



Bruxelles, le 17.12.2019
COM(2019) 627 final

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

**Rapport stratégique 2019 sur la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement
européens**

INTRODUCTION.....	2
1. UN CONTEXTE COMPLEXE ET EN MUTATION RAPIDE	3
2. RÉALISER DES INVESTISSEMENTS EN FAVEUR D’UNE CROISSANCE INTELLIGENTE, DURABLE ET INCLUSIVE	3
2.1. Avancées générales.....	3
2.2. Recherche, développement technologique et innovation, TIC et compétitivité des PME	5
2.3. Économie à faible intensité de carbone, changement climatique, environnement, transports et énergie.....	6
2.4. Emploi, inclusion sociale, santé et éducation	7
3. EFFET DES PRINCIPALES RÉFORMES DE LA PÉRIODE 2014-2020.....	8
3.1. Contribution des Fonds ESI au Semestre européen.....	8
3.2. Conditions préalables au financement: conditions ex ante.....	8
3.3. Règle de dégagement «n+3».....	9
3.4. Le cadre de performance	9
3.5. Soutenir le développement territorial intégré	10
3.5.1. <i>Des investissements intégrés dans les villes</i>	10
3.5.2. <i>Mettre en œuvre des instruments territoriaux</i>	10
3.5.3. <i>Coopération territoriale</i>	11
4. AMÉLIORATION DE LA GESTION DES PROGRAMMES	12
4.1. Capacité des autorités et des bénéficiaires	12
4.2. Une simplification en faveur des bénéficiaires.....	12
4.3. Le rôle des partenaires dans la mise en œuvre des programmes	13
4.4. Mettre en œuvre des principes horizontaux et des objectifs stratégiques.....	13
4.5. Obtenir de meilleures complémentarités pour accroître l’efficacité	13
4.6. Synthèse de l’évaluation des Fonds ESI.....	14
4.7. Communiquer sur les Fonds ESI.....	15
CONCLUSION.....	16
Annex 1.1	17
Annex 1.2.....	18
Annex 2.1.....	19
Annex 2.2.....	20
Annex 3.....	21

INTRODUCTION

L'objectif principal des Fonds structurels et d'investissement européens¹ («Fonds ESI») est de promouvoir une convergence socio-économique, une résilience et une cohésion territoriale durables. Les Fonds ESI génèrent une masse critique d'investissements² dans les domaines prioritaires de l'Union grâce à une gestion partagée entre la Commission et les États membres. En encourageant la création d'emplois, la croissance et les investissements, en renforçant le marché unique, l'union de l'énergie et la gouvernance économique, ces investissements répondent aux besoins de l'économie réelle.

Ce deuxième rapport stratégique³ se fonde sur les rapports de mise en œuvre et les rapports d'étape soumis par les États membres, portant sur la mise en œuvre des programmes 2014-2020 des Fonds ESI jusqu'à la fin de 2018⁴. À cette date, 72 % des ressources des Fonds ESI disponibles avaient été engagées⁵. Les projets déjà financés ont une incidence croissante dans des domaines d'action essentiels, par exemple:

- plus de 1,6 million d'entreprises, y compris des exploitations agricoles, bénéficient d'un soutien;
- 300 000 nouveaux emplois sont créés par des entreprises aidées;
- 26 millions de personnes ont bénéficié d'une aide en matière de formation, d'éducation ou de recherche d'emploi;
- 8,3 millions de ménages auront accès à une meilleure connexion à haut débit;
- plus de 3,900 km de lignes ferroviaires sont en cours de construction ou de reconstruction;
- 60 millions de personnes bénéficient de projets mis en œuvre actuellement dans le secteur de la santé.

Le présent rapport et la plateforme de données ouvertes des Fonds ESI donnent un aperçu complet des progrès réalisés dans tous les domaines thématiques⁶.

La priorité actuelle et son cadre adaptable permettent aux Fonds ESI d'apporter une contribution majeure afin de trouver des solutions aux défis nouveaux et émergents. Dans la plupart des secteurs, les financements soutiennent d'ores et déjà les objectifs de développement durable des Nations unies (ODD), l'adaptation au changement climatique et les actions de réduction des risques, et il est possible, dans le cadre des programmes des Fonds ESI, de renforcer, en fonction des besoins, les actions menées dans ces domaines prioritaires.

¹ Les Fonds structurels et d'investissement européens comprennent le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

² En 2018, le budget alloué aux Fonds ESI s'est élevé à environ 460 milliards d'EUR, et à plus de 643 milliards d'EUR en y ajoutant le cofinancement national.

³ Demandé conformément à l'article 53 du règlement portant dispositions communes [règlement (UE) n° 1303/2013].

⁴ Sauf indication contraire, toutes les valeurs se rapportent à la fin de l'année 2018, telles que disponibles au 5 novembre 2019.

⁵ Les projets qui y sont mentionnés sont des projets qui ont été sélectionnés et qui sont mis en œuvre au cours de l'actuelle période de programmation.

⁶ La plateforme de données ouvertes contient les chiffres disponibles les plus récents tels que présentés sous leur forme définitive par les programmes des Fonds ESI (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>).

1. UN CONTEXTE COMPLEXE ET EN MUTATION RAPIDE

Dans leurs rapports d'étape de 2019, les États membres reconnaissent le rôle déterminant joué par les Fonds ESI dans la lutte contre les changements environnementaux, économiques et sociaux et dans la mise en place des réformes nécessaires pour garantir un avenir durable. Au lendemain de la crise financière, les Fonds ESI ont permis de soutenir les investissements et ont contribué à relancer la convergence économique⁷.

