



Bruxelles, le 18/04/2013
COM(2013) 210

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL,
AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**Politique de cohésion: rapport stratégique 2013
concernant la mise en œuvre des programmes 2007-2013**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Politique de cohésion: rapport stratégique 2013 concernant la mise en œuvre des programmes 2007-2013

1. INTRODUCTION

Le présent rapport constitue le deuxième bilan stratégique de la mise en œuvre des programmes 2007-2013 relevant de la politique de cohésion et devant s'achever en 2015. Le premier rapport a été présenté en mars 2010. Le présent rapport fait la synthèse des vingt-sept rapports stratégiques présentés par les États membres à la fin de l'année 2012¹.

La politique de cohésion investit dans la modernisation des économies nationales et régionales en soutenant l'innovation et la création d'emplois dans les PME, la recherche et le développement, les marchés du travail et le capital humain, en construisant des infrastructures de réseaux essentielles, en protégeant l'environnement, en améliorant l'inclusion sociale et en renforçant les capacités administratives. La mise en œuvre effective de cette politique a pris une importance encore plus grande depuis 2008, face à la crise économique, dans la mesure où elle garantit la continuation des investissements publics dans un contexte d'assainissement budgétaire dans de nombreux États membres.

Les rapports susmentionnés donnent une vue d'ensemble des défis socio-économiques auxquels les États membres sont confrontés ainsi que de la mise en œuvre des programmes financés par l'UE dans une période de difficultés exceptionnelles. Ce faisant, ils contribuent à renforcer la transparence des objectifs de la politique de cohésion et l'obligation de rendre compte au sujet de leur réalisation.

Le document de travail² des services de la Commission ci-joint explique comment la Commission s'est organisée pour évaluer les progrès accomplis et présente treize fiches thématiques rassemblant des informations sur la mise en œuvre.

Le présent rapport montre que, depuis la publication du rapport 2010, la mise en œuvre s'est accélérée et a apporté des contributions importantes dans de nombreux domaines nécessaires au soutien de la croissance et à la création d'emplois. De même, les données disponibles font clairement état des progrès accomplis par rapport aux objectifs fixés au début de la période.

¹ Articles 29 et 30 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil. Les rapports mis à la disposition du public peuvent être consultés sur le site: http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/strategic_report_en.cfm

² SEC (2013) XXX, xx.xx.2013.

La politique de cohésion a également démontré sa capacité à s'adapter aux changements et à donner des réponses efficaces à la crise. Cela dit, les programmes devraient fournir jusqu'à la fin de 2015 des résultats supplémentaires importants et il est essentiel de poursuivre et même d'intensifier les efforts déployés jusqu'à ce jour.

Enfin, la Commission a proposé des changements importants pour la période 2014-2020 liés à nombre de questions analysées dans le présent rapport: concentrer les ressources, faire porter les efforts sur les résultats, obtenir des informations fiables reposant sur des indicateurs communs, disposer d'un cadre de performance et d'évaluations. Le présent rapport et les documents qui l'accompagnent confirment la pertinence des changements proposés.

2. DEVELOPPEMENTS ET TENDANCES SOCIO-ECONOMIQUES

La crise économique et financière qui a débuté en 2008 a modifié de façon spectaculaire le contexte des programmes relevant de la politique de cohésion. En 2008, la croissance du PIB dans l'UE était déjà très faible (0,3 %), mais en 2009, elle a encore diminué de plus de 4 %. En 2010 et 2011, l'UE a retrouvé des taux de croissance positifs mais il est probable qu'un nouvel épisode de récession ait eu lieu en 2012³. La récession a été particulièrement grave dans les États baltes, en Grèce, en Irlande, au Portugal et en Espagne. Les États baltes et l'Irlande ont réussi à revenir sur la voie d'une croissance positive qui, selon les prévisions, s'accélère. Le Portugal et l'Espagne seront toujours en récession en 2012 et en 2013 mais devraient revenir à un taux de croissance positif en 2014. En revanche, Chypre et la Grèce sont confrontés à la continuation de la baisse de leur PIB⁴.

L'emploi dans l'UE a diminué sensiblement depuis le début de la crise. Au cours des cinq années, jusqu'au dernier trimestre de 2012, six millions d'emplois ont été perdus. Après une légère reprise au début de l'année 2010, les chiffres de l'emploi ont eu tendance à redescendre depuis le second semestre 2011. Le quatrième trimestre 2012 a vu les chiffres de l'emploi reculer de 0,4 % par rapport au quatrième trimestre de l'année 2011.

Le taux de chômage s'élevait à 10,8 % en janvier 2013, contre 8,1 % en 2009. Les données les plus récentes font clairement ressortir les disparités entre les États membres, en particulier entre le nord et le sud de la zone euro. L'écart entre ces deux régions était de 3,5 points en 2000; retombé à zéro en 2007, il s'est ensuite rapidement creusé pour s'établir à 10,5 points en décembre 2012. L'écart entre le plus grand et le plus faible des taux de chômage, 4,9 % (Autriche — janvier 2013) et 27 % (Grèce — novembre 2012), est le plus important jamais enregistré. La faiblesse de l'activité économique continuera à avoir des répercussions négatives sur les marchés du travail. On s'attend à ce que le taux de chômage dans l'UE augmente pour s'établir à 11 % en 2013 et en 2014.

