

# Document d'analyse

# 04

FR

## Politique de cohésion de l'UE: préparer l'avenir en tirant les leçons du passé



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

2025

# Table des matières

	Points
<b>Principaux messages</b>	<b>01 - 24</b>
Pourquoi ce thème est-il important?	01 - 07
Remarques générales et pistes pour l'avenir	08 - 24
<b>Facteurs influant sur la mise en œuvre de la politique de cohésion</b>	<b>25 - 104</b>
Établissement des objectifs	26 - 37
Les objectifs de la politique de cohésion sont devenus plus larges au fil du temps	26 - 29
Renforcement de l'accent mis sur la compétitivité	30 - 33
Répondre aux besoins régionaux et locaux	34 - 37
Flexibilité dans les dépenses de cohésion	38 - 49
La planification à long terme favorise la prévisibilité mais peut nuire à la flexibilité	39 - 43
La reprogrammation est devenue plus fréquente	44 - 46
La politique de cohésion a souvent été ajustée pour permettre une flexibilité en réaction à une crise	47 - 49
Simplification du cadre réglementaire	50 - 53
Absorption des fonds	54 - 62
L'adoption tardive du cadre réglementaire et des programmes mettent une pression sur l'utilisation des financements relevant de la cohésion	56 - 58
La coexistence des financements de la FRR et de la politique de cohésion crée des risques de non-absorption supplémentaires	59 - 62
Renforcer l'orientation sur la performance	63 - 92
L'orientation sur la performance dans la politique de cohésion n'est pas suffisamment encouragée	65 - 79
Les faiblesses relevées dans le suivi et l'évaluation trahissent un manque d'informations sur les résultats	80 - 89
Difficultés pour encourager l'orientation sur la performance au moyen du modèle de la FRR	90 - 92

<b>Régularité des dépenses de cohésion</b>	<b>93 - 104</b>
Le cadre d'assurance n'est toujours pas pleinement efficace	96 - 101
Le cadre d'assurance de la cohésion et le cadre de conformité de la FRR présentent tous deux des faiblesses	102 - 104

## Annexes

Annexe I – Part, en pourcentage, de la politique de cohésion dans les investissements publics, par État membre (période 2014-2020)

Annexe II – Incidence de la politique de cohésion sur la réduction des disparités

## Sigles et acronymes

## Glossaire

## Équipe de la Cour

# Principaux messages

## Pourquoi ce thème est-il important?

**01** La politique de cohésion est consacrée par les articles 174 à 178 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE). Son objectif est de favoriser le développement équilibré de l'ensemble de l'UE en renforçant la cohésion économique, sociale et territoriale et en réduisant les disparités entre les régions. Elle vise en particulier à surmonter les faiblesses structurelles et à développer la résilience à long terme. Elle prête également une attention particulière aux régions moins développées, aux zones rurales, aux régions en transition industrielle ou menacées par une stagnation économique, ainsi qu'aux territoires confrontés à des défis naturels ou démographiques.

**02** La gestion de la politique de cohésion est partagée entre la Commission et plus de 400 autorités nationales et régionales dans les États membres. Sa conception et sa mise en œuvre supposent des partenariats entre les parties prenantes, à la fois au niveau national, régional et local.

**03** Entre 1989 et 2023, l'UE a investi 1 040 milliards d'euros dans le cadre de sa politique de cohésion, auxquels s'ajoutent les 392 milliards d'euros alloués pour la période de programmation 2021-2027. Ce programme de développement régional est le plus important au monde et représente environ un tiers du budget de l'Union. Il est souvent qualifié de pierre angulaire de l'intégration européenne.

**04** Les régions qui composent l'UE sont réparties en trois catégories en fonction de leur PIB:

- les régions moins développées, dont le PIB moyen par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE;
- les régions en transition, dont le PIB moyen par habitant est compris entre 75 % et 100 % de la moyenne de l'UE;
- les régions plus développées, dont le PIB moyen par habitant est supérieur à la moyenne de l'UE<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 108 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

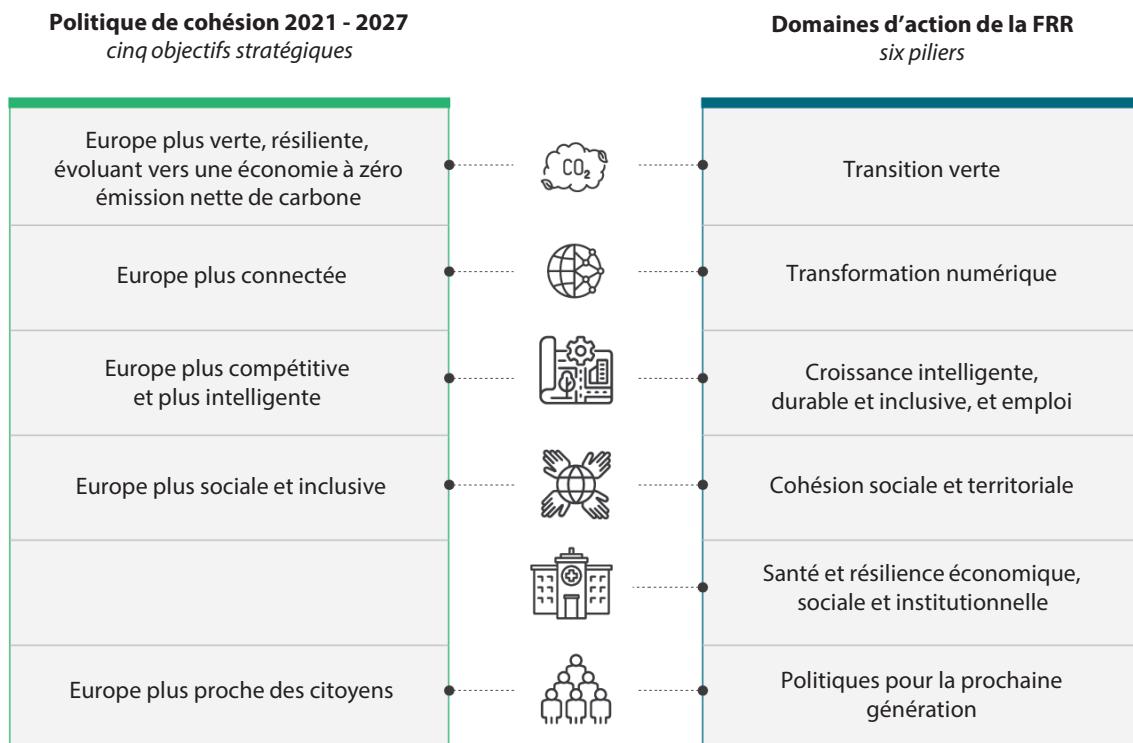
**05** La politique de cohésion est mise en œuvre au moyen des Fonds ci-après, lesquels cofinancent de nombreux programmes et projets dans les États membres:

- le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui soutient le développement social et économique des régions;
- le Fonds de cohésion (FC), qui soutient les investissements dans les domaines de l'environnement et des transports dans les États membres moins prospères;
- le Fonds social européen plus (FSE+), qui soutient l'emploi et la création d'une société équitable et inclusive dans les États membres;
- le Fonds pour une transition juste, nouvel instrument créé pour la période 2021-2027, qui soutient les régions les plus touchées par la transition vers la neutralité climatique.

**06** En moyenne, au cours de la période de programmation 2014-2020, la politique de cohésion a contribué à hauteur de 14 % au total des investissements publics effectués à l'échelle de l'UE, mais de manière très variable d'un État membre à l'autre ([annexe 1](#)).

**07** Mise en œuvre par la Commission en gestion directe, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) est un instrument temporaire qui fonctionnera parallèlement aux Fonds de la politique de cohésion jusqu'à sa clôture, fin 2026. Dans bien des cas, les États membres peuvent choisir le mode de financement des investissements en faisant appel soit à la FRR, soit aux Fonds de la politique de cohésion, voire en combinant les deux options. La [figure 1](#) montre que les priorités en matière de dépenses de la FRR et des Fonds de la politique de cohésion sont similaires, mais décrites différemment. Comme ces instruments financent le même type d'investissements, une comparaison est inévitable.

Figure 1 – Objectifs de la cohésion et piliers de la FRR



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE) 2021/1060 et du règlement (UE) 2021/241.

## Remarques générales et pistes pour l'avenir

**08** Le présent document n'est pas un rapport d'audit, mais un document d'analyse reposant sur nos travaux d'audit antérieurs dans les domaines de la cohésion et de la FRR, ainsi que sur des informations publiques. Il vise à fournir un éclairage utile dans le cadre des discussions relatives au cap à donner à la politique de cohésion après 2027. Il rassemble des observations issues de nos rapports d'audit, documents d'analyse et avis publiés entre 2018 et mai 2025 sur divers aspects de la conception et de la mise en œuvre de la politique de cohésion, et établit, s'il y a lieu, une comparaison avec nos principales conclusions concernant la FRR.

## Établissement des objectifs

**09** Le TFUE (article 174) définit la politique de cohésion comme un outil destiné à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale et à réduire les disparités régionales. Au fil du temps, cette politique a vu son étendue évoluer en s'élargissant, si bien qu'aujourd'hui, elle inclut un ensemble plus important de priorités et d'objectifs de l'UE et est régie par toute une série de principes transversaux. Cette tendance, qui se poursuit dans les propositions formulées par la Commission en 2025 dans le cadre de l'examen à mi-parcours, risque d'accroître la fragmentation et la complexité des programmes relevant de la politique de cohésion et d'éloigner celle-ci de son but premier: réduire les disparités entre régions (points [26](#) à [29](#)).

**10** La compétitivité est devenue une priorité majeure de l'UE. La politique de cohésion de la période 2021-2027 met déjà l'accent sur les investissements dans des domaines primordiaux pour la compétitivité, comme l'innovation, la décarbonation et les compétences. Les régions moins développées dépendent davantage de cette aide, parce que, jusqu'à présent, les régions plus développées se sont montrées les plus performantes dans les appels à propositions hautement concurrentiels pour accéder aux fonds des programmes en gestion directe (comme Horizon Europe). En outre, il existe des limites à l'utilisation des financements relevant de la cohésion par les grandes entreprises (points [30](#) à [33](#)).

**11** L'un des objectifs de la politique de cohésion consiste à répondre à différents besoins de développement régionaux et locaux. Le principe de partenariat pour la préparation, l'exécution et l'évaluation des programmes vise à s'assurer que les autorités, la société civile et les autres parties prenantes soient de véritables acteurs, grâce à une approche de gouvernance ascendante à plusieurs niveaux. Malgré cela, nous avons constaté que les objectifs des programmes ne reflètent pas toujours des besoins spécifiques. Nous avons également souligné l'importance d'utiliser des critères transparents, objectifs et axés sur les besoins pour repérer les meilleurs projets. De plus, nous avons relevé que le potentiel de la coopération territoriale européenne n'a pas été pleinement exploité (points [34](#) à [37](#)).

## Encadré 1

### Pistes pour l'établissement des futurs objectifs de la politique de cohésion

Lors de l'établissement des futurs objectifs de la politique de cohésion, il serait opportun de:

- 1) concevoir des objectifs qui continuent de tenir compte des besoins et des stratégies de développement de chaque région, conformément au principe de partenariat;
- 2) limiter la fragmentation et la complexité des Fonds de la politique de cohésion et éviter de multiplier les objectifs stratégiques et les principes transversaux;
- 3) soutenir les synergies entre la cohésion et les programmes en gestion directe, en uniformisant les dispositions réglementaires, telles que les exigences relatives aux règles en matière de marchés publics et d'aides d'État.

### Flexibilité dans les dépenses de cohésion

**12** Le cadre de la politique de cohésion est conçu pour fournir aux États membres et aux régions qui les composent un cap stratégique à long terme et une certaine prévisibilité. Dans le même temps, les règles de cette politique limitent la flexibilité dont disposent les États membres pour réaffecter des fonds au cours de la période de programmation en fonction de l'évolution de leurs besoins (points **38** à **43**).

**13** La reprogrammation des fonds relevant de la politique de cohésion est le principal mécanisme auquel peuvent recourir les autorités de gestion pendant la phase de mise en œuvre pour adapter les programmes à des besoins nouveaux ou actualisés. Elle doit être dûment motivée. Les règles ont offert de plus en plus de possibilités de reprogrammation au cours des périodes successives, mais le processus s'accompagne d'une charge administrative non négligeable (points **44** à **46**).

**14** Parallèlement aux dispositions qu'il prévoit en matière de flexibilité, le cadre juridique de la politique de cohésion a souvent été modifié pour aider les États membres à faire face à des crises particulières. S'il permet de réagir promptement aux crises, c'est en raison de son adaptabilité et de ses ressources considérables susceptibles d'être mobilisées. Les règles en vigueur pour la période 2021-2027 autorisent une plus grande flexibilité en temps de crise. La Commission peut ainsi intervenir plus rapidement par la prise de mesures temporaires. Cependant, recourir à la politique de cohésion pour réagir promptement en cas de crise risque de l'éloigner de son but premier, à savoir renforcer la cohésion et réduire les disparités entre les régions de l'UE (points **47** à **49**).