Cependant, plusieurs États membres soulignent la persistance des inégalités territoriales et régionales et de l'exclusion sociale, ainsi que les problèmes croissants liés à l'évolution démographique. Des disparités subsistent entre les régions et au sein de celles-ci, ainsi qu'entre les zones urbaines et les zones rurales. Un certain nombre de régions ont perdu leurs avantages concurrentiels et sont prises au «piège du revenu intermédiaire»⁸, tandis que d'autres continuent à se débattre avec des taux de chômage élevés, en particulier chez les jeunes. D'autres sont plus vulnérables aux effets de la double transition qui résulte de l'action en faveur du climat et de la numérisation, ou aux conséquences actuelles de la crise des réfugiés et des migrants. Ces divergences géographiques ont été à l'origine d'un sentiment anti-européen⁹.

Les Fonds ESI, octroyés dans le cadre de la gestion partagée, donnent le pouvoir aux acteurs locaux et régionaux de lutter contre ces évolutions en soutenant la cohésion territoriale, les investissements favorisant la croissance, la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, les écosystèmes de recherche et d'innovation (R & I) et de jeunes entreprises, les actions en faveur de l'environnement, l'adaptation et la résilience face au changement climatique, la réduction des risques de catastrophe, les projets dans les domaines de l'inclusion sociale et de la santé et de l'éducation, afin d'améliorer les conditions de vie et de rapprocher l'UE des citoyens.

2. RÉALISER DES INVESTISSEMENTS EN FAVEUR D'UNE CROISSANCE INTELLIGENTE, DURABLE ET INCLUSIVE

2.1. Avancées générales

Du fait des nouveaux éléments introduits dans le règlement (UE) n° 1303/2013, en particulier la concentration des investissements sur les principaux objectifs de développement et la priorité accrue accordée à la performance, les programmes des Fonds ESI sont axés sur la

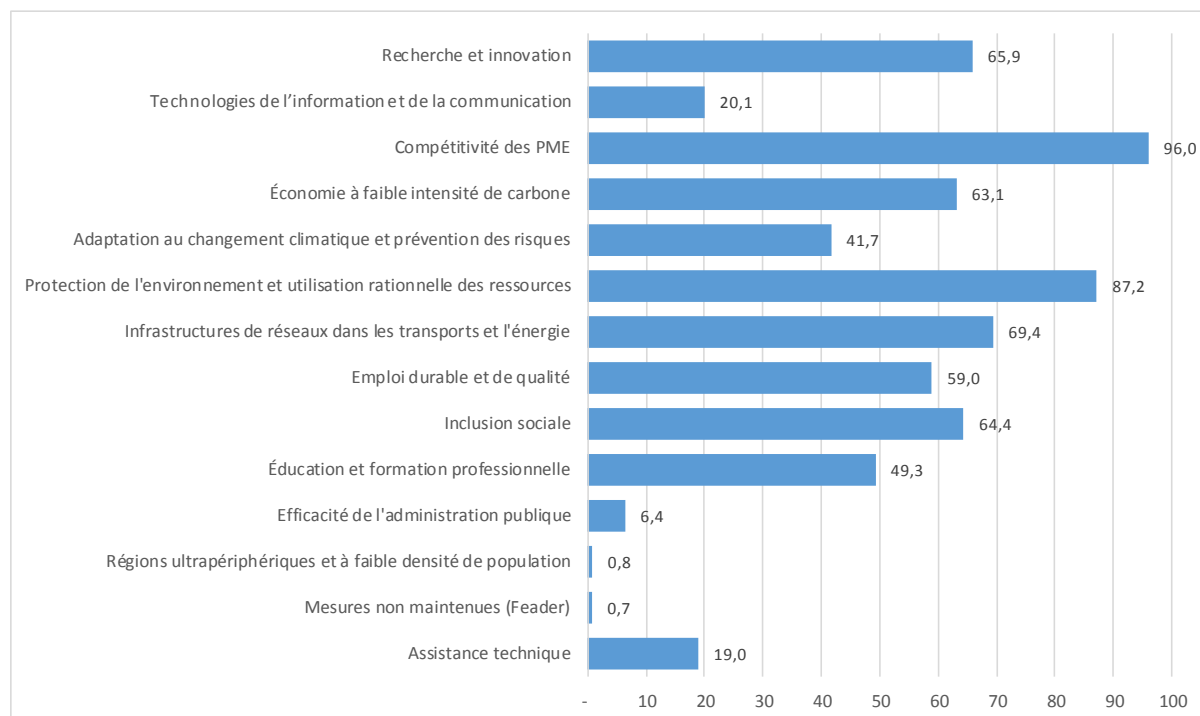
⁷ Septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, septembre 2017.
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion

⁸ Dans le septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale (2017), la Commission européenne identifiait le défi spécifique auquel sont confrontées un certain nombre de régions dont le PIB par habitant est proche de la moyenne de l'UE. Des coûts élevés, associés au déclin du secteur manufacturier et à la faiblesse des capacités d'innovation et d'exportation, ont rendu ces dernières moins compétitives et résilientes face à la mondialisation que les régions où le PIB par habitant est plus faible ou plus élevé.

⁹ «The geography of EU discontent» de Lewis Dijkstra, Hugo Poelman et Andrés Rodríguez-Pose — Document de travail 12/2018 de la direction générale de la politique régionale et urbaine.

réalisation efficace et efficiente des objectifs de l'UE en matière de croissance intelligente, durable et inclusive. Cette tendance a encore été renforcée par l'approche pragmatique et flexible adoptée par la Commission, qui a notamment procédé à des modifications des programmes, assuré le suivi des programmes à risque ou mené plusieurs actions pilotes¹⁰, permettant de fournir une assistance sur mesure et de tirer les enseignements pour une mise en œuvre future.