La récession a par ailleurs entraîné une nette détérioration du climat des affaires ainsi que de la confiance des consommateurs. Le total des investissements effectués (la formation brute de capital fixe) est passé de 21 % du PIB en 2008 à 18 % en 2012.

³ Examen annuel de la croissance 2013, novembre 2012 — http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_fr.pdf.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.

Les exportations de biens et de services et les investissements directs étrangers ont diminué rapidement en 2009, mais ont enregistré une reprise depuis.

Certains éléments⁵ peuvent laisser penser que la crise économique et les réponses apportées entraînent une accentuation des disparités régionales, par exemple entre les régions capitales ou industrielles et les régions moins développées ou périphériques.

3. LA CRISE: PROBLEMES ET REPONSES

Les chocs néfastes de la crise n'ont pas eu des effets uniformes et simultanés dans tous les États membres, dans leurs régions et dans leurs villes. De nombreux rapports nationaux se font l'écho des grandes tendances, mais l'échelonnement et l'intensité des difficultés rencontrées varient.

Certains programmes ont connu une baisse de la demande pour le soutien à long terme de l'innovation, une diminution du volume de certains projets, et un allongement des délais de réalisation. Dans le même temps, on a constaté une demande croissante pour — ou un recours de plus en plus fréquent à — des mesures telles que des interventions sur le marché du travail, des mesures générales de soutien aux entreprises et l'accès des PME au financement. De nombreux programmes doivent faire face à des problèmes de cofinancement au niveau national ou régional⁶ et à des variations des taux de change⁷, mais ils connaissent aussi une baisse des coûts de construction⁸.

L'assainissement budgétaire a touché les dépenses d'investissement des gouvernements de manière particulièrement dure: ils ont diminué de 12 % en termes réels sur deux ans (de 2009 à 2011) dans l'ensemble de l'UE et d'au moins cette proportion en Bulgarie, en Roumanie, en Espagne, en Grèce et au Portugal. Le soutien au titre du FEDER et du Fonds de cohésion a représenté plus du tiers des dépenses annuelles en capital fixe de l'administration centrale dans la plupart des pays de l'UE-12 pendant la période de programmation. Toutefois, depuis, une grande partie des fonds disponibles n'a pas encore été versée aux États membres, et les montants qui doivent encore être demandés avant la fin de la période correspondent à la moitié au moins de la dépense annuelle d'investissement dans huit pays de l'UE-12 et à près du tiers en Grèce et au Portugal. Ces chiffres soulignent l'importance cruciale du financement de la politique de cohésion pour les dépenses de développement dans de nombreuses régions de l'UE⁹.

Pour répondre à ces défis, les institutions de l'UE ont réagi promptement en mobilisant tous les instruments disponibles et, le cas échéant, en les adaptant.

⁵ Huitième rapport d'activité, à paraître.

Voir également: Réseau d'évaluation d'experts de la DG REGIO «Les réalisations de la politique de cohésion» (rapport de synthèse 2012 FEDER/Fonds de cohésion) Section 2 — http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_fr.cfm

⁶ La République tchèque, la Grèce, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie.

⁷ La Pologne et le Royaume-Uni.

⁸ La Bulgarie et la Pologne.

⁹ Réseau d'experts chargés de l'évaluation des performances de la politique de cohésion 2007-2013. Synthèse des rapports nationaux 2012: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_fr.cfm#1

3.1. Flexibilité du programme

Près de 36 milliards d'EUR, soit 11 % de la totalité des fonds — ont été reprogrammés d'un domaine thématique à un autre avant la fin de l'année 2012, pour répondre aux besoins les plus pressants et renforcer certaines interventions. Sur cette somme, plus de 30 milliards d'EUR relevaient du FEDER et du Fonds de cohésion, et près de 5,5 milliards d'EUR, du FSE.

Les principaux changements se sont traduits par des augmentations pour les domaines de l'innovation et de la recherche et du développement, de l'aide générale aux entreprises, de l'énergie durable, des infrastructures culturelles et sociales, du réseau routier et du marché du travail. Des réductions ont affecté les services liés aux TIC, les mesures environnementales, les transports ferroviaires, d'autres moyens de transport, la formation et l'éducation et des mesures de renforcement des capacités — qui sont tous des domaines pour lesquels la demande a baissé en raison de la crise ou lorsque les ressources programmées se sont avérées trop ambitieuses.

La Commission a aidé les États membres à procéder à cette reprogrammation. Elle a tout d'abord établi en juillet 2011, un groupe d'étude (Task force) pour aider la Grèce à appliquer le programme d'ajustement de l'UE et du FMI et à accélérer l'absorption des fonds de l'UE. Ensuite, le Conseil européen a approuvé en 2012 le programme «Jeunesse/PME équipes d'action» dans certains États membres choisis pour relever les défis que pose l'emploi des jeunes (voir point 4.1).

