



THE USE OF NEW PROVISIONS DURING THE PROGRAMMING PHASE OF THE EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS

EXECUTIVE SUMMARY

FWC Assignment Nr 2014CE16BAT061

EUROPEAN COMMISSION

Directorate-General for Regional and Urban Policy
Directorate DGA1 — Policy, Performance and Compliance
Unit DGA1.01 — Policy Development, Strategic management and Relations with the Council

Contact: Mr. Peter Berkowitz

E-mail: REGIO-DGA1.01-HEAD-OF-UNIT@ec.europa.eu

*European Commission
B-1049 Brussels*

THE USE OF NEW PROVISIONS DURING THE PROGRAMMING PHASE OF THE EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS

EXECUTIVE SUMMARY

***Europe Direct is a service to help you find answers
to your questions about the European Union.***

Freephone number (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

LEGAL NOTICE

This document has been prepared for the European Commission however it reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

This document was written and edited by Heil Péter and Tétényi Tamás, using information processed and provided by

Colm McClements, Damjan Kavaš, Dessislava Kovatcheva, Dimitra Ionnau, Eila Heikkila, Elena Grammatikova, George Dimos, Hakan Ottoson, Hrvoje Dolenc, Jean-Claude Ebel, Jean-Paul Delattre, Jekaterina Šarmavičienė, Jorge Sánchez-Cruzado Ramírez, Kadri Kuusk, Luis Madureira Pires, Mariusz Frankiewicz, Mart Nugteren, Michael Burisch, Mike Danson, Miklós Losoncz, Oto Potluka, Pavel Lucian, Pavol Weiss, Piotr Stronkowski, Radnai György, Richard W L Crofts, Roland Blomeyer, Sandra Spule, Tomasz Klimczak, Valér Jobbágy, Zoltán Teiszler.

The authors express their gratitude to those who responded to the web-surveys and made themselves available for interviews. The authors are also grateful for the very helpful insights from the Commission staff and particularly to Peter Berkowitz, Mélanie Villiers, Eveline Petrat, Jerzy Pienkowski, Caterina Eempio, Joëlle Salmon, Vitor Nogueira, Tessa Van Blaricum and to other members of the Steering Group.

More information on the European Union is available on the Internet (<http://www.europa.eu>).

Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016

ISBN 978-92-79-60826-1

doi: 10.2776/857722

© European Union, 2016

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

ABSTRACT

The analysis of all the 28 Partnership Agreements and of 292 operational and co-operation programmes for the 2014-2020 period financed by the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the European Social Fund, completed with a survey of managing authorities and interviews at European, national and regional levels, revealed that the new regulatory framework has significantly altered the Member States' approach to programming.

The new provisions required programmers to link strategic thinking and result-based management, and relate strategic thinking with the objectives and the means of the Europe 2020 strategy.

The new programming approach succeeded to make the strategy behind the allocation of resources, the links between means and results more specific and transparent than before. However, the presentation of programmes became rather complicated. The wide range of needs addressed suggests an apparent demand for integrated territorial approach. At the same time, the scope for applying the integrated instruments in all sectors and types of areas has not yet been exhausted.

Implementation-related new provisions were among the less controversial elements of the nineteen new provisions analyzed, and in general, Member States did comply with new requirements in this area. This provides a good basis for further developing implementation capacity.

EXECUTIVE SUMMARY

The Task

This report summarises the results of a **study** undertaken, between October 2014 and February 2016, for the European Commission's services (Directorate General for Regional and Urban Policy - DG REGIO, also involving DG EMPL and DG AGRI). Its mission was to examine the integration of a **set of 19 new provisions** of the reformed legal framework **for Cohesion Policy** in the programming phase for 2014-2020.

The study follows up on the outcomes of the **comprehensive reform debate** on Cohesion Policy conducted since 2008. As a result of the debate, while keeping the policy's original treaty mandate – to strengthen the EU's **economic, social and territorial cohesion**, as well as reducing disparities between regions, and the backwardness of the least favoured territories – Cohesion Policy has been established as the EU's main investment policy to support the achievement of European objectives, as described in the **Europe 2020 strategy** for smart, sustainable and inclusive growth.

The new provisions, the uptake of which has been assessed, can be grouped into three categories:

- Provisions related to the **contents of the programming documents and their result-orientation**, including links to Europe 2020 strategy, thematic concentration, building priority axes in programmes, the intervention logic and results, planned use of financial instruments, co-financing rates and major projects, as well as horizontal principles.
- New, integrated approaches to **territorial development** including the use of new Cohesion Policy instruments of integrated territorial investments (ITIs), community-led local development (CLLD) and sustainable urban development (SUD). In addition, the study analysed the priorities of European territorial co-operation and macro-regional strategies, as well as specific approaches towards regions affected by poverty and with permanent geographic or demographic handicaps;
- New rules regarding the **efficiency of programme management**: co-ordination of ESI Funds with other European and national funding instruments; e strengthening of capacities of programme authorities and beneficiaries, reduction of the administrative burden, and the use of electronic government solutions in cohesion policy.

The study covered the **analysis of all 28 Partnership Agreements and 292 Programmes**, financed by the ERDF and the Cohesion Fund, including 75 European territorial co-operation programmes as well as 92 multi-fund operational programmes co-financed by the European Social Fund. Of these, 245 were adopted by the study's cut-off date, the remaining ones were processed in their latest available version. Beyond documentary analysis, the work has also covered the **assessment of the**

programming process (through a web-survey involving a representative number of Managing Authorities and interviews at European, national and/or regional levels).¹

The study has been monitored by a steering group composed of members from different Commission services. The draft final report has been shared with Member States and takes account of comments made in this context.

The findings will **feed into the Commission's assessment** of the outcome of programming negotiations and into further reflections on the future of the policy.

General observations

The study shows that the new provisions have significantly **altered the approach to programming**. Most prominently, **the focus on results** has required programmers to link strategic thinking, result-based management and place-based policy making. Programmers were encouraged to think in terms of a hierarchy of objectives and measuring results. The new regulations relate strategic thinking with the objectives and the means (i.e. the Country-Specific Recommendations - CSRs) of the Europe 2020 strategy in line with territorial needs. Elements of result-based management appear in the compulsory definition of the specific objectives as results to which the investment priorities contribute, and they are also present in the consistent requirements of defining and using indicators and the performance framework. Place-based policy is apparent – *inter alia*² – in the provisions of the integrated approach to territorial development.

In view of the above, the structure of programming documents has also been substantially changed for 2014-2020. The new programming approach makes the **strategy** behind the allocation of resources more specific, **more transparent** and provides a consistent structure. The links between means (priority axes, investment categories and actions) on the one hand, and results on the other, are more specific than before. Priority axes and investment priorities play a parallel role here, but it is only the priority axes that have clearly identified financial allocations. On the other hand, the presentation of programmes became **rather complicated**, due to multi-priority and multi-region axes. It remains to be seen whether in practice this makes the contribution of Cohesion Policy to Union priorities more evident and better measurable.

1 – Provisions related to the contents of programming documents and the focus on results

Strategic programming and link with Europe 2020 strategy. The study found **considerable alignment** between the priorities of Partnership Agreements and Cohesion Policy programmes on the one hand, and the priorities of the Europe 2020 strategy on the other. **Explicit references to Europe 2020** strategy headline targets or

¹ For this purpose, 292 survey questionnaires were sent out to Managing Authorities, of which 51% were returned in a completed form. Overall, authorities from 26 MS responded, EE and LT authorities did not (See also Annex **Error! Reference source not found.**). Also, 41 interviews were conducted, covering all MS except HU and CY where no partners were available

² The place-based approach also results from the overall intervention logic of the programmes, which are not only designed to reflect EU strategies but also territorial needs.

country-specific recommendations were **included in 43% of programmes representing 58% of Cohesion Policy budget**. The highest number of explicit references to Europe 2020 was found in the programmes the field of research and innovation and low carbon economy. In Partnership Agreements, the number of references to Europe 2020 is higher than the number of references to other strategic documents, Operational and co-operation programmes are more policy-oriented and include references both to Europe 2020 strategy and to other European and national policy documents, national reform programmes, national and regional strategies. Regional strategies were the most frequent starting points for programming, followed by national strategies and European policies.