Total des investissements prévus au titre des Fonds ESI (au niveau de l'UE et au niveau national) par objectif thématique (en milliards d'EUR)¹¹



Source: ESIF Open Data - <https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq>

Si l'on examine les chiffres en prenant en considération l'ensemble des Fonds ESI, la sélection de projets (financement ayant fait l'objet d'une décision) a plus que doublé depuis le premier rapport stratégique en 2017, et représente un montant de 464 milliards d'EUR (72 % du total des investissements prévus). Les progrès sont visibles dans des secteurs tels que la R & I, grâce notamment à l'effet catalyseur des stratégies de spécialisation intelligente, des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des infrastructures de transport. La sélection de projets s'est également accélérée, bien qu'à un rythme plus modéré, dans des domaines tels que l'économie à faibles émissions de carbone et l'emploi durable et de qualité.

¹⁰ Ces actions pilotes ont en particulier concerné les régions en phase de rattrapage, les régions en transition industrielle, les régions charbonnières, les investissements interrégionaux en matière d'innovation et l'initiative «Smart Village».

¹¹ Pour plus de détails, voir les annexes 1.1 et 1.2. Les chiffres présentés dans le graphique ci-dessus ne comprennent pas la part attribuée aux différents thèmes dans le cadre de priorités thématiques multiples, tandis que les chiffres figurant dans les annexes la prennent en considération.

En ce qui concerne les dépenses réelles¹², tous les Fonds ESI pris conjointement, 27 % du budget disponible avaient été versés aux États membres à la fin du mois de décembre 2018 (36 % à la fin octobre 2019). Ce niveau de dépenses déclarées est inférieur à celui des périodes précédentes et semble indiquer que les États membres doivent encore accorder une priorité accrue aux dépenses¹³.

En ce qui concerne la mise en œuvre des instruments financiers, les montants affectés aux programmes qui prévoient des opérations sélectionnées utilisant des instruments financiers atteignaient 21,9 milliards d'EUR, à la fin de 2018, ce qui représente environ 77 % des montants prévus dans les programmes pour cette forme de soutien. Cela confirme que la plupart des instruments financiers produisent des effets sur le terrain.

2.2. Recherche, développement technologique et innovation, TIC et compétitivité des PME

Pour l'actuelle période de programmation, l'investissement dans la recherche et l'innovation a été considéré comme un moteur essentiel de la croissance et de la convergence. Le soutien au développement territorial axé sur l'innovation, en particulier grâce aux stratégies de spécialisation intelligente, a entraîné une forte augmentation des projets sélectionnés dans les domaines de la recherche, du développement technologique et de l'innovation (RD & I), des TIC et de la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME). À la fin de 2018, la sélection de projets atteignait un volume total de plus de 117 milliards d'EUR sur les 163 milliards d'EUR disponibles.

- Dans le domaine de la RD&I, plus de 42,6 milliards d'EUR ont été alloués à des projets auxquels ont participé pour la première fois près de 20 000 nouveaux chercheurs et près de 30 000 entreprises ont reçu une aide destinée à les aider introduire de nouveaux produits sur le marché.
- Plus de 12,3 milliards d'EUR ont été alloués à des projets dans l'économie numérique, soutenant, entre autres, le déploiement du haut débit, les services publics numériques ou le commerce électronique. Cette somme comprend 1,5 milliard d'EUR accordés au titre de soutien du Feader en faveur des infrastructures de TIC dans les zones rurales. 8,3 millions de ménages auront accès à une meilleure connexion à haut débit;
- Plus de 62,5 milliards d'EUR sont alloués à des projets sélectionnés pour stimuler la compétitivité des PME et sont liés à la création de la majorité des 300 000 nouveaux emplois générés dans le cadre du FEDER. Dans les zones rurales, plus de 130 000 exploitations reçoivent un soutien financier afin de les aider à se restructurer et à se moderniser ainsi qu'à réaliser des gains de productivité.
- Le partenariat européen d'innovation «Productivité et développement durable de l'agriculture» (PEI-AGRI) soutient 7 730 projets d'innovation interactifs. Les connaissances et l'innovation développées grâce aux projets du PEI-AGRI sont partagées par l'intermédiaire des réseaux ruraux et de l'innovation au niveau national et du réseau PEI-AGRI.

¹² Demandes de paiement reçues des États membres.

¹³ La ventilation de la sélection des projets et des dépenses par objectif thématique et par État membre est présentée dans les tableaux des annexes 1 et 2.

2.3. Économie à faible intensité de carbone, changement climatique, environnement, transports et énergie

Pour l'actuelle période de programmation, 20 % du budget de l'UE ont été affectés à l'action pour le climat, et la Commission a proposé de porter cette part à 25 % pour le prochain budget de l'UE¹⁴. Les Fonds ESI ont joué un rôle essentiel dans la réalisation de changements significatifs. Grâce aux montants alloués et aux conditions préalables à l'investissement, les Fonds ESI ont exercé clairement un effet de levier sur les politiques liées à l'action pour le climat et à une croissance durable. À la fin de 2018, plus de 169 milliards d'EUR avaient été alloués à des projets dans les régions et les villes en faveur de la décarbonation, de la résilience face au changement climatique et de la prévention des risques, de l'efficacité énergétique ou du transport durable.