## Encadré 2

### Pistes pour une plus grande flexibilité dans la programmation des fonds de la politique de cohésion

Dans la perspective de la programmation future, il serait opportun de:

- 1) veiller à ce que l'objectif stratégique à long terme, qui consiste à renforcer la cohésion économique et sociale et à réduire les disparités, ne soit pas sapé par des mesures visant principalement à répondre à des besoins à court terme;
- 2) faire en sorte que les règles (par exemple la concentration thématique) autorisent une flexibilité suffisante au niveau des régions afin de garantir que leurs investissements répondent à leurs besoins tout en tenant compte des priorités de l'UE;
- 3) suivre une approche plus flexible, par exemple en ne programmant pas tous les fonds au cours des premières années de la période et en maintenant un équilibre entre besoins de planification à long terme et adaptation aux besoins émergents;
- 4) rationaliser les procédures de reprogrammation et les procédures d'approbation de la Commission afin de limiter la charge administrative au minimum nécessaire.

## Simplification du cadre réglementaire

**15** Depuis la période de programmation 2000-2006, la simplification est un objectif récurrent de la Commission à l'égard des Fonds de la politique de cohésion. La réglementation régissant la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE est importante pour garantir que les fonds soient dépensés dans le but d'atteindre les objectifs stratégiques fixés et apportent une valeur ajoutée. Toutefois, elle est souvent considérée comme trop complexe. Elle inclut des règles spécifiques à la politique de cohésion de l'UE (notamment en matière d'éligibilité), d'autres règles européennes transversales et propres au marché intérieur (notamment en matière de marchés publics et d'aides d'État), ainsi que des règles nationales (et parfois même régionales) couvrant des aspects importants pour les décideurs politiques et les autorités de réglementation sur place. Tout cela a un coût administratif, tant pour les bénéficiaires que pour les administrateurs des programmes, et accroît le risque d'erreur. Pour une véritable simplification, il convient de tenir compte de toutes les règles européennes, nationales et régionales pertinentes. Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, cette simplification ne doit pas se faire au détriment de la performance et de l'obligation de rendre compte (points [50](#) à [52](#)).

**16** Les règles en matière de remboursement des coûts supportés par les bénéficiaires exigent une vaste documentation et des mécanismes de contrôle. Les options de coûts simplifiés représentent une simplification et sont moins exposées aux erreurs involontaires. Cela étant, en dépit de certains progrès, elles sont relativement peu utilisées par les autorités de gestion, en particulier dans le cas du FEDER (point [53](#)).

### Encadré 3

#### Pistes pour une plus grande simplification de la politique de cohésion

Dans la perspective de futures initiatives en matière de simplification, il serait opportun de:

- 1) rationaliser le cadre juridique sans mettre à mal la réalisation des objectifs de la cohésion. Cela suppose un réexamen des règles européennes spécifiques à la politique de cohésion, des règles européennes transversales applicables à celle-ci, ainsi que des règles supplémentaires imposées par les États membres et les régions;
- 2) faire en sorte que la simplification ne s'opère pas au détriment de la performance et de l'obligation de rendre compte;
- 3) accroître fortement le recours aux options de coûts simplifiés en général et aux options de coûts simplifiés «prêtes à l'emploi» en particulier.

#### Absorption des fonds

**17** La capacité d'absorption est l'aptitude des administrations nationales et régionales à dépenser les ressources financières qui leur sont allouées. Différents facteurs l'influencent selon les États membres et au sein même de ceux-ci. Citons par exemple les retards dans l'adoption des cadres réglementaires et dans l'approbation des programmes, ainsi que la capacité administrative insuffisante des autorités de gestion pour sélectionner et mettre en œuvre les projets (points [54](#) et [55](#)).

**18** Pour une utilisation efficace des fonds de la cohésion, il est primordial que les autorités de gestion évitent de dépenser des montants considérables en fin de période de programmation. Elles risquent en effet d'être moins attentives à la valeur ajoutée potentielle et à la qualité des projets qu'elles sélectionnent. Les problèmes relevés précédemment dans l'absorption des fonds de la politique de cohésion se sont aggravés au cours de la période de programmation 2021-2027 à cause de l'adoption très tardive du cadre réglementaire, de la concurrence avec la FRR et de la pression accrue qui en a résulté sur la capacité administrative. Nous avons constaté que le niveau de préfinancement plus élevé au titre de la FRR a commencé par faciliter le décaissement des fonds disponibles dans le cadre de cet instrument (points [56](#) à [62](#)).

## Encadré 4

### Pistes pour une absorption plus rapide des fonds

Pour accélérer l'absorption des fonds de la politique de cohésion, il serait opportun:

- 1) d'adopter le cadre législatif suffisamment à l'avance pour permettre à la mise en œuvre du programme de démarrer en temps voulu;
- 2) de mettre en place un processus de programmation plus rapide;
- 3) de fournir aux États membres des niveaux de préfinancement adéquats pour faciliter la mise en œuvre en temps utile des projets.

### Renforcer l'orientation sur la performance

**19** Lors des dernières périodes de programmation, la Commission a voulu renforcer l'orientation des dépenses de cohésion sur la performance en encourageant les États membres et les régions à se concentrer sur l'obtention de résultats tout au long de l'exécution des programmes. À cette fin, elle a mis en place un certain nombre de nouveaux mécanismes. Cependant, globalement, ils n'ont pas entraîné de différence notable dans la manière dont les fonds de l'UE ont été alloués et décaissés (points [63](#) à [66](#)).

**20** Nos conclusions indiquent que la conditionnalité n'encourage guère à renforcer l'efficacité des dépenses de cohésion. Dans certains domaines, la politique de cohésion peut déjà apporter une aide financière pour mettre en œuvre des réformes, et la Commission a récemment proposé d'étendre encore ce soutien. La FRR a été conçue pour soutenir les réformes dans les États membres, mais ses résultats pour ce qui est de répondre aux défis structurels et de contribuer aux objectifs de l'UE ont été limités jusqu'ici. L'un des moyens de stimuler l'orientation sur la performance consiste à recourir à un modèle de financement non lié aux coûts. Or, celui-ci, bien que largement utilisé pour la FRR, n'en fait pas un instrument fondé sur la performance. L'adoption de ce modèle dans le cadre de la politique de cohésion s'est renforcée au cours de la période 2021-2027 par rapport à la période 2014-2020, mais elle reste limitée (points [67](#) à [79](#) et [90](#) à [92](#)).

**21** Le suivi et l'évaluation sont essentiels pour déterminer la contribution des dépenses de cohésion à la réalisation des objectifs de la politique de cohésion. Bien que le système de suivi soit étendu, nos rapports montrent qu'il ne fournit pas suffisamment d'informations sur ce que la politique de cohésion a permis d'obtenir au niveau de l'UE, notamment sur les résultats. Nous sommes arrivés à des conclusions comparables à propos de la FRR, dont la plupart des indicateurs ne mesurent que les réalisations. L'indisponibilité de données fiables, conjuguée à l'absence de résultats d'évaluation en temps utile pour éclairer l'élaboration du cadre juridique de l'après-2027, limite considérablement la contribution de l'évaluation à l'établissement d'une politique basée sur des données factuelles (points **80** à **89** et **90** à **92**).

## Encadré 5

### Pistes pour une meilleure orientation sur la performance

Dans la perspective des futurs Fonds de la politique de cohésion, il serait opportun de:

- 1) ne soutenir que les réformes qui améliorent directement l'efficience et l'efficacité des investissements financés par l'UE;
- 2) faire en sorte que les réformes et les investissements soient définis au même niveau (national ou régional), de manière que les paiements en faveur des régions ne soient pas tributaires de la réussite de la mise en œuvre des réformes nationales;
- 3) tenir compte du contexte propre à chaque région lorsqu'il leur est demandé d'adopter des réformes, et centrer les investissements sur leur potentiel économique inexploité pour favoriser la croissance;
- 4) renforcer l'élaboration de politiques fondées sur des données factuelles en assurant la disponibilité de données de suivi utiles et fiables, ainsi que de résultats d'évaluation de haute qualité en temps voulu.

Si des modèles de financement fondés sur la performance sont utilisés pour la politique de cohésion, il serait opportun de:

- 5) lier clairement le financement aux résultats. Si ce n'est pas possible, un tel système ne devrait pas être appliqué;
- 6) faire en sorte que l'orientation sur la performance aille au-delà des conditions de paiement (par exemple les jalons et les cibles) et couvre tous les éléments nécessaires à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience;
- 7) définir les conditions de paiement de manière harmonisée et les appliquer de manière uniforme à tous les États membres afin de garantir une égalité de traitement;
- 8) définir avec précision la portée et les objectifs de l'instrument afin de maximiser l'impact du financement de l'UE et d'éviter les chevauchements entre différents programmes;
- 9) fournir des informations en temps opportun et de manière transparente sur la contribution du financement à la réalisation des objectifs de l'instrument et sur la façon dont cette contribution a été apportée.

## Régularité des dépenses de cohésion

**22** Traditionnellement, les paiements au titre de la cohésion consistent en général en des remboursements de coûts de projet déclarés par les bénéficiaires, lesquels doivent suivre des règles et des procédures complexes imposées par l'UE et leurs autorités nationales. Il en résulte un risque important de non-respect des règles et donc d'erreur. Au fil des ans, nos audits ont montré que les dépenses de cohésion restaient le domaine budgétaire de l'UE présentant le taux de non-conformité le plus élevé, systématiquement supérieur au seuil de signification. Cela signifie que le cadre d'assurance mis en place n'est pas encore pleinement efficace (points [93](#) à [97](#)).

**23** Les autorités des États membres déclarent à la Commission les versements effectués en faveur des bénéficiaires qu'elles considèrent comme éligibles à un financement de l'UE, et fournissent l'assurance que ces paiements sont réguliers. Le cadre d'assurance de la cohésion devrait permettre à la Commission d'être certaine que les systèmes de gestion et de contrôle fonctionnent efficacement. Or, sur ce plan, elle est très tributaire du bon fonctionnement des systèmes dont disposent les autorités des États membres chargées de vérifier et d'auditer les fonds utilisés dans le cadre de la politique de cohésion (points [98](#) à [101](#)).

**24** Contrairement aux dépenses de cohésion, les paiements relevant de la FRR ne sont pas subordonnés au respect de règles européennes et nationales. Nous avons signalé que le cadre de conformité de la FRR et les règles en matière de protection des intérêts financiers de l'UE ne sont pas assez solides et qu'il est essentiel que les futurs instruments soient conçus et mis en œuvre sans porter atteinte à la transparence et à l'obligation de rendre compte. Même si les deux modèles de mise en œuvre sont différents, nous avons constaté que les cadres d'assurance/de conformité les sous-tendant – y compris les systèmes de contrôle des États membres – manquent d'efficacité. De plus, en ce qui concerne la FRR, la Commission ne peut effectuer de corrections en cas d'infraction aux règles en matière de marchés publics, sauf s'il s'agit d'une irrégularité grave (fraude, corruption ou conflit d'intérêts, par exemple) (points [102](#) à [104](#)).

## Encadré 6

### Pistes pour améliorer la régularité des dépenses de cohésion

Pour garantir la légalité et la régularité des dépenses, il serait opportun de:

- 1) mettre en place des dispositifs appropriés en matière d'obligation de rendre compte;
- 2) renforcer les systèmes de contrôle pour s'assurer du respect des règles européennes et nationales;
- 3) faire en sorte que des dispositifs efficaces soient en place pour permettre de recouvrer les fonds mal utilisés.

# Facteurs influant sur la mise en œuvre de la politique de cohésion

**25** La Commission est globalement responsable de l'exécution du budget de l'UE. En ce qui concerne les Fonds de la politique de cohésion, cette responsabilité est partagée avec les États membres. Les autorités nationales et régionales décident comment dépenser l'argent conformément aux priorités et aux objectifs de l'UE. Les autorités de gestion sélectionnent les projets à soutenir, effectuent les paiements en faveur des bénéficiaires et se chargent de gérer et de suivre la mise en œuvre. Dans cette section, nous nous appuyons sur les résultats de nos travaux d'audit et d'analyse pour cerner les possibilités d'améliorer la mise en œuvre de la politique de cohésion.

## Établissement des objectifs

Les objectifs de la politique de cohésion sont devenus plus larges au fil du temps

**26** Aux termes de l'article 174 du [TFUE](#), la politique de cohésion a été créée au départ afin de réduire les disparités entre les régions de l'UE. Au fil du temps, son champ d'application s'est élargi pour englober un nombre plus élevé de priorités de l'UE<sup>2</sup>. Cette politique contribue à la réalisation d'un ensemble d'objectifs de l'UE, y compris les transitions verte et numérique, et couvre désormais des domaines d'action comme la recherche et l'innovation, l'emploi, l'éducation et les compétences, la coopération transfrontalière, les transports durables et l'inclusion sociale. L'[annexe II](#) présente une synthèse des constatations formulées dans nos rapports à propos de l'incidence de la politique de cohésion sur la réduction des disparités et ses implications pour le traitement des inégalités sociales et économiques à l'échelle de l'UE.

---

<sup>2</sup> Service de recherche du Parlement européen, *The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe*, 2024, p. 8.

