'origine de la lenteur d'exécution des programmes peuvent être regroupées en deux grandes catégories, à savoir celles qui relèvent de difficultés administratives et celles qui peuvent être attribuées à la récession. Les premières apparaissent plus importantes et visent notamment:

- le chevauchement des périodes de programmation et la priorité accordée aux dépenses des fonds 2000–2006, processus renforcé par l'extension de la règle n+2 à la règle n+3;
- la mise en évidence des limites en termes de capacités administratives, en particulier dans les pays de l'UE-12, mais également en Grèce et en Italie, où l'expérience fait encore défaut en termes de préparation de programmes. Ces limites proviennent le plus souvent d'une pénurie de personnel expérimenté et compétent, ainsi que d'un manque de coordination entre les différents services de l'administration publique. Elles se sont conjuguées à des procédures excessivement bureaucratiques, notamment en ce qui concerne les règles de planification des projets infrastructurels, les transferts de compétences au sein de l'administration et les retards dans la mise en place des systèmes nécessaires de suivi et de contrôle des dépenses.

IMPACT DE LA RECESSION SUR LES PROGRAMMES

La récession a ralenti la mise en œuvre des programmes dans la plupart des pays: premièrement parce que la demande d'aide des entreprises a diminué par suite de fermetures et d'incertitudes quant aux perspectives d'avenir; et deuxièmement parce que les pouvoirs publics n'ont plus été en mesure d'absorber les fonds européens disponibles par manque de ressources pour en assurer le cofinancement. Dans le même temps, les Fonds

structurels ont servi, dans de nombreux pays, à aider des entreprises en difficulté financière. On a signalé en Allemagne, en Finlande, aux Pays-Bas, en Slovénie et en Estonie, des exemples de firmes profitant du ralentissement des ventes pour réorienter leurs efforts vers la R&D et se préparer ainsi à l'avenir.

La dégradation des finances publiques n'a eu à ce jour qu'un impact limité sur les programmes de nombreux pays, qui ont cherché à maintenir un niveau élevé d'investissement public malgré la crise. En Lituanie et en Slovaquie, le gouvernement a contracté des emprunts à long terme auprès de la BEI à des fins de cofinancement, et, en Lettonie, le gouvernement s'est engagé à continuer de recourir aux Fonds structurels pour le financement du développement en tant que condition de l'octroi de prêts par la BEI et le FMI. La priorité à la réduction des déficits budgétaires permettra cependant difficilement de poursuivre le cofinancement en 2011 et ultérieurement. La restriction des transferts de l'administration centrale vers les autorités régionales et locales – lesquelles assument la plus grande partie des dépenses de développement – constitue un risque particulier à cet égard.

La récession n'a donné lieu qu'à des changements mineurs par rapport à la répartition initiale des fonds entre les différents domaines d'action et il est apparemment très souvent considéré que la poursuite d'objectifs structurels à long terme ne doit pas être entravée par des fluctuations conjoncturelles de l'économie. Un accent plus marqué est néanmoins mis en cette période de crise sur des mesures ayant un effet rapide sur le maintien ou la création d'emplois, et cet accent sera très probablement maintenu au cours des prochaines années.

PREMIERS RESULTATS DES PROGRAMMES SOUTENUS

Tous les rapports nationaux indiquent clairement qu'il existe à fin 2009, période couverte par les rapports annuels d'exécution, peu d'éléments attestant de réalisations au titre des programmes, étant donné que peu de projets étaient achevés (en raison notamment de retards). Les travaux de construction dans le cadre de projets infrastructurels – priorité stratégique dans de nombreuses régions relevant de l'objectif «Convergence» – ont, le plus souvent, à peine débuté, même si les rapports citent quelques exemples d'achèvement de projets dans le domaine des transports et de l'environnement (distribution d'eau et traitement des eaux usées), entamés le plus souvent au cours de la période précédente.

DONNEES PUBLIEES INSUFFISANTES POUR MESURER LA PERFORMANCE

Les experts nationaux sont nombreux à critiquer les rapports annuels d'exécution qui sont censés constituer la source principale d'information concernant l'avancement de la mise en œuvre des programmes et, en vertu de la réglementation, quantifier autant que possible la performance par rapport à des objectifs vérifiables. En pratique, l'information qu'ils contiennent est totalement insuffisante pour permettre une évaluation significative des progrès accomplis. Ce problème résulte de carences au niveau des indicateurs quantitatifs utilisés, qui tendent à porter sur les interventions (nombre de projets entrepris, par exemple) au lieu de porter sur les résultats, lesquels n'ont souvent pas de lien direct avec le but principal de l'intervention et ne peuvent, faute d'être définis de façon homogène, faire l'objet de comparaisons au fil du temps ou entre régions. Il en va ainsi des indicateurs de base aussi bien que des autres.