3.2. Autres mesures de lutte contre la crise

Dans le cadre de leur réponse à la crise financière, les institutions de l'UE ont approuvé un ensemble de mesures visant à promouvoir la simplification et à améliorer les flux du financement par l'UE¹⁰. Quatre mesures sont à nouveau fréquemment mentionnées dans les rapports nationaux 2012:

- **amélioration de la trésorerie des autorités chargées du programme:** une avance supplémentaire de l'UE sur les paiements effectués en 2009, d'un montant de 6,25 milliards d'EUR a été utilisée pour préfinancer les bénéficiaires publics principalement (tels que les municipalités);
- **déclaration des dépenses relatives aux grands projets non encore approuvés:** utilisée par presque tous les États membres réalisant d'importants projets d'infrastructures;
- **simplification ou rationalisation des procédures nationales ou régionales:** une mise en œuvre plus rapide a été garantie, en versant des avances aux autorités publiques et en augmentant les avances aux entreprises bénéficiant des régimes d'aides d'État¹¹;
- **réduction du cofinancement national:** en respectant le plafond réglementaire, la Commission a approuvé des réductions des exigences en matière de cofinancement national pour certains États membres (l'Espagne, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie et le Portugal et, dans une moindre mesure, la

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/economic_crisis_sec20101291.pdf

¹¹ Bulgarie, Chypre, Espagne, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Lettonie, Slovaquie et Royaume-Uni.

Belgique, la France et le Royaume-Uni). De plus, les institutions de l'UE ont approuvé de nouvelles réductions des cofinancements nationaux au moyen de l'augmentation temporaire des taux de cofinancement — jusqu'à 95 % pour les États membres ayant le plus de difficultés budgétaires (la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, le Portugal et la Roumanie). Cette baisse du cofinancement public national a pour effet de réduire les volumes totaux d'investissement dans le programme d'environ 15,5 milliards d'EUR, soit quelque 3,1 % du total des investissements prévus ou près de 11 % du cofinancement public national. La plus forte réduction en termes relatifs des cofinancements publics s'est produite en Irlande, au Portugal, en Lettonie, en Grèce, et en Espagne et elle allait de 26 % (en Espagne) à 47 % (en Irlande). L'objectif était de garder les budgets nationaux à l'écart des pressions liées à la crise, tout en garantissant la poursuite des investissements dans des projets à potentiel de croissance et de création d'emplois.

3.3. Autres difficultés de mise en œuvre

Bien que des rapports mentionnent la crise comme la cause principale des difficultés, d'autres États membres¹² identifient d'autres facteurs déterminants. Ces facteurs comprennent le démarrage tardif de programmes en raison de l'allongement de la période précédente, lié à un manque (voire une baisse) de capacités administratives, des difficultés liées à la préparation de grands projets d'infrastructure et à l'obtention de l'accord de la Commission, des changements dans la législation, le manque de responsabilité politique (changements de gouvernements nationaux ou régionaux, changements au sein d'institutions) et des effets de réformes sectorielles nationales.

4. CONTRIBUTIONS A LA COMPETITIVITE ET LA CREATION D'EMPLOIS

Les programmes relevant de la politique de cohésion ont été conçus pour contribuer à la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. La stratégie de Lisbonne a été suivie en 2010 par la stratégie Europe 2020. Les Conseils européens successifs ont confirmé les objectifs de la stratégie Europe 2020, et dans ses conclusions de juin 2012 sur le pacte pour la croissance et l'emploi, le Conseil européen a souligné le rôle des Fonds structurels et du Fonds de cohésion dans la réalisation de ces objectifs.

La plupart des États membres déclarent que leurs stratégies et objectifs initiaux d'investissement continuent d'être valables en dépit de l'évolution brutale du contexte socio-économique provoquée par la crise économique. La plupart des rapports concluent avec optimisme que les programmes réaliseront la plupart de leurs objectifs.

Un certain nombre de rapports soulignent que la politique de cohésion a permis de maintenir des investissements publics dans des domaines économiques primordiaux tels que la recherche et le développement, l'aide aux PME et l'énergie durable, la ré-industrialisation, l'inclusion sociale, les réformes des systèmes d'éducation et de formation et les défis posés par le marché de l'emploi.

¹² La Bulgarie, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la Roumanie, la Slovénie et la Slovaquie.

Des instruments financiers ont été utilisés dans presque tous les États membres pour soutenir l'investissement et la création d'emplois dans les PME dans une période où le secteur financier limite les risques liés aux prêts. À la fin de l'année 2011, les programmes de cohésion avaient contribué à hauteur de plus de 8,9 milliards d'EUR (soit 4,4 % du financement total au titre du FEDER) aux instruments financiers pour les entreprises, dont plus de 3,6 milliards d'EUR (40 %) avaient été versés aux entreprises.

L'importance du FSE dans la lutte contre la crise dépend de son rôle de soutien au marché du travail. Dans les États membres durement touchés par la crise, mais capables d'y faire face, le FSE a été la principale source de soutien à des politiques actives du marché du travail. Il a contribué à renforcer ces politiques dans les États membres confrontés à des restrictions budgétaires et dans lesquels, de par le passé, on avait tendance à soutenir principalement des mesures passives. Dans ces pays, les changements intervenus dans les programmes étaient directement liés aux changements dans les politiques se rapportant au marché du travail.

Plusieurs États membres soulignent le rôle que le FEDER et le FSE jouent dans la promotion des efforts nationaux de réforme, en particulier pour mieux légiférer, réformer les systèmes éducatifs, le marché du travail, l'administration publique et procéder à des réformes structurelles dans le secteur de l'eau. Par ailleurs, le FSE a favorisé le renforcement des capacités des partenaires sociaux.