- Plus de 31,8 milliards d'EUR ont été consacrés à des projets dans le domaine de l'économie à faibles émissions de carbone, le FEDER apportant un soutien à plus de 400 000 ménages pour optimiser leur consommation d'énergie.
- Plus de 52 milliards d'EUR ont été affectés à des projets dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'utilisation efficace des ressources, permettant ainsi d'augmenter la capacité de recyclage des déchets de plus de 500 000 tonnes par an. Les projets qui ont été décidés permettront à 20 millions de personnes de bénéficier d'un meilleur accès au traitement des eaux usées du fait des projets pour lesquels une décision a été prise.
- En ce qui concerne les actions en faveur du climat dans le secteur agricole (séquestration du carbone, réduction des émissions de gaz à effet de serre et des émissions d'ammoniac, par exemple), des progrès satisfaisants ont été accomplis, du fait notamment de l'adhésion, sur une base volontaire, des agriculteurs à des programmes agroenvironnementaux destinés à mettre en place une gestion agricole respectueuse de l'environnement. L'objectif est d'atteindre i) 18 % des terres agricoles de l'UE en gestion favorable à la biodiversité, ii) 15 % pour une meilleure gestion des sols et iii) 15 % pour une meilleure gestion de l'eau. Dans les trois cas, plus de 85 % des objectifs ont été atteints.
- Soutenir la numérisation et la décarbonation du secteur des transports est une priorité, en particulier dans les zones urbaines. Avec plus de 56 milliards d'EUR affectés aux réseaux de transport et d'énergie, les projets ayant été décidés permettront, entre autres, la construction ou la reconstruction de plus de 3 900 km de lignes ferroviaires, et plus de 400 km de nouvelles lignes de tramway ou de métro ou de lignes améliorées.
- Le FEAMP a affecté 1,25 milliard d'EUR à la promotion d'un équilibre durable entre les flottes de pêche, les ressources halieutiques et la protection des écosystèmes marins. Un montant supplémentaire de 428 millions d'EUR a été engagé pour soutenir l'aquaculture durable et 625 millions d'EUR ont été consacrés au soutien de l'évolution socio-économique du secteur. Le fonds a soutenu plus de 34 000 opérations, dont 2 000 visaient à améliorer la gestion des zones Natura 2000 et plus de 1 500 en lien avec d'autres zones marines protégées.

¹⁴ Proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, COM(2018) 322 final.

Concrétiser l'action pour le climat

Les Fonds ESI, notamment par l'intermédiaire du FEADER, du FEDER et du Fonds de cohésion, permettent de financer les réponses à long terme que les États membres et les régions doivent apporter aux défis auxquels ils sont confrontés dans la perspective d'une économie neutre pour le climat. La mise en œuvre progresse de manière satisfaisante: sur le total de 115 milliards d'EUR prévus pour les actions relatives au changement climatique, 88,1 milliards d'EUR étaient affectés à des projets à la fin de l'année 2018. La contribution du FSE aux objectifs liés au climat est cinq fois supérieure au montant initialement prévu, notamment en raison du soutien accru aux mesures relatives à la formation et au marché du travail liées aux emplois verts (voir annexe 3).

2.4. Emploi, inclusion sociale, santé et éducation

Ces dernières années, l'UE a donné une forte impulsion à son agenda social, notamment avec l'adoption, en 2017, du socle européen des droits sociaux. Dans ce contexte, les Fonds ESI — en particulier le FSE — ont soutenu les réformes structurelles, notamment la modernisation des services publics, la promotion de l'emploi des jeunes et la réduction de la pauvreté et des inégalités. À la fin de l'année 2018, les projets sélectionnés représentaient les deux tiers de l'enveloppe totale prévue, soit près de 103 milliards d'EUR.

- Les projets sélectionnés pour améliorer les possibilités d'emploi absorbent plus de 34 milliards d'EUR, ce qui représente 23 millions de personnes soutenues par le FSE. À la fin de l'année 2018, 2,1 millions de personnes avaient trouvé un emploi, y compris en tant que travailleurs indépendants.
- Outre le FSE, l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) fait état de progrès satisfaisants, avec près de 8,8 milliards d'EUR alloués à des projets sélectionnés à la fin de 2018. À la même date, environ 2,7 millions de jeunes avaient bénéficié de mesures financées par l'IEJ:
 - 820 000 se sont vu proposer un emploi, une formation continue, un apprentissage ou une formation; et
 - plus de 1,1 million, qui suivaient des études ou une formation, avaient obtenu un diplôme ou exerçaient un emploi, y compris en tant qu'indépendant.
- En ce qui concerne le volet de l'inclusion sociale, où le FSE est le plus gros contributeur, les projets sélectionnés à ce jour représentent plus de 36 milliards d'EUR. À la fin de 2018, 1,8 million de participants handicapés, 3,6 millions de migrants, de participants d'origine étrangère ou de personnes issues de minorités et 4,2 millions d'autres personnes défavorisées avaient reçu une aide destinée à améliorer leurs perspectives d'emploi et à leur permettre d'acquérir les compétences correspondant au marché du travail. Le Feader a également financé plus de 60 000 actions en faveur de l'inclusion sociale dans les zones rurales.
- Les investissements dans des mesures liées à la santé ont également progressé. Jusqu'à présent, plus de 8 milliards d'EUR ont été investis dans plus de 7 000 projets dans le domaine de la santé (lutte contre les inégalités en matière de soins de santé, réforme des systèmes de santé, promotion de la santé en ligne, recherche et

innovation). Dans l'ensemble, les projets sélectionnés visent à améliorer les services de santé fournis à plus de 60 millions de personnes.

- En ce qui concerne l'éducation et la formation, 28,3 milliards d'EUR ont été engagés pour des projets précis. Fin 2018, grâce au soutien du FSE, 11,6 millions de personnes peu qualifiées avaient bénéficié d'une aide, 3,4 millions avaient obtenu une qualification et 1,2 million suivaient des études et une formation. Les investissements au titre du FEDER permettront à plus de 8 millions de personnes de bénéficier d'une amélioration des infrastructures de garde d'enfants ou d'enseignement. Dans les zones rurales, le Feader a soutenu plus d'un million d'activités de formation professionnelle.

3. EFFET DES PRINCIPALES RÉFORMES DE LA PÉRIODE 2014-2020

3.1. Contribution des Fonds ESI au Semestre européen

La plupart des défis structurels et stratégiques recensés dans le cadre du Semestre européen correspondent aux critères des Fonds ESI. Les programmes actuels ont déjà tenu compte des défis structurels recensés dans les recommandations par pays en matière d'investissement. Comme l'ont souligné les États membres dans leurs rapports d'étape, les Fonds ESI ont soutenu les réformes dans des domaines tels que la protection de l'emploi et les politiques sociales, l'environnement des entreprises, la R&I, l'efficacité énergétique et l'utilisation efficace des ressources, les télécommunications, les transports, la santé, l'éducation et les réformes administratives.

