



Commission  
européenne

## CRÉER UNE BASE DE DONNÉES POUR LA POLITIQUE DE COHÉSION DE L'APRÈS 2020

### *La mise en œuvre des dispositions relatives aux conditions ex-ante lors de la phase de programmation des Fonds ESI*

#### **OBJECTIF GÉNÉRAL**

Cette étude visait essentiellement à évaluer la mise en œuvre des dispositions relatives aux conditions *ex-ante* lors de la période de programmation des Fonds ESI dans les 28 États membres.

#### **MESSAGES CLÉS**

- \* Les conditions *ex-ante* se sont révélées extrêmement pertinentes lors de la période de programmation des Fonds ESI.
- \* Les conditions *ex-ante* générales et thématiques ont permis l'identification et la résolution des obstacles liés aux cadres d'investissement des États membres.
- \* Les entretiens ont révélé que le processus et le dialogue informel avec la Commission ont été jugés utiles, efficaces et bénéfiques dans un grand nombre d'États membres.

#### **FORCES ET FAIBLESSES IDENTIFIÉES**

##### **Forces:**

- \* Le processus a sensibilisé les États membres à l'importance des conditions préalables nécessaires pour améliorer l'efficacité des investissements publics et a permis de remédier aux lacunes.
- \* Les conditions *ex-ante* thématiques, en particulier celles relatives à la spécialisation intelligente, ont permis de pallier les lacunes liées à la coopération et aux rapports entre les acteurs régionaux actifs dans le domaine de l'innovation.
- \* Une coopération renforcée entre les niveaux national et régional au sein des États membres, ainsi qu'entre les États membres et la Commission.
- \* Les améliorations apportées au cadre lors de la période de programmation ont démontré l'utilité du mécanisme. Un nombre significatif de conditions supplémentaires ont été développées et remplies.

##### **Faiblesses:**

- \* Les États membres doivent allouer des ressources supplémentaires compte tenu de l'envergure du processus et de la charge de travail qu'il représente.
- \* Certains États membres ont ressenti une certaine pression de la part de la Commission européenne tout au long du processus. Par ailleurs, les efforts nécessaires à la mise en œuvre des conditions *ex-ante* ont parfois été jugés considérables, voire disproportionnés.

## OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

### L'étude a réalisé les objectifs spécifiques suivants:

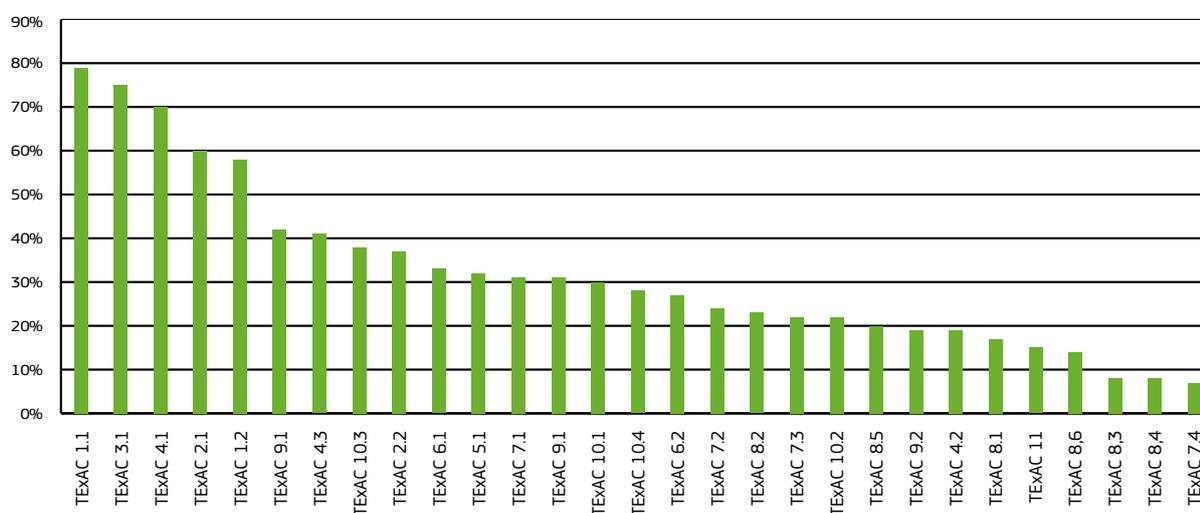
- Analyser le niveau d'intégration des dispositions relatives à l'applicabilité et au respect des conditions *ex-ante* dans le cadre des accords de partenariat (AP) et des programmes opérationnels (PO).
- Évaluer le niveau de mise en œuvre des conditions *ex-ante* lors de la période de programmation.
- Formuler des conclusions sur les forces et faiblesses au regard de la mise en œuvre des dispositions relatives aux conditions *ex-ante* lors de la période de programmation, et émettre des conclusions préliminaires quant à la pertinence de ce nouvel élément du cadre juridique.

## PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

### Les conditions *ex-ante* se sont révélées extrêmement pertinentes lors de la période de programmation des Fonds ESI.

Toutes les conditions *ex-ante* générales et thématiques ont été considérées applicables dans tous les États membres. Les conditions *ex-ante* thématiques relatives à la spécialisation intelligente (1.1), au «Small Business Act» (3.1) et à l'efficacité énergétique (4.1) ont été jugées les plus pertinentes (dans plus de 70 % des PO).

### Degré d'application des conditions *ex-ante* thématiques dans le cadre des PO



### Les conditions *ex-ante* générales et thématiques ont permis l'identification et la résolution des obstacles liés aux cadres d'investissement des États membres.

#### ■ Conditions *ex-ante* générales

Les **conditions *ex-ante* générales** relatives aux systèmes statistiques se sont révélées les plus difficiles à appliquer pour remplir les conditions préalables au niveau réglementaire, institutionnel ou stratégique, nécessaires pour garantir une intervention efficace lors de l'élaboration du programme. À l'autre extrémité, les conditions *ex-ante* générales liées à la mise en œuvre des aides d'État ont obtenu les meilleurs taux d'application. Dans les PO présentés par les États membres, l'élaboration d'un plan d'action visant à mettre en place des mesures correctives s'est révélée nécessaire pour un quart des conditions *ex-ante* générales applicables. Les étapes de mise en œuvre et les mesures de renforcement des capacités représentent certaines des activités les plus importantes prévues dans le cadre de ces plans d'action. Les échéances pour la mise en œuvre des mesures variaient, mais la plupart d'entre elles étaient fixées pour la fin 2015. Pour les conditions *ex-ante*

générales relatives aux marchés publics et aux aides d'État, la majorité des plans d'action devaient être mis en œuvre en 2016. Pour la condition *ex-ante* générale n° 7 (systèmes statistiques), certains plans d'action seront exécutés en 2017.

### ■ Conditions *ex-ante* thématiques

**Les conditions *ex-ante* thématiques** liées aux énergies renouvelables (4.3), à la cogénération (4.2) et au travail indépendant (8.2) ont obtenu de bons taux de réalisation, alors que les conditions *ex-ante* thématiques relatives aux infrastructures énergétiques intelligentes (7.4), à la santé (9.3), au plan directeur sur les transports (7.1), à d'autres modes de transport (7.3), et au secteur de l'eau (6.1) ont rencontré davantage de difficultés. Trois États membres (Autriche, Danemark et Irlande) avaient déjà rempli l'ensemble des conditions *ex-ante* thématiques applicables au moment de l'adoption du programme. En règle générale, des mesures correctives ont dû être mises en place après la soumission du PO pour environ 40 % des conditions *ex-ante* thématiques.

La comparaison de l'application des conditions *ex-ante* thématiques par région révèle que la proportion des conditions *ex-ante* thématiques respectées, totalement ou partiellement, a été plus élevée dans les régions plus développées et en transition.

Près de **500 plans d'action différents** visaient à améliorer les conditions-cadres thématiques, **principalement celles liées à la recherche et à l'innovation – spécialisation intelligente (1.1)**. Un nombre significatif de plans d'action ont également été élaborés pour le secteur des déchets (6.2), le transport routier (7.1), les infrastructures de R&I (1.2) et le secteur de l'eau (6.1). 14 États membres ont développé environ 88 % des plans d'action. La plupart des plans d'action (à peu près 80 %) devaient être mis en œuvre **avant la fin de l'année 2015**, même si un grand nombre de ceux liés aux objectifs thématiques en matière d'environnement, de transport, de marché du travail et de renforcement des capacités administratives devaient être exécutés en 2016.

La plus grande variété d'actions concerne les capacités administratives (11), suivies par l'inclusion sociale dans le cadre de l'objectif thématique 9. **Des mesures de mise en œuvre sont nécessaires pour la majorité des conditions et des réformes politiques sont requises pour environ la moitié d'entre elles.** La plupart des réformes juridiques et politiques étaient prévues pour 2015, une échéance qui, semble-t-il, était excessivement ambitieuse.

À la date limite de l'étude (fin juillet 2015), la Commission n'avait suspendu aucun paiement au moment de l'adoption des programmes, étant donné que cela risquait de léser les États membres. Certains cas potentiellement problématiques avaient déjà été résolus.

### ■ Les entretiens ont révélé que le processus et le dialogue informel avec la Commission ont été jugés utiles, efficaces et bénéfiques dans un grand nombre d'États membres.