Thematic concentration. The results of the study show a **substantial degree of concentration** of ERDF and the Cohesion Fund on thematic objectives. Altogether, 56% of ERDF budget was allocated to three thematic objectives which received the highest funding:

- TO 1 strengthening research, technological development and innovation (22%);
- TO 3 enhancing the competitiveness of SMEs (17%);
- TO 4 supporting the shift towards a low-carbon economy (17%).

In line with its Treaty objectives, Cohesion Fund allocations are strongly concentrated on TO 7 (transport and network infrastructures) and TO 6 (environment).

The allocations of more developed regions are focused, first of all, on research and innovation, followed by SME support and low carbon economy. Less developed regions allocated the highest amounts of their ERDF and CF funding to four thematic objectives: research and innovation, network infrastructure, SME support and low carbon economy.

Overall, the “menu approach” of thematic objectives and investment priorities made allocation and programming more transparent and programmes more apt to analysis and scrutiny. Thematic concentration received more attention during programming, concentration requirements were several times exceeded, channelling more funds to investment fields central to the Europe 2020 strategy.

Result orientation. The definitions of **results and specific objectives** used in the programmes were mostly consistent with investment priorities. The results were also rather well defined in terms of methodology: only 1% of the references can be considered as problematic (i.e. not reflecting genuine results or specific objectives). On the other hand, the definitions of actions and selection criteria were in many cases too broadly defined. OPs used a broad range (several hundred types) of specific objectives, expected results, actions and selection principles. However, they used these types in a rather concentrated manner: one quarter of them account for three quarters of the references. Interestingly, as survey results show, the dialogue with partners appears to have focussed on the definition of actions. Conversely, the dialogue with the EC was, apparently centred on improving the overall level of the intervention logic (objectives and results). Overall, the transition from action-based programming to a result-based one seems to have proved challenging for Member States; the major challenge was, in particular, the identification of result indicators.

Building of priority axes. Half of the ERDF budget, 41% of ESF funding (in programmes jointly financed with ERDF) and 21% of the Cohesion Fund are disbursed through **combined priority axes**. Under the Investment for Growth and Jobs goal,

complex priority axes represent 29% of the total number of 1.283 priority axes representing 43% of its budget. Among them, only fifteen priority axes combine ESF and ERDF funding, giving a prevailing picture of mono-fund approach at priority axes level in the new programming period.³ More frequently, combined priority axes covered different categories of regions (8% of priority axes) or multiple thematic objectives (14%). Under the ETC goal, combined options only represent 11% of the priority axes. In many cases, the Commission considered that further justification for the combination axes was needed as this risked undermining the clarity of the intervention logic. Still, the alternative of using integrated territorial instruments instead of such axes was – as survey results show – in general not considered by Member States as an appropriate substitution.

Financial instruments. The new regulatory framework supports the use of financial instruments (FI) in multiple policy areas. As programme data show, financial instruments are indeed planned to be used under at least nine, and possibly under all eleven thematic objectives. With the exception of only four Member States, all EU countries stated their intention to make use of such instruments. According to the OPs, financial instruments will account for 9.5% of the ERDF, 2.7% of the Cohesion Fund and 1.3% of the ESF allocations included in multifund programmes covered by the study. The average allocation to FIs is 7.2%⁴. This compares to 5% of ERDF allocation to FI in the previous period. More than half of support through financial instruments is to be provided in the form of loans and equivalent instruments, and one quarter through support to venture capital and equity. The most frequent justification for using financial instruments, according to the relevant programmes and ex-ante evaluations, was to support potentially profitable projects with financing needs not met by the market, and to complement the funds available for grants. Speeding up the deployment of EU assistance, and increasing the number of enterprises (or other project beneficiaries) benefitting from refundable assistance, were also the reasons behind the use of financial instruments. Overall, the new provisions on financial instruments enjoyed a cautious reception by Member States – despite the possibility of reaching higher leverage of EU funds.

Major projects. They are planned across almost all thematic objectives, but their use is fairly concentrated on one or two investment priorities for each thematic objective, except for promoting sustainable transport and removing bottlenecks in key network infrastructures that relies heavily on major projects in most investment priorities. 13% of the planned projects are phased ones, continuations of those having successfully implemented their first phase in the previous programming period. The phasing of major projects should contribute to the launch of operational programmes for 2014-2020.

Use of co-financing rates. Data show that there is variation in the co-financing rates especially in more developed regions, transition regions, EU-15 Member States and co-operation programmes. At the same time, the Cohesion Fund and EU-13 programmes mostly apply maximum rates. Altogether, one third of the programmes foresee to use

³ Only 8% of the total of ERDF+ESF+CF allocations of the programmes analysed correspond to multifund priority axes. The share of ESF allocations in ESF multifund priority axes is only 6,5% of the total ESF allocations to these programmes.

⁴ These figures reflect the intentions of use of financial instruments, based on the the contents of the programmes. The actual uptake of FI will depend, inter alia, on the results of mandatory ex ante assessments.

modulation. In almost two-thirds of these cases the reason is the importance of the priority axis for the delivery of the Europe 2020 strategy.

Horizontal principles. They received lot of attention in the programming documents. In particular, horizontal principles of sustainable development, social inclusion and non-discrimination principles have been included in the highest number of programmes (in 80-90% of programmes), while accessibility, climate change and demography seem to receive comparatively less attention. Mainstreaming is the most popular method to promote horizontal principles, mentioned in about 2/3 of PAs and programmes.

2 – Integrated approach to territorial development

Integrated approaches enable the **combination of resources** from different funds and can reinforce the **territorial dimension** of Cohesion Policy.

As data show, the **territorial approach has received considerable attention** in programmes. Every Member State has identified territories where integrated territorial approaches needed to be applied, as well as specific challenges and development needs that are to be addressed by territorial instruments. Sixty percent of the managing authorities reported that their programme was primarily responding to regional and local needs, and only 11% said that it did not consider them. Purely sectoral OPs are therefore rare. In over 70% of the cases the territorial analysis was also prepared at the local level, reflecting a strong bottom-up element. In financial terms:

- Altogether 20 MS (94 programmes, including 2 ETC programmes) are using **integrated territorial investments (ITI)**. The amount allocated to ITI is € 14.77 billion, with 68% going to urban ITIs, and 87% coming from the ERDF.
- The total amount allocated to **sustainable urban development (SUD)** is € 15.47 billion. 14,2 billion (92,5%) of the total amount for SUD is to be financed by the ERDF and 1,27 billion (7,5%) by the ESF (in multi-fund programmes). About half of that amount is delivered through ITIs.
- The allocations to **community-led local development (CLLD)** – from the Cohesion Policy funds, not counting EAFRD or EMFF, is € 1.496 billion. The share of ERDF and ESF from this amount is 81% and 19%, respectively. This corresponds to around 0.6% of the ERDF budget and only 0.43% of the total Cohesion Policy budget for the 28 Member States.

This means that, at EU level, SUD is responsible for ca. 8% of the ERDF, which is almost **50% more than the regulatory requirement**, and € 6.2 billion of ERDF and ESF (included in multi-fund programmes) are invested into integrated instruments on a voluntary basis, irrespective of any regulatory obligation. Given that ITI was not compulsory, and there was no additional financial incentive – e.g. for using a specific priority axis - the amount invested into it is also considerable.

Compared to the other two new territorial instruments, the investment in CLLD seems rather low – even though CLLD had a precursor and there also was an extra financial incentive to use CLLD – if a specific priority axis was designed. Its use is also rather concentrated: the top 3 countries are responsible for almost half of the funds for CLLD. The 13 priority axes entirely dedicated to CLLD account for 65% of the allocated resources. Both facts suggest that the expansion of CLLD stays rather limited in cohesion

policy funds. (At the same time ca. € 4 bn were allocated to CLLD from EAFRD, which is not included in the numbers above.)