**27** Formulées dans le cadre de l'examen à mi-parcours de 2025, les [propositions](#) réglementaires de la Commission tiennent compte du fait que les ressources destinées à la cohésion sont de plus en plus mobilisées pour financer des priorités émergentes de l'UE. Elles encouragent notamment les autorités de gestion à reprogrammer leurs fonds pour s'adapter au glissement opéré dans les priorités: compétitivité, logements abordables, résilience dans le domaine de l'eau, capacité de production dans le domaine de la défense et mobilité militaire. Dans l'[avis](#) que nous avons rendu sur ces propositions, nous relevons que si une telle pratique permet de mieux répondre à l'évolution des priorités, elle risque aussi d'accroître la fragmentation des programmes de la politique de cohésion et de compliquer leur mise en œuvre. Qui plus est, utiliser les fonds disponibles pour financer des objectifs stratégiques plus larges risque d'affaiblir l'approche territorialisée – c'est-à-dire le principe consistant à façonner les investissements en fonction des besoins spécifiques et du potentiel de chaque région – et de saper l'efficacité de la politique dans la réduction des disparités régionales. À cela s'ajoute que faute d'une évaluation de l'impact des propositions avancées par la Commission, il est difficile de déterminer les effets potentiels des changements envisagés.

**28** La politique de cohésion est également soumise à une série de principes transversaux: principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» (aux objectifs environnementaux), conformité avec la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, égalité entre les hommes et les femmes, prévention de toute discrimination, promotion du développement durable, et soutien à la réalisation des objectifs de développement durable des Nations unies et de l'accord de Paris<sup>3</sup>. En outre, les États membres sont tenus de prendre en considération les recommandations par pays formulées dans le cadre du processus du Semestre européen, au moment de la programmation et de la mise en œuvre de la politique de cohésion (point [67](#)). Vu le large éventail d'objectifs et de principes censé être couvert par la politique de cohésion, nous avons déjà souligné par le passé la nécessité de fixer des priorités européennes claires, assorties de valeurs cibles pertinentes<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Considérant 16 et article 9 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

<sup>4</sup> Document d'analyse 08/2019 (document d'information), points 14 à 128.

**29** La politique de cohésion entend répondre à des besoins tant régionaux que nationaux tout en contribuant aux objectifs européens plus larges. La création de valeur ajoutée européenne implique qu'une action entreprise au niveau de l'UE entraîne de plus grands avantages qu'une action qui serait entreprise au niveau national, régional ou local. Dans notre document d'analyse 03/2025, nous faisons remarquer que la valeur ajoutée européenne ne peut être mesurée efficacement que si cette notion est définie avec précision et appliquée de manière uniforme.

### Renforcement de l'accent mis sur la compétitivité

**30** Le programme stratégique du Conseil pour 2024-2029 et les priorités de la Commission pour la même période mettent l'accent sur l'amélioration de la compétitivité par un renforcement de la productivité par rapport à la concurrence mondiale. L'évolution géopolitique récente a fait de la sécurité économique et de la compétitivité de l'UE deux priorités majeures. Les financements de la politique de cohésion soutiennent la compétitivité comme moyen de promouvoir la croissance. Ils contribuent notamment à réduire les disparités régionales en aidant les régions moins développées à exploiter leur potentiel de croissance.

**31** Certains programmes de l'UE axés sur la compétitivité, comme Horizon Europe, sont gérés directement par la Commission, ce qui signifie que les décisions de financement sont prises au niveau de l'UE et non par les autorités nationales ou régionales. Il existe des différences considérables entre les régions et les États membres de l'UE pour ce qui est de la participation à ces programmes. Celle-ci est en général fonction d'appels à propositions hautement concurrentiels, les régions plus innovantes ayant le plus de chances de les remporter<sup>5</sup>. Horizon Europe s'est attaqué à la fracture de l'innovation en ciblant les États membres moins performants, mais ses financements sont très limités par rapport à la cohésion<sup>6</sup>. Le soutien relevant de la cohésion est dès lors important pour accroître la compétitivité dans les régions moins développées.

---

<sup>5</sup> Rapport spécial 23/2022, point 50 et figure 8; Molica, F., et Marques Santos, A, *Complementarities between R&I funds across EU regions*, Centre commun de recherche, 2024.

<sup>6</sup> Rapport spécial 15/2022, point II.

**32** La Commission favorise le renforcement des synergies entre les programmes en gestion directe et les Fonds (en gestion partagée) de la politique de cohésion<sup>7</sup>. Nous avons déjà signalé par le passé que l'absence d'alignement des dispositions réglementaires entrave de telles synergies. À titre d'exemple, contrairement à la politique de cohésion, les programmes en gestion directe n'exigent pas que les investissements satisfassent au principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» à l'environnement.

**33** Le soutien à la compétitivité dans le cadre du FEDER et du FC est centré sur les investissements dans les PME. Nous avons longtemps insisté sur l'importance d'aider les PME, qui forment la colonne vertébrale de l'économie européenne<sup>8</sup>. Toutefois, si les États membres peuvent utiliser la FRR pour soutenir les grandes entreprises, les financements du FEDER et du FC en faveur d'investissements productifs dans ces entités sont limités. Il n'y a que dans certaines conditions que le FEDER et le FC soutiennent les projets de recherche et d'innovation, d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable, ainsi que les investissements contribuant aux objectifs de la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP)<sup>9</sup>.

## Répondre aux besoins régionaux et locaux

**34** La politique de cohésion est conçue pour renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale et pour répondre aux différents besoins de développement des régions de l'UE. Elle repose sur le principe de **partenariat**. Le but est faire en sorte que les autorités régionales et locales, la société civile et les autres parties prenantes soient de véritables acteurs, de la préparation à l'évaluation des programmes en passant par leur mise en œuvre. Le principe de partenariat vise également à s'assurer que les programmes s'appuient sur une approche de gouvernance ascendante à plusieurs niveaux, avec un soutien sur mesure aux défis territoriaux et aux besoins locaux<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Rapport spécial 23/2022, points 3 et 4.

<sup>8</sup> Rapport spécial 08/2022, point I.

<sup>9</sup> Article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/1058.

<sup>10</sup> Article 8 du règlement délégué (UE) n° 240/2014 de la Commission.

**35** Nous avons constaté que les évaluations des besoins n'étaient pas toujours suffisamment liées aux objectifs des programmes. Par conséquent, les objectifs définis dans les programmes ne reflétaient pas toujours les besoins régionaux ou nationaux et/ou manquaient de clarté<sup>11</sup>. Des pratiques de programmation et de sélection solides, fondées sur les besoins, auraient contribué à ce que la politique de cohésion apporte une véritable valeur ajoutée sur le terrain. Nous avons souligné l'importance d'appliquer des critères transparents, objectifs et axés sur les besoins pour repérer les projets qui réduisent le mieux les écarts de développement régional et pour financer des projets qui, sinon, ne se concrétiseraient pas<sup>12</sup>.

**36** La politique de cohésion soutient également la coopération entre les régions et les pays au travers des programmes de coopération territoriale européenne (ou «Interreg»). Ces programmes visent à aplanir les obstacles transfrontaliers et à relever des défis communs cernés conjointement par les États membres et les régions. Tant pour la période 2014-2020 que pour celle de 2021-2027, Interreg a représenté moins de 3 % du budget de la cohésion, si bien que le levier d'action pour répondre aux défis transfrontaliers ou transnationaux s'en est trouvé limité *de facto*. En ce qui concerne les programmes transfrontaliers existants, nous avons constaté que leur potentiel pour libérer de la capacité de développement dans les régions frontalières n'a pas été pleinement exploité<sup>13</sup>.

**37** La politique de cohésion et la FRR poursuivent des objectifs communs et financent des types d'investissements comparables (*figure 1*). Mais si la première opère par le biais de multiples programmes fortement axés sur les besoins territoriaux et sur les régions moins développées, la seconde est un instrument centralisé mis en œuvre sur la base d'un plan national unique par État membre. Imposé dans le cas de la politique de cohésion, le principe de partenariat ne s'applique pas à la FRR. En l'occurrence, les États membres sont simplement tenus de fournir à la Commission un récapitulatif des consultations qu'ils ont organisées lors de l'élaboration de leur plan national pour la reprise et la résilience (PRR) aux fins de la FRR<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Document d'analyse 08/2019 (document d'information), points 35 et 36; rapport spécial 19/2018, point 99; rapport spécial 05/2017, points 165 et 170; rapport spécial 08/2015, point 66.

<sup>12</sup> Document d'analyse 08/2019 (document d'information), points 31, 37 et 38; rapport spécial 21/2018, points 15 et 16.

<sup>13</sup> Rapport spécial 14/2021, points 7, 93 et 94.

<sup>14</sup> Document d'analyse 01/2023, points 37 et 38.

## Flexibilité dans les dépenses de cohésion

**38** Par «flexibilité dans les dépenses de cohésion», il faut entendre la capacité à ajuster les programmes afin de composer avec l'évolution des conditions socio-économiques, les défis inattendus et les priorités émergentes. Cette section explique comment la flexibilité s'est accrue au fil du temps, notamment pour réagir aux crises.

### La planification à long terme favorise la prévisibilité mais peut nuire à la flexibilité

**39** Le cadre de la politique de cohésion est conçu pour fournir un cap stratégique à long terme et une certaine prévisibilité. Les fonds sont alloués aux États membres sur la base de négociations politiques de haut niveau à l'échelon de l'UE<sup>15</sup>. Les États membres répartissent ensuite leur enveloppe budgétaire entre leurs programmes nationaux et régionaux en tenant compte de la catégorie à laquelle chaque région appartient (point **04**). Cette approche favorise la prévisibilité financière, puisqu'elle permet de prévoir des investissements et des aides pour des périodes pouvant aller jusqu'à dix ans, mais elle limite la flexibilité pour ce qui est d'adapter les programmes à l'évolution des besoins ou en cas de crise.

**40** De plus, les règles de dégagement imposent aux États membres de dépenser les fonds qui leur sont alloués annuellement dans un délai déterminé (en général dans les deux ou trois ans), sous peine de les perdre<sup>16</sup>.

**41** Les États membres définissent l'utilisation de l'argent de chaque Fonds pour l'ensemble de la période dans des accords de partenariat et des programmes, qui sont fondés sur des évaluations des besoins et soumis à l'approbation de la Commission. Les financements sont affectés à des objectifs et des domaines d'action spécifiques, avec des règles de concentration thématique qui s'appliquent selon une approche descendante (*encadré 7*).

---

<sup>15</sup> Document d'analyse 03/2019 (étude de cas rapide), point 6.

<sup>16</sup> Article 105 du règlement (UE) 2021/1060.

## Encadré 7

### Règles de concentration thématique

Les règles de concentration thématique exigent qu'une part importante des financements au titre de la politique de cohésion soit affectée aux priorités de l'UE, les seuils variant en fonction de la catégorie de région ou des défis sociaux spécifiques. Pour 2021-2027<sup>17</sup>:

- dans le cas du FEDER, les régions plus développées doivent allouer au moins 85 % des fonds perçus à la compétitivité et à l'innovation ainsi qu'à la transition verte, celle-ci devant représenter au moins 30 %. De leur côté, les régions moins développées doivent affecter au moins 25 % des fonds perçus à la compétitivité et à l'innovation et au moins 30 % à la transition verte. En outre, au moins 8 % des ressources FEDER au niveau national doivent être affectés au développement urbain durable;
- dans le cas du FSE+, au moins 25 % des fonds perçus doivent être consacrés à l'inclusion sociale et 3 % au moins, à l'aide aux plus démunis. Si un État membre présente un taux de pauvreté des enfants, ou un taux de jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation, supérieur à la moyenne de l'UE pour la période 2017-2019, il est tenu d'affecter au moins 5 % de ses ressources FSE+ à la lutte contre la pauvreté des enfants et au moins 12,5 % à l'emploi des jeunes.

**42** La concentration thématique contribue à renforcer le lien entre les priorités de l'UE et ses financements<sup>18</sup>. Nous observons que de fréquentes dérogations aux règles de concentration thématique ont été introduites dans le cadre réglementaire de la politique de cohésion afin de faciliter la reprogrammation. Cette pratique risque d'éroder la crédibilité et l'effet global des exigences en matière de concentration thématique<sup>19</sup>.

**43** Par rapport aux Fonds de la politique de cohésion, la FRR impose moins de conditions d'éligibilité et applique un fléchage thématique différent. En l'occurrence, elle exige que 37 % au moins de la dotation totale soient alloués à la transition verte et 20 % au moins, à la transition numérique<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Article 4 et article 11, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) 2021/1058](#), et article 7 du [règlement \(UE\) 2021/1057](#).

<sup>18</sup> [Avis 06/2018](#), point 17; [rapport spécial 02/2017](#), points 67 à 80.

<sup>19</sup> [Avis 02/2025](#), point 41; [rapport spécial 02/2023](#), point 69; [rapport spécial 02/2017](#), points 69 et 144.

<sup>20</sup> Article 18, paragraphe 4, points e) et f), du [règlement \(UE\) 2021/241](#).

