



Commission
européenne

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

L'application des nouvelles dispositions lors de la période de programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)

OBJECTIF DE L'ÉTUDE

Cette étude visait essentiellement à évaluer dans quelle mesure les 28 États membres ont eu recours, lors de la période de programmation, aux 19 nouvelles dispositions¹ introduites à la suite de la réforme du cadre juridique des Fonds ESI pour la période 2014-2020.

L'étude a par ailleurs réalisé les objectifs spécifiques suivants:

- Analyser le degré d'intégration des nouvelles dispositions dans le cadre des accords de partenariat (AP) et des programmes opérationnels (PO) financés au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER) et du Fonds de cohésion (FC), y compris les programmes plurifonds, ainsi que des programmes de coopération territoriale européenne (CTE) soutenus par le FEDER.
- Évaluer l'application des nouvelles dispositions lors de la période de programmation.
- Formuler des conclusions sur les forces et faiblesses relatives à l'application des nouvelles dispositions lors de la période de programmation, ainsi que des conclusions préliminaires sur leur pertinence.

MESSAGES CLÉS / PRINCIPALES CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

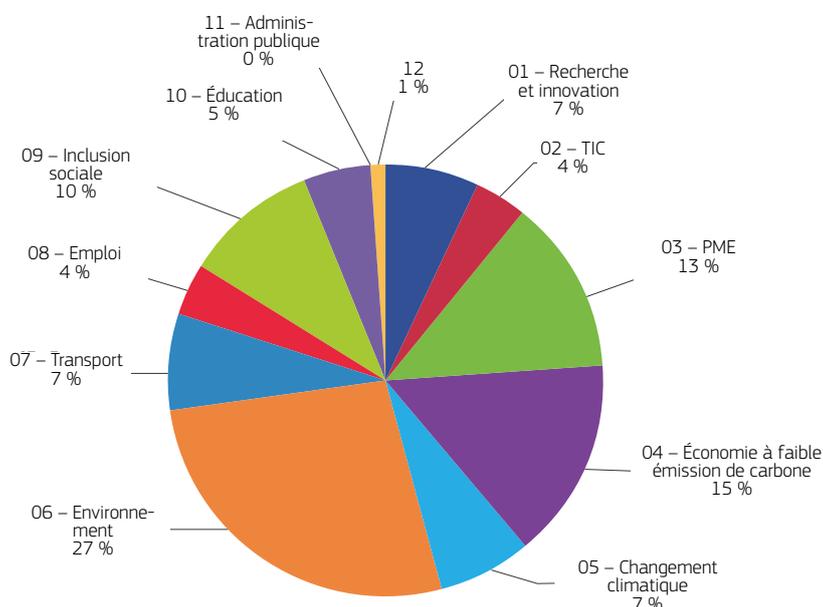
MESSAGES CLÉS

- * Les priorités des AP et des programmes de la politique de cohésion s'inscrivent dans le cadre des priorités de la stratégie Europe 2020.
- * Le FEDER et le FC se concentrent essentiellement sur les principaux objectifs thématiques.
- * L'orientation sur les résultats a modifié l'approche vis-à-vis de la programmation.
- * Une grande partie des programmes de la politique de cohésion, à savoir 40 % du budget, est mise en œuvre par le biais d'axes prioritaires combinés.
- * Le nouveau cadre réglementaire encourage le recours aux instruments financiers dans de nombreux domaines politiques.
- * Les principes horizontaux de développement durable, d'inclusion sociale et de non-discrimination ont été inclus dans la majorité des programmes.
- * Les programmes ont porté une attention particulière à l'approche territoriale.
- * Les États membres ont porté une attention particulière à la coordination des fonds et des politiques entre les Fonds ESI, d'autres fonds européens et nationaux et la Banque européenne d'investissement (BEI).
- * Les nouvelles normes relatives à l'évaluation des lacunes et à la préparation des plans d'action visant à renforcer les capacités administratives des autorités et des bénéficiaires ont été appliquées.
- * En ce qui concerne l'e-cohésion, une analyse des données des AP révèle des progrès manifestes dans tous les États membres et tout au long du cycle du programme.