Étant donné que les recommandations par pays pertinentes formulées en 2014-2015 concernaient principalement des problèmes d'évolution à long terme, le financement au titre de la politique de cohésion de l'UE cadre très bien avec les besoins d'investissement recensés dans les recommandations par pays de 2019. Ces recommandations, ainsi que les rapports par pays de cette année, fournissent un cadre analytique complet permettant d'identifier les priorités d'investissement pour la période 2021-2027.

3.2. Conditions préalables au financement: conditions ex ante

L'une des principales réformes introduites pendant la période 2014-2020 a été l'introduction de conditions préalables spécifiques, dénommées «conditions ex ante», afin de garantir que les États membres et les régions utilisent les Fonds ESI d'une manière efficace et efficiente. Le processus de mise en œuvre des conditions ex ante pour la période 2014-2020 est à présent achevé.

Dans l'ensemble, les conditions ex ante se sont révélées être un instrument utile, notamment en contribuant à améliorer l'environnement des investissements dans l'UE et en encourageant le lancement de plusieurs réformes structurelles¹⁵. Pour la prochaine période de programmation, la Commission préconise, dans sa proposition de règlement portant dispositions communes¹⁶ (la «proposition de règlement portant dispositions communes pour

¹⁵ Voir par exemple: Viță, V. 2018, Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy — Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

¹⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au

la période 2021-2027)), que le mécanisme soit maintenu et amélioré par l'introduction d'un nouveau système de conditions favorisantes, comprenant des procédures administratives plus simples et des exigences renforcées en matière de respect et de suivi.

3.3. Règle de dégage ment «n+3»

La règle de dégage ment «n+3», selon laquelle un financement de l'UE non dépensé dans un délai de trois ans peut être perdu, a été introduite dans le règlement 2014-2020 pour remplacer la règle du «n+2». Elle s'est appliquée pour la première fois à tous les États membres en 2018.

Tandis que cette réforme a accordé aux autorités de gestion plus de temps pour sélectionner et mettre en œuvre les projets, elle a diminué les pressions associées à une exécution budgétaire rapide. Conjuguée aux processus annuels d'apurement des comptes et de clôture partielle, qui ont entraîné une prudence excessive par rapport aux risques de correction financière nette, la règle du «n+3» a sensiblement contribué au faible niveau des paiements versés aux États membres en provenance du budget de l'UE. Le retour progressif à la règle du «n+2», tel que proposé par la Commission pour la période de programmation 2021-2027, ainsi que les mesures globales de simplification et les modalités de reconduction en matière de gestion et de contrôle, devraient permettre une mise en œuvre plus rapide des fonds au profit des citoyens européens.

3.4. Le cadre de performance

Une part de 6 % de la dotation allouée aux Fonds ESI pour les programmes relevant de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» a été mise de côté comme réserve de performance. En 2019, la Commission a examiné les performances des programmes (examen des performances) et libéré la réserve de performance en ce qui concerne les priorités pour lesquelles les valeurs intermédiaires étaient atteintes à la fin de 2018.

L'examen des performances s'est révélé être un bon moyen d'introduire des incitations à améliorer la performance dans la mise en œuvre de la politique. Dans sa proposition de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027, la Commission maintient l'approche axée sur la performance, mais laisse plus de place aux considérations politiques. L'examen comprendra une évaluation plus large et plus qualitative de la performance des programmes, qui tiendra compte des défis recensés dans les recommandations par pays à l'horizon 2024, de la situation socio-économique des États membres ou des régions et des progrès accomplis pour atteindre les valeurs intermédiaires fixées pour les programmes. Dans la proposition de la Commission pour 2021-2027 sur les plans stratégiques relevant de la politique agricole commune (PAC)¹⁷, l'orientation sur les

Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas, COM(2018) 375 final.

¹⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (les «plans stratégiques relevant de la PAC») et financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), et abrogeant le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, COM/2018/392 final.

résultats reste également forte, l'éligibilité des dépenses étant liée aux réalisations sur le terrain.

3.5. Soutenir le développement territorial intégré

Les Fonds ESI constituent les principaux instruments de l'Union pour stimuler le développement territorial intégré des États membres et des régions. Plus de 3 800 stratégies territoriales, urbaines et locales bénéficient d'un financement de l'UE. En outre, les Fonds ESI aident les États membres à mettre en œuvre des mesures destinées à répondre aux besoins de territoires spécifiques tels que les zones touchées par la pauvreté ou l'exclusion sociale, les zones à faible densité de population, les régions montagneuses, les îles et les régions ultrapériphériques. Cette approche sur mesure a été renforcée dans la proposition de règlement de la Commission portant dispositions communes pour la période 2021-2027 et prévoit notamment de mettre davantage l'accent sur les territoires fonctionnels (bassins hydrographiques, zones côtières, chaînes montagneuses, etc.) pour surmonter les cloisonnements administratifs, et sur les initiatives locales.

3.5.1. Des investissements intégrés dans les villes

L'importance plus grande accordée aux questions urbaines au cours de l'actuelle période de programmation, associée à la dynamique politique unique suscitée par le programme urbain pour l'UE¹⁸, a permis aux villes d'élaborer leurs propres stratégies urbaines intégrées avec le soutien des Fonds ESI. Sur les 81 milliards d'EUR investis dans les zones urbaines à la fin de 2018, les villes ont choisi des projets d'une valeur d'environ 10,8 milliards d'EUR, à mettre en œuvre dans le cadre de plus de 900 stratégies urbaines intégrées. Il convient également de mentionner le succès de l'initiative «Actions innovatrices urbaines» qui, par 75 actions mises en œuvre, a aidé les zones urbaines à expérimenter des solutions innovantes pour un développement urbain durable¹⁹.

3.5.2. Mettre en œuvre des instruments territoriaux

Les investissements territoriaux intégrés («ITI») et le développement local mené par les acteurs locaux («DLAL») ont été introduits comme des moyens d'encourager des stratégies de développement territorial intégrées au-delà des niveaux national et régional traditionnels.

