

# Recherche pour la commission REGI

## Le rôle de l'évaluation dans la politique de cohésion

### PRINCIPALES CONCLUSIONS

- )] La politique de cohésion, qui représente environ un tiers du budget total de l'Union européenne, est **le domaine d'action le plus évalué** au niveau européen. Un cadre d'évaluation ambitieux existe déjà.
- )] La mise en œuvre concrète offre un **tableau contrasté**. Le cadre facilite certes une analyse toujours plus précise des performances de la politique de cohésion; en revanche, la formulation des politiques ne tient pas systématiquement compte des évaluations réalisées, sans compter qu'elles sont parfois perçues comme un exercice source de charges administratives.
- )] Les propositions de la Commission pour la période post-2020 visent à **simplifier les règles**, c'est-à-dire réduire les dispositions obligatoires et limiter les orientations écrites, ce qui n'est pas sans poser certains **risques**.
- )] **Le Parlement européen a un rôle important à jouer**. Il s'agit notamment de dresser un bilan des conclusions des évaluations pour renforcer la dimension politique de la politique de cohésion et favoriser une culture de l'évaluation dans les États membres et les régions.



### Objectifs et contexte

L'étude offre aux députés de la commission du développement régional (REGI) une analyse approfondie du **rôle de l'évaluation dans la politique de cohésion**. Elle intervient à un moment crucial, alors que le budget pour l'après-2020 en matière de politique de cohésion devrait être revu à la baisse et que les règlements définissant la base de la politique sont encore en cours de négociation.

L'étude vise en particulier à évaluer l'efficacité et les résultats du cadre utilisé pour l'évaluation de la politique de cohésion tant au niveau de l'Union européenne que dans ses États membres. Pour ce qui est de la période de programmation 2014-2020, ce cadre comprend des règles et procédures consacrées par le règlement portant dispositions communes<sup>1</sup> et les règlements spécifiques des fonds, ainsi qu'un ensemble d'instruments de soutien non contraignants et de documents d'orientation. Ce cadre est censé remplir des fonctions et objectifs divers, notamment consolider une stratégie de la politique de cohésion axée sur les résultats, tirer davantage d'enseignements sur les politiques menées, à partir d'éléments probants, et disposer de preuves pertinentes sur les

Le présent document est une synthèse de l'étude consacrée au rôle de l'évaluation dans la politique de cohésion. L'intégralité de l'étude, disponible en anglais, peut être téléchargée à l'adresse suivante: <https://bit.ly/2xBMJ5o>

<sup>1</sup> Règlement n° 1303/2013.

retombées de la politique de cohésion afin de répondre à la nécessité de rendre des comptes (c'est-à-dire justifier l'utilisation de l'argent du contribuable).

Pour traiter des questions évoquées, l'étude s'appuie sur une stratégie méthodologique alliant différents instruments, notamment une analyse bibliographique, des entretiens avec des parties prenantes et des études de cas menées dans six États membres (France, Irlande, Italie, Lituanie, Pologne et Roumanie).

## Principales conclusions

Au fil des ans, la Commission européenne a déployé des efforts considérables pour mettre en œuvre un cadre d'évaluation ambitieux de la politique de cohésion, qui est, en réalité, la politique de l'Union la plus évaluée. Ses éléments de base sont la définition de trois types d'évaluation (les évaluations ex ante et en cours d'exécution sous la responsabilité des États membres, et les évaluations ex post réalisées pour l'essentiel par la Commission) et les dispositions institutionnelles dans les États membres structurées autour de l'autorité de gestion et du comité de suivi.

Au cours de la période de programmation 2014-2020, ces trois types d'évaluation étaient obligatoires pour garantir leur finalisation aux différents stades du processus d'élaboration des politiques, et ce, dans tous les États membres. Les plans d'évaluation obligatoires incitent les autorités de gestion à adopter une stratégie à long terme pour les évaluations de la politique de cohésion. Les indicateurs de suivi sont intimement liés à la logique d'intervention du programme et renforcent l'approche axée sur les résultats. Des indicateurs spécifiques sont censés prouver l'état d'avancement de la mise en œuvre pour permettre aux autorités de gestion d'introduire des ajustements, tandis que les indicateurs communs renseignent sur les réalisations de la politique de cohésion au niveau de l'Union. La Commission s'est efforcée en particulier d'aider les États membres et les autorités de gestion grâce à des documents d'orientation et un soutien non contraignant (par exemple, en encourageant les approches fondées sur les évaluations d'impact).