## La reprogrammation est devenue plus fréquente

**44** La reprogrammation des fonds relevant de la politique de cohésion est le principal mécanisme dont disposent les autorités de gestion pendant la phase de mise en œuvre pour répondre à des besoins nouveaux ou actualisés. Les modifications doivent être motivées et accompagnées d'une description de l'incidence attendue sur la réalisation des objectifs du programme concerné. Elles doivent également respecter certains principes, telles que la concentration thématique, et obtenir le feu vert de la Commission afin de garantir leur conformité avec les objectifs de l'UE et les exigences réglementaires<sup>21</sup>. À chaque nouvelle période de programmation, y compris celle de 2021-2027 (*encadré 8*), les règles ont été de plus en plus adaptées afin de faciliter la reprogrammation.

### Encadré 8

#### Nouveaux assouplissements introduits pour la période 2021-2027

- Jusqu'à 8 % de l'enveloppe allouée à une priorité donnée peuvent être réaffectés à une autre priorité au sein du même Fonds ainsi qu'à une région d'une autre catégorie sans que l'approbation de la Commission soit requise (cette possibilité est plafonnée à 4 % du budget total du programme concerné).
- La moitié (50 %) des dotations de programme pour les deux dernières années de la période est définitivement allouée lors de l'examen à mi-parcours de 2025, ce qui permet des ajustements pour tenir compte de l'évolution du contexte socio-économique.
- Il n'est plus nécessaire d'apporter des modifications, soumises à l'approbation de la Commission, aux accords de partenariat pour répercuter les changements de programme<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Article 24 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

<sup>22</sup> Considérant 18, ainsi qu'article 18, article 24, paragraphe 5, et article 26 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

**45** Les autorités de gestion ont modifié les programmes plus fréquemment, parfois à plusieurs reprises sur une courte période<sup>23</sup>. Les programmes ont été modifiés 1,3 fois en moyenne au cours de la période 2007-2013, mais 8,2 fois en moyenne lors de la période suivante (2014-2020), avec une reprogrammation de plus de 15 % du total des fonds prévus. Dans certains programmes, plus de la moitié des financements ont été réaffectés. Nous avons constaté que le processus de reprogrammation accroît la charge administrative pour les autorités de gestion<sup>24</sup>.

**46** Tant pour la politique de cohésion que pour la FRR, nous avons relevé des retards dans la mise en œuvre d'investissements prévus. Ils s'expliquent en partie par des circonstances extérieures (par exemple l'inflation, des problèmes d'approvisionnement et des obstacles juridiques). Ces retards compromettent l'absorption efficace des fonds<sup>25</sup>. Pour résoudre les problèmes de mise en œuvre de la FRR, tous les États membres ont recouru à l'option consistant à revoir leur PRR, la révision étant ensuite soumise à l'évaluation de la Commission et à l'approbation du Conseil<sup>26</sup>.

### La politique de cohésion a souvent été ajustée pour permettre une flexibilité en réaction à une crise

**47** Parallèlement aux dispositions en matière de flexibilité prévues dès le départ, le cadre réglementaire de la politique de cohésion a souvent été modifié pour aider les États membres à faire face à des crises particulières (*figure 2*). Le règlement portant dispositions communes (RPDC) a été modifié à 16 reprises au cours des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 afin d'introduire des mesures temporaires. Ces mesures visaient en général à assouplir les règles (par exemple autoriser les transferts ou étendre l'éligibilité) et à alléger la pression pesant sur les budgets nationaux au moyen d'option telles qu'un financement de l'UE à 100 %<sup>27</sup>. Environ 30 % des modifications apportées au FEDER et au FC au cours de la période de programmation 2014-2020 concernaient spécifiquement l'activation de dispositions récemment introduites dans le RPDC en réaction aux crises.

---

<sup>23</sup> Rapport spécial 24/2021, points 53 à 57 et point 120; rapport spécial 17/2018, points 46 et 47.

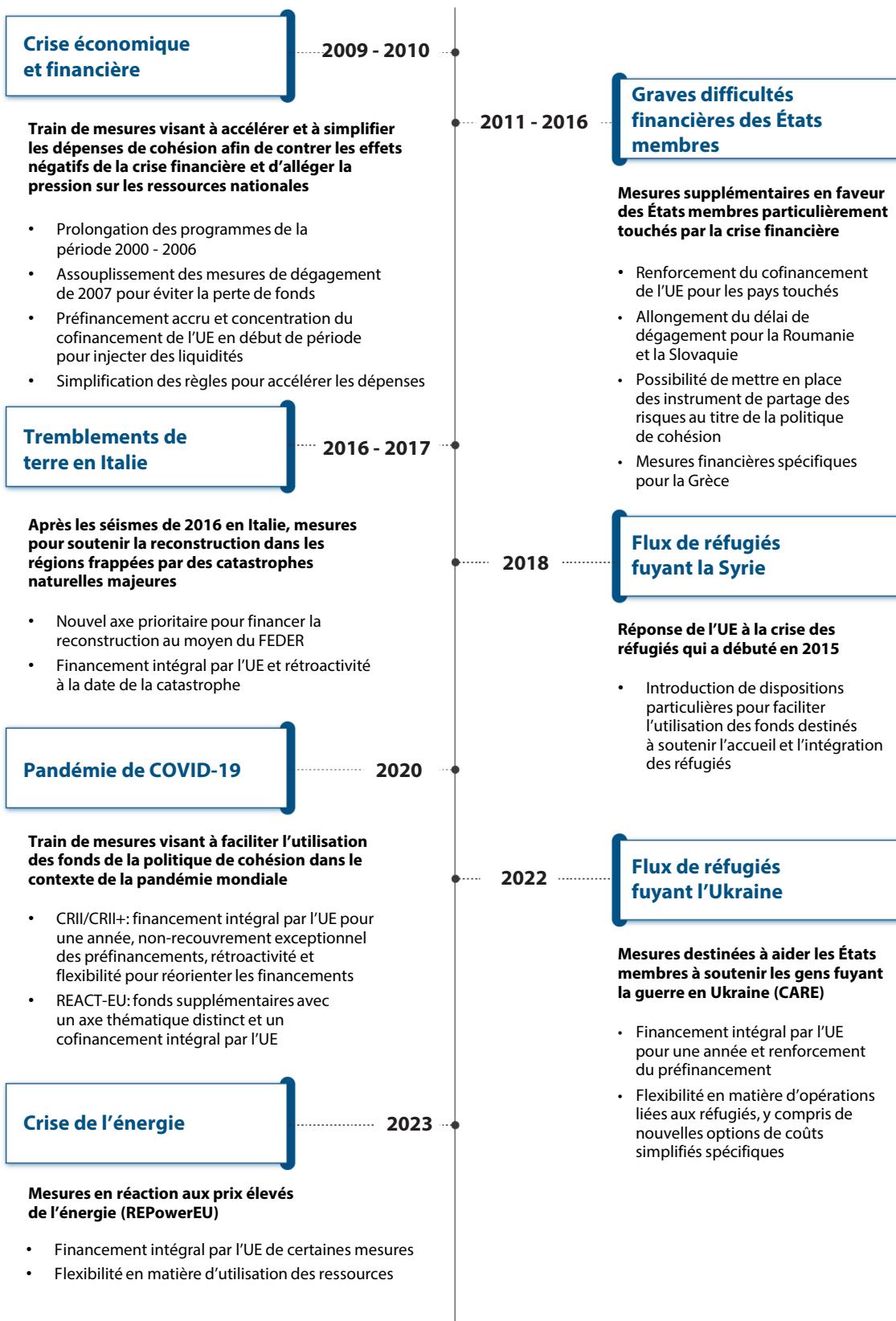
<sup>24</sup> Rapport spécial 02/2023, points 35 et 36.

<sup>25</sup> Rapport spécial 13/2024, points 29 à 41.

<sup>26</sup> Article 21, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/241.

<sup>27</sup> Rapport spécial 02/2023, points 84 et 85.

Figure 2 – La politique de cohésion comme réponse aux crises au cours des périodes 2007-2013 et 2014-2020



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données transmises par la Commission.

**48** La politique de cohésion a été utilisée comme moyen de réagir rapidement à une crise en raison de son adaptabilité et des ressources considérables qu'elle permet de mobiliser. Notre analyse de l'initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII) et de l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE) pendant la période 2014-2020 montre le potentiel de la politique de cohésion pour répondre aux crises. Les modifications réglementaires ont permis de rediriger les fonds inutilisés, mais les autorités de gestion qui avaient déjà engagé leurs dotations n'ont pas pu exploiter ces assouplissements<sup>28</sup>. Sur la base de cette expérience, les règles en vigueur pour la période 2021-2027 autorisent plus de flexibilité encore en cas de crise. Elles permettent à la Commission de réagir plus rapidement à des situations exceptionnelles par la prise de mesures temporaires, pour autant que le Conseil les ait reconnues comme telles. À titre d'exemple, il est possible de relever le cofinancement de 10 points de pourcentage ou de sélectionner rétrospectivement des projets achevés pendant une période pouvant aller jusqu'à 18 mois<sup>29</sup>.

**49** Cependant, nous avons expliqué qu'utiliser de manière récurrente les fonds relevant de la politique de cohésion pour réagir rapidement en cas de crise risque de l'éloigner de son but premier, à savoir renforcer la cohésion et réduire les disparités entre les régions de l'UE<sup>30</sup>.

## Simplification du cadre réglementaire

**50** Comme dans tout domaine de dépenses publiques, les règles de la politique de cohésion de l'UE sont importantes pour faire en sorte que les fonds soient alloués de façon à permettre d'atteindre les objectifs fixés, conformément au principe de bonne gestion financière. Ces règles sont souvent considérées comme trop complexes, avec, pour corollaire, des frais administratifs inutiles tant pour les bénéficiaires que pour les administrateurs des programmes. Cette complexité est également l'un des facteurs à l'origine du risque élevé d'erreur<sup>31</sup> (*encadré 13*).

---

<sup>28</sup> [Rapport spécial 02/2023](#), points 23, 85 et 88; [rapport spécial 05/2025](#), points 22, 25 et 81.

<sup>29</sup> Article 20 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#); article 4, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) 2021/1057](#); article 5, paragraphe 6, du [règlement \(UE\) 2021/1058](#).

<sup>30</sup> [Rapport spécial 02/2023](#), points 85 et 94.

<sup>31</sup> [Document d'analyse 05/2018](#) (document d'information), points I, 18 et 61; [rapport annuel relatif à 2020](#), points 1.18 et 1.21.

**51** Depuis la période de programmation 2000-2006, la simplification est un objectif récurrent de la Commission dans la conception et la mise en œuvre de la politique de cohésion. Des mesures supplémentaires ont été introduites pour les périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027, principalement pour les autorités de gestion<sup>32</sup> (*encadré 9*). La simplification reste un thème majeur de l'agenda européen pour l'après-2027<sup>33</sup>. Nous soutenons la simplification, parce que les règles complexes ont pour effet d'augmenter le nombre d'irrégularités<sup>34</sup>. Toutefois, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, cette simplification ne doit pas se faire au détriment de la performance et de l'obligation de rendre compte<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Document d'analyse 05/2018 (document d'information), points 2, 4 et 5; *guide des simplifications de la Commission pour 2021-2027*.

<sup>33</sup> *Conclusions du Conseil sur la cohésion et la politique de cohésion après 2027*, 2025; *Lettre de mission* du Vice-président exécutif chargé de la cohésion et des réformes, Commission européenne, 2024.

<sup>34</sup> *Avis 06/2018*, point 7; *rapport annuel relatif à 2020*, points 1.18 et 1.21.

<sup>35</sup> *Avis 06/2018*, point 50; *document d'analyse 05/2018* (document d'information), points 14 et 38; *rapport spécial 22/2024*, points 40 et 101.

## Encadré 9

### Exemples d'initiatives de simplification

Le RPDC de la période 2014-2020 a introduit:

- les options de coûts simplifiés (OCS): une base juridique élargie pour les montants forfaitaires, les barèmes standard de coûts unitaires et les taux forfaitaires, y compris les taux forfaitaires «prêts à l'emploi» prédéfinis par la Commission;
- des règles harmonisées: introduction d'un RPDC unique couvrant plusieurs Fonds, pour plus de cohérence;
- des mesures de contrôle proportionnées: il faut moins d'audits pour les programmes qui fonctionnent bien.

Le RPDC de la période 2021-2027 a introduit:

- le financement non lié aux coûts: une nouvelle option qui permet de subordonner les paiements à la satisfaction de conditions, à l'atteinte d'étapes intermédiaires ou à l'obtention de réalisations;
- la prolongation des OCS: les taux approuvés au cours de la période 2014-2020 pouvaient être réutilisés sans autre justification;
- des documents de programmation simplifiés: des accords de partenariat et des programmes plus concis, avec moins d'éléments obligatoires;
- une assistance technique à taux forfaitaire liée aux progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes, ce qui réduit la nécessité d'une déclaration de coûts détaillée;
- des vérifications de gestion fondées sur les risques, la possibilité de dispositions proportionnées renforcées en matière d'audit, ainsi que le renforcement du principe de «contrôle unique».