The **arguments** motivating Member States for or against the use of territorial instruments were explored both through the survey and interviews. On the **positive** side the most frequently mentioned aspects were their ability to address complex, cross-sectoral challenges and needs in a territorial context, and the possibility to involve stakeholders from the sub-national level. Those who decided **against** them claimed that they were not appropriate to their programmes – e.g. because they targeted objectives that were served by predominantly sectoral policies (especially TOs on R&D, ITC and SME development). Some respondents also perceived the new tools as being complicated.⁵ Further reservations, in case of Member States with limited EU allocations were related to a perceived danger of “dispersing” scarce resources into smaller programmes.

As regards the integrated nature of interventions under these instruments programme data reflect that:

- ITIs and SUD are **focused mainly on urban areas**, followed by urban-rural and rural areas. CLLD in turn is most present in **rural areas**, and fisheries areas. At the same time, in almost 50% of programmes where CLLD has been selected it will be available to urban areas as well. Areas with permanent natural handicaps, or those affected by poverty or with sizeable vulnerable groups, are less emphasised.
- In terms of needs to be addressed and actions planned, both integrated instruments in general, as well as CLLD in particular, focus on **SME development, employment, social inclusion and the environment**. For ITI and SUD, the list of priority investment areas includes also connectivity, research & development, and education. For CLLD, natural and cultural heritage, education and urban-rural linkages are also important⁶.

The above suggests that under all three territorially integrated instruments there is a wide range of needs to be addressed, which suggests a demand for **integrated approach**. At the same time, the scope for applying the integrated instruments in all sectors and types of areas has not yet been exhausted.

In addition, the study found that:

- Areas for **European territorial co-operation** have been identified in programming documents, with environmental protection, transport, SME as well as research and development selected most frequently as priorities. Programmes contain also many references to macro-regional and sea-basin strategies – among them mainly to the Strategy for the Baltic Sea Region and the Danube Strategy. Nevertheless, due to procedural differences⁷, synergies between mainstream OPs and ETC, as well as ESIF

⁵ Note: Opinions on this point are divided in Member States. Around half of the managing authorities of those programmes where the territorial instruments *are* used, did not report any major difficulty in deploying them.

⁶ For details, please refer to sections **Error! Reference source not found.** and **Error! Reference source not found.** of the study

⁷ The programming schedules for the “mainstream” OPs and those for territorial co-operation differed. Macro-regional and sea-basin strategies are drafted in a process separate from cohesion policy programming. A co-

THE USE OF NEW PROVISIONS DURING THE PROGRAMMING PHASE
OF THE EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS

programmes and macro-regional and sea-basin strategies proved difficult to achieve in the programming process. There are question marks reported by interview partners to what extent "mainstream programmes" will in practice be able to contribute to transnational co-operation and macro-regional strategies. In this area therefore, good co-ordination during implementation will be of particular importance.

- Specific integrated approaches towards **poor regions and vulnerable groups** appear in slightly more than half of the Member States. The most frequent types of territories among poor regions are those with socially marginalised communities, urban-rural areas, and areas with permanent geographical or demographic handicaps. The social groups to be most frequently targeted in ERDF/ CF programmes (including multi-fund OPs) are the unemployed, the young, disabled people and minorities. The range of planned actions reflects a rather sectoral approach. Human services, such as employment, education and social and antidiscrimination policy are at the top of Member States' intervention lists, other policy areas necessary for a more integrated approach (e.g.: SME promotion) are less present. During the negotiations, DG Employment was pushing for a target-group-based approach when addressing the needs of the poor. On this point though, there was resistance from some Member States preferring a territorially based approach.⁸
- The regions with **permanent geographical handicaps** are generally identified in PAs and OPs, although the number of OPs addressing those regions is rather low. On the other hand, there is coherence between needs identified and actions planned, and planned actions cover a wide range of policy areas, which suggests an integrated approach. Overall, there were very few difficulties mentioned by Member States in the application of the provisions targeted at regions with permanent handicaps. This is most likely thanks to the considerable experience countries concerned have already accumulated. The main issue which hinders implementation according to MAs is apparently the lack of accurate data and indicators specific to these areas.

Overall, with respect to the above three points, it appears that in certain cases not all relevant objectives, regions and target groups are addressed by Member States, and, even where these specific territorial aspects appear, programmes do not contain specific (financial) commitments. This may be related to methodological problems (e.g. in programming ETC), the scarcity of resources – e.g. in more developed Member States, where funding has to be concentrated on an even more limited number of areas – or the perception that a problem – e.g. poverty – is not territorially defined. In any case, the implementation of programme elements related to territorial co-operation and macro-regional strategies, regions affected by poverty, vulnerable groups and areas with permanent handicaps, should be closely monitored.

financing by ESIF to such strategies is not a priori guaranteed by regulatory provisions (see also Chapter **Error! Reference source not found.**).

⁸ See section **Error! Reference source not found.** of the study

Another important aspect in relation to integrated territorial approaches is the **sharing of tasks** between the programme authorities and beneficiaries of assistance at regional and local levels. For all instruments, it appears that the willingness of programme authorities to delegate functions – unless it's compulsory, as in the case of SUD – is limited.

The key **challenges** (difficulties) related to territorial instruments are, apparently, **related to programming**: establishing a coherent framework for addressing different kinds of territorial challenges, reconciling with each other territorial approaches and sectoral policies, and the preparation of good quality territorial development strategies. Difficulties with understanding and applying the regulation – although they did appear in interviews – seem to be secondary.

3 – Expected effectiveness of programme management

New provisions related to management – funds co-ordination; capacity building, the reduction of the burden, horizontal principles or electronic administration – are, again, not entirely “new”. They have been the subject of continuous discussion between the Commission and Member States in recent years. Nevertheless, the programming templates required Member States to provide **substantially more specific details** on these aspects than in previous periods. In general, Member States did comply with these requirements, which provides a good basis for developing implementation capacity. Implementation-related new provisions were among the less controversial elements of the negotiations between the Commission and Member States.

Coordination between the ESI Funds, other funding and EIB: At the level of programming documents, Member States paid considerable attention to the co-ordination of funds and policies. Co-ordination was the strongest among the ESI Funds themselves, followed by other EU instruments like Horizon 2020, LIFE, COSME and CEF, and then national funds and the EIB. As regards methods of co-ordination, the efforts are focused on programming, in particular through a synergetic use of funds via joint strategies, multi-fund programmes etc., as well as on institutional arrangements, such as the use of the co-ordination body in the sense of Art. 123(8). Co-ordination during implementation was mentioned less often, which may indicate some weaknesses. Surveys and interviews confirmed the view that overall co-ordination improved, especially in the programming phase.

Administrative capacity building. New provisions in this field include the requirements to assess gaps in administrative capacities of authorities and beneficiaries and to describe main actions to reinforce administrative capacities. Member States fulfilled these requirements, but the quality of the action plans was assessed in the study as rather weak. The areas in which programme authorities had the most urgent capacity building needs included project selection, monitoring and evaluation (including results-oriented management), as well as financial control, public procurement and state aid. As regards capacity building of beneficiaries, Member States' needs were fairly evenly spread between project generation, public procurement, financial management and monitoring. As regards possible difficulties in capacity building, interviewed authorities cited the complexity and exceedingly technical nature of management rules, especially with respect to state aids and public procurement, followed by financial instruments.

Reducing administrative burden on beneficiaries. Programming documents contain a lot of information regarding the administrative burden on beneficiaries, and planned actions to reduce it. In about half of the cases, this information is based on a detailed needs assessments. The most important actions to reduce the administrative burden include the increased use of simplified cost options and e-cohesion, as well as simplification of application, procurement and payment procedures and a reduction of archiving requirements.

E-cohesion. New provisions in this area include a requirement for electronic exchange of information between programme authorities and beneficiaries. An analysis of data from Partnership Agreements indicates clear progress in all Member States and with respect to all stages of the programme cycle. Full electronic administration and electronic access for beneficiaries to the IT management systems is envisaged all over the EU. Steps towards the integration of other national IT systems and the elimination of the paper trail – as suggested by the EC’s relevant e-cohesion guidelines – are also envisaged.

Overall, Member States are **optimistic** about prospects to improve funds’ management in the new period. Still, the level of detail regarding planned actions in programmes could be deeper. Plans to reduce the administrative burden, for instance, were, in many cases, not based on thorough needs assessments.

The **implementation** of the management-related new provisions will be key for the overall success of the new regulatory framework. It is too early to judge, to what extent Member States’ capacity building plans in the PAs and programmes shall be realised. Continued attention – and co-operation between the Commission and programme authorities, and among programme authorities – will be required especially in the areas of funds co-ordination, and results-oriented management, as synergetic programming alone may not be sufficient to ensure a close co-operation among ESI and other EU funds and may lead to working in silos with losing out on real synergy effects by combined or coordinated investments.⁹

4 - The Negotiation Process

The negotiation process was examined through the survey and the interviews with national EU funds coordinating bodies, managing authorities and the Commission officials.

In about two-thirds of the cases, **the Partnership Agreement and the operational programmes were prepared in parallel.** More frequently it was the Partnership Agreement that provided the strategic framework which programmes followed. In the **ESF** – in some contrast to the ERDF and CF – it was rather the operational programmes where strategic issues were settled. According to interviews, co-ordination on the side of Member States differed according to governance traditions, prevailing policy, as well as administrative capacity. There is no dominant method or approach that could be said to be “typical”. On the Commission’s side, negotiations are reported to have been more

⁹ In this respect, mention should be made of a parallel study commissioned by DG REGIO with regard to the implementation of new provisions on ex ante conditionalities. Such conditionalities are important to ensure that the use of ESIF funds takes place in an appropriate policy, strategic, regulatory and institutional environment.

strongly co-ordinated than in previous planning periods. There was a new matrix structure established between functional and geographical units, which co-operated and discussed the status of programming several times during the negotiations. In general, Commission officials assessed the process as resource intensive, but useful. Reinforced co-ordination within the Commission has also resulted in a more unified approach towards the Member States. These factors have apparently helped the Commission to negotiate effectively, as survey data have demonstrated.

The most frequently mentioned factor that influenced the negotiations overall – as Managing Authorities reported – was the **informal dialogue** with the European Commission. Specifically, it was reported to have had the biggest impact on the definition of specific objectives, the selection of actions and the use of indicators. It was also cited as the most important element of the negotiations and with regard to the co-ordination of funds. The feedback from MAs also underscores the importance of **partnership** with domestic stakeholders, especially in the areas of selecting objectives and actions, the use of Integrated Territorial Investments and Community-led Local Development, as well as efforts to reduce the administrative burden on beneficiaries.

On average, for about half of the issues that were addressed during programming, managing authorities did not report major differences of opinion. Where there was disagreement, in almost two thirds of the cases (29% overall), a compromise solution was found, somewhere “half way” between the negotiating positions of the EU and the Member State. For the remaining open questions, it seems to have been the Commission that has carried the day, twice as often as the Member State. Overall, this would indicate both a general tendency towards flexibility and seeking consensus, as well as a relatively strong position of the EC during the negotiations.

Areas with apparently the **largest initial differences** are the use of indicators, the selection of actions to be supported and the definition of specific objectives, but also the use of combination axes. The areas with the **highest degree of consensus** from the beginning include co-ordination with transnational actions and ETC, and the co-ordination among funds and with EU policies.

The Commission seems to have been the most flexible towards Member State’s proposals with respect to the use of combination axes; as well as the use of Integrated Territorial Instruments and Community-led Local Development. Conversely, Member States needed to adjust their positions above all in relation to the use of indicators, the definition of objectives, and the selection of thematic objectives.

Overall, perhaps most importantly, on the basis of the new regulatory framework, Member States made a **significant step towards reinforcing the result-orientation** of Cohesion Policy, on the basis of the Union’s strategy for smart sustainable and inclusive growth. The actual achievement of results and any future progress into this direction will, of course, depend on the experience from implementation. The study attached contains more details and further **specific conclusions** with respect to each of the 19 new provisions addressed.

RAPPORT DE SYNTHÈSE

La tâche

Ce rapport résume les résultats d'une **étude** réalisée, entre Octobre 2014 et Février 2016, pour les services de la Commission européenne (Direction générale de la politique régionale et urbaine - DG REGIO, et également pour la DG EMPL et de la DG AGRI). Sa mission était d'examiner l'intégration d'un **ensemble de 19 nouvelles dispositions** du cadre juridique réformé **pour la politique de cohésion** dans la phase de programmation pour la période 2014-2020.

L'étude fait suite aux résultats du **débat sur la réforme globale** de la politique de cohésion menée depuis 2008. À la suite de la discussion, tout en gardant le mandat original du traité pour cette politique - visant à renforcer la **cohésion économique, sociale et territoriale** de l'UE, ainsi qu'à réduire les disparités entre les régions et le retard des territoires moins favorisés - la politique de cohésion a été mise en place en tant que la politique d'investissement principal de l'UE pour soutenir la réalisation des objectifs européens, comme décrit dans la **stratégie Europe 2020** pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

Les nouvelles dispositions, l'adoption de ce qui a été évalué, peuvent être regroupées en trois catégories:

- Les dispositions s'appliquaient au **contenu des documents de programmation et de leur orientation vers les résultats**, y compris des liens à la stratégie Europe 2020, la concentration thématique, l'intégration d'axes prioritaires dans les programmes, la logique d'intervention et les résultats, l'utilisation prévue des instruments financiers, les taux de cofinancement et les grands projets, ainsi que les principes horizontaux.
- Des nouvelles approches intégrées de **développement territorial**, y compris l'utilisation de nouveaux instruments de la politique de cohésion concernant les investissements territoriaux intégrés (ITI), le développement local mené par les acteurs locaux (CLLD) et le développement urbain durable (SUD). En outre, l'étude a analysé les priorités de la coopération territoriale européenne et les stratégies macro-régionales, ainsi que des approches spécifiques vers les régions touchées par la pauvreté et des handicaps géographiques ou démographiques permanents;
- Des nouvelles règles relatives à **l'efficacité de la gestion du programme**: coordination des Fonds structurels et d'investissement européens (FSI-ESI) avec d'autres instruments de financement européen et national; renforcement des capacités des autorités responsables des programmes et des bénéficiaires, réduction de la charge administrative, et l'utilisation de solutions de gouvernement électronique dans la politique de cohésion.

L'étude a porté sur l'analyse de l'ensemble des 28 accords de partenariat et de 292 programmes, financés par le FEDER et le Fonds de cohésion, dont 75 programmes européens de coopération territoriale ainsi que 92 programmes opérationnels plurifonds cofinancés par le Fonds social européen. Parmi eux, 245 ont été adoptés avant la date butoir de l'étude, ceux qui restaient ont été traités dans leur dernière version disponible. Au-delà de l'analyse documentaire, le travail comprenait également **l'évaluation du**

processus de programmation (par le biais d'un sondage Web impliquant un nombre représentatif d'autorités de gestion et des interviews aux niveaux européen, national et / ou régional).¹⁰

L'étude a été suivie par un groupe de pilotage composé de membres des différents services de la Commission. Le projet de rapport final a été circulé auprès des États membres et il tient compte des observations faites dans ce contexte.

Les résultats **alimenteront l'évaluation de la Commission** de l'issue des négociations de programmation et d'autres réflexions sur l'avenir de cette politique.

Observations de caractère général

L'étude démontre que les nouvelles dispositions ont sensiblement **modifié l'approche de la programmation**. Tout particulièrement, l'accent sur les résultats exigeait des concepteurs de programmes de lier ensemble la réflexion stratégique, une gestion axée sur les résultats et l'élaboration d'une politique territorialisée. Les concepteurs de programmes ont été sollicités à penser en termes d'une hiérarchie d'objectifs et de résultats à mesurer. Les nouveaux règlements relient la réflexion stratégique avec les objectifs et les moyens (à savoir les Recommandations spécifiques par pays - RSP) de la stratégie Europe 2020 en harmonie avec les besoins territoriaux. Des éléments de la gestion axée sur les résultats apparaissent dans la définition obligatoire des objectifs spécifiques en tant que résultats à atteindre par les priorités d'investissement, et ils sont également présents dans les exigences insistantes pour définir et utiliser des indicateurs et un cadre de performance. La politique territorialisée est perceptible - *inter alia*¹¹ – dans les dispositions de l'approche intégrée du développement territorial.

Compte tenu de ce qui précède, la structure des documents de programmation a également été considérablement modifiée pour 2014-2020. La nouvelle approche de programmation rend la **stratégie** étayant l'allocation des ressources plus spécifique, **plus transparente**, tout en proposant une structure cohérente. Les liens entre les moyens (axes prioritaires, catégories d'investissement et actions) d'une part, et les résultats de l'autre, sont plus spécifiques qu'auparavant. Les axes prioritaires et les priorités d'investissement jouent un rôle parallèle ici, mais c'est seulement les axes prioritaires qui disposent d'allocations financières clairement identifiées. D'un autre côté, la présentation des programmes est devenue **bien compliquée**, en raison des axes pluriprioritaires et plurirégionales. Il reste à voir si, dans la pratique, cette approche rendra la contribution de la politique de cohésion aux priorités de l'Union plus évidente et plus mesurable.

¹⁰A cet effet, 292 questionnaires ont été envoyés aux autorités de gestion, dont 51% ont été retournés dûment remplis. Dans l'ensemble, les autorités de 26 États membres ont répondu, les autorités EE et LT ne l'ont pas fait (Voir aussi l'annexe 4.20). **Error! Reference source not found.** En outre, 41 entrevues ont été menées, dans tous les États membres sauf la Hongrie et Chypre, où il n'y avait pas de partenaires disponibles (Pour une liste complète des interviews voir l'annexe 4.21)

¹¹ L'approche territorialisée résulte également de la logique d'intervention globale des programmes, qui sont non seulement conçus pour refléter les stratégies de l'UE, mais aussi les besoins territoriaux.

1 – Dispositions concernant le contenu des documents de programmation et l'accent mis sur les résultats

Programmation stratégique et le lien avec la stratégie Europe 2020. L'étude a révélé une cohérence considérable entre, d'une part, les priorités des Accords de partenariat et les programmes de la politique de cohésion, et d'autre part, les priorités de la stratégie Europe 2020. **Des références explicites** aux objectifs principaux de la stratégie **Europe 2020** ou aux recommandations par pays ont été incluses **dans 43% des programmes représentant 58% du budget de la politique de cohésion**. Le plus grand nombre de références explicites à l'Europe 2020 ont été trouvées dans les programmes élaborés dans le domaine de la recherche, de l'innovation et de l'économie à faible émission de carbone. Dans les Accords de partenariat, le nombre de références à l'Europe 2020 est plus élevé que le nombre de références à d'autres documents stratégiques. Les programmes opérationnels et de coopération sont plus axés sur les politiques d'action et comprennent des références aussi bien à la stratégie Europe 2020 qu'à d'autres documents de politiques d'action européens et nationaux, aux programmes nationaux de réforme, aux stratégies nationales et régionales. Les stratégies régionales ont été les points de départ les plus fréquents pour la programmation, suivi par les stratégies nationales et les politiques européennes.

Concentration thématique. Les résultats de l'étude démontrent un **degré important de concentration** du FEDER et du Fonds de cohésion sur les objectifs thématiques. Au total, 56% du budget FEDER a été alloué à trois objectifs thématiques qui ont reçu la part prépondérante du financement :

- OT 1 renforcement de la recherche, du développement technologique et de l'innovation (22%);
- OT 3 l'amélioration de la compétitivité des PME (17%);
- OT 4 soutenir la transition vers une économie à faible émission de carbone (17%).

Conformément aux objectifs du Traité, les allocations du Fonds de cohésion sont fortement concentrées sur OT 7 (transport et infrastructures de réseaux) et OT 6 (environnement).

Les allocations dans les régions plus développées se concentrent tout particulièrement sur la recherche et l'innovation, suivie par le soutien aux PME et par l'économie à faible émission de carbone. Dans les régions moins développées les montants les plus importants de leurs allocations FEDER et FC sont attribués à quatre objectifs thématiques: la recherche et l'innovation, l'infrastructure réseau, le soutien aux PME et l'économie à faible émission de carbone.

Dans l'ensemble, l'approche «menu» aux objectifs thématiques et aux priorités d'investissement a rendu les processus d'allocation et de programmation plus transparents et les programmes se prêtent mieux à l'analyse et à la vérification. La concentration thématique a reçu plus d'attention lors de la programmation, les exigences de concentration ont été dépassées plusieurs fois, orientant ainsi plus de fonds au profit de domaines d'investissement se trouvant au centre de la stratégie Europe 2020.

Orientation sur les résultats. Les définitions de **résultats et d'objectifs spécifiques** utilisées dans les programmes étaient essentiellement conformes aux priorités d'investissement. Les résultats ont également été plutôt bien définis en termes de

méthodologie: seulement 1% des références peuvent être considérés comme problématiques (par ex.: manque de démontrer des résultats réels ou des objectifs spécifiques). D'autre part, les définitions concernant les actions et les critères de sélection étaient dans de nombreux cas trop générales. Les programmes opérationnels (POs) ont utilisé un large éventail (plusieurs centaines de catégories) d'objectifs spécifiques, de résultats attendus, d'actions et de critères de sélection. Cependant, ils ont utilisé ces catégories d'une manière assez concentrée: un quart d'entre eux représentent les trois quarts des références. Il est intéressant, que selon les résultats de l'enquête, le dialogue avec les partenaires semble avoir mis l'accent sur la définition des actions. A l'inverse, le dialogue avec la Commission européenne a été, apparemment centrée sur l'amélioration du niveau global de la logique d'intervention (objectifs et résultats). Dans l'ensemble, la transition de la programmation basée sur l'action à l'une axée sur les résultats semble avoir présenté un défi aux États membres; le défi majeur étant, en particulier, l'identification des indicateurs de résultats.

L'élaboration d'axes prioritaires. La moitié du budget FEDER, 41% du financement du FSE (dans les programmes financés conjointement avec le FEDER) et 21% du Fonds de cohésion sont déboursés par le biais d'**axes prioritaires combinés**. Dans le cadre de l'objectif d'investissement pour la croissance et l'emploi, les axes prioritaires combinés représentent 29% du nombre total des 1.283 axes prioritaires représentant 43% de son budget. Parmi eux, seulement quinze axes prioritaires combinent le financement du FSE et du FEDER, présentant l'image d'une approche monofonds dominante au niveau des axes prioritaires dans la nouvelle période de programmation.¹² Plus fréquemment, les axes prioritaires combinés représentaient différentes catégories de régions (8% des axes prioritaires) ou d'objectifs thématiques multiples (14%). Sous l'objectif Coopération territoriale européenne (CTE) les options combinées ne représentent que 11% des axes prioritaires. Dans de nombreux cas, la Commission a estimé que l'approche de combiner les axes devra faire l'objet d'une justification supplémentaire vu qu'elle risquait de porter atteinte à la clarté de la logique d'intervention. Pourtant, l'option d'utiliser des instruments territoriaux intégrés à la place de ces axes - selon les résultats de l'enquête - n'est pas en général considéré par les États membres comme une substitution appropriée.

Instruments financiers Le nouveau cadre réglementaire est favorable à l'utilisation d'instruments financiers (IF) dans les domaines multiples de politiques. Comme indiqué par les données du programme, des instruments financiers sont en effet prévus pour être utilisés dans au moins neuf, et peut-être dans la totalité des onze objectifs thématiques. À l'exception de seulement quatre États membres, tous les pays de l'UE ont confirmé leur intention de faire usage de tels instruments. Selon les PO, les instruments financiers représenteront 9,5% des allocations du FEDER, 2,7% du Fonds de cohésion et de 1,3% du FSE inclus dans les programmes plurifonds traités par l'étude. L'allocation moyenne aux instruments financiers (FI) est de 7,2 %¹³. Cela se compare à 5% des allocations du FEDER aux FI pendant la période précédente. Plus de la moitié des allocations réalisées

¹² Seulement 8% des allocations totales FEDER+FSE+FC des programmes analysés correspondent aux axes prioritaires plurifonds. La part des allocations du FSE dans les axes prioritaires plurifonds du FSE ne représente que 6,5% du total des allocations du FSE à ces programmes.