La mise en œuvre concrète selon ce cadre aux niveaux de l'Union et des États membres offre un **tableau contrasté**. Le cadre d'évaluation de la politique de cohésion permet une analyse de plus en plus précise des réalisations dans ce domaine au niveau de l'Union attribuable à l'amélioration des indicateurs et à des progrès constants dans la réalisation des évaluations ex post par la Commission. Certaines insuffisances persistent en ce qui concerne la possibilité d'agréger des indicateurs au niveau de l'Union, tandis que s'impose une meilleure intégration des résultats des évaluations dans la formulation des politiques au niveau de l'Union tandis qu'une meilleure intégration des résultats des évaluations dans la formulation des politiques au niveau de l'Union s'impose.

C'est au niveau des États membres que l'on constate plus de difficultés. Malgré des progrès, et un processus d'apprentissage fondé sur l'évaluation qui fait manifestement son chemin dans certains États membres, la qualité de ces évaluations reste médiocre et il est difficile d'alimenter le processus d'élaboration des politiques à ce niveau avec les résultats des évaluations. Cette situation s'explique, entre autres, par des exigences trop strictes (par exemple, en matière de calendrier ou de couverture des évaluations), l'insuffisance des ressources et des capacités dont disposent les autorités de gestion et une « culture de l'évaluation » limitée dans certains États membres. Ainsi, il arrive parfois que les évaluations de la politique de cohésion soient perçues comme un exercice plus contraignant qu'utile ; en outre, les dispositions sont souvent fixées de manière formelle aux seules fins de se conformer aux exigences.

**Dans ce contexte, les propositions de la Commission pour l'après-2020 visent à simplifier les règles :** réduire les dispositions obligatoires du règlement portant dispositions communes et les règlements spécifiques des Fonds, et limiter les orientations écrites. À titre d'exemple, les évaluations ex ante ne sont plus exigées, les indicateurs spécifiques des programmes ne sont plus obligatoires et les procédures d'approbation spécifiques pour les grands projets sont supprimées. De même, dans ces propositions, aucune obligation de disposer de capacités d'évaluation ne pèse sur les autorités de gestion et la Commission n'est plus tenue de fournir des orientations. En

revanche, de nouvelles obligations sont introduites. En effet, les autorités de gestion devront utiliser les critères d'évaluation définis dans le cadre « Mieux légiférer » et devront communiquer plus souvent des données au lieu d'établir les rapports annuels de mise en œuvre.

La logique qui sous-tend la proposition de la Commission, à savoir simplifier le cadre d'évaluation, est d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux États membres en vue de renforcer leur adhésion et leur engagement. Toutefois, comme en attestent les précédentes périodes de programmation, en l'absence de base juridique, le risque est de voir certains États membres et régions (notamment les moins développés) ne pas mettre d'eux-mêmes en œuvre les dispositions au cœur des pratiques d'évaluation que l'Union a contribué à renforcer au fil des ans. Au mieux, il en découlerait un système fragmenté de pratiques et de stratégies spécifiques propres à chaque pays. Une telle situation compromettrait les efforts considérables déployés jusqu'à présent pour accroître les normes de qualité et harmoniser les pratiques et stratégies.

Il est donc indispensable de trouver le juste équilibre entre des dispositions réglementaires simples et efficaces, et une certaine latitude accordée aux autorités de gestion pour organiser et mettre en œuvre les exigences en fonction des spécificités locales. Cette vision devrait former le socle d'un partenariat solide entre la Commission et les États membres. **Le Parlement européen a un rôle important à jouer.** Il devrait adopter une stratégie proactive dans le cadre du processus législatif, une condition préalable importante pour garantir l'efficacité de l'évaluation. Il devrait dresser un bilan des conclusions des évaluations de la politique de cohésion, entre autres éléments probants, afin de mettre en avant sa dimension politique, et renforcer une culture de l'évaluation dans les États membres et leurs régions.