Les investissements territoriaux intégrés ont été utilisés pour mettre en œuvre plus de 200 stratégies urbaines et 120 stratégies territoriales, mobilisant au total 15,9 milliards d'EUR au titre des Fonds ESI. L'instrument de développement local mené par les acteurs locaux, qui trouve son origine dans la méthode LEADER²⁰, a permis de mobiliser au total 9,1 milliards d'EUR en provenance des fonds ESI. À ce jour, plus de 3 000 groupes d'action locale, chargés de mobiliser les communautés locales et de mettre en œuvre les stratégies de développement à ce niveau, ont été mis sur pied dans l'ensemble de l'UE. Dans de nombreux cas, les deux instruments (ITI et DLAL) ont démarré lentement car il a fallu tout d'abord préparer les stratégies globales correspondantes et le regroupement de différents fonds s'est

¹⁸ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

¹⁹ <https://www.uia-initiative.eu/fr>

²⁰ Leader est une méthode ascendante de développement local cofinancée par le Feader, qui a été introduite en 1991 pour associer les acteurs locaux au développement des zones rurales. En 2007, l'initiative Leader a été étendue au FEAMP et, en 2014, au FEDER et au FSE sous la forme du développement local mené par les acteurs locaux.

avéré compliqué. Les rapports d'étape montrent toutefois que ces instruments suscitent un enthousiasme général: ils ont contribué à surmonter les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre des mesures de développement urbain dans de nombreux secteurs et à mieux répondre aux besoins territoriaux.

La nouvelle approche adoptée par la Commission dans sa proposition de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 s'appuie sur les expériences positives acquises dans le cadre des investissements territoriaux intégrés et du développement local mené par les acteurs locaux et rend les investissements territoriaux plus simples et plus efficaces. Par ailleurs, la proposition de la Commission pour 2021-2027 prévoit, en ce qui concerne les plans stratégiques relevant de la PAC, que l'approche Leader resterait obligatoire et que 5 % au moins de la contribution totale du Feader à ces plans seraient réservés pour cette approche.

3.5.3. *Coopération territoriale*

Les programmes de coopération territoriale européenne (Interreg) sont mis en œuvre au niveau transfrontalier, transnational et interrégional. La sélection des projets a progressé dans tous les programmes Interreg, leur financement s'établissant à environ 9,7 milliards d'EUR à la fin de 2018. Les principaux secteurs bénéficiant d'un soutien sont la protection de l'environnement et l'utilisation efficace des ressources (prévention des inondations, protection contre les incendies, protection de la nature, par exemple) et la RD&I (groupements transfrontaliers, réseaux d'innovation par exemple). Au cours des deux dernières années, la suppression des obstacles juridiques, administratifs et institutionnels qui entravent les investissements et le développement économique dans les régions frontalières a également fait l'objet d'une attention accrue. Par exemple, la Commission a créé un point de contact frontalier spécialisé pour aider à surmonter ces obstacles dans des domaines spécifiques tels que les transports, le marché du travail, la santé et l'éducation²¹.

En ce qui concerne les stratégies macrorégionales de l'UE, le deuxième rapport de la Commission²² souligne les répercussions positives de l'approche macrorégionale, en particulier sur la sensibilisation aux défis communs dans les zones fonctionnelles (par exemple, les zones urbaines fonctionnelles, les bassins hydrographiques, les zones côtières, les massifs montagneux, etc.). Le rapport de la Commission fait toutefois état d'un manque d'appropriation des stratégies dans certains États membres participants, ce qui entraîne une insuffisance des ressources administratives et techniques allouées. Néanmoins, les rapports présentés par les États membres montrent que les stratégies macrorégionales sont de plus en plus intégrées dans les programmes relevant des Fonds ESI. Pour que la dynamique se maintienne, la Commission a recommandé aux États membres participants d'intégrer les priorités des stratégies macrorégionales dans les documents de programmation des Fonds ESI pour la période 2021-2027. Le Conseil de l'Union européenne a approuvé cette recommandation.

²¹ «Stimuler la croissance et la cohésion dans les régions frontalières de l'Union européenne» — COM (2017) 534 final.

²² COM(2019) 21 final.

4. AMÉLIORATION DE LA GESTION DES PROGRAMMES

4.1. Capacité des autorités et des bénéficiaires

La Commission a mis à disposition un large éventail d'outils spécifiques²³ destinés à soutenir les efforts déployés par les États membres pour que les autorités responsables des programmes et les bénéficiaires disposent de capacités administratives suffisantes pour mettre en œuvre les Fonds ESI de manière efficace. Ce soutien varie et prévoit des moyens pour lever des obstacles à court terme — par exemple par le renforcement des compétences du personnel chargé des marchés publics et des aides d'État — ainsi que des solutions pour élaborer des actions plus stratégiques taillées sur mesure destinées à renforcer les capacités administratives. Ainsi, à la fin de l'année 2018, 2 600 participants de l'ensemble des États membres avaient participé à plus de 170 ateliers, visites d'étude et missions d'experts dans le cadre de la plateforme «TAIEX-REGIO Peer2Peer». Parmi les autres initiatives prises en 2018 figure le lancement d'un cadre de compétences et d'un outil d'autoévaluation destinés à aider les administrations à recenser et à combler les lacunes en matière de compétences.

Sur le plan numérique, le réseau des bureaux de compétences en matière de haut débit (BCO)²⁴ est à présent pleinement opérationnel. Il regroupe 113 autorités et organismes publics nationaux et régionaux qui œuvrent au déploiement du haut débit dans tous les États membres. Grâce au soutien de la Commission, les membres de ce réseau échangent des connaissances, des bonnes pratiques et des expériences en vue de relever les défis communs auxquels ils sont confrontés concernant la conception et la mise en œuvre de stratégies et de projets dans le domaine du haut débit.