Il est tout aussi préoccupant de constater que les données qualitatives publiées ne permettent pas davantage d'interpréter ni de mesurer valablement les objectifs fixés et les résultats des dépenses. On note en particulier l'absence de démarche systématique visant à mettre en corrélation les objectifs spécifiques et les grands objectifs stratégiques; à expliquer pourquoi les objectifs n'ont pas été atteints, ou pourquoi ils ont été largement dépassés; à inscrire les résultats obtenus dans leur contexte; et à situer les mesures ou projets cofinancés par rapport aux efforts déployés au niveau national et régional.

APPROCHE DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES 2007–2013 DANS L'UE

La réglementation actuelle permet aux États membres de décider librement des évaluations qu'ils effectuent, et du moment où ils les effectuent. Concrètement, comme le montrent les rapports nationaux, l'approche adoptée en la matière est très variable. Certains pays ont opté pour une politique d'évaluation exhaustive couvrant des domaines spécifiques d'action en plus des programmes proprement dits, tandis que d'autres limitent fortement leur activité à cet égard. La Pologne, le Portugal, la Suède, la France, le Royaume-Uni, l'Estonie et la Hongrie appartiennent clairement au premier groupe, et la Grèce, la Bulgarie, Chypre et la Slovaquie au second.

Comme le signalent également les rapports nationaux, qui donnent un aperçu des évaluations réalisées à ce jour concernant les programmes 2007–2013, la plupart d'entre elles se focalisent sur les aspects financiers de la mise en œuvre des actions plutôt que sur sa capacité d'en réaliser efficacement les objectifs en termes de produits et de résultats obtenus, et d'impact sur le développement régional.

CONCLUSIONS STRATEGIQUES ET PRINCIPAUX ENJEUX

L'analyse comporte une série d'implications en termes de stratégie:

1. On observe dans plusieurs pays une tendance à l'allongement des délais en matière de dépenses relevant des fonds structurels, qui ne semble pas avoir été affectée par l'introduction de la règle $n+2$. Cette situation mérite une attention urgente parce qu'elle incite de plus en plus les autorités à se préoccuper prioritairement, au fur et à mesure que la période avance, de dépenser les fonds plutôt qu'à se préoccuper de la destination de ces fonds et des résultats qu'ils permettent d'obtenir.
2. Les fonds structurels sont appelés à jouer un rôle de plus en plus important d'ici la fin de la période pour éviter que les disparités régionales s'accroissent au sein de l'UE à l'heure où le financement national du développement subit des restrictions en raison de la priorité donnée à la réduction des déficits budgétaires.
3. Les restrictions au niveau du financement national et le recours aux fonds structurels en tant que source de substitution pose la question de savoir si le principe d'additionnalité est d'application et, dans l'affirmative, selon quelles modalités; la question se pose également de savoir comment veiller à ce que la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance ne préjudicie pas les dépenses de développement, lesquelles sont déterminantes pour la croissance et, dès lors, pour la réduction des déficits budgétaires.

4. Les restrictions imposées au financement sont susceptibles de favoriser une utilisation plus efficace des fonds, mais encore faut-il que les autorités possèdent les capacités requises pour déterminer la meilleure affectation des ressources financières mises à leur disposition et pour prendre les mesures permettant de concrétiser les gains potentiels d'efficacité. Les éléments d'information disponibles au stade actuel de la période de programmation conduiraient plutôt à penser que ces capacités font encore défaut dans la plupart des principaux pays bénéficiaires.
5. L'exercice visé ici a mis en lumière les limites considérables des rapports annuels d'exécution en tant qu'instruments d'évaluation de l'avancement de la politique de cohésion au sein de l'UE. Les données qu'ils contiennent, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives, en ce compris les indicateurs de base et les commentaires y afférents, doivent être améliorées, mieux harmonisées et plus pertinentes pour que les rapports puissent servir l'objectif qui leur a été assigné.
6. Il est tout aussi évident que la grande liberté laissée aux États membres en matière d'évaluation des programmes cofinancés au titre de la politique de cohésion a eu pour effet que certains pays ont minimisé leur activité dans ce domaine et qu'il est de plus en plus difficile, dès lors, de mesurer l'impact des dépenses et l'efficacité de l'aide fournie.