L'application et l'évaluation des conditions *ex-ante* ont représenté **un processus d'apprentissage pour tous les acteurs impliqués**. Quelques difficultés ont été rencontrées au début, en ce qui concerne la définition des rôles et des responsabilités et la compréhension de la portée et du champ d'application de l'analyse et des informations demandées par la Commission. Les commentaires reçus soulignent un certain nombre d'incohérences initiales à propos de l'approche utilisée et de doutes quant à l'interprétation du projet de règlement de la Commission, ce qui est fréquent lorsqu'un nouvel élément est intégré à la programmation.

D'après le questionnaire en ligne, les autorités de gestion ont considéré que la phase de mise en conformité du processus d'évaluation des conditions *ex-ante* **s'est révélée plus laborieuse que la phase d'applicabilité**. Malgré quelques difficultés rencontrées lors de l'évaluation des conditions *ex-ante* et certains désaccords quant à la mise en conformité, aucun différend majeur – à quelques exceptions près – n'est apparu entre la Commission et les États membres/autorités de gestion en ce qui concerne l'applicabilité des conditions *ex-ante*. La plupart des problèmes ont été résolus grâce aux informations complémentaires fournies par les États membres/autorités de gestion.

Globalement, un grand nombre d'États membres ont souligné le caractère ambitieux **de la réforme stratégique nécessaire à l'application des conditions *ex-ante* et dans le cadre de leur coopération avec la Commission européenne**. Les autorités de gestion estiment que la communication avec la Commission, bien que chronophage, a eu un impact positif. Près de 48 % des répondants ont jugé le dialogue informel «très utile».

**Même si le processus a été considéré comme étant très lent, de meilleurs résultats auraient pu être obtenus si les délais avaient été plus longs.** Les entretiens avec les États membres indiquent que, faute de temps pour satisfaire aux conditions *ex-ante*, l'importance d'élaborer des stratégies et politiques publiques solides n'a pas été comprise, ni gérée de manière adéquate en termes de transparence et de partenariat, ce qui pourrait nuire à la qualité des stratégies mises en place.

**Dans les États membres, une grande diversité d'autorités publiques sont chargées de remplir les conditions *ex-ante* thématiques.** La plupart des États membres ont mis en place un processus coordonné au niveau central. Au vu des réponses aux questionnaires, les agences et gouvernements nationaux ont fait preuve d'un engagement fort. Dans une certaine mesure, les autorités régionales sont davantage impliquées dans les plans d'action de mise en œuvre des conditions *ex-ante* thématiques, en particulier en ce qui concerne les critères liés au renforcement des capacités et aux systèmes de suivi. Les États membres ont également souligné des problèmes de coordination entre les niveaux régional et national, dans les pays disposant d'un grand nombre de PO (par exemple, la France, la Grèce et l'Italie).

**Plus de la moitié des répondants pensaient qu'un mécanisme relatif aux conditions *ex-ante* contribuerait à des investissements publics plus efficaces.** Toutefois, environ un cinquième des personnes interrogées considèrent qu'il n'y a pas eu d'amélioration significative de l'efficacité et de l'efficience, sauf pour la stratégie sur l'innovation. Certains pays, y compris de nombreux États membres de l'UE-15, estiment que le processus s'est révélé moins fructueux que prévu, même s'ils comprennent la logique sous-jacente.

**Les documents d'orientation fournis par la Commission ont été jugés précieux.** Cependant, compte tenu des différentes approches en matière de programmation, les États membres ne les ont pas appliqués de la même manière, ce qui a conduit à des différences dans la mise en œuvre. La publication tardive des documents d'orientation a également entraîné des retards, de la frustration et une duplication du travail dans de nombreux États membres, en particulier les pays qui figuraient parmi les premiers à élaborer leur AP et leurs PO.

## APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

### L'étude se fonde sur:

- ▶ un examen documentaire de 28 AP et 216 PO financés dans le cadre du Fonds européen de développement régional et du Fonds de cohésion, y compris les programmes plurifonds cofinancés par le FSE. L'analyse reflète la situation à la fin du mois de juillet 2015 (13 PO présentés n'avaient pas encore été approuvés à cette date);
- ▶ 98 réponses soumises via un questionnaire en ligne envoyé à l'ensemble des États membres et des autorités de gestion;
- ▶ 58 entretiens avec les principaux acteurs concernés aux niveaux national et européen.

### Pour en savoir plus:

Étude complète: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/how/studies\\_integration/impl\\_pf\\_esif\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/studies_integration/impl_pf_esif_report_en.pdf)

En savoir plus sur la politique de cohésion de l'UE: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr)