

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 31.3.2010
COM(2010)110 final

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

**Politique de cohésion: rapport stratégique 2010
sur la mise en œuvre des programmes 2007-2013**

SEC(2010)360

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

Politique de cohésion: rapport stratégique 2010 sur la mise en œuvre des programmes 2007-2013

1. INTRODUCTION

La présente communication donne, pour la première fois, un aperçu complet de la mise en œuvre des programmes 2007-2013 relevant de la politique de cohésion. Elle s'appuie essentiellement sur les vingt-sept rapports stratégiques des États membres, lesquels constituent un nouveau dispositif de la politique de cohésion pour cette période¹.

Les rapports stratégiques nationaux ont été introduits pour améliorer la transparence et encourager la responsabilisation des acteurs de la politique de cohésion à l'échelon national, dans le contexte de la gestion partagée de cette politique. Ils constituent dès lors un outil essentiel pour vérifier que les États membres respectent leur engagement stratégique à contribuer aux grands objectifs de l'Union européenne à travers la politique de cohésion.

La présente communication vise à faciliter le débat avec les institutions de l'Union européenne, compte tenu du rôle majeur que joue la politique de cohésion dans le renforcement d'un développement économique et social durable dans les régions d'Europe et les États membres. Dans cet esprit, la section qui conclut la présente communication formule des recommandations sur la manière de renforcer l'efficacité de la mise en œuvre des programmes 2007-2013, afin de maximiser leur contribution à un meilleur processus d'évaluation collégiale et de développement des politiques, et de concourir par la même occasion à la stratégie «Europe 2020».

Les États indiquent que les engagements initiaux à investir dans les réformes structurelles sont respectés. Des projets ont déjà été sélectionnés pour un montant de plus de 93 milliards d'euros, ce qui représente 27 % du volume financier total disponible pour la période de référence, après environ 18 mois de mise en œuvre active. Dans ce contexte général, les priorités d'investissement pour l'UE sont sélectionnées à un rythme similaire, voire légèrement plus rapide. Cette évolution est largement due au fait que les programmes de cohésion répondent à des besoins nouveaux par la flexibilité et par une gestion simplifiée afin de renforcer l'efficacité des fonds, aussi grâce aux modifications de la réglementation proposées par la Commission et adoptées par le Conseil et le Parlement européen en 2009.

Selon les données fournies, un grand nombre d'investissements prioritaires pour l'UE progressent de manière adéquate: un tiers ou plus de l'investissement total programmé est alloué à des projets visant notamment à stimuler la recherche et l'innovation dans les PME, à utiliser l'ingénierie financière pour fournir du capital aux PME (initiative JEREMIE), à promouvoir les transports urbains propres, à mettre en œuvre des politiques actives du marché

¹ Base juridique: articles 29 et 30 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil (JO L 210 du 31.7.2006, p. 25). Accessibles au public, les rapports peuvent être consultés à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/index_en.htm

du travail et d'éducation et de formation tout au long de la vie, ainsi qu'à renouveler les infrastructures d'éducation et de santé. Les rapports des États membres mettent également en relief des domaines où les progrès sont plus lents et nécessitent de toute évidence un suivi.

Les États membres ont déployé des efforts considérables pour produire des rapports stratégiques présentant des éléments pertinents, tant qualitatifs que quantitatifs, au sujet de la mise en œuvre. Les programmes 2007-2013 ont été lancés avec succès, mais les dépenses sur le terrain n'ont pas encore atteint un stade avancé. Il est trop tôt pour disposer de données approfondies sur les réalisations, les résultats ou, en particulier, les incidences. Tel ne sera plus le cas pour la série de rapports stratégiques 2012, car des données plus complètes devraient alors être disponibles concernant les résultats et les premières incidences.

Un document de travail des services de la Commission², qui présente les progrès rapportés en ce qui concerne les projets sélectionnés, un commentaire succinct sur les grandes tendances et une sélection de quarante bonnes pratiques relevées dans les rapports nationaux, est joint à la présente communication.

2. DEVELOPPEMENTS ET TENDANCES SOCIO-ECONOMIQUES

La crise économique et financière qui a débuté en 2008 a bouleversé le paysage économique de l'Union européenne. Alors que la croissance économique était d'environ 3 % en 2006 et en 2007, au moment où les cadres de référence stratégiques nationaux (CRSN)³ étaient élaborés, le PIB a baissé brutalement à partir de l'été 2008, initialement entraîné dans cette chute par la tourmente financière. Depuis lors, l'emploi a diminué et le chômage a atteint son niveau le plus élevé depuis plus de dix ans. Par ailleurs, la consommation et l'investissement ont accusé une baisse substantielle et la dette publique a explosé dans de nombreux États membres. Dans ce contexte, il n'est donc pas étonnant que la plupart des rapports nationaux soulignent le contraste entre la situation antérieure à l'élaboration des CRSN et la situation telle qu'elle se présente depuis 2008. La presque totalité des rapports se penchent sur les variations régionales ou locales, tandis que plus de la moitié d'entre eux examinent l'importance de ces variations pour les programmes.

En 2008, la croissance du PIB de l'UE était déjà très faible (0,8 %) et en 2009, elle a encore diminué de plus de 4 % en moyenne. La récession a été particulièrement grave dans les États baltes, qui affichaient des taux négatifs compris entre 14 % et 18 %. Seule la Pologne a bénéficié d'une croissance économique en 2009 (1,2 %). Toutefois, les prévisions annoncent les premiers signes de reprise économique. La croissance économique, quoique faible, redeviendra positive en 2010 dans l'Union européenne et tous les États membres enregistreront une croissance de leur PIB en 2011.