Les États membres décrivent également les mesures qu'ils ont prises en réponse aux recommandations par pays adoptées par le Conseil de l'Union européenne. Par exemple, la Pologne fait rapport de mesures correctives prises telles qu'un plan ferroviaire, la réforme de l'enseignement supérieur et l'établissement de liens entre la science et les entreprises au moyen du projet «Building on knowledge» (s'appuyer sur les connaissances). La Lituanie mentionne les mesures prises pour lutter contre un taux de chômage élevé, mais aussi améliorer le rendement énergétique des bâtiments. Le Royaume-Uni souligne le rôle de la politique de cohésion pour encourager la productivité régionale et stimuler la croissance et l'emploi.

4.1. Accent mis sur les jeunes et les PME

En janvier 2012, le Conseil européen a approuvé une initiative en faveur des équipes d'action Jeunes/PME dans les huit États membres les plus durement touchés par le chômage des jeunes. Grace au travail effectué par les équipes d'action¹³ composées de fonctionnaires de la Commission et de représentants nationaux, le nombre de jeunes susceptibles de bénéficier de réaffectations du FSE en faveur de l'emploi des jeunes et de programmes de formation a augmenté de 780 000. Les mesures relevant du FEDER dans le cadre de cette initiative pourraient soutenir 54 800 PME supplémentaires par rapport à ce qui était initialement prévu. Ces résultats font état de mesures ambitieuses prises par plusieurs États membres pour remédier à un niveau élevé de chômage des jeunes.

4.2. Quantifier les progrès réalisés au regard des objectifs stratégiques

Les rapports contiennent un grand nombre d'informations et de données. Il s'agit de la première période de programmation pour laquelle la Commission peut agréger et

¹³

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso/report_fr.pdf

analyser les données relatives aux indicateurs communs de réalisations à partir des rapports annuels d'exécution et des rapports stratégiques nationaux. Ces données montrent que la politique de cohésion a apporté des résultats concrets sur le terrain et qu'il y a eu une accélération considérable des réalisations et des résultats constatés en 2011 par rapport aux années précédentes.

Les réalisations concrètes suivantes communiquées par les programmes peuvent être agrégées au niveau européen¹⁴.

- Près de 400 000 emplois ont été créés à ce jour, dont 190 000 depuis 2010. Ces chiffres comprennent:
 - plus de 15 600 emplois dans le domaine de la recherche (9 500 depuis 2010)
 - plus de 167 000 emplois dans les PME (69 100 depuis 2010).

Les nombres les plus élevés d'emplois nouveaux ont été déclarés au Royaume-Uni, en Italie, en Allemagne, en Espagne, en Pologne et en Hongrie. Ils démontrent que le soutien apporté par la politique de cohésion a un effet positif et, dans certains cas, un effet contra-cyclique important sur l'emploi.

- Un soutien a été apporté à 53 240 projets de RDT et 16 000 projets de coopération entre les entreprises et les établissements de recherche.
- 53 160 entreprises «jeunes pousses» (start-up) ont été soutenues (28 000 depuis 2010) principalement dans l'UE-15, et un grand nombre d'entre elles également en Hongrie et en Pologne.
- Près de 1,9 million de personnes supplémentaires ont désormais accès aux réseaux à haut débit (principalement en Espagne, en France, en Irlande et en Italie).
- Des nouvelles capacités de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables ont été créées depuis 2007, à hauteur de 1 222 mégawatts, pour la plupart dans l'UE-15¹⁵.
- 2,6 millions de personnes supplémentaires bénéficient à présent de projets d'alimentation en eau courante et 5,7 millions de personnes supplémentaires, de projets de traitement des eaux usées.
- Plus de 5 000 projets de transport ont été lancés et les résultats commencent à devenir visibles sur le terrain: dans le cadre du réseau RTE-T, avec 460 km de routes et 334 km de voies ferrées¹⁶.

¹⁴ On trouvera davantage de détails pour chaque État membre dans les fiches thématiques accompagnant le présent rapport.

¹⁵ Ce chiffre est sous-estimé car il a fallu exclure de l'agrégat les régions et les États membres utilisant des unités de mesure différentes.

¹⁶ Ces chiffres sont appelés à croître de manière importante au cours des prochains mois, car la mise en œuvre des grands projets d'infrastructure prend du temps et de nombreux résultats ne seront disponibles qu'à la fin de la période de programmation.

- Près de 3,4 millions de personnes ont accès à de meilleurs moyens de transport urbains.
- Plus de 19 000 projets d'infrastructures pédagogiques ont reçu des aides, dont ont bénéficié 3,4 millions d'étudiants (pour la plupart en informatique), mais aussi d'importantes réalisations en Bulgarie, en Espagne et en Grèce.