(¹) Les dix-neuf dispositions analysées sont: 1) programmation stratégique; 2) concentration thématique; 3) définition d'axes prioritaires; 4) orientation sur les résultats (logique d'intervention); 5) utilisation des instruments financiers; 6) utilisation des grands projets; 7) taux de cofinancement; approches intégrées au développement territorial, notamment 8) analyse des défis territoriaux; 9) développement local participatif (CLLD); 10) investissements territoriaux intégrés (ITI); 11) actions en faveur d'un développement urbain durable (SUD); 12) stratégies macro-régionales et relatives aux bassins maritimes; 13) besoins spécifiques des régions les plus touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale; 14) régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques; 15) coordination entre les Fonds ESI et d'autres instruments financiers, ainsi qu'avec la BEI; 16) renforcement des capacités administratives; 17) actions visant à réduire les charges administratives pesant sur les bénéficiaires; 18) principes horizontaux et objectifs politiques; 19) mise en œuvre efficace des Fonds ESI (e-cohésion).

- ▶ **Les priorités des AP et des programmes de la politique de cohésion s'inscrivent dans le cadre des priorités de la stratégie Europe 2020.** 43 % des programmes représentant 58 % du budget de la politique de cohésion mentionnent explicitement les objectifs principaux de la stratégie ou les recommandations par pays. Les programmes dans le domaine de la recherche et de l'innovation et de l'économie à faible émission de carbone font davantage mention à la stratégie Europe 2020.
- ▶ **Le FEDER et le FC se concentrent essentiellement sur les principaux objectifs thématiques.** En tout, 56 % du budget du FEDER a été alloué à trois objectifs thématiques ayant reçu le niveau de financement le plus élevé: OT 1 – recherche et innovation (22 %); OT 3 – compétitivité des PME (17 %); et OT 4 – économie à faible émission de carbone (17 %). Les allocations au titre du FC concernent principalement l'OT 7 (infrastructures de transport et de réseaux) et l'OT 6 (environnement), conformément aux objectifs du FC. L'approche «à la carte» quant aux objectifs thématiques et aux priorités d'investissement a permis une plus grande transparence en matière d'allocation et de programmation, ainsi qu'une acceptation plus large de l'analyse et de l'examen approfondi des programmes.
- ▶ **L'orientation sur les résultats a modifié l'approche vis-à-vis de la programmation.** Les autorités de gestion ont été encouragées à prendre en compte la hiérarchie des objectifs et l'évaluation des résultats lors de la conception des programmes. En règle générale, la définition des résultats et des objectifs spécifiques dans le cadre des PO a été cohérente par rapport aux priorités d'investissement. Les PO ont formulé un grand nombre (plusieurs centaines) de catégories d'objectifs spécifiques, de résultats escomptés, d'actions et de critères de sélection. Le passage d'une programmation fondée sur l'action à une approche orientée sur les résultats s'est révélé particulièrement délicat pour les autorités de gestion. Le défi principal a porté sur l'identification des indicateurs de résultat. Cette question a été longuement discutée avec la Commission lors des négociations sur les programmes. Toutefois, dans l'ensemble, l'étude a jugé que les objectifs et les résultats escomptés des programmes ont été bien définis.
- ▶ **Une grande partie des programmes de la politique de cohésion, à savoir 40 % du budget, est mise en œuvre par le biais d'axes prioritaires combinés.** Ils représentent 51 % du budget du FEDER, 42 % du Fonds social européen (FSE) (dans le cadre de programmes cofinancés avec le FEDER) et 21 % du FC. Les axes prioritaires combinés les plus fréquents couvrent différentes catégories de régions (18 % des axes prioritaires) ou des objectifs thématiques multiples (14 %); l'axe prioritaire plurifonds était moins fréquent. Les objectifs thématiques qui ont été le plus souvent mis en œuvre par le biais des axes prioritaires combinés sont l'OT 6 (environnement), l'OT 4 (économie à faible émission de carbone) et l'OT 3 (PME). L'utilisation des axes prioritaires combinés a rendu la structure des programmes plus compliquée et risque dès lors de nuire à la clarté de la logique d'intervention. L'utilisation des axes prioritaires combinés n'a été que peu, voire pas motivée.