## 52 La politique de cohésion est régie par plusieurs ensembles de règles.

Premièrement, les règles propres à la politique de cohésion de l'UE pour chacun de ses Fonds. Deuxièmement, d'autres règles transversales de l'UE (non spécifiques à la politique de cohésion), telles que celles couvrant le marché intérieur (marchés publics et aides d'État). Troisièmement, des règles nationales (voire régionales) couvrant des aspects importants pour les décideurs politiques et les autorités de réglementation à ce niveau. Pour être efficace, la simplification doit tenir compte de toutes les règles (spécifiques et non spécifiques) applicables à la politique de cohésion.

**53** Les règles en matière de remboursement des coûts supportés par les bénéficiaires (un modèle utilisé pour la plupart des dépenses de cohésion) exigent une vaste documentation et des mécanismes de contrôle. Les bénéficiaires doivent conserver et présenter tout un éventail de pièces justificatives (factures, relevés de temps de travail, contrats, etc.) à des fins de contrôle ultérieur. Les OCS constituent une simplification à cet égard. Elles permettent de réduire la charge documentaire relative aux dépenses réellement supportées et sont, selon nos constatations, moins exposées aux erreurs involontaires<sup>36</sup>. Cela étant, en dépit de certains progrès, elles sont relativement peu utilisées par les autorités de gestion, en particulier dans le cas du FEDER (*encadré 10*).

## Encadré 10

### Options de coûts simplifiés

Les OCS consistent en des méthodes de calcul prédéfinies des dépenses éligibles, par opposition aux méthodes fondées sur les coûts réellement supportés. Elles vont de pair avec de nombreux avantages, comme une diminution des frais administratifs, une meilleure auditabilité et une exécution plus rapide des projets.

Les OSC ont été adoptées la première fois pour les opérations du FSE de la période 2007-2013. Leur utilisation n'a cessé de s'étendre depuis. La Commission estime qu'à la fin de la période de programmation 2014-2020, elles auront couvert 33 % des dépenses du FSE et 4 % de celles du FEDER/FC. Au total, nous avons calculé qu'environ 22,5 milliards d'euros, soit 8,5 % des dépenses de cohésion de la période 2014-2020 sous la forme de subventions, auront été remboursés presque entièrement dans le cadre d'OCS<sup>37</sup>.

En ce qui concerne les Fonds de la politique de cohésion de la période 2021-2027, le recours aux OCS est devenu obligatoire pour les opérations financées au titre du FEDER et du FSE+ dont le coût ne dépasse pas 200 000 euros<sup>38</sup>. La Commission a également introduit davantage de modèles prêts à l'emploi<sup>39</sup>, qui simplifient davantage encore leur application et réduisent le risque d'erreur. Elle estime qu'au niveau des bénéficiaires, les OSC couvriraient environ 44 % du budget du FSE+ et 11,5 % de celui du FEDER<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Document d'analyse 03/2024, points 118 et 120.

<sup>37</sup> Rapport spécial 24/2021, points 89 et 101; Commission européenne, *Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF, EARD and EAERD*, 2018, p. 42 et 53.

<sup>38</sup> Article 53, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/1060.

<sup>39</sup> Article 94, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/1060.

<sup>40</sup> Commission européenne, *Study on the uptake of SCOs and FNLC for the CPR in the 2014-2020 and 2021-2027 programming periods*, 2024, p. 48, 49 et 118.

## Absorption des fonds

**54** L'absorption est l'aptitude des administrations nationales et régionales à dépenser les ressources financières qui leur sont allouées<sup>41</sup>. Les États membres reçoivent des paiements sur le budget de l'UE qui les remboursent partiellement des coûts supportés par les projets relevant de leurs programmes de cohésion.

**55** Différents facteurs influencent la capacité d'absorption en fonction des États membres et au sein même de ceux-ci. Citons par exemple les retards dans l'adoption des cadres réglementaires par les colégisateurs et dans l'approbation des programmes opérationnels, mais aussi le chevauchement des périodes de programmation et des programmes, la coexistence avec d'autres instruments en gestion directe ou partagée, et les capacités administratives des autorités de gestion<sup>42</sup>. Selon l'analyse de la Commission, la capacité technique des autorités de gestion – et, plus généralement, des pouvoirs publics – est un facteur majeur d'influence de leur capacité d'absorption des financements alloués au titre de la cohésion, mais aussi de l'efficacité des investissements financés<sup>43</sup>.

**L'adoption tardive du cadre réglementaire et des programmes mettent une pression sur l'utilisation des financements relevant de la cohésion**

**56** Pour que les financements accordés au titre de la politique de cohésion continuent d'être utilisés de manière efficace et efficiente, il est primordial que les autorités de gestion évitent les situations dans lesquelles des montants élevés doivent être absorbés en fin de période de programmation. Nous avons signalé qu'une telle pression pouvait amener les autorités responsables des programmes à se focaliser sur l'absorption proprement dite et à prêter moins d'attention à la valeur ajoutée potentielle des investissements soutenus<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Rapport spécial 17/2018, point I.

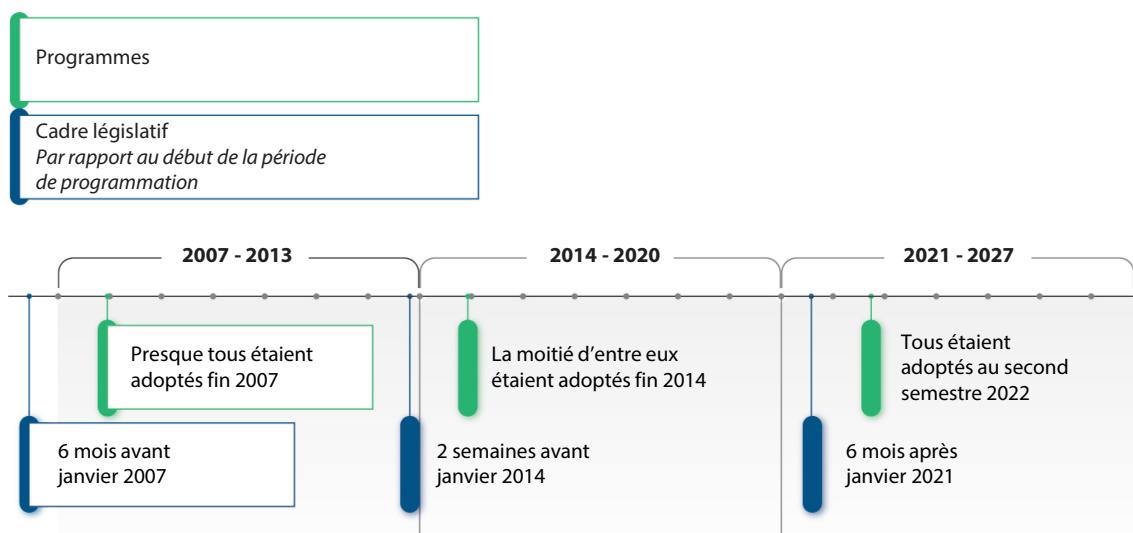
<sup>42</sup> Ibid., points III, IV, ainsi que 14 à 22.

<sup>43</sup> Neuvième rapport sur la cohésion, p. 274.

<sup>44</sup> Rapport spécial 17/2018, point I.

**57** L'approbation du cadre législatif par les collégislateurs est une condition préalable à l'achèvement de la préparation des programmes. Une fois ces derniers approuvés par la Commission, leur mise en œuvre peut commencer dans les États membres. Nous avons observé dans les CFP successifs que le cadre législatif de la cohésion, les accords de partenariat et les programmes étaient approuvés de plus en plus tard (*figure 3*)<sup>45</sup>. Cela s'est traduit par un faible niveau d'absorption au cours des premières années et donc par une pression croissante pour utiliser les fonds et résorber le retard à mesure que la fin de la période de programmation approchait. Les retards ont été conséquents au cours de la période 2021-2027, les autorités de gestion étant également engagées dans la programmation de REACT-EU et dans l'exécution d'autres mesures d'urgence (CRII, CRII+, CARE, CARE+ et FRR)<sup>46</sup>.

**Figure 3 – Approbation des cadres législatifs et des programmes**



Source: Cour des comptes européenne.

<sup>45</sup> Ibid., points 16 et 19; document COM(2025) 46.

<sup>46</sup> Document d'analyse 01/2023, point 46.

**58** En ce qui concerne la période 2014-2020, une flexibilité temporaire a été instaurée afin de permettre l'utilisation des fonds de la politique de cohésion pour faire face aux priorités émergentes, tout en prévoyant des taux de financement de l'UE pouvant aller jusqu'à 100 %. Ces deux mesures combinées ont facilité la tâche des États membres dans l'absorption des fonds de la politique de cohésion, en particulier dans les régions plus développées<sup>47</sup>. Cependant, nous avons souligné précédemment que le cofinancement national ou privé obligatoire est un principe important pour les fonds de la politique de cohésion, car il favorise l'appropriation ainsi que la régularité, l'efficience et l'efficacité des dépenses<sup>48</sup>. Il augmente aussi le niveau global des financements disponibles pour soutenir les priorités stratégiques de l'UE.

**La coexistence des financements de la FRR et de la politique de cohésion crée des risques de non-absorption supplémentaires**

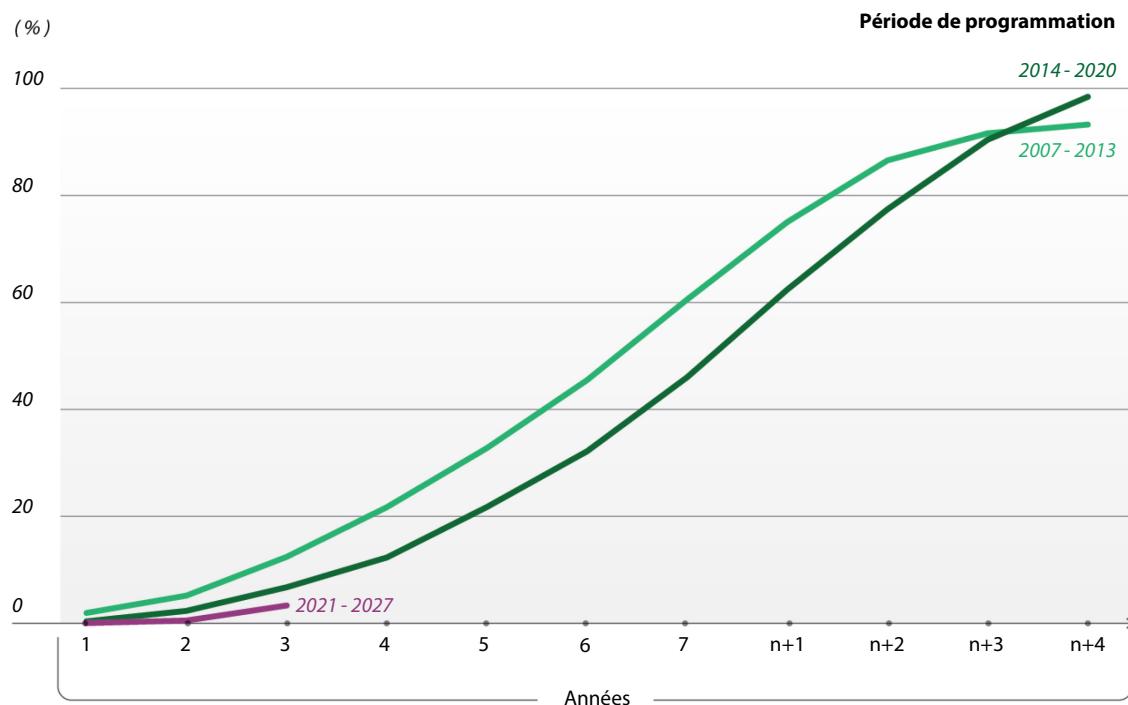
**59** La *figure 4* présente les taux d'absorption dans le domaine de la cohésion au cours des trois périodes de programmation.

---

<sup>47</sup> Document d'analyse 03/2024, points XI, 138 à 145 et 162; Service de recherche du Parlement européen, *Absorption rates of Cohesion Policy funds*, 2024.

<sup>48</sup> Avis 02/2025, point 34; rapport spécial 02/2023, point 69; document d'analyse 01/2023, point 71.

Figure 4 – Taux d'absorption par période de programmation et par année



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données transmises par la Commission.

**60** Par rapport aux périodes de programmation précédentes, les taux d'absorption dans le domaine de la cohésion sont légèrement inférieurs au cours des premières années de la période 2021-2027. Cette situation s'explique par la mise en œuvre de la FRR (laquelle finance des types d'investissements comparables et doit être mise en œuvre sur une période plus courte, qui se terminera en août 2026) et par la pression subie par la capacité administrative des autorités nationales, souvent tenues d'exécuter les deux instruments en parallèle<sup>49</sup>. Certains États membres ont pris des mesures pour renforcer cette capacité – par exemple en recrutant du personnel supplémentaire, en fournissant un appui opérationnel et en simplifiant les procédures administratives – mais ils ne se sont pas véritablement attaqués aux difficultés<sup>50</sup>. Dans certains cas, les projets plus mûrs programmés antérieurement pour être financés au moyen de fonds de la cohésion ont été migrés vers les PRR<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Document d'analyse 01/2023, points 11, 22, 30, 45 à 47 et 53.