En ce qui concerne le FSE, une augmentation importante du nombre de participants a eu lieu entre 2009 et 2010 (passant de dix millions à plus de quinze millions de participants par an) et ce niveau élevé se maintient. Le profil des participants est très varié, ce qui s'explique par des conditions diverses au niveau national ainsi que les différentes priorités régissant l'aide au titre du FSE. Entre 2007 et la fin de l'année 2011, les États membres ont communiqué les résultats suivants:

- On a dénombré 12,5 millions de participants aux actions du FSE visant à favoriser l'accès à l'emploi par la formation ou d'autres formes d'aide. Les deux tiers des participants étaient inactifs ou en recherche d'emploi. En conséquence, 2,4 millions de personnes ont trouvé un emploi dans un délai de six mois à compter de la fin de l'intervention, un bon résultat compte tenu du ralentissement de l'activité économique.
- Les participants comprenaient 15 millions de jeunes (de moins de vingt-quatre ans) et ce chiffre a fortement augmenté en 2010 et 2011, en réponse à la crise. En Allemagne, en France et en Hongrie, les jeunes représentent au moins 40 % du nombre total de participants.
- Près de la moitié (46 %) des participants ont tout au plus terminé le premier cycle de l'enseignement secondaire. En Allemagne, en Grèce et à Malte, ils représentent plus de 60 % du total des participants, mais moins de 20 % en Finlande, en Suède, en Slovaquie et à Chypre. À Chypre, en Estonie, en Lituanie et en Slovaquie, au moins 40 % d'entre eux ont un diplôme de l'enseignement supérieur.
- Dans le domaine de l'apprentissage tout au long de la vie, le FSE a aidé environ 5 millions de jeunes. En ce qui concerne le bagage éducatif, 5,5 millions de participants avaient un faible niveau de compétences¹⁷.
- À ce jour, plus de 14,5 millions de bénéficiaires finaux ont été touchés et un large éventail de groupes cibles atteint dans le domaine de l'inclusion sociale. 18 % des participants provenaient de groupes particulièrement vulnérables sur le marché du travail. Bien que les circonstances varient d'un pays à l'autre, le Royaume-Uni et l'Autriche semblent avoir particulièrement bien réussi à toucher les personnes souffrant d'un handicap. D'autres pays, notamment l'Autriche, Chypre, les Pays-Bas et la Lettonie ont réussi, avec l'aide du FSE, à aider les personnes appartenant à une minorité ou d'origine immigrée.
- Environ 700 000 participants, notamment des fonctionnaires, ont mis à jour leurs compétences grâce au FSE. Quatre États membres (la Bulgarie, la Grèce,

¹⁷

En ce qui concerne l'apprentissage tout au long de la vie, les données citées couvrent la période allant de 2007 à la fin de l'année 2010.

la Hongrie et la Roumanie) mettent en œuvre un programme dont l'objectif clairement exprimé est le renforcement des capacités institutionnelles.

- Plus de la moitié des participants aux projets relevant du FSE (52 %) sont des femmes, ce qui est conforme à l'objectif général du FSE de promouvoir l'égalité des chances et d'augmenter le taux moyen des femmes dans la population active. À Chypre, en Estonie, en Lituanie et en Lettonie, elles en représentent plus de 60 %.

Bien qu'elles ne couvrent pas tous les effets de la politique concernée — de nombreux autres indicateurs n'étant pas cumulables — ces informations fournissent des indications précieuses sur la mise en œuvre des programmes, indications dont nous ne disposions pas auparavant. Même si la Commission constate les progrès considérables accomplis ces dernières années dans la qualité des rapports transmis, de nombreuses autorités chargées de la mise en œuvre des programmes pourraient avoir davantage recours aux indicateurs clés pour le FEDER et le Fonds de cohésion et améliorer la précision des informations fournies. Une utilisation accrue des indicateurs communs de résultats est également nécessaire en ce qui concerne le FSE. Les données couvrant jusqu'à fin de l'année 2012 seront disponibles vers le milieu de l'année 2013. La Commission continuera de publier les données communiquées jusqu'à l'achèvement des programmes, en 2017.

4.3. Les données d'évaluation

Les évaluations apprécient la façon dont les activités des programmes contribuent à la réalisation des objectifs et jouent un rôle important pour alimenter le débat politique. Les évaluations d'impact ne sont pas exigées des États membres pendant la période de programmation actuelle. Les données et analyses produites sont liées aux besoins spécifiques des autorités de gestion. Certains pays, notamment la Pologne et l'Italie, ont réalisé de nombreuses évaluations à ce jour, pour beaucoup de petites évaluations, mais certaines constituent des études de nature plus stratégique. La France et la Suède ont synthétisé toutes les conclusions de leurs évaluations.

Au cours du premier semestre de la période de programmation, les évaluations portaient principalement sur les processus de mise en œuvre et avaient pour but de contribuer à un déroulement sans heurts des programmes et de justifier tout changement apporté au programme. Un grand nombre d'évaluations à mi-parcours ont été effectuées (de manière systématique en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni). Les évaluations ont en général confirmé la validité de la stratégie initiale, malgré plusieurs ajustements recommandés dans la répartition des financements comme dans les procédures de mise en œuvre. La crise économique et ses effets ont été souvent la principale raison des modifications apportées.

À partir de 2011, un plus grand nombre d'évaluations ont été lancées en vue d'évaluer les effets des programmes. Bien qu'il soit impossible d'agréger les résultats obtenus dans les États membres, un réexamen de ces évaluations entrepris pour la DG politique régionale et urbaine¹⁸, a permis de constater un nombre croissant d'évaluations portant sur la recherche, le développement technologique et

18

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2011_synthesis_national_reports.pdf

l'innovation (RDTI) et les mesures de soutien aux entreprises, mais un moindre nombre ayant trait aux infrastructures (ce qui n'est pas surprenant étant donné que la mise en œuvre de ces interventions est plus lente). Les évaluations font état de résultats positifs pour le domaine de la RDTI. Dans de nombreux cas, les interventions ont généré une masse critique qui a permis de faire un bond en avant dans les activités de recherche et de développement menées au niveau national ou régional. La plupart des évaluations ayant trait à l'aide aux entreprises ont également fait état de résultats positifs.