¹³ Ces chiffres reflètent les intentions d'utilisation des instruments financiers, sur la base du contenu des programmes. Le recours réel aux FI dépendra, entre autres, des résultats des évaluations ex ante obligatoires.

par le biais d'instruments financiers doit être fournie sous forme de prêts et instruments équivalents, et un quart sous forme soutien aux capitaux-risque et de fonds propres. La justification la plus fréquente de l'utilisation d'instruments financiers, selon les programmes en question et des évaluations ex-ante, était de soutenir des projets potentiellement rentables avec les besoins de financement non couverts par le marché, et de compléter les fonds disponibles pour des subventions. Accélérer le déploiement de l'aide de l'UE, et augmenter le nombre d'entreprises (ou d'autres bénéficiaires du projet) bénéficiant d'une aide remboursable, ont également été les raisons de l'utilisation d'instruments financiers. Dans l'ensemble, les nouvelles dispositions concernant les instruments financiers sont accueillis prudemment par les États membres - en dépit de la possibilité d'avoir accès à de montants plus importants de fonds européens.

Les grands projets. Ils sont prévus dans presque tous les objectifs thématiques, mais leur utilisation est assez concentrée sur une ou deux priorités d'investissement pour chaque objectif thématique, sauf pour promouvoir le transport durable et pour supprimer les obstacles dans les infrastructures de réseaux essentielles qui se concentrent en grande partie sur des grands projets dans la plupart des priorités d'investissement. 13% des projets prévus sont projets comportant plusieurs phases, en continuation de ceux ayant réalisé avec succès leur première phase pendant la période de programmation précédente. Cette répartition des grands projets en plusieurs phases devrait contribuer au lancement de programmes opérationnels pour la période 2014-2020.

Taux de cofinancement. Les données montrent qu'il y a des variations dans les taux de cofinancement en particulier dans les régions plus développées, dans les régions de transition, dans les États membres UE-15 et dans les programmes de coopération. Dans le même temps, les programmes du Fonds de cohésion et les programmes UE-13 appliquent pour la plupart des taux maximum. Au total, un tiers des programmes prévoit d'utiliser la modulation. Dans près des deux tiers de ces cas, la cause en est l'importance de l'axe prioritaire pour la réalisation de la stratégie Europe 2020.

Les principes horizontaux. Ils ont reçu beaucoup d'attention dans les documents de programmation. En particulier, les principes horizontaux du développement durable, d'inclusion sociale et les principes de non-discrimination ont été intégrés dans la grande majorité des programmes (dans 80-90% des programmes), alors que l'accessibilité, le changement climatique et la démographie semblent recevoir relativement moins d'attention. L'intégration est la méthode la plus répandue pour promouvoir les principes horizontaux, mentionnée dans environ 2/3 des Accords de partenariat (AP) et des programmes.

2 – Approche intégrée au développement territorial.

Les approches intégrées permettent la **combinaison des ressources** de différents fonds et peuvent renforcer la **dimension territoriale** de la politique de cohésion.

Sur la base des données, **l'approche territoriale a reçu une attention considérable** dans les programmes. Chaque État membre a identifié les territoires où les approches territoriales intégrées devaient être appliquées, ainsi que les défis et les besoins de développement spécifiques qui doivent être traités par le moyen d'instruments territoriaux. Soixante pour cent des autorités de gestion ont déclaré que leur programme a été principalement consacré à répondre aux besoins régionaux et locaux, et seulement

11% disait de ne pas les avoir pris en considération. Les programmes opérationnels (PO) purement sectoriels sont donc rares. Dans plus de 70% des cas l'analyse territoriale a également été élaboré au niveau local, ce qui reflète un élément participatif fort. Sur le plan financier :

- Au total, 20 États membres (94 programmes, y compris 2 programmes CTE) utilisent des **investissements territoriaux intégrés (ITI)**. Le montant alloué aux ITI représente 14,77 milliards €, avec 68% consacrés aux ITI urbains, et 87% en provenance du FEDER.
- Le montant total alloué au **développement urbain durable (SUD)** représente 15,47 milliards €. 14,2 milliards (92,5%) du montant total pour le SUD sera financé par le FEDER et 1,27 milliard (7,5%) par le FSE (dans les programmes plurifonds). Environ la moitié de ce montant est allouée par le biais des ITI.
- Les allocations au **développement local mené par les acteurs locaux (CLLD)** - des fonds de la Politique de cohésion, sans compter FEADER ou FEAMP, est de 14,96 milliards €. La part du FEDER et du FSE de ce montant est de 81% et 19%, respectivement. Cela correspond à environ 0,6% du budget FEDER et seulement 0,43% du budget total de la politique de cohésion pour les 28 États membres.

Cela signifie qu'au niveau de l'UE, SUD est responsable pour environ 8% du FEDER, ce qui est presque **50% de plus que l'exigence réglementaire**, et € 6,2 milliards du FEDER et du FSE (inclus dans les programmes plurifonds) sont investis dans des instruments intégrés sur une base volontaire, indépendamment de toute obligation réglementaire. Étant donné que les IIT n'étaient pas obligatoires, et qu'il n'y avait pas d'incitation financière supplémentaire - par exemple pour l'utilisation d'un axe prioritaire spécifique - le montant y investi est également considérable.

Par rapport aux deux autres instruments territoriaux nouveaux, l'investissement réalisé dans les CLLD semble plutôt faible - même si CLLD avait un précurseur et qu'il y avait aussi une incitation financière supplémentaire en vue d'utiliser les CLLD - au cas où un axe prioritaire spécifique aura été conçu. Son utilisation est également assez bien concentré: les 3 premiers pays gèrent près de la moitié des fonds CLLD. Les 13 axes prioritaires entièrement dédié aux CLLD représentent 65% des ressources allouées. Les deux faits suggèrent que l'expansion des CLLD reste assez limitée dans le cadre des fonds de la politique de cohésion. (En même temps, environ 4 milliards € ont été alloués aux CLLD en provenance du FEADER, qui n'est pas pris en compte dans les chiffres ci-dessus.)

Les **arguments** motivant les États membres pour ou contre l'utilisation d'instruments territoriaux ont été explorés à la fois par le biais de l'enquête et des entrevues. Du côté **positif**, les aspects les plus souvent mentionnés étaient leur capacité à répondre aux défis et aux besoins complexes, intersectoriels et aux besoins se situant dans un contexte territorial, et leur capacité à impliquer les parties prenantes au niveau infranational. Ceux qui les ont **rejetés** ont affirmé qu'ils ne convenaient pas à leurs programmes - par exemple parce qu'ils ciblaient des objectifs qui ont été servis principalement par des politiques sectorielles (en particulier les OT sur R&D, les ITC et le développement des PME). Un certain nombre de répondants ont également perçu les

nouveaux outils comme étant trop compliqué.¹⁴ Dans les États membres avec des allocations limitées de l'UE d'autres réserves ont été formulés concernant le danger perçu de la «dispersion» des ressources rares en petits programmes.

En ce qui concerne la nature intégrée des interventions au titre de ces instruments, les données de programme reflètent que :

- Les programmes ITI et SUD sont **axés principalement sur les zones urbaines**, suivie par les zones mixtes urbaines-rurales et les zones rurales. Par contre les programmes CLLD sont présents le plus souvent dans les **zones rurales** et les zones de pêche. En même temps, dans presque 50% des programmes où l'instrument CLLD a été sélectionné, il sera disponible dans les zones urbaines également. Il y a moins d'accent sur les zones à handicaps naturels permanents, sur les zones touchées par la pauvreté ainsi que sur les zones où des groupes vulnérables importants sont présents.
- En termes de besoins à prendre en compte et des actions prévues concernant les deux instruments intégrés en général et le CLLD en particulier, l'accent est mis sur le **développement des PME, l'emploi, l'inclusion sociale et l'environnement**. Pour ITI et SUD, la liste des zones prioritaires d'investissement comprend également la connectivité, la recherche et le développement, et l'éducation. Pour le CLLD, le patrimoine naturel et culturel, l'éducation et les liens à construire entre les zones urbaines et rurales sont également importants.¹⁵.