<sup>50</sup> Rapport spécial 13/2024, points VIII, 69, 70 et 97.

<sup>51</sup> Rapport spécial 22/2024, point 30 et encadré 5; document SWD(2024) 70, p. 63.

**61** Le taux de préfinancement plus élevé dans le cas de la FRR par rapport aux instruments de la politique de cohésion a facilité les décaissements de fonds au départ. Les États membres pouvaient demander une avance allant jusqu'à 13 % de leur dotation FRR, alors que, comparativement, les Fonds de la politique de cohésion 2021-2027 ne prévoient que des tranches annuelles correspondant à 0,5 % du montant total de l'aide. Le préfinancement initial au titre de la FRR, qui est un instrument de crise, a permis aux États membres d'accélérer la mise en œuvre en réduisant la pression sur leurs budgets nationaux jusqu'aux premiers décaissements réguliers<sup>52</sup>.

**62** Les taux d'absorption des financements de la FRR et de la politique de cohésion ne sont pas directement comparables. L'absorption des fonds de la FRR concerne l'argent versé par la Commission aux États membres qui ont atteint de manière satisfaisante les jalons et les cibles fixés. Elle ne correspond pas aux fonds qui sont arrivés à leurs bénéficiaires finaux et dans l'économie réelle<sup>53</sup>. Dans un rapport précédent fondé sur les données communiquées par les autorités de 15 États membres et correspondant à la situation à la fin du mois d'octobre 2023, nous avons fait observer que la moitié environ seulement des fonds qui leur avaient été versés était parvenue aux destinataires finaux<sup>54</sup>.

## Renforcer l'orientation sur la performance

**63** Il existe un large consensus sur la nécessité de maximiser l'efficacité des investissements publics, ainsi que l'efficience de leur mise en œuvre. L'élaboration d'une approche et des systèmes connexes pour y parvenir reste toutefois un défi<sup>55</sup>. Dans le domaine de la cohésion, renforcer la performance des dépenses est une priorité que partagent le Parlement européen, le Conseil et la Commission<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Document d'analyse 01/2023, points 67 et 68; document d'analyse 02/2025, point 77.

<sup>53</sup> Document d'analyse 02/2025, point 89.

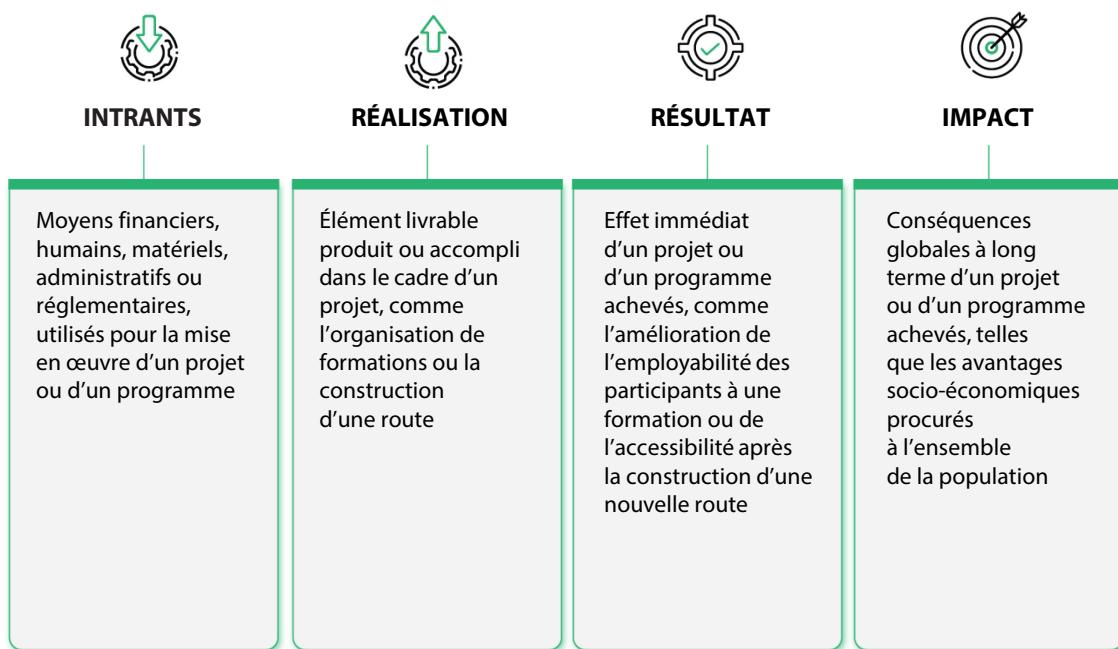
<sup>54</sup> Ibid., point 89.

<sup>55</sup> OCDE, *Rethinking Regional Development Policy-making*, 2018, chapitre 5, p. 106 et 114.

<sup>56</sup> Rapport spécial 24/2021, point I.

**64** Le règlement financier de l'UE<sup>57</sup> dispose que les financements de l'UE sont mis en œuvre en tenant compte de la performance. Plus précisément, conformément au règlement financier et selon notre définition, la performance correspond au degré de réalisation des objectifs d'une action, d'un projet ou d'un programme de l'UE, et au rapport coût-efficacité de ces derniers<sup>58</sup>. Dans ce contexte, il convient d'opérer une distinction entre intrants, réalisations, résultats et impact (*figure 5*).

**Figure 5 – Définition des notions d'intrants, de réalisation, de résultat et d'impact**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de son [rapport spécial 26/2023](#), figure 3.

<sup>57</sup> Article 2, paragraphes 50 et 62, et article 33 du [règlement \(UE, Euratom\) 2024/2509](#).

<sup>58</sup> Document d'analyse 02/2025, point 10.

## L'orientation sur la performance dans la politique de cohésion n'est pas suffisamment encouragée

**65** Au cours des dernières périodes programmation, les bases juridiques de la politique de cohésion ont progressivement introduit des mécanismes procéduraux et financiers afin d'encourager l'orientation sur la performance et sur les résultats. Pendant la période 2014-2020, la réglementation a introduit trois mécanismes de ce type<sup>59</sup>:

- les «conditions *ex ante*», qui sont des exigences préalables à la création d'un environnement propice aux investissements pour des dépenses de cohésion efficaces dès le lancement des programmes;
- une réserve de performance obligatoire équivalant à 6 % de la dotation totale de chaque État membre, susceptible d'être débloquée pour les axes prioritaires une fois les jalons prédéfinis atteints (elle a été supprimée pour la période 2021-2027);
- le modèle de «financement non lié aux coûts» (FNLC).

**66** Nous sommes arrivés à la conclusion que, dans l'ensemble, ces trois mécanismes ont conduit à de nouvelles approches de la mise en œuvre, mais qu'ils n'ont pas entraîné de différence notable dans la manière dont les fonds de l'UE ont été alloués et décaissés<sup>60</sup>.

## Dans une certaine mesure, la politique de cohésion encourage déjà des réformes combinées à des investissements

**67** Le *Semestre européen* est un exercice annuel qui coordonne les politiques économiques et sociales de l'UE. À la lumière des plans d'action des États membres, la Commission propose des recommandations par pays (RPP) sur la manière de répondre aux défis nouveaux et existants. Ces RPP sont ensuite adoptées par le Conseil.

---

<sup>59</sup> Articles 19, 20, 21 et 67, paragraphe 1, point e), du *règlement (UE) n° 1303/2013; rapport spécial 24/2021*, points II, 6 et 109 à 112.

<sup>60</sup> *Rapport spécial 24/2021*, points IX et 107 à 109.

**68** Depuis 2014, la politique de cohésion doit tenir compte des orientations fournies dans le cadre du processus du Semestre européen. À cet effet:

- le RPDC fixe des conditions *ex ante*<sup>61</sup> (2014-2020) et des conditions favorisantes<sup>62</sup> (2021-2027);
- la Commission a fourni des orientations en matière d'investissements à chacun des États membres, en cernant les besoins de développement et les priorités de financement dans les documents de prise de position de 2012 pour la période 2014-2020<sup>63</sup> et dans les rapports par pays de 2019 pour la période 2021-2027<sup>64</sup>.

De leur côté, les États membres devaient tenir compte des RPP *ad hoc* lors de l'élaboration des accords de partenariat et des programmes, tant pour les Fonds de la politique de cohésion de 2014-2020<sup>65</sup> que pour ceux de la période suivante (2021-2027)<sup>66</sup>. Plus particulièrement, le FSE+ impose aux États membres d'affecter un montant approprié de leur enveloppe à la résolution des problèmes recensés dans leurs RPP<sup>67</sup>.

**69** Les conditions *ex ante* constituaient l'une des principales innovations de la politique de cohésion pour la période 2014-2020. Nous avons fait observer que leur évaluation par la Commission était un exercice ponctuel fondé sur les critères définis dans le RPDC. La plupart sont larges, ce qui laisse une marge d'interprétation considérable. Nous avons également trouvé peu d'informations probantes concernant l'incidence des conditions *ex ante* sur l'efficacité des dépenses, et constaté que l'incapacité à satisfaire à celles-ci avait rarement des répercussions financières négatives pour les États membres<sup>68</sup>.

---

<sup>61</sup> Article 19 du règlement (UE) n° 1303/2013.

<sup>62</sup> Article 12, paragraphe 1, et article 15 du règlement (UE) 2021/1060.

<sup>63</sup> Annexe I, point 2.3, du règlement (UE) n° 1303/2013; rapport spécial 02/2017, point 9.

<sup>64</sup> Document d'analyse 01/2023, point 15.

<sup>65</sup> Article 4, paragraphe 1, article 15, paragraphe 1, et article 19 du règlement (UE) n° 1303/2013.

<sup>66</sup> Article 11, paragraphe 1, article 15, paragraphe 2, et article 22, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/1060.

<sup>67</sup> Article 7, paragraphes 1 et 2, et article 12 du règlement (UE, Euratom) 2021/1057.

<sup>68</sup> Rapport spécial 24/2021, points 16, 21, 22, 26 à 34, 110, 114 et 116.

**70** Une grande partie des financements de la politique de cohésion 2014-2020 était, en théorie, destinée à répondre aux RPP spécifiques aux Fonds. Toutefois, le lien entre les dépenses de l'UE et la mise en œuvre des RPP n'était pas suffisamment établi<sup>69</sup>. Des études confirment également que, bien que les RPP aient été suivies dans les choix stratégiques définis dans les programmes, l'absence d'incitants ou de sanctions clairs a limité leur influence sur la mise en œuvre de la politique de cohésion sur le terrain<sup>70</sup>.

**71** Pour la période de programmation 2021-2027, les conditions favorisantes ont remplacé les conditions *ex ante*. Il s'agit de conditions préalables à une utilisation efficiente et efficace des fonds de la politique de cohésion. Contrairement aux conditions *ex ante* de 2014-2020, elles doivent être respectées tout au long de la période – et plus uniquement au départ – sous peine, pour les États membres et les régions, de ne pouvoir percevoir les fonds. En d'autres termes, la Commission ne rembourse pas les dépenses supportées tant qu'elle estime que la condition favorisante concernée n'est pas remplie<sup>71</sup>.

**72** Les conditions favorisantes sont définies dans le RPDC. Leur respect a pour effet de rendre disponibles les financements alloués aux objectifs spécifiques des États membres ou des régions. Mais cela ne suffit pas à déclencher des paiements de la part de la Commission. Les États membres doivent encore réaliser certaines opérations pour pouvoir prétendre à des remboursements.

**73** Quo qu'il en soit, la politique de cohésion contribue à des réformes dans certains domaines au niveau des États membres. Ainsi, selon la Commission, dans les domaines couverts par le FSE(+), les États membres ont lancé 293 réformes entre 2014 et 2022, l'éducation et le marché du travail se taillant la part du lion. Parmi ces réformes, 142 (46,6 %) ont bénéficié, dans une certaine mesure au moins, de financements du FSE(+). Globalement, la Commission a estimé qu'environ 9 % des RPP relatives aux domaines d'intervention du FSE(+) avaient enregistré des progrès substantiels ou avaient été intégralement mises en œuvre<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> [Rapport spécial 16/2020](#), points 41 à 44 et 62.

<sup>70</sup> Corti, F., Pedralli, M., et Pancotti, C., *The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy*, dans le rapport *The Future of EU Cohesion*, ZEW, 2024, p. 237.

<sup>71</sup> Article 15, paragraphe 6, du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

<sup>72</sup> Commission européenne, *Study supporting the Impact assessment of the future European Social Fund proposal*, 2025, p. 10, 19, 35 et 36.

**74** La récente [proposition](#) de la Commission visant à modifier le règlement FEDER/FC dans le cadre de l'examen à mi-parcours accroît l'étendue du soutien aux réformes. Elle introduit la possibilité de financer des activités qui contribuent à la mise en œuvre des réformes, y compris des coûts qui ne sont pas directement liés à l'exécution des investissements. C'est là une nouveauté pour les Fonds de la politique de cohésion. Toutefois, nous avons également relevé que la proposition ne définit pas clairement les réformes pouvant bénéficier d'un soutien au titre du FEDER/FC et ne précise pas non plus les types d'actions ou de dépenses qui seront considérés comme éligibles. De ce fait, l'étendue de ce soutien reste imprécise<sup>73</sup>.