Le nombre d'évaluations portant sur les programmes relevant du FSE a fortement augmenté depuis 2010. Ces évaluations montrent que la pertinence du FSE a considérablement augmenté depuis le début de la période de programmation, bien que la crise ait eu un effet négatif sur l'efficacité du FSE.

La Commission a évalué les programmes actuels grâce à deux réseaux d'experts en évaluation et ces activités se poursuivent. L'évaluation ex post de la période en cours doit être achevée pour la fin de l'année 2015. Les travaux de la Commission dépendent de la disponibilité des systèmes de suivi et d'évaluation dans les États membres et dans les régions. Une plus grande qualité des évaluations portant sur les effets des interventions, tant pour la période de programmation actuelle que pour la suivante, est manifestement nécessaire. Pour la période de programmation 2014-2020, il sera obligatoire pour les autorités de gestion d'élaborer un plan d'évaluation et d'évaluer la contribution des interventions relevant de la politique de cohésion à la réalisation des objectifs des programmes.

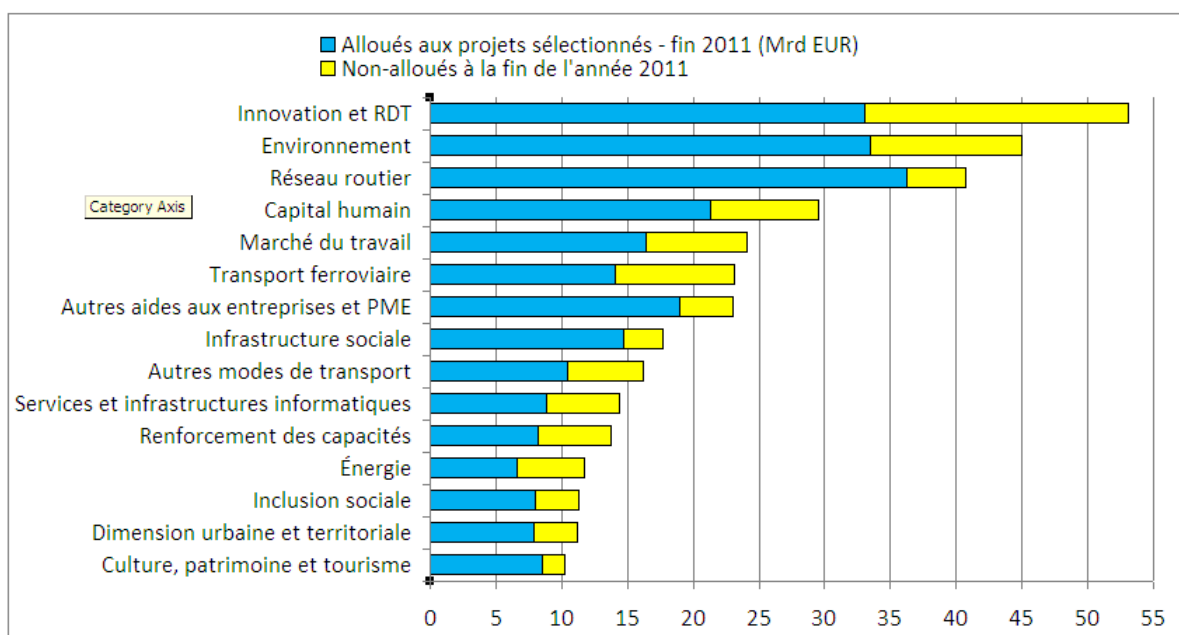
4.4. Absorption des fonds

Les chiffres donnés au point 4.2 ne rendent compte que d'un aspect de la situation car il existe un décalage dans le temps avant l'obtention des réalisations et des résultats, et il n'est pas possible d'agréger tous les indicateurs au niveau de l'UE. Ceux-ci pourront être complétés par des informations financières sur le taux de sélection de projets et sur les dépenses déclarées à la Commission.

Évolution de la sélection de projets

Cinq ans après le début de la période de programmation et quatre ans avant sa fin, le volume financier communiqué concernant les projets sélectionnés s'élève à 246 milliards d'EUR, ce qui représente 71 % des ressources disponibles de l'UE. Le graphique 1 illustre les variations enregistrées dans la sélection des projets par thème, certains thèmes (tels que le réseau routier, d'autres mesures d'aide aux entreprises, l'infrastructure sociale, la culture, le patrimoine et le tourisme) étant situés au-dessus de la moyenne, suivis par d'autres (comme l'innovation et la recherche et le développement, les transports ferroviaires, les services informatiques et les réseaux à haut débit, l'énergie et le renforcement des capacités administratives). Ce dernier groupe comprend les domaines pour lesquels les administrations ont moins d'expérience de mise en œuvre de projets (l'innovation, les TIC, le développement de capacités) ainsi que des domaines, tels que les réseaux ferroviaires, qui ont toujours été plus complexes à mettre en œuvre que d'autres infrastructures. Les moyennes masquent cependant des différences considérables entre les États membres.