Ce qui précède démontre que, dans les trois instruments d'intégration territoriale il y a un large éventail de besoins à satisfaire, ce qui suggère une demande d'**approche intégrée**. Dans le même temps, le champ d'application des instruments intégrés n'a pas encore été épuisé dans tous les secteurs et catégories de zones.

En outre, l'étude a révélé que :

- Plusieurs domaines de **coopération territoriale européenne** ont été identifiés dans les documents de programmation, avec la protection de l'environnement, les transports, les PME ainsi que la recherche et le développement choisis le plus souvent comme priorités. Les programmes contiennent également de nombreuses références à des stratégies macro-régionales et à celles concernant les bassins maritimes - parmi eux principalement à la stratégie pour la région de la mer Baltique et à celle de la région du Danube. Néanmoins, en raison des différences de procédure,¹⁶ les synergies entre les PO «mainstream» et les ETC, ainsi que les

¹⁴Remarque : Les avis à ce sujet sont divisés au sein des États membres. Environ la moitié des autorités de gestion de ces programmes où les instruments territoriaux sont utilisés n'a signalé aucune difficulté majeure dans leur réalisation.

¹⁵Pour plus de détails, se référer s.v.p. aux sections **Error! Reference source not found.** et **Error! Reference source not found.** de l'étude

¹⁶ Le calendrier de programmation pour les PO «mainstream» et les PO de coopération territoriale ont été différents. Les stratégies macro-régionales et celles concernant les bassins maritimes sont rédigées dans un processus distinct de la programmation de la politique de cohésion. Un cofinancement par ESIF de ces stratégies n'est pas garanti a priori par des dispositions réglementaires (voir également le Chapitre **Error! Reference source not found.**).

programmes ESIF et les stratégies macro-régionales et celles concernant les bassins maritimes se sont avérées difficiles à réaliser dans le processus de programmation. Il y a des points d'interrogation rapportés par les partenaires d'entrevue pour savoir dans quelle mesure «les programmes mainstream» seront en mesure de contribuer, dans la pratique, à la coopération transnationale et aux stratégies macro-régionales. Dans ce domaine, par conséquent, une bonne coordination lors de la mise en œuvre sera d'une importance particulière.

- Des approches intégrées spécifiques concernant **les régions pauvres et les groupes vulnérables** sont présentes dans un peu plus de la moitié des États membres. Les catégories les plus répandues de territoires parmi les régions pauvres sont celles avec des communautés socialement marginalisées, les zones mixtes urbaines et rurales et les zones à handicaps géographiques ou démographiques permanents. Les groupes sociaux les plus fréquemment ciblés dans les programmes FEDER/FC (y compris les PO plurifonds) sont les chômeurs, les jeunes, les personnes handicapées et les minorités. La gamme des actions prévues reflète une approche plutôt sectorielle. Les services sociaux, tels que l'emploi, l'éducation et la politique sociale et d'antidiscrimination sont au sommet des listes d'intervention des États membres, par contre d'autres domaines d'action nécessaires à une approche plus intégrée (par exemple la promotion des PME) sont moins présents. Au cours des négociations, la DG Emploi favorisait une démarche fondée sur les groupes cibles pour répondre aux besoins des pauvres. Sur ce point, il y avait cependant une résistance de la part de certains États membres qui préféraient une approche territoriale.¹⁷
- Les régions souffrant de **handicaps géographiques permanents** sont généralement présentes dans les AP et les PO, bien que le nombre des PO traitant ces régions est plutôt faible. D'autre part, il y a une cohérence entre les besoins identifiés et les actions prévues, et les actions prévues couvrent un large éventail de domaines d'action, ce qui suggère une approche intégrée. Dans l'ensemble, il y avait très peu de difficultés évoquées par les États membres dans l'application des dispositions visant les régions à handicaps permanents. Ceci est très probable grâce aux expériences considérables que les pays concernés ont déjà accumulés. Selon les Autorités de gestion, la difficulté principale qui entrave la mise en œuvre des programmes semble être le manque de données précises et des indicateurs spécifiques concernant ces domaines d'action.

Dans l'ensemble, par rapport aux trois points ci-dessus, il semble que dans certains cas, les États membres ont manqué de traiter tous les objectifs, régions et groupes cibles appropriés et, même dans les cas où ces aspects territoriaux spécifiques apparaissent, les programmes ne contiennent pas d'engagements (financiers) spécifiques. Cela peut être lié à des problèmes méthodologiques (par ex. concernant la programmation CTE), la rareté des ressources - par ex. dans les États membres plus développés où le financement doit être concentré sur un nombre bien plus limité de domaines, ou à la perception qu'un problème spécifique - par exemple la pauvreté - n'est pas

¹⁷Voir s.v.p. la section **Error! Reference source not found.** de l'étude.

territorialement défini. En tout état de cause, la mise en œuvre des éléments de programmes liés à la coopération territoriale et les stratégies macro-régionales, aux régions touchées par la pauvreté, aux groupes vulnérables et aux zones à handicaps permanents, doit être étroitement surveillée.

Un autre aspect important en ce qui concerne les approches territoriales intégrées est le **partage des tâches** aux niveaux régional et local, entre les autorités responsables des programmes et les bénéficiaires des programmes d'assistance. Pour tous les instruments, il semble que la disponibilité des autorités responsables des programmes à déléguer des fonctions est limitée - sauf quand ceci est obligatoire, comme dans le cas des instruments SUD.

Les principaux **défis** (difficultés) liés aux instruments territoriaux sont, apparemment, **liés à la programmation**: établir un cadre cohérent pour traiter les différents défis territoriaux, réconcilier les démarches territoriales et les politiques sectorielles entre elles et élaborer des stratégies de qualité dans le domaine du développement territorial. Les difficultés liées à la compréhension et l'application des règlements - bien qu'elles se présentaient dans les interviews - semblaient rester secondaires.

3 – Efficacité attendue de la gestion des programmes

Les nouvelles dispositions relatives à la gestion - la coordination des fonds, le renforcement des capacités, la réduction de la charge, les principes horizontaux ou l'administration électronique - sont, encore une fois, pas tout à fait «nouveau». Ils ont fait l'objet d'une discussion continue entre la Commission et les États membres au cours des dernières années. Néanmoins, les formulaires de programmation ont exigé des États membres de fournir **beaucoup plus de détails spécifiques** sur ces aspects qu'au cours des périodes précédentes. En général, les États membres ont respecté ces exigences, qui sert de bonne base pour le développement des capacités de mise en œuvre. Les nouvelles dispositions concernant la mise en œuvre ont été parmi les éléments les moins controversés dans les négociations entre la Commission et les États membres.

Coordination entre les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), d'autres fonds et la BEI : Au niveau des documents de programmation, les États membres ont accordé une attention considérable à la coordination des fonds et des politiques. La coordination a été la plus forte parmi les Fonds ESI eux-mêmes, suivis par d'autres instruments de l'UE comme Horizon 2020, LIFE, COSME et CEF, puis les fonds nationaux et de la BEI. En ce qui concerne les méthodes de coordination, les efforts se sont concentrés sur la programmation, grâce notamment à une utilisation en synergie des fonds par le biais de stratégies communes, de programmes plurifonds, etc., ainsi que sur les adaptations institutionnelles, telles que l'utilisation de l'organe de coordination au sens de l'art. 123 (8). La coordination pendant la mise en œuvre a été mentionnée moins souvent, ce qui peut indiquer quelques faiblesses. Les enquêtes et les entrevues ont confirmé l'avis que la coordination globale a amélioré, en particulier dans la phase de programmation.