Le chômage en décembre 2009 s'élevait à 9,6 %, contre 8,2 % en décembre 2008⁴. Certains pays ont été particulièrement touchés par la crise. L'année dernière, le taux de chômage a quasiment doublé en Irlande et en Espagne et triplé dans les États baltes. À la fin de l'année 2009, la Lettonie et l'Espagne affichaient les taux les plus élevés, avec respectivement 22,8 % et 18,8 % de sans-emploi. En outre, la crise a sans doute aggravé les disparités régionales sur

² SEC(2010) 360 du 31.3.2010.

³ Les CRSN sont les documents cadres qui traduisent les orientations stratégiques communautaires dans les différents contextes nationaux.

⁴ Taux de chômage de décembre 2009 élaborés par Eurostat, corrigés des variations saisonnières.

le marché du travail. Comme le chômage devrait rester élevé pendant un certain temps, il existe un risque inhérent de chômage de longue durée et d'exclusion sociale.

La récession a par ailleurs entraîné une nette détérioration du climat des affaires et de la confiance des consommateurs. En 2009, l'investissement total a diminué d'environ 15 % par rapport à l'année précédente, et la consommation d'environ 3 %. Les exportations de biens et services ont chuté d'environ 20 % et les investissements directs étrangers ont régressé dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale⁵. Les dépenses publiques ont augmenté dans un effort contracyclique des gouvernements. Cette augmentation est due principalement à la protection offerte par les systèmes nationaux de sécurité sociale et aux plans de relance adoptés par bon nombre d'États membres dans le contexte du plan européen pour la relance économique. L'effet combiné de la baisse de l'emploi et de la hausse des dépenses sociales devrait varier considérablement d'un État membre à l'autre. Entre 2007 et 2010, les dépenses sociales devraient passer de 27,5 % à 30,8 % du PIB de l'Union européenne.

Le cinquième rapport sur la cohésion, qui sera adopté dans le courant de l'année 2010, dressera un tableau plus complet de l'évolution des disparités socio-économiques.

3. DEFIS ET PROGRES DE LA MISE EN ŒUVRE

Les rapports nationaux donnent un aperçu des contextes très différents dans lesquels les programmes 2007-2013 sont mis en œuvre.

Les États membres font état des obstacles systémiques suivants, qui freinent cette mise en œuvre:

- l'adoption tardive du budget de l'Union, des règlements, des orientations stratégiques communautaires (OSC)⁶ et le retard dans la négociation subséquente des programmes⁷;
- la modification des règles relatives au contrôle financier, qui est perçue comme la cause de retard la plus fréquente pour la mise en œuvre des programmes, les États membres devant s'adapter au nouveau système de contrôle⁸;
- la difficulté de gérer des périodes de programmation qui se chevauchent⁹;
- le manque de clarté dans la répartition des tâches au niveau national, le manque d'expérience, le manque de capacité administrative tant au niveau des autorités de gestion que chez les bénéficiaires et les processus de réorganisation interne au sein des administrations publiques¹⁰.

Comme l'indiquent clairement de nombreux rapports, les retombées de la récession économique mondiale qui a débuté à l'automne 2008 ont compliqué la mise en œuvre et

⁵ En Hongrie, en Lettonie et en Slovaquie.

⁶ JO L 291 du 21.10.2006, p. 11.

Voir http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_fr.htm

⁷ Autriche, Allemagne, Espagne et Lituanie.

⁸ Autriche, Belgique, Chypre, République tchèque, Allemagne, Danemark, Estonie, Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Portugal, Slovaquie et Royaume-Uni.

⁹ Autriche, Estonie, Grèce, Espagne, Finlande, Irlande, Italie, Hongrie, Portugal et Royaume-Uni.

¹⁰ Bulgarie, Roumanie et Lituanie.

modifié les exigences prévues¹¹. Plusieurs États membres font référence aux répercussions des restrictions croissantes du financement public à l'échelon national ou local¹². Deux pays indiquent avoir bénéficié de prêts de la BEI pour garantir le cofinancement national (Lituanie, Hongrie). La République tchèque et le Royaume-Uni mentionnent dans leur rapport respectif le défi supplémentaire que constitue la modification des taux de change. Selon certains États membres, les programmes ont cependant démarré aussi rapidement que par le passé¹³.

Mesures de relance économique au titre de la politique de cohésion

La communication intitulée «Politique de cohésion: investir dans l'économie réelle»¹⁴ (et soutenir les réformes législatives) passait en revue des éléments importants du plan européen pour la relance économique¹⁵ et contenait des recommandations à l'intention des États membres. Ces derniers ont bien accueilli le plan de relance. Comme la crise les touche de manière différente, le recours aux mesures proposées varie d'un État membre à l'autre.