Axes prioritaires combinés par objectif thématique, en % du total



- ▶ **Le nouveau cadre juridique encourage le recours aux instruments financiers dans de nombreux domaines politiques.** Les données des programmes révèlent que 24 États membres ont prévu d'utiliser les instruments financiers dans le cadre d'au moins neuf objectifs thématiques, voire de l'ensemble des 11 objectifs thématiques. Les PO montrent que l'utilisation prévue des instruments financiers représenterait 9,5 %, 2,7 % et 1,3 % des allocations couvertes par l'étude au titre du FEDER, du FC et du FSE, respectivement. D'après les programmes concernés et les évaluations *ex-ante*, le recours à des instruments financiers se justifie le plus souvent par la volonté de promouvoir des projets potentiellement rentables dont les besoins en financement ne sont pas satisfaits par le marché, et de compléter les fonds disponibles pour les subventions.
- ▶ **Les principes horizontaux de développement durable, d'inclusion sociale et de non-discrimination ont été inclus dans la grande majorité des programmes** (80-90 % des programmes), alors que l'accessibilité, le changement climatique et la démographie semblent avoir suscité moins d'intérêt. L'intégration constitue la méthode la plus répandue pour promouvoir les principes horizontaux. Elle est mentionnée dans près de deux tiers des AP et des programmes.
- ▶ **Les programmes ont porté une attention particulière à l'approche territoriale.** Le questionnaire révèle que 60 % des programmes répondaient en premier lieu à des besoins régionaux et locaux, et que seulement 11 % ne les prenaient pas en compte. Tous les États membres ont identifié, d'une part, les territoires où la mise en œuvre d'approches territoriales intégrées était nécessaire et, d'autre part, les défis spécifiques et les besoins en développement qui devaient être traités dans le cadre d'instruments territoriaux. Les instruments utilisés incluent :
 - **les investissements territoriaux intégrés (ITI)**, auxquels 14,8 milliards d'EUR ont été alloués au titre des fonds de la politique de cohésion, dont 87 % est issu du FEDER;
 - **le développement urbain durable (SUD), doté d'une enveloppe totale de** 15,5 milliards d'EUR, dont 93 % provient du FEDER; environ la moitié est déboursée par le biais d'ITI;
 - **le développement local participatif (CLLD)**, qui a reçu une allocation de 1,5 milliard d'EUR (indépendamment des fonds attribués au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP))², dont 81 % provient du FEDER.

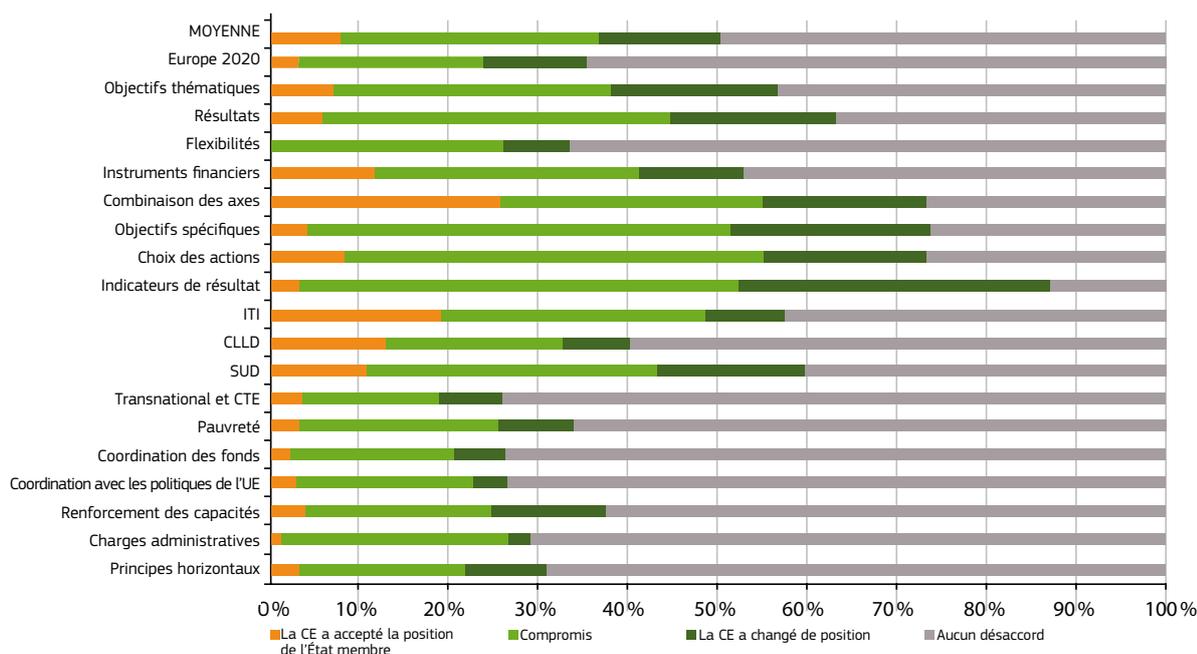
Les arguments les plus fréquents avancés pour justifier le recours à des instruments territoriaux sont: leur capacité à traiter des besoins et des défis intersectoriels complexes dans un contexte local et la possibilité d'impliquer des acteurs du niveau infranational. En revanche, quelques répondants ont souligné le manque de pertinence de ces instruments pour certains programmes (notamment dans le domaine de la R&D, des TIC et des PME) et la complexité de ces nouveaux outils. Un certain nombre d'États membres se montraient plutôt prudents quant à la délégation de certaines responsabilités aux acteurs locaux et infranationaux.
- ▶ **Les États membres ont porté une attention particulière à la coordination des fonds et des politiques entre les Fonds ESI, d'autres fonds européens et nationaux et la BEI.** C'est au sein même des Fonds ESI que la coordination a été la plus forte, suivis par d'autres instruments de l'UE, tels que Horizon 2020, LIFE, COSME et CEF, puis par les fonds nationaux et la BEI. En ce qui concerne les méthodes de coordination, les efforts se sont concentrés, d'une part, sur la programmation, en particulier grâce à l'utilisation parallèle des fonds dans le cadre de stratégies conjointes, de programmes plurifonds, etc., et, d'autre part, sur les arrangements institutionnels, tels que la mise en place d'organismes de coordination.
- ▶ **Les nouvelles normes relatives à l'évaluation des lacunes et à l'élaboration des plans d'action visant à renforcer les capacités administratives des autorités et des bénéficiaires ont été appliquées.** Cependant, l'étude a jugé que la qualité des plans d'action était relativement faible. Les autorités responsables des programmes devaient en priorité renforcer leurs capacités dans les domaines de la sélection, du suivi et de l'évaluation des projets, ainsi que du contrôle financier, des marchés publics et des aides d'État. Quant au développement des capacités des bénéficiaires, les besoins principaux concernent l'élaboration des projets, les marchés publics, la gestion financière et le suivi. Parmi les difficultés rencontrées en matière de renforcement des capacités, les autorités ont mentionné la complexité et le caractère extrêmement technique des règles de gestion, en particulier en ce qui concerne les aides d'État et les marchés publics, suivis par les instruments financiers.
- ▶ **Les documents de programmation comprennent une analyse détaillée des charges administratives qui pèsent sur les bénéficiaires de la politique de cohésion et des actions prévues en vue de les réduire.** Une plus large utilisation des options de coûts simplifiés et de l'e-cohésion, la simplification des procédures de demande, de marchés publics et de paiement, ainsi que la diminution des obligations d'archi-