Le renforcement des capacités administratives. Les nouvelles dispositions dans ce domaine comprennent les exigences d'évaluer les lacunes dans les capacités administratives des autorités et des bénéficiaires et de décrire les actions principales visant à renforcer les capacités administratives. Les États membres ont respecté ces

exigences, mais la qualité des plans d'action a été évaluée dans l'étude comme plutôt faible. Les domaines dans lesquels les autorités responsables des programmes avaient les besoins les plus urgents pour renforcer leurs capacités comprenaient la sélection des projets, le suivi et l'évaluation (y compris la gestion axée sur les résultats), ainsi que le contrôle financier, les marchés publics et les aides d'État. En ce qui concerne le renforcement des capacités des bénéficiaires, les besoins des États membres ont été assez équitablement répartis entre la génération de projets, les marchés publics, la gestion financière et le suivi. En ce qui concerne les difficultés éventuelles dans le renforcement des capacités, les autorités interrogées ont cité la complexité et la nature extrêmement technique des règles de gestion, en particulier en ce qui concerne les aides d'État et les marchés publics, suivi dans l'ordre par les instruments financiers.

Réduire la charge administrative des bénéficiaires. Les documents de programmation contiennent beaucoup d'informations concernant la charge administrative pesant sur les bénéficiaires, et les actions prévues pour la réduire. Dans environ la moitié des cas, cette information est basée sur une évaluation détaillée des besoins. Les actions les plus importantes pour réduire la charge administrative comprennent l'utilisation plus large des options de coûts simplifiés et de «e-cohésion», ainsi que la simplification des procédures de demande de soutien, de passation de marché et de paiement et une réduction des exigences en matière d'archivage.

E-cohésion. Les nouvelles dispositions dans ce domaine comprennent une exigence pour l'échange électronique d'informations entre les autorités responsables des programmes et les bénéficiaires. Une analyse des données des Accords de partenariat indique un progrès évident dans tous les États membres concernant toutes les étapes du cycle du programme. Une administration électronique complète et un accès électronique pour les bénéficiaires aux systèmes de gestion de l'information est envisagé dans toute l'UE. En vertu des lignes directrices de la CE concernant la e-cohésion des démarches sont également envisagées pour obtenir l'intégration d'autres systèmes d'information nationaux ainsi que l'élimination du support papier.

Dans l'ensemble, les États membres sont **optimistes** quant aux perspectives pour améliorer la gestion des fonds dans la nouvelle période. Pourtant, le niveau de détail concernant les actions prévues dans les programmes pourrait être approfondi. Les plans visant, par exemple, à réduire la charge administrative n'ont pas été basés, dans de nombreux cas, sur des évaluations approfondies des besoins.

La **mise en œuvre** des nouvelles dispositions liées à la gestion sera déterminante pour le succès global du nouveau cadre réglementaire. Il est trop tôt pour juger, dans quelle mesure seront réalisés les plans de renforcement des capacités des États membres dans les AP et les programmes. Une attention continue - et une coopération entre la Commission et les autorités responsables des programmes - sera nécessaire en particulier dans les domaines de la coordination des fonds et de gestion axée sur les résultats, vu que la programmation en synergie ne pourra seul être suffisant pour assurer une étroite coopération entre les ESI et d'autres fonds de l'UE, ce qui peut conduire à travailler en isolement et perdre l'apport des synergies résultant des investissements combinés ou coordonnés.¹⁸

¹⁸À cet égard, il convient de citer une étude parallèle commanditée par la DG REGIO en ce qui concerne la mise en œuvre des nouvelles dispositions sur les conditionnalités ex ante. Ces conditionnalités sont importantes pour

4 - Le processus de négociation

Le processus de négociation a été examiné dans le cadre de l'enquête et des entrevues avec les représentants des instances nationales chargées de la coordination des fonds de l'UE, des autorités de gestion et les fonctionnaires de la Commission.

Dans environ les deux tiers des cas, **l'accord de partenariat et les programmes opérationnels ont été élaborés en parallèle**. Le plus souvent, c'était l'accord de partenariat qui a fourni le cadre stratégique que les programmes ont suivi. Dans le FSE - dans un certain contraste avec le FEDER et le FC - c'étaient plutôt dans les programmes opérationnels où les questions stratégiques ont été réglées. D'après les entrevues, la coordination du côté des États membres se différenciait selon les traditions de gouvernance, les politiques en vigueur, ainsi que la capacité administrative. Il n'y a pas de méthode ou d'approche dominante qui pourrait être considéré comme «typique». Du côté de la Commission, les négociations auraient été plus fortement coordonnée que dans les périodes de planification précédentes. Il y avait une nouvelle structure de matrice établie entre les unités fonctionnelles et géographiques, qui ont coopéré et discuté de l'état de la programmation à plusieurs reprises au cours des négociations. En général, les fonctionnaires de la Commission ont évalué le processus comme exigeant en ressources, mais utile. Une coordination plus poussée au sein de la Commission a également contribué à une approche plus unifiée envers les États membres. Ces facteurs ont apparemment aidé la Commission à négocier efficacement, comme démontré par les données de l'enquête.

Le facteur le plus fréquemment mentionné qui a globalement influencé les négociations - selon les dires des autorités de gestion - était le **dialogue informel** avec la Commission européenne. Plus précisément, il a été signalé que ceci a exercé le plus grand impact sur la définition des objectifs spécifiques, la sélection des actions et l'utilisation d'indicateurs. Il a également été cité comme l'élément le plus important des négociations en ce qui concerne la coordination des fonds. Le retour d'information en provenance des autorités de gestion souligne également l'importance du **partenariat** avec les parties prenantes nationales, en particulier dans les domaines de la sélection des objectifs et des actions, l'utilisation des investissements territoriaux intégrés (ITI) et du développement local mené par les acteurs locaux (CLLD), ainsi que les efforts visant à réduire la charge administrative pesant sur les bénéficiaires.

En moyenne, pour environ la moitié des sujets qui ont été abordés lors de la programmation, les autorités de gestion n'ont pas signalé d'importantes différences d'opinion. Où il y avait désaccord, dans près de deux tiers des cas (29% au total), une solution de compromis a été trouvée, environ «à mi-chemin» entre les positions de négociation de l'UE et l'État membre. Pour les questions ouvertes restantes, il semble que c'était la Commission qui a eu le dessus, deux fois plus souvent que l'État membre. Dans l'ensemble, cela indiquerait aussi bien une tendance générale à la flexibilité et à la recherche d'un consensus, qu'une position relativement forte de la CE au cours des négociations.

veiller à ce que l'utilisation des fonds ESIF puisse avoir lieu dans un environnement politique, stratégique, réglementaire et institutionnel approprié.

Les domaines d'activités présentant apparemment **les plus grandes différences de départ** sont l'utilisation des indicateurs, la sélection des actions à soutenir et la définition des objectifs spécifiques, mais aussi l'utilisation des axes en combinaison. Les domaines d'activités avec le plus haut degré de consensus depuis le début comprennent la coordination concernant les actions transnationales et la CTE, ainsi que la coordination entre les fonds et avec les politiques de l'UE.

La Commission semble avoir été le plus flexible envers les propositions des États membres en ce qui concerne l'utilisation des axes en combinaison, ainsi que l'utilisation des instruments territoriaux intégrés et le développement local mené par les acteurs locaux. A l'inverse, les États membres devaient corriger leurs positions en particulier quant à l'utilisation des indicateurs, la définition des objectifs et le choix des objectifs thématiques.

Dans l'ensemble, et ce qui est peut-être le plus important, sur la base du nouveau cadre réglementaire, les États membres ont fait **un pas important vers le renforcement de l'orientation sur les résultats** dans la politique de cohésion, sur la base de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive. La réalisation effective des résultats et des progrès futurs dans cette direction dépendra, bien sûr, de l'expérience tirée de la mise en œuvre. L'étude qui suit comprend plus de détails et d'autres **conclusions spécifiques** concernant chacune des 19 nouvelles dispositions abordées.

HOW TO OBTAIN EU PUBLICATIONS

Free publications:

- one copy:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- more than one copy or posters/maps:
from the European Union's representations (http://ec.europa.eu/represent_en.htm);
from the delegations in non-EU countries
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm);
by contacting the Europe Direct service (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
or calling 00 800 6 7 8 9 10 11 (freephone number from anywhere in the EU) (*).

(*) The information given is free, as are most calls (though some operators, phone boxes or hotels may charge you).

Priced publications:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Priced subscriptions:

- via one of the sales agents of the Publications Office of the European Union
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).