Graphique 1: Taux de sélection de projets par thèmes principaux — 2007-2011



Alors que les statistiques détaillées pour 2012 ne seront pas formellement notifiées avant le milieu de l'année 2013¹⁹, les estimations les plus récentes placent la sélection de projets (chiffres agrégés) à 88 % d'ici la fin 2012, avec environ 304 milliards d'EUR qui actuellement alloués à des projets.

Évolution des paiements

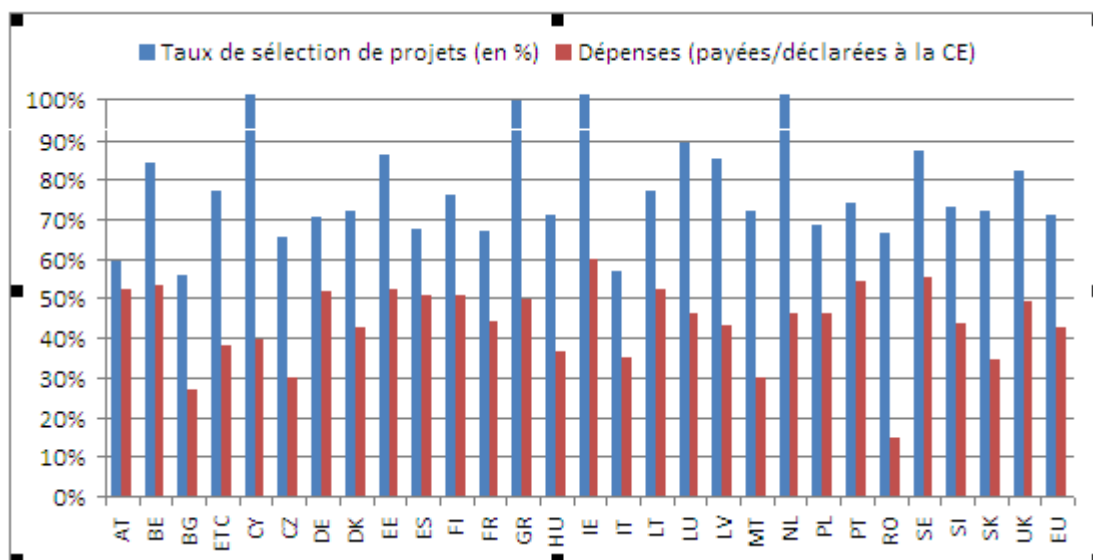
L'état d'avancement de la sélection de projets ainsi que des paiements varie selon les États membres, comme le montre le graphique 2. Il a nettement progressé en 2012. Comme il existe un décalage systémique entre le montant des dépenses encourues sur le terrain et celui qui est déclaré à la Commission, l'état d'avancement est sous-estimé. Néanmoins, les États membres se situant bien en dessous de la moyenne risquent, si le processus ne s'accélère fortement, de voir certains projets non mis en œuvre pendant la période de programmation.

La situation dans les différents États membres est très diverse. Le taux d'absorption est plus élevé en Autriche, Belgique, Allemagne, Estonie, Irlande, Lituanie, au Portugal et en Suède. Les taux de dépenses sont particulièrement lents en Bulgarie, en République tchèque, en Hongrie, en Italie, à Malte, en Slovaquie et encore plus lents en Roumanie. Il existe un risque croissant qu'en ne mobilisant pas rapidement les fonds de l'UE disponibles, ces pays en perdent un volume important et que les objectifs ne soient pas atteints.

Le rythme des dépenses est quasiment identique pour l'ensemble des Fonds. Toutefois, les dépenses au titre du FSE devançant celles du FEDER et du Fonds de cohésion en Autriche, en Italie, en Lettonie et au Portugal, alors que le FEDER et le Fonds de cohésion devançant le FSE en Bulgarie, en Grèce, en Hongrie, aux Pays-Bas et en Suède.

¹⁹ Ces informations ne seront disponibles par thème qu'à la réception des rapports annuels d'exécution pour 2012 (fin juin 2013).

Graphique 2: Taux agrégés de sélection de projets (2007-2011) et paiements déclarés par les États membres (2007-janvier 2013)



5. CONCLUSIONS

Il est clair que les programmes produisent de plus en plus de résultats concernant un large éventail de priorités politiques et d'États membres.

Les statistiques agrégées des indicateurs clés communiqués pour les programmes relevant du FEDER et du Fonds de cohésion, montrent les contributions importantes de ces programmes dans de nombreux domaines où les investissements sont nécessaires sur le plan de la modernisation économique et de la compétitivité. Il y a eu une augmentation très importante du nombre de réalisations notifiées en 2011 par rapport aux années précédentes. En ce qui concerne le FSE, de très nombreuses personnes bénéficient des programmes qui investissent dans l'accès à l'emploi, l'éducation et la formation, l'inclusion sociale, et renforcent les capacités administratives.

Les programmes relevant de la politique de cohésion ont démontré avoir la flexibilité nécessaire pour réagir à la crise...