- La plupart des pays confirment très nettement la pertinence dans le temps des stratégies convenues. Les CRSN, de même que la grande majorité des programmes, offrent dans l'ensemble une flexibilité suffisante pour faire face à l'évolution du contexte socio-économique.
- Bon nombre d'États membres se sont penchés sur la nécessité de répondre à de nouveaux besoins ou d'accélérer la mise en œuvre des programmes. Ils proposent des mesures de simplification (réduction de la charge administrative pesant sur les bénéficiaires), le recours à la flexibilité interne dans le cadre des différentes priorités, une modification de la répartition des allocations financières entre les priorités ou des modifications des taux de cofinancement.
- Parmi les mesures les plus communément appliquées, on trouve les mesures d'activation du marché du travail visant les personnes particulièrement touchées par la crise (FSE) et une plus grande utilisation des instruments d'ingénierie financière au-delà des 3 milliards d'euros initialement prévus, sans compter l'afflux consécutif de capitaux privés [initiative JEREMIE et fonds de microfinancement pour ceux qui sont touchés par la crise (Allemagne)]. Un plus petit nombre de programmes ont été modifiés pour permettre de nouvelles mesures, telles que les investissements visant à améliorer l'efficacité énergétique.
- Les avances supplémentaires versées par l'Union en 2009 ont permis d'injecter 6,25 milliards d'euros de liquidités dans les États membres cette année-là, dans le but d'accroître le préfinancement et d'accélérer les investissements. La plupart des rapports nationaux exposent en détail ce processus, pour lequel il a souvent fallu modifier la politique et les procédures nationales.
- Avant le milieu de l'année 2010, la Commission présentera un rapport de synthèse sur la mobilisation de la programmation en matière de cohésion dans le contexte de la récession.

¹¹ Autriche, Allemagne, Espagne, Irlande, Portugal, Slovaquie et Royaume-Uni.

¹² Allemagne, Espagne, Finlande, Irlande, Lituanie, Lettonie et Malte.

¹³ Autriche, Belgique, Allemagne, Suède.

¹⁴ [COM\(2008\) 876](#) du 16.12.2008.

¹⁵ [COM\(2008\) 800](#) du 29.10.2008.

Le Conseil et le Parlement européen sont invités à accélérer leur examen des propositions soumises par la Commission en juillet 2009 concernant des modifications supplémentaires de la réglementation, afin de parvenir rapidement à une décision.

La majeure partie des rapports nationaux ont ceci de positif qu'ils traitent aussi des mesures adoptées pour surmonter ou contrebalancer les difficultés de la mise en œuvre. Les États membres ont également fourni des exemples de bonnes pratiques¹⁶, qui mettent en relief les facteurs de réussite suivants en ce qui concerne la mise en œuvre:

- une coopération étroite entre les États membres et la Commission lors de la finalisation des règlements et des orientations;
- des liens positifs entre les objectifs de la politique de cohésion et les réformes sectorielles dans des domaines tels que l'éducation, la science ou la recherche, la santé et l'environnement des entreprises;
- l'utilisation des technologies de l'information et de la communication;
- les effets positifs des plans d'investissement et des réformes nationales plus vastes (réformes des pouvoirs publics au niveau régional ou local, réformes des finances publiques, réformes des règles environnementales ou de passation des marchés publics) – même si les retards pris dans certaines réformes ont aussi des conséquences négatives;
- la simplification des procédures administratives (nationales et/ou régionales);
- le soutien à l'entrepreneuriat et la lutte contre les déséquilibres sur le marché du travail par la promotion de l'adaptabilité.

Pour les États membres qui ont rejoint l'Union européenne depuis 2004, il est clair que la programmation est très étroitement associée aux défis majeurs qu'il leur faut relever dans le domaine de l'inclusion sociale, de la modernisation de l'économie, du développement des institutions et du renforcement des capacités. Beaucoup de rapports stratégiques se penchent par ailleurs sur le rôle de la gouvernance et des partenariats à plusieurs niveaux dans leur programmation, pour ce qui est de mobiliser et de coordonner différents niveaux de pouvoirs publics, de prendre en compte les intérêts de la société civile et des entreprises et d'intégrer différents objectifs sectoriels.

4. MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES CONVENUES ET PROGRESSION VERS LES OBJECTIFS

Deux communications de la Commission ont déjà donné un aperçu des priorités convenues pour les programmes 2007-2013 en ce qui concerne les objectifs de l'Union pour la croissance et l'emploi¹⁷ et, plus généralement, des résultats des négociations relatives aux programmes¹⁸. En bref, pour les régions les moins développées désignées comme relevant de

¹⁶ Une sélection indicative de 40 projets parmi les 220 projets s'appuyant sur de bonnes pratiques que les États membres ont enregistrés est présentée dans la section 3 du document de travail des services de la Commission.

¹⁷ [COM\(2007\) 798](#) du 11.12.2007.

¹⁸ [COM\(2008\) 301](#) du 14.5.2008.

l'objectif de convergence (81 % des ressources) et pour les régions qui relèvent de l'objectif «Compétitivité régionale et emploi» (15 % des ressources), respectivement 65 % et 82 % des fonds doivent être investis dans des thèmes prioritaires pour l'Union européenne. Au total, quelque 230 milliards d'euros ont été réservés à l'investissement dans la modernisation de l'économie européenne, conformément aux grandes priorités établies dans le cadre de l'agenda de Lisbonne.

Les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs initialement définis dans les orientations stratégiques communautaires, les CRSN et les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi¹⁹ sont présentés ci-dessous, sur la base des informations fournies par les rapports nationaux concernant les ressources des projets (fonds affectés aux projets sélectionnés), les premières tendances des dépenses et les premiers éléments de suivi et d'évaluation.