4.2. Une simplification en faveur des bénéficiaires

Les modifications apportées en juillet 2018 à un certain nombre de règlements relatifs aux Fonds ESI²⁵ prévoyaient de nouvelles possibilités pour réduire les formalités administratives lors de la mise en œuvre des programmes 2014-2020. Les modifications comprenaient un recours accru aux options de coûts simplifiées, permettant aux autorités de se concentrer davantage sur les résultats tout en renforçant la sécurité juridique pour tous les acteurs, une augmentation des possibilités de combiner les sources de financement et une réduction supplémentaire de la charge de l'audit pour les petites opérations, par un élargissement du champ d'application de la «règle de l'audit unique».

En ce qui concerne en particulier les options de coûts simplifiés, une plateforme spécifique a été lancée en novembre 2018 dans le prolongement de la mise en place d'un réseau transnational dans le domaine du FSE; celle-ci permet aux autorités de partager les connaissances et les bonnes pratiques en matière de déploiement des options de coûts simplifiés dans le cadre du FEDER et du Fonds de cohésion. Les options de coûts simplifiés dans le cadre du Feader ont été fortement encouragées par les activités de mise en réseau et de renforcement des capacités. En ce qui concerne le FSE, la Commission a adopté à trois

²³ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices>

²⁵ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

reprises depuis août 2018 de nouveaux coûts unitaires et montants forfaitaires pour plusieurs États membres, y compris pour la première fois la Bulgarie et le Portugal.

4.3. Le rôle des partenaires dans la mise en œuvre des programmes

La manière dont le principe de partenariat est mis en œuvre varie d'un État membre à l'autre, en fonction de leurs structures administratives et institutionnelles. Toutefois, comme en 2017, les rapports d'étape montrent que des efforts sont dans l'ensemble fournis pour associer les partenaires, conformément au code de conduite en matière de partenariat. Dans de nombreux États membres, les rapports d'étape ont fait l'objet de discussions avec des partenaires au sein des comités de suivi ou de forums spécialisés. Les États membres ont continué à associer les partenaires, soit par l'intermédiaire de comités de suivi, de groupes consultatifs, de consultations relatives aux appels, soit par l'organisation de campagnes et d'ateliers d'information. Par exemple, dans 11 États membres, les organisations de la société civile surveillent activement l'ensemble du cycle de passation de marchés et de mise en œuvre des projets dans le contexte des 17 pactes d'intégrité²⁶ financés par la Commission en partenariat avec Transparency International. Dans l'ensemble, le fait que les partenaires soient associés étroitement aux processus a une incidence positive sur la mise en œuvre des programmes.

4.4. Mettre en œuvre des principes horizontaux et des objectifs stratégiques

La Commission continue d'aider les États membres à mettre en œuvre des objectifs horizontaux, dont des objectifs en matière d'environnement et de climat, notamment en organisant des réunions régulières avec les représentants des autorités nationales compétentes dans le domaine de l'énergie ou de l'environnement et les autorités de gestion chargées de l'énergie ou de l'environnement, ainsi que l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans certains États membres, des incitations positives spécifiques sont proposées aux promoteurs de projets qui adoptent une approche innovante pour intégrer la dimension de genre.

4.5. Obtenir de meilleures complémentarités pour accroître l'efficacité

Le cadre réglementaire 2014-2020 a renforcé la coordination entre les Fonds ESI et leurs complémentarités avec d'autres instruments de l'UE. Les informations fournies dans les rapports d'étape de 2019 montrent que plusieurs États membres ont mis en place des mesures telles que l'alignement des règles d'éligibilité nationales, des arrangements intersectoriels et interministériels, des comités de suivi conjoints ou des solutions informatiques applicables à la programmation et à la mise en œuvre de fonds multiples.

Il existe également de nouveaux projets qui illustrent la complémentarité entre les Fonds ESI et le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS). Parmi les exemples de cette complémentarité figurent l'aéroport de La Réunion, qui a bénéficié d'un financement du FEDER et de l'EFIS, et le centre de simulation médicale de la faculté de médecine de Poznań, pour lesquels l'aide remboursable de l'EFIS a été associée à une subvention du FSE destinée à couvrir en partie les coûts de l'équipement et l'amélioration des compétences. Toutefois, les rapports montrent également que les États membres sont toujours en train d'examiner les modalités et le bien-fondé de l'utilisation de l'option créée par la

²⁶ Voir la note de bas de page n° 23.

modification²⁷ du règlement (UE) n° 1303/2013 afin de faciliter la combinaison de l'EFSD et des Fonds ESI.

En outre, des participants de la plupart des États membres et de plusieurs pays associés ont rejoint la communauté de pratique couvrant l'initiative «label d'excellence». Elle aide des projets novateurs des PME qui n'ont pas pu bénéficier d'un financement au titre d'Horizon 2020 à obtenir d'autres aides, y compris du FEDER. Cette initiative devrait être facilitée dans le contexte de la proposition de la Commission relative au prochain budget de l'UE, qui vise à simplifier ses règles en matière d'aides d'État afin de soutenir davantage le financement public de projets novateurs.

La Commission a également lancé un certain nombre d'initiatives destinées à renforcer les synergies, en particulier le projet pilote «Échelle de progression vers l'excellence» (Stairway to excellence), dont l'objectif est d'aider les États membres à améliorer leurs systèmes d'innovation et à se mettre en relation avec des communautés de chercheurs dans d'autres pays, afin d'encourager les candidatures pour les appels lancés dans le cadre d'Horizon 2020. Toutefois, malgré la possibilité de cumuler les subventions, l'association, au sein des mêmes projets, de financements au titre d'«Horizon 2020» et des Fonds ESI est restée occasionnelle²⁸.