## Recommandations

Les recommandations suivantes sont formulées sur la base des conclusions de l'étude. Premièrement, selon les **recommandations stratégiques** concentrées sur des questions structurelles et de long terme :

- )] **préciser la finalité des évaluations de la politique de cohésion au niveau des États membres tant pour répondre à l'obligation de rendre des comptes que pour tirer des enseignements sur les différentes politiques menées.** Ces informations ont une incidence sur la manière dont l'évaluation devrait être menée, par qui et à quel moment – globalement, aux fins de leurs conditions d'efficacité;
- )] promouvoir une **approche plus participative** pour remédier au manque d'engagement des États membres. La Commission, les États membres et les régions pourraient concevoir ensemble le cadre d'évaluation;
- )] **associer le Parlement européen** dans les mêmes conditions que celles exposées au paragraphe ci-dessus et détaillées ci-dessous.

Deuxièmement, un ensemble de **recommandations opérationnelles peuvent être formulées à l'intention des principales parties prenantes.**

1) Les co-législateurs (Parlement européen et Conseil) devraient envisager une révision de certaines dispositions du futur règlement portant dispositions communes et des règlements spécifiques des fonds dans le cadre des négociations en cours. À titre d'exemple :

- )] **les évaluations ex ante devraient être obligatoires** et pourraient être réalisées par d'autres autorités que les autorités de gestion dans le but de bousculer le modèle dominant et rehausser leur pertinence;
- )] les autorités de gestion devraient disposer d'**une certaine latitude pour décider de la couverture (au niveau d'un programme ou de l'axe choisi, par thème) des évaluations d'impact;**
- )] les **calendriers** proposés devraient avoir un caractère indicatif ou dépendre de l'absorption des fonds;

- )] il est souhaitable d'intégrer des **exigences relatives aux indicateurs**, telles que la nécessité d'élaborer des indicateurs propres au programme concerné et de s'assurer qu'il est possible d'agréger les indicateurs communs au niveau de l'Union à des fins comparatives;
  - )] il y a lieu de préciser que les cinq critères d'évaluation du cadre pour une meilleure réglementation servent de base pour **définir des éléments d'évaluation spécifiques** en fonction du programme évalué;
  - )] **il est recommandé de réintroduire la procédure de sélection et d'évaluation relative dans le cas des grands projets** dans l'optique de garantir une approche harmonisée en ce qui concerne l'évaluation des infrastructures au niveau de l'Union;
  - )] **le renforcement des capacités dans les États membres et l'obligation de la Commission de fournir un soutien** devraient être inscrits dans le règlement afin de mettre en adéquation les exigences avec les moyens dont disposent les États membres pour y répondre.
- 2) Au **niveau des États membres**, l'amélioration des capacités et de la culture d'évaluation devrait être poursuivie et appuyée par des fonds suffisants. Il y a lieu de définir comme objectif explicite le professionnalisme des équipes d'évaluation. Les discussions autour des résultats d'une évaluation devraient être encouragées, notamment dans le cadre de débats politiques. Lorsque l'autorité de gestion n'est pas en mesure de garantir un niveau de capacité suffisant, il est souhaitable d'envisager la possibilité de la remplacer ou de faire encadrer l'autorité de gestion par un autre organe compétent.
- 3) La **Commission européenne** devrait tirer parti des progrès qu'elle a enregistrés à ce jour et continuer à consolider les capacités d'évaluation des États membres et de leurs régions. Elle devrait s'efforcer d'obtenir un équilibre entre prescriptions et flexibilité, tout en continuant de soutenir les régions les plus en difficulté, de manière optimale.
- 4) Des évaluations sur **l'incidence à long terme de la politique de cohésion** pourraient être réalisées dans le cadre d'autres programmes s'y prêtant, financés par l'Union, tels que ORATE ou Horizon Europe afin d'offrir d'autres perspectives.

Pour plus d'informations

Ce document de synthèse est disponible dans les langues suivantes : anglais, français, allemand, italien et espagnol. L'étude, uniquement disponible en anglais, et les résumés peuvent être téléchargés à l'adresse suivante : <https://bit.ly/2xBMj5o>

Pour en savoir plus sur les travaux de recherche du département thématique pour la commission REGI : <https://research4committees.blog/regi/>



**Clause de non-responsabilité et droits d'auteur :** Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. La reproduction et la traduction sont autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable du Parlement européen et transmission d'un exemplaire à celui-ci.  
 © Union européenne, 2020.  
 © L'image figurant à la page 1 est utilisée sous licence de Shutterstock.com.

Directeur de recherche : Stephan DIETZEN

Assistance éditoriale : Jeanette BELL

Contact : [Poldep-cohesion@ep.europa.eu](mailto:Poldep-cohesion@ep.europa.eu)

Ce document est disponible en ligne à l'adresse suivante : [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)