4.1. Accélération de la mise en œuvre

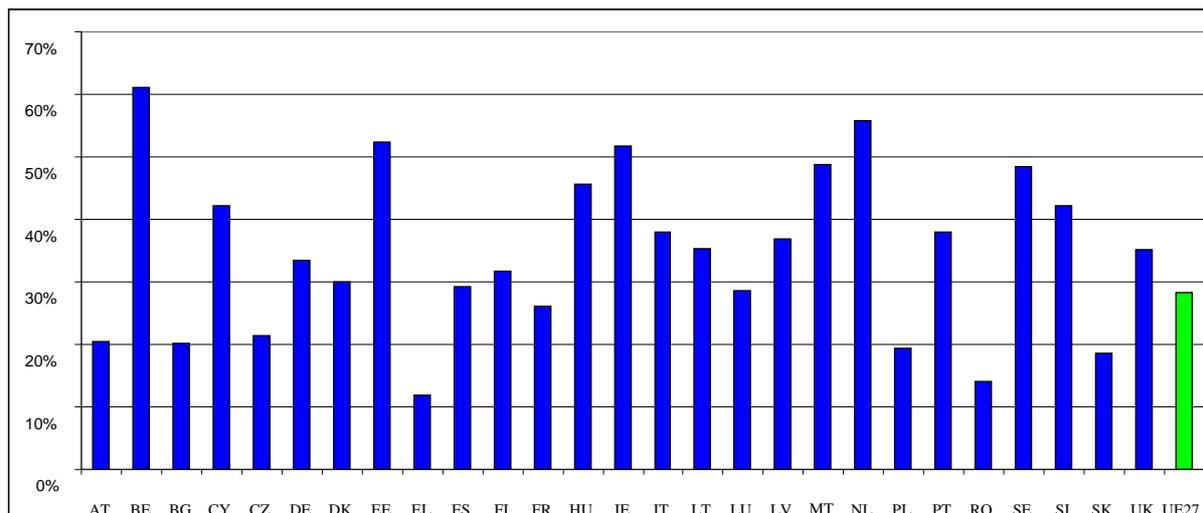
Selon les rapports, le volume financier des projets sélectionnés s'élève à 93,4 milliards d'euros, ce qui représente plus de 27 % des ressources mises à disposition par l'Union européenne pour cette période. Ce taux moyen de sélection de projets est très semblable pour les trois objectifs (convergence, compétitivité régionale et emploi, coopération territoriale européenne) et s'applique également au taux de sélection des catégories retenues dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. Les États membres indiquent ainsi avoir alloué un montant total de 63 milliards d'euros aux projets retenus au titre de la stratégie de Lisbonne.

À l'échelon national toutefois, la progression de la mise en œuvre est plus variable, comme le montre le graphique 1. Pour les États membres dont le taux de sélection des projets est inférieur à la moyenne, le risque d'une conclusion tardive est plus élevé, à moins d'accroître le taux de sélection des projets et d'accélérer leur mise en œuvre. Le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication² expose plus en détail la progression des projets sélectionnés.

Du point de vue des besoins d'investissement, les priorités de l'UE en matière d'investissement qui ont déjà été fixées pour cette période sont en adéquation avec les priorités de la stratégie «Europe 2020». L'un des points forts du système d'information par catégorisation réside dans le fait que les 86 «thèmes prioritaires» relevés peuvent être envisagés sous l'angle de grandes priorités thématiques (par exemple, le transport ou l'énergie) ou à la lumière de priorités stratégiques transversales (comme l'innovation ou le changement climatique).

¹⁹ COM(2007) 803 du 11.12.2007.

Graphique 1: Taux agrégés de sélection des projets par État membre, tels que rapportés



Dans le tableau 1 ci-dessous, les données relatives au volume financier des projets sélectionnés, telles qu'elles ressortent des rapports nationaux, ont été résumées suivant les priorités fixées dans les OSC. Il apparaît ainsi que la sélection des projets connaît une progression relative dans le cadre des différents objectifs.

Tableau 1: État d'avancement des priorités d'investissement au titre de la stratégie de Lisbonne pour la période 2007-2013, par objectif

Priorités d'investissement dans le cadre de Lisbonne			Autres priorités d'investissement		
Investissements UE prévus (milliards d'euros)	Crédits affectés aux projets sélectionnés (milliards d'euros)	%	Investissements UE prévus (milliards d'euros)	Crédits affectés aux projets sélectionnés (milliards d'euros)	%

I. Convergence

Lieu attractif pour les investissements et l'emploi	65,883	16,235	24,6 %	76,579	20,340	26,6 %
Améliorer la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance	64,599	19,727	30,5 %			
Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité	42,860	11,020	25,7 %	3,878	0,697	18,0 %
Priorités nationales ajoutées	7,972	3,262	40,9 %			
Dimension territoriale				11,095	3,036	27,4 %
	181,315	50,244	27,7 %	91,552	24,074	26,6 %

II. Compétitivité régionale et emploi

Lieu attractif pour les investissements et l'emploi	2,531	0,827	32,7 %	7,032	1,695	24,1 %
Améliorer la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance	18,601	4,740	25,5 %			
Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité	21,614	6,318	29,2 %	0,463	0,076	16,3 %
Priorités nationales ajoutées	0,714	0,193	27,0 %			
Dimension territoriale				2,533	0,556	21,9 %
	43,460	12,078	27,8 %	10,027	2,327	23,2 %