Le partenariat européen d'innovation «productivité et développement durable de l'agriculture» (PEI-AGRI) soutenu par le Feader est un autre exemple de la manière dont la recherche développée au titre du programme Horizon 2020 est transférée et appliquée sur le terrain. Le PEI-AGRI regroupe des sources de financement pour stimuler l'innovation interactive dans le but de contribuer à la stratégie de l'UE pour une croissance intelligente, durable et inclusive.

4.6. Synthèse de l'évaluation des Fonds ESI

Pour la période 2014-2020, un nombre croissant d'évaluations ont porté principalement sur le processus de mise en œuvre et les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs fixés. Malgré le nombre de projets achevés soit en hausse, il est encore trop tôt pour évaluer les résultats et les incidences des programmes. Le lancement des évaluations d'impact, menées par définition à un stade ultérieur du cycle des programmes, a été retardé car les programmes ont démarré lentement et, par voie de conséquence, de nombreuses interventions ont été achevées avec retard. Les résultats des évaluations des incidences menées à leur terme à ce jour au niveau national mettent en évidence la nécessité d'améliorer la qualité des évaluations produites.

On doit s'attendre à une accélération importante des évaluations achevées à mesure que nous approchons de la période de programmation en cours. Toutefois, près de la moitié des évaluations d'impact ne sont prévues qu'après 2020, lorsque les résultats des programmes devront être soumis²⁹.

²⁷ Voir la note de bas de page n° 25.

²⁸ Par exemple, par l'intermédiaire d'entreprises communes, telles que ECSEL et CleanSky, qui ont mobilisé, dans des régions italiennes et espagnoles, des fonds complémentaires du FEDER pour leurs projets «Horizon».

²⁹ Voir le document de travail des services de la Commission «Synthesis of the findings of the evaluations of ESIF programmes».

4.7. Communiquer sur les Fonds ESI

Les États membres ont intensifié leurs actions de communication sur les réalisations des Fonds ESI. Cela a permis d'atteindre des niveaux plus élevés de sensibilisation du public aux avantages du soutien de l'UE, comme le montrent, par exemple, les résultats de la dernière enquête Eurobaromètre sur la politique régionale. Depuis la dernière enquête réalisée en 2017³⁰, la sensibilisation à l'échelle de l'UE a augmenté de cinq points de pourcentage pour s'établir à 40 %.

En 2018, la campagne phare de la Commission #EUinmyregion a permis d'organiser avec succès plus de 1 700 journées portes ouvertes, auxquelles ont participé 450 000 personnes, d'après les estimations. Un travail en commun entre différents niveaux institutionnels a également joué un rôle décisif dans le lancement de deux campagnes innovantes: i) le «Road Trip Project», ciblant les jeunes de 18 à 24 ans; et ii) une série de 40 campagnes régionales, issues d'une co-création avec les régions et présentant des projets locaux phares.

En ce qui concerne le Feader, diverses activités de communication telles que des foires agricoles, des journées portes ouvertes, des conférences ou des campagnes dans les médias sociaux sont régulièrement organisées pour sensibiliser les parties intéressées aux possibilités de financement. Le réseau européen de développement rural sert également à partager des informations et à échanger des bonnes pratiques en matière de développement rural.

Les États membres et les régions ont également accompli d'importants progrès pour améliorer la transparence. Tous les programmes, à quelques rares exceptions près, respectent désormais pleinement les exigences en matière d'information et de communication, telles que la publication de listes de projets, la désignation de responsables de la communication ou la présentation de projets réussis sur leurs sites internet. En outre, les citoyens ont eu l'occasion de faire entendre leur voix sur les questions européennes, en particulier sur les priorités de financement de l'UE, dans le cadre des plus de 400 dialogues organisés avec le soutien des Fonds ESI.

³⁰ Données essentielles de l'Eurobaromètre: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/eyh3-tjuv>

CONCLUSION

Les Fonds ESI améliorent la vie de millions d'Européens. Que ce soit en ce qui concerne les personnes et leurs compétences, dans les entreprises, les écoles, les universités, l'environnement, le climat et les infrastructures, les investissements au titre des Fonds ESI jouent un rôle crucial pour aider les régions, les villes, les zones rurales et les communautés côtières à suivre, voire à anticiper l'évolution des changements qui se produisent autour de nous.

Les cinq premières années de mise en œuvre ont permis aux programmes de bien progresser sur la voie d'une croissance intelligente, durable et inclusive. À la fin du mois de septembre 2019, les États membres ont indiqué que des projets représentant un coût total de 500 milliards d'EUR avaient été sélectionnés, soit environ 77 % du total prévu, dont plus de 210 milliards d'EUR ont été dépensés. Ces projets produisent des effets réels sur des millions d'Européens, mais il faut toutefois aller plus loin. La Commission poursuivra ses efforts pour que les projets soient mis en œuvre d'une manière plus efficace et plus ciblée. Elle continuera également à tirer les enseignements nécessaires pour continuer à simplifier les processus et mettre davantage l'accent sur les réalisations des Fonds ESI.

Dans le cadre de ses propositions relatives au RDC et à la PAC pour la période 2021-2027, la Commission vise à renforcer la contribution des Fonds à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris sur le climat, à investir dans les personnes, à innover et à donner des moyens d'action aux régions, aux villes, aux zones rurales et côtières pour mettre en œuvre les ODD. Bien qu'il ne soit pas pris en compte dans la proposition de la Commission pour la période 2021-2027, le Feader restera étroitement lié au FEDER, au FSE +, au Fonds de cohésion et au FEAMP, par exemple lorsqu'il apportera son soutien à des initiatives locales au moyen de l'instrument de développement local mené par les acteurs locaux ou d'instruments financiers.

La prochaine génération de programmes, actuellement en préparation, constitue une occasion unique de jeter les bases de l'avenir durable de l'UE. Ces programmes contribueront à assurer une transition équitable pour tous, parallèlement au Fonds pour une transition juste, en créant dans toute l'Europe des possibilités nouvelles et différentes et en ne laissant personne sur le côté de la route.