#### Adoption limitée du modèle de financement non lié aux coûts dans le domaine de la cohésion

**75** La possibilité d'utiliser des modèles de financement fondés sur la performance dans le domaine de la cohésion s'est progressivement étendue. Ces modèles établissent un lien direct entre le soutien financier de l'UE et les résultats ou conditions prédéfinis. L'exemple le plus notable est le modèle FNLC ([encadré 11](#)).

#### Encadré 11

##### Financement de l'UE utilisant le modèle FNLC

En 2018, afin de faciliter la réalisation des objectifs stratégiques de l'UE et l'obtention des résultats recherchés, le règlement financier<sup>74</sup> a introduit la possibilité d'utiliser le modèle FNLC pour les contributions de l'UE. Ce modèle s'appuie sur:

- le respect des conditions énoncées;
- l'obtention de résultats mesurés en fonction des valeurs intermédiaires préalablement fixées ou par l'intermédiaire d'indicateurs de performance.

En ce qui concerne la politique de cohésion 2014-2020, le modèle FNLC a pu être utilisé à partir de 2019 pour les investissements du FEDER/FC dans les domaines de l'efficacité énergétique et de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, sous réserve d'en informer la Commission.

<sup>73</sup> [Avis 02/2025](#), point 22; article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point e), du document COM(2025) 123.

<sup>74</sup> Article 125, paragraphe 1, point a), du [règlement \(UE, Euratom\) 2024/2509](#).

**76** Pendant la période 2014-2020, il n'a été utilisé que pour un projet pilote du FEDER bénéficiant d'un concours de l'UE d'environ 36 millions d'euros. Nous avons relevé plusieurs raisons expliquant l'adoption limitée du modèle FNLC au cours de cette période<sup>75</sup>:

- le délai entre l'investissement et les résultats, voire les réalisations, est considérable. Il est dès lors difficile pour les autorités de gestion de repérer les opérations compatibles avec le modèle FNLC;
- pour les États membres, la mise en place des dispositifs FNLC était fastidieuse, compliquée et chronophage;
- les dispositions relatives au contrôle du respect des règles du marché intérieur dans le cadre du modèle FNLC manquaient de clarté. Les États membres devaient continuer à s'assurer que l'ensemble des dépenses de l'UE respectaient les règles en matière de marchés publics et d'aides d'État, alors que la base juridique ne permettait que la vérification des conditions de financement<sup>76</sup>.

**77** Dans le cas de la période 2021-2027, le modèle FNLC peut être utilisé pour fournir des financements de l'UE dans n'importe quel domaine relevant de la politique de cohésion<sup>77</sup>. Fin mars 2025, la Commission avait approuvé 23 dispositifs de ce type dans le cadre de 15 programmes du FEDER et/ou du FSE+ dans 11 États membres<sup>78</sup>, pour un montant total de 6,8 milliards d'euros.

---

<sup>75</sup> [Rapport spécial 24/2021](#), points 94 à 96, 99, 105, 106, 108, 126 et 128, ainsi que recommandations n°s 3 a) et 4 b).

<sup>76</sup> Article 67, paragraphe 1, point e), du [règlement n° 1303/2013](#); Annexe – point 4, lettre f), du [règlement délégué \(UE\) 2019/694 de la Commission](#).

<sup>77</sup> Article 37, article 53, paragraphe 1, point f), et article 95, paragraphe 1, du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

<sup>78</sup> Estonie, France, Croatie, Italie, Chypre, Lituanie, Hongrie, Autriche, Pologne, Portugal et Roumanie.

**78** Le RPDC impose des vérifications et des audits afin de s'assurer que les conditions de remboursement ont été remplies et les résultats, atteints. Les considérants indiquent que les coûts sous-jacents à la mise en œuvre du dispositif ne devraient pas faire l'objet d'un contrôle, mais les autorités de gestion et d'audit doivent continuer à fournir à la Commission une assurance sur la conformité des dépenses figurant dans les comptes avec toutes les règles applicables, y compris en matière de marchés publics et d'aides d'État<sup>79</sup>. La Commission considère qu'elle obtient une assurance raisonnable sur la conformité avec toutes les règles applicables grâce i) à son évaluation *ex ante* des dispositifs FNLC, ii) au respect, par les États membres, des conditions favorisantes, y compris pour les marchés publics et les aides d'État, et iii) aux évaluations, par les États membres, des plaintes concernant les marchés publics et les aides d'État.

**79** Des experts ayant une certaine expérience de l'utilisation de modèles fondés sur la performance ont également fait état de difficultés pour rendre ces derniers opérationnels et ont insisté sur la nécessité de fixer des attentes réalistes. La Banque mondiale<sup>80</sup> a observé une tendance générale à la déception chez ceux qui utilisent de tels modèles, malgré une grande confiance dans leur logique sous-jacente, ce qui donne lieu à un décalage entre théorie et pratique. D'autres encore<sup>81</sup> ont affirmé que ces modèles devraient éviter les incitants ayant un effet pervers, susceptibles d'amener, par exemple, à fixer des objectifs peu ambitieux, à prioriser les objectifs à court terme plutôt que ceux à long terme ou à répondre aux besoins les plus faciles à satisfaire. En outre, l'OCDE<sup>82</sup> souligne qu'une mise en œuvre efficace exige des outils et des méthodes pour développer les informations sur la performance, des systèmes informatiques d'appui, des mécanismes solides en matière d'obligation de rendre compte, ainsi qu'une définition précise des rôles et des responsabilités.

---

<sup>79</sup> Articles 69, 74 et 77 du règlement (UE) 2021/1060.

<sup>80</sup> Moynihan, D., et Beazley, I., *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Banque mondiale, 2016.

<sup>81</sup> Corti, F., Pedralli, M., et Pancotti, C., *The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy*, dans le rapport *The Future of EU Cohesion*, ZEW, 2024, p. 246.

<sup>82</sup> OCDE, *Good Practices for Performance Budgeting*, 2019, p. 18; OCDE, *Budgétisation axée sur la performance*, 20.3.2025.

## Les faiblesses relevées dans le suivi et l'évaluation trahissent un manque d'informations sur les résultats

**80** Lorsqu'ils s'appuient sur des données de performance à la fois pertinentes et fiables, les systèmes de suivi des progrès accomplis pour atteindre les objectifs peuvent fournir des informations utiles sur les résultats et contribuer à améliorer les dispositifs futurs. Les évaluations *ex post* de haute qualité sont une aide pour apprécier la réalisation des objectifs stratégiques.

### Les systèmes de suivi ne fournissent pas suffisamment d'informations sur la performance au niveau de l'UE

**81** La politique de cohésion peut s'appuyer sur un système étendu de suivi de la performance, composé d'indicateurs spécifiques aux programmes et d'indicateurs communs qui permettent de mesurer principalement les réalisations. Dans le cas de la période 2014-2020, les programmes opérationnels ont été suivis au moyen de quelque 9 000 indicateurs différents. La plupart de ceux-ci étaient spécifiques aux programmes et ne pouvaient être agrégés au niveau de l'UE. Les États membres ont défini 7 880 indicateurs de ce type dans leurs programmes de cohésion pour la période 2021-2027.

**82** Un suivi basé sur des indicateurs communs permet de mesurer la contribution des Fonds de la politique de cohésion aux objectifs de l'UE et de comparer la valeur des indicateurs au niveau des programmes. Or le nombre d'indicateurs communs pour mesurer la performance globale de ces Fonds au niveau de l'UE est limité. Ce nombre a néanmoins augmenté, passant de 87 (pour 2014-2020) à 234 (pour 2021-2027).

**83** L'UE ne fixe pas d'exigence juridique explicite pour la définition des indicateurs de performance relatifs aux opérations sélectionnées. Au niveau des projets, l'obtention de résultats n'a d'incidence sur l'importance du financement de l'UE que dans de très rares cas. À titre d'exemple, dans notre rapport annuel relatif à 2023<sup>83</sup>, nous avons signalé deux cas dans lesquels il n'y avait aucun suivi de l'engagement à atteindre les objectifs de performance énoncés dans les conventions de subvention. Nos audits nous ont permis de constater que les processus de sélection des projets ne sont pas conçus de manière à accorder une attention particulière à la contribution potentielle des projets proposés aux objectifs des programmes. De ce fait, le suivi ne peut suffisamment prendre en compte la contribution des projets aux résultats et aux objectifs des programmes, et met plutôt l'accent sur les réalisations et les dépenses. En règle générale, une performance insuffisante ne donne pas lieu à des sanctions financières<sup>84</sup>.

**84** En ce qui concerne la sélection des opérations au cours de la période de programmation 2021-2027, le RPDC exige des autorités de gestion qu'elles priorisent les opérations de manière à maximiser leur contribution aux objectifs des programmes<sup>85</sup>. Dans la pratique, il n'est pas encore clairement établi si cette disposition favorise la sélection des projets les plus performants.

**85** Nos rapports révèlent souvent des faiblesses dans les systèmes de suivi, de sorte qu'il est difficile de mesurer les progrès accomplis et la contribution des financements de la cohésion aux objectifs des programmes. Ces faiblesses vont de l'absence d'indicateurs (en particulier pour mesurer les résultats) qui reflètent la contribution à des domaines spécifiques soutenus financièrement par la politique de cohésion, à l'absence d'objectifs chiffrés, en passant par une utilisation incohérente des indicateurs existants ([encadré 12](#)).

---

<sup>83</sup> [Rapport annuel 2023](#), points 6.39 à 6.41 et recommandation n° 6.3.

<sup>84</sup> [Document d'analyse 08/2019](#) (document d'information), points 56, 65, 66, 69, 101 et 103; [rapport spécial 21/2018](#), point 75 et recommandation n° 1.

<sup>85</sup> Article 73, paragraphe 1, du [règlement \(UE\) 2021/1060](#).

## Encadré 12

### Exemples de suivi insuffisant

Les indicateurs de suivi de l'économie circulaire ne couvrent que la collecte et le traitement des déchets, sans informations spécifiques sur la conception circulaire des produits. Ni la Commission ni les autorités des États membres sélectionnés ne disposaient d'informations sur la contribution aux objectifs du plan d'action pour une économie circulaire par le bon millier de projets en lien avec l'économie circulaire financés par le FEDER<sup>86</sup>.

Le règlement FSE ne prévoyait pas d'indicateur de résultat commun concernant les chômeurs de longue durée, alors que ce domaine était une priorité pour les dépenses au titre de ce Fonds. Les États membres ont communiqué des informations sur les résultats atteints au travers d'indicateurs spécifiques aux programmes, lorsqu'ils existaient. Deux des quatre programmes opérationnels que nous avons audités étaient dépourvus d'indicateurs de résultat spécifiques aux programmes permettant d'enregistrer les résultats relatifs aux participants (172 445 et 27 395 respectivement)<sup>87</sup>.

**86** Le Centre commun de recherche a également relevé que des indicateurs et objectifs chiffrés appropriés, soutenus par des données précises, sont nécessaires pour évaluer la performance de façon fiable. Il a souligné que les programmes du FEDER rencontraient de sérieuses difficultés à fixer des objectifs réalistes, la grande majorité d'entre eux faisant l'objet de révisions fréquentes et approfondies. Il a également insisté sur la nécessité de définir les indicateurs de manière plus rigoureuse et de limiter les modifications à des circonstances clairement précisées<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Rapport spécial 17/2023, points II et 61 à 63.

<sup>87</sup> Rapport spécial 25/2021, points 63 à 71 et 78.

<sup>88</sup> Molica, F., Marques Santos, A., et Conte, A., *Can a more performance-based setting bring additional efficiency to EU cohesion policy?*, Joint Research Centre Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No 12/2023.

**Les résultats des évaluations ne sont pas disponibles à temps pour éclairer les propositions législatives**

**87** Les évaluations dans la politique de cohésion servent à apprécier l'impact des Fonds sur les cinq objectifs stratégiques et à examiner l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne de chaque Fonds<sup>89</sup>, selon le principe «évaluer avant d'agir» de la Commission<sup>90</sup>.

**88** La Commission était censée avoir publié les deux évaluations suivantes des Fonds de la politique de cohésion – parce qu'elles sont importantes dans la perspective du cadre juridique de l'après-2027 – pour la fin 2024:

- l'évaluation *ex post* de la période de programmation 2014-2020 pour ce qui est de l'efficacité et de l'efficience des Fonds et de leur contribution à la stratégie de l'UE pour atteindre une croissance intelligente, durable et inclusive<sup>91</sup>;
- l'évaluation à mi-parcours de la période de programmation 2021-2027 pour ce qui est de l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne des Fonds<sup>92</sup>.

Aucune de ces deux évaluations n'a été publiée dans le délai prescrit.