III. Coopération territoriale européenne

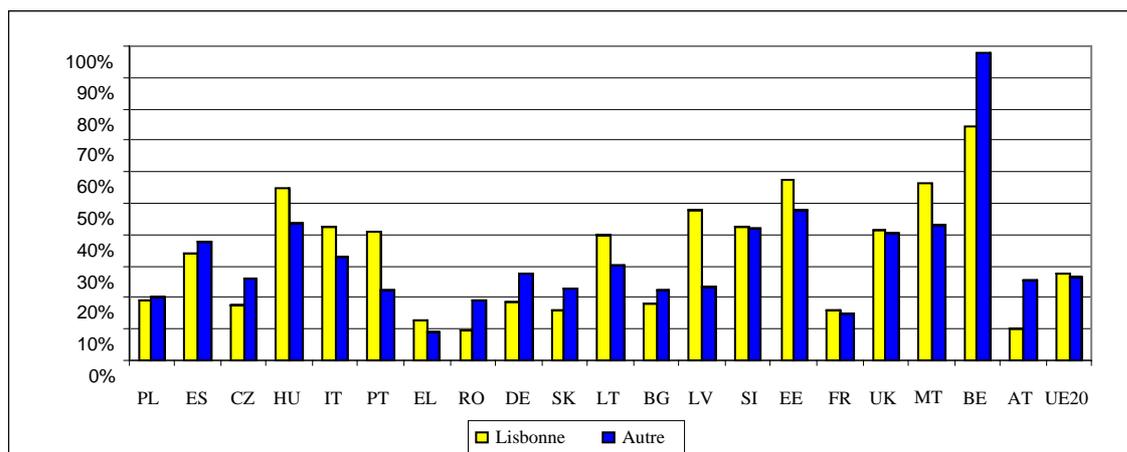
Lieu attractif pour les investissements et l'emploi	0,947	0,168	17,7 %	2,913	0,745	25,6 %
Améliorer la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance	1,971	0,462	23,4 %			
Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité	0,540	0,079	14,6 %	0,505	0,137	27,2 %
Dimension territoriale				0,482	0,138	28,7 %
	3,458	0,709	20,5 %	3,900	1,020	26,9 %

Assistance technique				10,594	2,993	28,3 %
----------------------	--	--	--	--------	-------	---------------

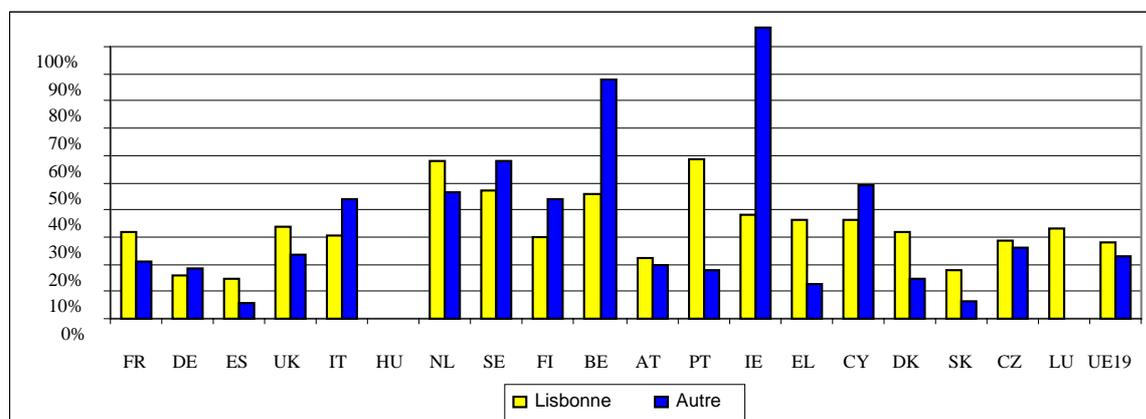
Total	228,233	63,031	27,6 %	116,072	30,413	26,1 %
--------------	----------------	---------------	---------------	----------------	---------------	---------------

De nombreux États membres confirment maintenant que la discipline imposée par l'exigence de «sélection des priorités européennes» a permis d'améliorer la qualité et les orientations de la programmation. Les données fournies par les États membres permettent en outre de comparer les progrès réalisés par chaque État membre en ce qui concerne les priorités d'investissement sélectionnées au titre de Lisbonne et les autres priorités d'investissement. Les graphiques 2 et 3 montrent les progrès relatifs réalisés dans la sélection en ce qui concerne les objectifs de convergence, d'une part, et de compétitivité régionale et d'emploi, d'autre part. Les graphiques sont présentés par ordre d'importance financière décroissante absolue (de gauche à droite).

Graphique 2: Priorités d'investissement au titre de Lisbonne – Objectif de convergence: volume des projets sélectionnés en % du total



Graphique 3: Priorités d'investissement au titre de Lisbonne – Objectif de compétitivité régionale et d'emploi: volume des projets sélectionnés en % du total