⁽²⁾ Environ 4 milliards d'EUR qui ont été alloués au CLLD au titre du FEADER n'entrent pas dans le cadre de cette étude.

vage figurent parmi les principales actions permettant de diminuer les charges administratives. Néanmoins, les plans visant à alléger les charges administratives étaient peu différenciés.

- ▶ **En ce qui concerne l'e-cohésion, une analyse des données des AP révèle des progrès manifestes dans tous les États membres et tout au long du cycle du programme.** De nouvelles dispositions dans ce domaine prévoient notamment la mise en œuvre d'une norme relative à l'échange électronique d'informations entre les autorités responsables des programmes et les bénéficiaires. En effet, une gestion entièrement électronique et un accès électronique des bénéficiaires aux systèmes de gestion informatique sont envisagés dans l'ensemble de l'UE. Conformément aux lignes directrices de la Commission relatives à l'e-cohésion, des mesures visant à intégrer d'autres systèmes informatiques nationaux et à éliminer le support papier sont également prévues.
- ▶ **L'étude a par ailleurs porté sur le processus de programmation. Le dialogue informel entre la Commission et les autorités de gestion s'est révélé déterminant à ce niveau.** Les divergences les plus importantes entre la Commission et les autorités de gestion ont été observées dans les domaines suivants: indicateurs de résultat, objectifs spécifiques, choix des actions à soutenir et utilisation des axes prioritaires combinés. Dans la plupart des cas, des compromis ont été trouvés.

Impact des échanges avec la Commission sur les négociations des AP et des PO



APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

L'étude se fonde sur:

- ▶ un examen documentaire des 28 AP et 292 programmes financés dans le cadre du FEDER et du Fonds de cohésion, y compris 75 programmes CTE et 92 programmes plurifonds cofinancés par le FSE;
- ▶ un questionnaire en ligne auquel a participé un nombre significatif d'autorités de gestion: 292 questionnaires ont été envoyés aux autorités de gestion, dont 51 % ont été remplis par les autorités issues de 26 États membres;
- ▶ 41 entretiens avec des représentants des programmes issus de 26 États membres.

Pour en savoir plus:

Étude complète: 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