La souplesse intrinsèque de la politique de cohésion a permis aux besoins régionaux et nationaux d'être satisfaits malgré la crise. Plus de 11 % du budget disponible ont été reprogrammés depuis le début de la période. Des reprogrammations importantes intervenues en 2011 et 2012 ont permis aux programmes de continuer à correspondre à l'évolution des besoins.

.... mais il reste encore beaucoup à accomplir et il y a des risques dans certains domaines stratégiques.

Des résultats importants doivent encore être fournis par ces programmes sur les 33 mois à venir, apportant des créations d'emplois et une croissance intelligente, durable et inclusive. Les États membres et les régions doivent redoubler d'efforts pour mettre en œuvre les projets sélectionnés avant la fin de l'année 2015. Un tel effort devrait

également apporter une contribution importante à la réalisation des objectifs du pacte pour la croissance et l'emploi, initié par le Conseil européen de juin 2012.

Mais ce sera difficile, pour deux raisons: au fur et à mesure que le débat politique se tourne vers les programmes futurs, l'attention risque de se porter sur la nouvelle période de programmation. Par ailleurs, en raison des pressions s'exerçant sur les budgets nationaux, certaines régions peuvent avoir de la peine à trouver les cofinancements nécessaires à la mise en œuvre des programmes.

Dans certains États membres, on constate d'importants retards dans les domaines de l'innovation et de la R & D, des transports ferroviaires, des services informatiques et des réseaux à haut débit, de l'énergie et du renforcement des capacités. Certains États membres peuvent chercher à reprogrammer en 2014-2015 les domaines dans lesquels il est plus facile d'effectuer des dépenses (tels que les routes secondaires). Toute reprogrammation supplémentaire devrait être clairement orientée sur les investissements qui optimisent les effets sur la croissance et l'emploi et être soigneusement évaluée pour maximiser les chances d'une mise en œuvre efficace à ce stade avancé de la période de programmation.

La Commission est prête à étudier la possibilité de réductions des cofinancements nationaux.

Toute possibilité de réduction devrait toutefois dépendre des deux conditions ci-après: a) si elle contribue à la réalisation des domaines hautement prioritaires pour la politique concernée, tels que l'innovation dans les PME, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, les transports ferroviaires, l'éducation et l'inclusion sociale, et le renforcement des capacités, et b) si les ressources nationales ainsi libérées sont affectées au soutien d'investissements favorables à la croissance nationale, notamment les investissements à court terme et à effet contra-cyclique ou dont la mise en œuvre va au-delà de la fin de la période de programmation en cours.

D'importantes leçons sont à tirer du passé et des programmes actuels...

Ayant tiré un enseignement des retards de mise en œuvre des programmes 2007-2013, la Commission continuera à recommander une adoption rapide de tous les actes législatifs nécessaires, afin d'éviter des retards dans le démarrage des nouveaux programmes. Elle travaillera également en étroite coopération avec les États membres sur l'adoption des nouveaux programmes et elle a déjà initié informellement des travaux préparatoires avec tous les États membres. La Commission rappelle que l'admissibilité au titre de la période en cours s'achève en décembre 2015²⁰ et que les États membres doivent gérer le chevauchement des programmes actuels et futurs afin d'éviter des retards pour les investissements au titre des nouveaux programmes.

...et l'évaluation et l'utilisation d'indicateurs doit être renforcée...

Il est important que les États membres et les autorités de gestion continuent à évaluer l'impact des interventions soutenues pendant la fin de la période de programmation. Cela permettra de mieux apprécier la qualité des investissements et de savoir quelles sont les mesures les plus efficaces et pour quelles raisons.

²⁰

(Article 56, point 1, du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil).

Il est tout aussi important de renforcer l'utilisation et le suivi d'indicateurs, et, en particulier d'indicateurs communs. Il s'agit là d'un élément central de la prochaine période de programmation.

...et une meilleure programmation est nécessaire à l'avenir.

Les programmes 2007-2013 disposent de mécanismes solides pour suivre l'évolution des flux d'argent et de l'absorption des crédits, mais les dispositifs de fixation, de suivi et d'évaluation des objectifs sont moins robustes. Les rapports sont donc bien étayés en ce qui concerne l'absorption financière mais ils ont du mal à fournir une analyse convaincante, sous-tendue par des informations quantitatives sur le degré de réalisation des objectifs. Le présent rapport — ainsi que le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne — constituent une première tentative d'analyse des contributions, des réalisations et des résultats communiqués par les États membres. La Commission estime que le débat public portant sur ces informations et données chiffrées devrait inciter les États membres et les régions à améliorer la qualité des rapports transmis. En fin de compte, cette boucle de rétroaction permettra une mise en œuvre plus efficace des objectifs politiques.

L'analyse réalisée dans le cadre du présent rapport confirme la pertinence des propositions présentées par la Commission pour la période de programmation à venir, visant à mettre en place une politique davantage orientée sur les résultats et la performance: par la concentration des financements sur un nombre limité de thématiques, le respect de conditions ex ante permettant de s'assurer de la qualité des investissements et d'une mise en œuvre sans délais, ainsi que par des rapports périodiques réguliers, fiables et fournis plus tôt dans la programmation. Un accord avec les États membres et le Parlement européen sur ce changement de cap fondamental du point de vue politique est en bonne progression. Ceci permettra une plus grande responsabilité vis-à-vis du citoyen, tant du point de vue des résultats obtenus que des ressources dépensées.