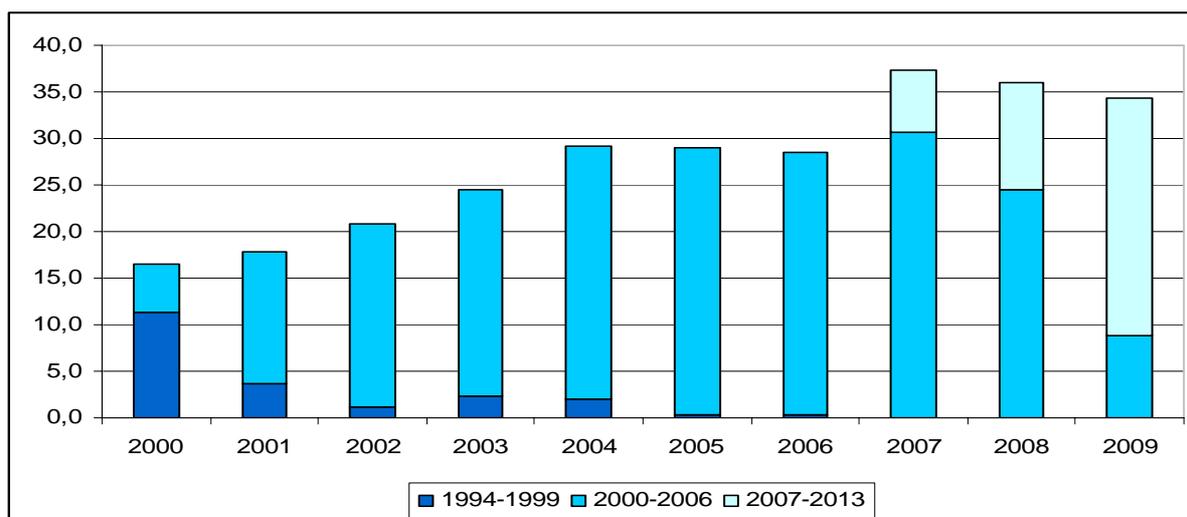
4.2. Tendances observées en matière de dépenses

Au niveau des versements de moyens financiers de l'UE, il convient de noter que 108 milliards d'euros ont été transférés vers les États membres au cours des années 2007-2009, dont 64 milliards concernaient des dépenses effectives relevant des programmes de la période 2000-2006, alors que les 44 milliards restants se rapportaient à des avances et à des dépenses effectives relevant des programmes 2007-2013 (graphique 4).

Les rapports nationaux fournissent des données sur les dépenses effectuées par programme, renvoyant exclusivement à cette seconde période. À ce jour, un montant de 23,3 milliards d'euros de dépenses intermédiaires a été déclaré pour les programmes 2007-2013²⁰. L'année 2009 a été marquée par une nette accélération des dépenses certifiées au titre des nouveaux programmes, après la clôture des programmes précédents.

²⁰ Étant donné que les États membres ne déclarent pas les données sur les versements par «thème prioritaire», mais plutôt conformément aux tableaux financiers du programme convenu, les dépenses déclarées ne peuvent, à ce stade, être comparées thématiquement aux données relatives aux projets sélectionnés. Aussi les versements ne sont-ils pas analysés plus en détail.

Graphique 4: Versements de l'UE aux États membres entre 2000 et 2009 (FEDER, FSE et Fonds de cohésion – en milliards d'euros à prix courants)



4.3. Suivi et évaluation

Un large éventail d'indicateurs est utilisé par les différentes autorités de gestion nationales et régionales dans le cadre du système de gestion partagée, mais ces indicateurs ne peuvent généralement pas être agrégés au niveau de l'UE²¹. Au niveau de l'UE, la Commission ne peut agréger que les données portant sur certains indicateurs de base. Si certains rapports ne contiennent pas de données sur les indicateurs, 19 États membres ont rendu compte des indicateurs de base pour le FEDER et le Fonds de cohésion. Cette transmission d'indicateurs de base recommandés constitue une première étape encourageante dans un processus destiné à donner un aperçu plus clair des résultats agrégés concrets de la politique de cohésion. Par exemple, 13 États membres ont déclaré que les objectifs des programmes ou de projets approuvés consistaient à créer environ 351 300 emplois bruts²², alors que 8 autres États membres font déjà état de la création de 55 900 emplois bruts²³.

En 2007 et 2008, les programmes actuels du FSE ont touché près de 6 millions de personnes, dont 52 % de femmes. Environ un tiers des actions visaient à aider les travailleurs. Des mesures ont également été prises en faveur des chômeurs (33 % des bénéficiaires, dont 7 % de chômeurs de longue durée), ainsi que d'autres groupes vulnérables, par exemple les migrants et les minorités (13 %).

Vingt rapports stratégiques nationaux font référence aux leçons tirées des évaluations nationales et régionales. En outre, une évaluation ex ante des stratégies nationales, réalisée

²¹ Les rapports annuels de mise en œuvre fournissent des données détaillées sur l'avancement des différents programmes par rapport à des indicateurs et à des objectifs établis. L'annexe XXIII du règlement d'exécution n° 1828/2006 fournit des données sur les participants aux interventions du FSE par priorité.

²² Ces États membres sont l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Slovaquie.

Les objectifs des programmes correspondent à la somme des objectifs des projets sélectionnés. Certains États membres n'ont pas indiqué les objectifs des programmes, mais les objectifs des projets approuvés à ce jour.

²³ République tchèque, Allemagne, Finlande, Irlande, Pologne, Suède, Slovaquie.

pour le compte de la Commission, conclut que les fonds peuvent apporter une contribution significative aux objectifs de haut niveau de l'UE et atteste la position centrale qu'occupent les priorités de l'UE dans la programmation de la politique de cohésion²⁴.

Évaluation ex post des programmes 2000-2006

Les effets des investissements sur les mutations structurelles ne peuvent être examinés que dans le temps. Les évaluations ex post de la période 2000-2006, réalisées actuellement par la Commission, fournissent des éléments illustrant les résultats concrets de la politique de cohésion²⁵.

Les données disponibles indiquent un accroissement des investissements réalisés par les entreprises bénéficiant d'une aide du FEDER. Les États membres ont déclaré qu'au moins 730 000 emplois bruts avaient été créés dans les régions de l'objectif 2, alors que les travaux de modélisation donnent à penser que 612 000 emplois nets ont été créés dans les régions de l'objectif 1.

La politique de cohésion a permis d'améliorer la qualité des réseaux partout en Europe: à lui seul, le FEDER a contribué à la construction de 2 000 km d'autoroutes – soit 24 % de l'ensemble des autoroutes construites durant la période concernée – ainsi qu'à l'amélioration ou à la construction de 4 000 km de voies ferrées.

Le FSE a contribué sensiblement à la mise en œuvre des réformes relatives au marché du travail, à la fois au niveau national et régional. Cet instrument a efficacement encouragé la mise en place de politiques du marché du travail non plus passives, mais actives, voire préventives, en apportant une aide financière et conceptuelle aux réformes et en facilitant l'extension des mesures en termes de volume et de champ d'application.

Plus de 75 millions de personnes ont participé aux actions financées par le FSE. Près de 28 millions de citoyens de l'UE ont bénéficié d'une large palette de mesures actives visant le marché du travail, dont une moitié de femmes, près de trois quarts de chômeurs et plus d'un tiers de jeunes (de moins de 26 ans). Les activités relatives à l'éducation et à l'apprentissage tout au long de la vie ont fait intervenir quelque 33 millions de participants, dont 71 % de personnes ayant un emploi, 23 % de chômeurs et 6 % d'inactifs. En termes d'âge, 62 % des bénéficiaires étaient des jeunes et plus d'un tiers appartenait à la tranche d'âge des 26 à 54 ans.

La politique de cohésion a également permis de réaliser des améliorations dans le domaine environnemental, conformément aux directives de l'UE, puisque 14 millions de personnes ont bénéficié de projets d'approvisionnement en eau et que 20 millions de personnes ont profité de projets de traitement des eaux usées cofinancés par le FEDER, en particulier dans les régions relevant de l'objectif 1.

Enfin, des enseignements de nature stratégique sont actuellement tirés des travaux d'évaluation ex post, ce qui permettra d'optimiser les effets de ces politiques dans le présent et à l'avenir. À travers ces travaux, les États membres et les services de la Commission identifient les obstacles à la mise en œuvre des politiques de l'UE sur le terrain et travaillent à

²⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado_fr.htm.

²⁵ Évaluations FEDER /FC: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/impact/index_fr.htm.
Évaluations FSE: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=fr>.

la levée de ces obstacles, moyennant la mise en œuvre de financements et de mécanismes de la politique de cohésion.

5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La démarche d'établissement des rapports stratégiques marque une amélioration sensible en matière de responsabilisation par rapport aux objectifs politiques poursuivis.

Les États membres ont assumé leur responsabilité et ont déployé des efforts significatifs pour rendre compte des progrès réalisés. L'expérience acquise dans le cadre de cette première démarche devrait permettre de rendre les rapports nationaux 2012 plus concis et plus précis au niveau des objectifs atteints, des résultats et des développements stratégiques. Pour autant, si les rapports nationaux ont été élaborés en coopération étroite avec les autorités de gestion concernées, il aurait été utile de recourir plus systématiquement à une présentation et à des débats publics.

Si cette première démarche a montré ses limites, elle n'en constitue pas moins un socle prometteur, susceptible de permettre à l'avenir un examen collégial plus approfondi des performances, donnant une impulsion à une politique axée davantage sur les résultats.

En raison des fondements juridiques spécifiques et des objectifs stratégiques fixés, la portée des rapports stratégiques a été limitée aux programmes 2007-2013, ce qui permet seulement de donner un aperçu partiel des effets de la politique menée. Maintenant que les programmes 2000-2006 sont clôturés et que le rythme des dépenses s'accélère nettement pour les programmes 2007-2013, les données relatives aux objectifs atteints et aux résultats obtenus sur le terrain devraient elles aussi traduire cette accélération.

Le système commun d'établissement de rapports concernant les projets sélectionnés s'est avéré utile, puisqu'il a permis de fournir des données «en temps réel» sur le déroulement des projets. Les États membres devraient s'assurer que les rapports annuels sur les programmes sont accompagnés de données exactes et complètes permettant d'assurer un suivi continu des progrès réalisés ainsi qu'une meilleure compréhension des contenus des programmes.

Il est encourageant de voir que de nombreux États membres ont fourni des données sur les indicateurs clés définis par l'UE concernant les interventions du FEDER et du Fonds de cohésion, même si ces éléments ne revêtent pas de caractère obligatoire. Les déclarations relatives aux indicateurs communs devraient être renforcées. Les rapports sur les programmes spécifiques qui doivent être fournis pour le milieu de l'année 2010, ainsi que la prochaine série de rapports stratégiques nationaux (en 2012), doivent analyser les progrès réalisés en ce qui concerne les objectifs des programmes et attester clairement le passage d'un système basé sur des déclarations relatives aux contributions fournies à un système reposant sur la discussion des objectifs atteints, des résultats obtenus et des premiers effets enregistrés.

La présente démarche apporte des éléments d'information utiles et actuels au débat sur le potentiel de la politique de cohésion à accélérer la sortie de crise en répondant aux besoins de développement tout en traitant les conséquences de la crise.

Les rapports nationaux ont souligné la pertinence fondamentale des stratégies convenues en 2007 ainsi que la valeur de la politique de cohésion en tant qu'outil du développement économique à long terme.

D'une manière générale, les mesures prises en application des stratégies et des objectifs convenus sont mises en œuvre à un rythme soutenu, en s'adaptant aux mutations brutales du climat économique. Après en moyenne 18 mois de mise en œuvre effective, 27,1 % des projets sont sélectionnés et l'accélération des dépenses atteste leur avancement. Les projets liés aux priorités de l'UE en matière d'investissement sont sélectionnés aussi rapidement que les projets non liés à ces priorités. Au nombre des priorités de l'UE figurent les investissements intelligents, écologiques et socialement inclusifs en matière d'infrastructures (efficacité énergétique, large bande, infrastructures sociales), l'aide aux entreprises (éco-innovation, ingénierie financière) et la flexibilité des marchés du travail.

Ce progrès positif s'explique en partie du fait que les États membres intègrent la flexibilité aux programmes destinés à répondre à des besoins en mutation dans le cadre des priorités convenues. Les mesures de relance qui ont été prises fin 2008 au titre de la politique de cohésion – et qui reposent sur un préfinancement accru, sur une modification des réglementations destinée à améliorer la rapidité de remboursement ainsi que sur des simplifications – ont été largement suivies, et les États membres ont eux aussi simplifié leur réglementation.

Toutefois, il convient d'éviter toute complaisance. En utilisant les données échangées dans le cadre de la présente démarche, les États membres peuvent étalonner leur propre rythme de progression par rapport à la moyenne de l'UE pour différents thèmes prioritaires, en identifiant les secteurs de progrès lents ou rapides.

La Commission appelle donc les États membres:

- à mettre rapidement en œuvre les projets déjà sélectionnés;
- à accélérer la sélection de projets de qualité destinés à contribuer aux objectifs du programme convenu, afin de faciliter en particulier la stratégie de sortie de la crise économique actuelle;
- à s'assurer de la disponibilité des cofinancements nationaux nécessaires pour financer les investissements convenus, dans un climat où les budgets nationaux sont soumis à des contraintes croissantes, de sorte que les ressources du budget de l'UE soient pleinement mobilisées.

Pour sa part, la Commission soumettra en 2010 des communications exposant comment la politique de cohésion 2007-2013 devrait pouvoir favoriser les objectifs fixés dans le cadre de la stratégie «Europe 2020». En particulier, ces documents traiteront la question de savoir comment les programmes actuels peuvent améliorer les politiques de l'emploi, encourager la reprise et l'inclusion sociales, favoriser le développement durable et soutenir l'innovation au niveau national et régional. La Commission s'engage à poursuivre ses travaux avec les États membres afin d'améliorer la mise en œuvre des programmes et de réduire les goulets d'étranglement existant dans différents domaines thématiques.

La présente démarche fournit en outre un outil d'évaluation utile, qui met en évidence les domaines dans lesquels les efforts doivent être renforcés....

Les rapports nationaux font clairement apparaître des retards dans la sélection des projets relevant de domaines d'investissements importants. La Commission appelle les États membres à cibler ces domaines prioritaires, si nécessaire en mettant en œuvre des plans d'action destinés à réduire les retards lorsqu'il en est encore temps. La Commission a identifié

les domaines prioritaires suivants qui sont confrontés à des retards d'ordre général ou à un manque de progrès homogène dans les États membres:

- dans le **secteur ferroviaire**, les progrès rapportés et les résultats mis en évidence par les évaluations font apparaître les difficultés d'un noyau d'États membres à effectuer des investissements importants,
- **certains investissements dans le secteur de l'énergie et de l'environnement** ne progressent pas conformément aux attentes. Les États membres et les régions doivent remédier à cette situation afin de contribuer pleinement aux objectifs de développement durable de l'UE;
- les investissements consentis dans le domaine de l'**économie numérique** – déploiement des réseaux à large bande et exploitation des TIC dans les secteurs public et privé – se font à un rythme plus lent que la moyenne, les performances étant inégales, même si certaines bonnes pratiques sont mises en évidence;
- les progrès réalisés en ce qui concerne la priorité de l'**inclusion sociale** sont relativement lents et se répartissent inégalement entre les fonds et les programmes concernés. Il convient de prendre des mesures afin de mobiliser les ressources de l'UE de manière à atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté tel qu'il est proposé et fixé dans la stratégie «Europe 2020»;
- des retards ont été observés dans la mise en œuvre des mesures de **gouvernance et de développement des capacités**, qui sont indispensables pour améliorer la performance du secteur public, notamment dans le contexte particulier de la crise.

... afin d'apporter une première contribution à la stratégie «Europe 2020».

En poursuivant les progrès déjà réalisés dans de nombreux domaines prioritaires et en remédiant aux retards, les États membres, les régions et les parties prenantes aux programmes peuvent s'approprier et atteindre les objectifs des programmes 2007-2013. La Commission appelle les États membres à améliorer la mise en œuvre des programmes en renforçant la transparence, la mise en réseau et l'échange de bonnes pratiques et en tirant des priorités de la politique de cohésion les enseignements stratégiques qui s'imposent, afin d'apporter une première contribution essentielle à la réalisation de la stratégie «Europe 2020», de ses initiatives phares et de ses objectifs quantifiés.