**89** Par ailleurs, la qualité de l'évaluation dépend de la fiabilité et de la disponibilité des données. Nous avons fait observer précédemment que les évaluations perdaient de leur utilité lorsqu'elles ne reposent pas sur des informations probantes sous-jacentes suffisamment fiables ou sur des données de suivi de bonne qualité<sup>93</sup>. Dans l'ensemble, le système d'évaluation de la Commission est bien conçu et respecte les lignes directrices pour une meilleure réglementation. Toutefois, l'indisponibilité des données, due en partie au caractère à long terme de certains investissements mais aussi aux lacunes des systèmes de suivi, pose un problème majeur, qui empêche des évaluations efficaces basées sur des éléments probants<sup>94</sup>.

---

<sup>89</sup> Articles 44 et 45 du règlement (UE) 2021/1060.

<sup>90</sup> Document SWD(2021) 305, chapitre III, p. 24.

<sup>91</sup> Article 57 du règlement (UE) n° 1303/2013.

<sup>92</sup> Article 45, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1060.

<sup>93</sup> Document d'analyse 08/2019 (document d'information), points 107, 112 et 113.

<sup>94</sup> Rapport spécial 16/2018, points 52 à 55, 83 et 91.

## Difficultés pour encourager l'orientation sur la performance au moyen du modèle de la FRR

**90** Les paiements au titre de la FRR en faveur des États membres sont subordonnés à la réalisation satisfaisante de jalons et de cibles préalablement convenus, qui permettent de mesurer les progrès accomplis en matière de réformes et d'investissements. Nous sommes arrivés à la conclusion qu'en soi, cela ne suffit pas à faire de la FRR un instrument fondé sur la performance<sup>95</sup>. En fait, l'accent est mis sur la progression de la mise en œuvre, étant donné que les jalons et les cibles, de même que les indicateurs communs, sont principalement axés sur les réalisations<sup>96</sup>. Nous avons également relevé que les résultats, pour ce qui est de répondre aux défis structurels par des réformes et des investissements et de déterminer la contribution aux objectifs de l'UE, sont jusqu'ici limités<sup>97</sup>.

**91** Lier les paiements à des jalons et à des cibles, plutôt qu'aux coûts supportés, a exigé des procédures nouvelles ou adaptées. Il subsiste néanmoins des risques pour la fiabilité des données, en particulier au niveau des bénéficiaires finaux<sup>98</sup>.

**92** S'il est vrai qu'avec la FRR, l'UE a recouru pour la première fois à un modèle FNLC sur une grande échelle, nous avons relevé un certain nombre de manquements dans la manière dont il a été appliqué. Citons notamment une attention insuffisante pour la performance réelle, ainsi que des problèmes en matière de transparence et d'obligation de rendre compte quant à l'utilisation des fonds. De ce fait, et malgré le potentiel qu'offre un mode de financement fondé sur la performance, l'expérience acquise avec la FRR montre qu'il est nécessaire d'améliorer la manière d'utiliser le modèle FNLC, si ce dernier devait être adopté pour d'éventuels instruments futurs.

---

<sup>95</sup> Document d'analyse 02/2025, points 10 à 14.

<sup>96</sup> Rapport spécial 26/2023, points 27, 35, 36 et 48.

<sup>97</sup> Document d'analyse 02/2025, points 91 à 102.

<sup>98</sup> Rapport spécial 26/2023, points IV, 57 à 63, 98 et 99.

## Régularité des dépenses de cohésion

**93** Notre institution étant l'auditeur externe des finances de l'UE, le TFUE nous impose de faire rapport, chaque année, sur l'exécution du budget de l'Union. Ce rapport annuel présente notre déclaration d'assurance, qui établit si les comptes de l'UE sont fiables et si le budget de l'Union a été utilisé conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables. Depuis des années, notre déclaration d'assurance indique que la cohésion est le domaine budgétaire de l'UE où le taux d'erreur est le plus élevé<sup>99</sup>. Les dépenses consistent le plus souvent en des remboursements de coûts déclarés. Les bénéficiaires doivent introduire des demandes pour des coûts qu'ils ont supportés et joindre les pièces justificatives correspondantes. Les coûts concernés et les actions correspondantes doivent respecter des règles européennes et nationales souvent complexes (notamment en matière d'éligibilité, de marchés publics et d'aides d'État).

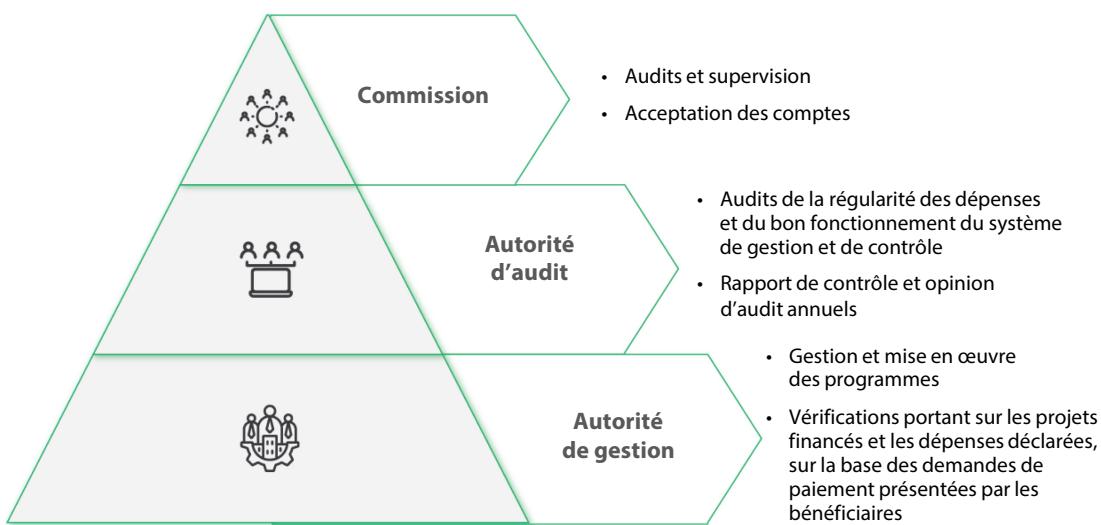
**94** Dans la gestion partagée, les autorités nationales et régionales transmettent à la Commission les listes des paiements qu'elles ont effectués et considèrent comme éligibles à un financement par l'UE. Elles fournissent également une assurance sur la régularité de ces paiements sur la base des résultats donnés par leurs systèmes de contrôle. La Commission rembourse ensuite ces dépenses aux États membres.

**95** En ce qui concerne les dépenses de cohésion, le contrôle interne de la Commission s'appuie sur l'approche de l'«audit unique». Il s'agit d'un cadre d'assurance dans lequel chaque niveau de contrôle (dans les États membres et à la Commission) se fonde sur les vérifications effectuées aux niveaux inférieurs, pour autant que ces travaux soient fiables. Le but est de gérer le risque d'irrégularité tout en veillant à ce que le coût du contrôle des dépenses de l'UE reste acceptable et à ce que la charge administrative pour les entités auditées soit aussi légère que possible. La *figure 6* résume les principaux processus d'assurance et de contrôle dans le domaine de la cohésion.

---

<sup>99</sup> [Rapport annuel relatif à 2023](#), point 1.14; [rapport annuel relatif à 2022](#), point 1.14; [rapport annuel relatif à 2021](#), point 1.18; [rapport annuel relatif à 2020](#), point 1.17; [rapport annuel relatif à 2019](#), point 1.18; [rapport annuel relatif à 2018](#), point 1.29.

**Figure 6 – Approche suivie pour le contrôle interne des dépenses de cohésion**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

### Le cadre d'assurance n'est toujours pas pleinement efficace

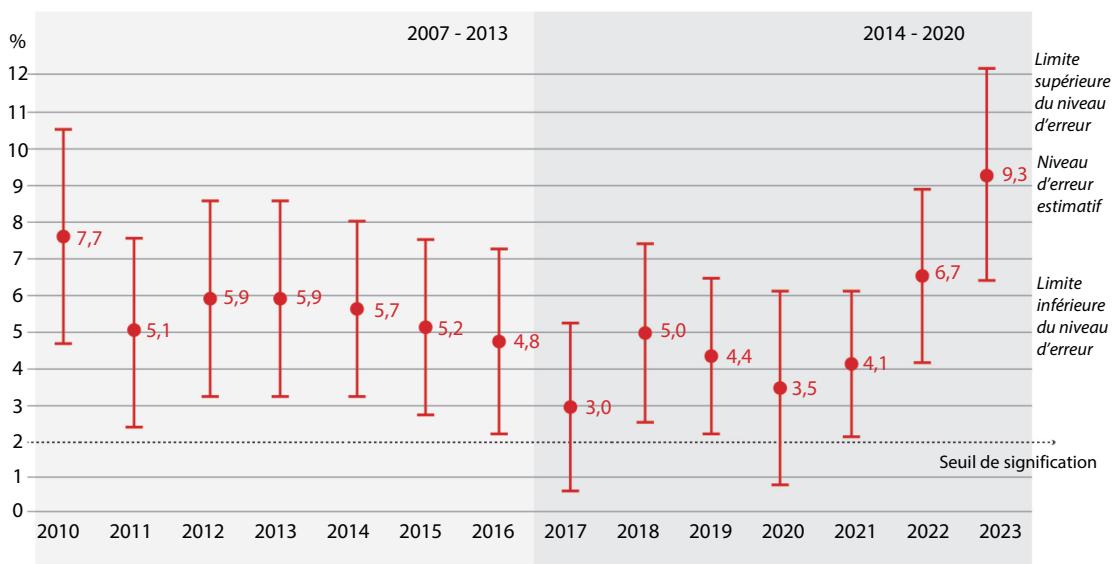
**96** La Commission devrait avoir l'assurance que les systèmes de gestion et de contrôle fonctionnent efficacement. L'efficacité du cadre d'assurance est toutefois tributaire des capacités des autorités et des organismes concernés par les systèmes de gestion et de contrôle des États membres. Pour exercer sa responsabilité globale relative à la légalité et à la régularité des dépenses de l'UE, la Commission dépend donc, dans une large mesure, du fonctionnement efficace des autorités des États membres<sup>100</sup>. De par son rôle de surveillance, elle est tenue de garantir que les fonds de l'UE sont utilisés conformément aux règles applicables<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> Document d'analyse 03/2024, point 9.

<sup>101</sup> Article 63, paragraphe 8, du [règlement \(UE, Euratom\) 2024/2509](#).

**97** Nous sommes arrivés à la conclusion que les niveaux d'erreur que nous avons constatés et signalés pour la période de programmation 2007-2013 étaient nettement inférieurs à ceux de la période précédente<sup>102</sup>. Notre récente analyse pluriannuelle<sup>103</sup> indique que les niveaux d'erreur relevés au cours de la période 2014-2020 étaient inférieurs à ceux de 2007-2013, mais restaient supérieurs au seuil de 2 % fixé par les règles<sup>104</sup>. Cela signifie que le cadre d'assurance mis en place n'est pas encore pleinement efficace. Le taux d'erreur estimatif que nous avons calculé ces deux dernières années a largement dépassé le seuil de 2 %. Dans nos rapports annuels<sup>105</sup>, nous avons constaté que plusieurs facteurs exerçaient une pression supplémentaire sur les administrations des États membres et accroissaient le risque qu'elles ne soient pas en mesure de garantir la régularité des dépenses. Ces facteurs incluaient les importantes ressources supplémentaires de REACT-EU mises à disposition ainsi que la fin de la période d'éligibilité 2014-2020. La *figure 7* montre les niveaux d'erreur estimés par la Cour des comptes européenne pour les dépenses de cohésion depuis 2010.

**Figure 7 – Niveaux d'erreur estimés par la Cour des comptes européenne pour les dépenses de cohésion (exercices 2010 à 2023)**



Source: Cour des comptes européenne.

<sup>102</sup> Rapport spécial 17/2018, points 80 et 81.

<sup>103</sup> Document d'analyse 03/2024, points 30 à 33.

<sup>104</sup> Article 28, paragraphe 11, du règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission.

<sup>105</sup> Rapport annuel relatif à 2023, point 6.17, rapport annuel relatif à 2022, point 6.17.

**98** Les vérifications, par les autorités de gestion, des demandes de financement européen jouent un rôle essentiel pour tenter de garantir la régularité des dépenses de cohésion. Nos constatations d'audit ([encadré 13](#)), ainsi que les résultats des contrôles effectués par les autorités d'audit et par la Commission, démontrent que, d'une manière générale, les autorités de gestion manquent encore d'efficacité pour ce qui est d'atténuer le risque d'erreur élevé inhérent aux dépenses de cohésion. Une part importante des erreurs que nous relevons pourraient et devraient être détectées et corrigées par ces autorités. Par conséquent, nous avons pointé ces manquements dans les contrôles de premier niveau, mais aussi la nécessité, pour la Commission et les États membres, de prêter davantage d'attention à l'efficacité des vérifications réalisées par les autorités de gestion <sup>106</sup>.

### Encadré 13

#### Erreurs typiques détectées par la Cour des comptes européenne

Notre analyse pluriannuelle ([document d'analyse 03/2024](#)) montre que nous trouvons de manière répétée des erreurs dans les paiements. Ces erreurs ne sont pas détectées au niveau des États membres, malgré les contrôles et vérifications administratives dont ils font l'objet. Nous avons analysé les résultats de nos audits de la période 2018-2022 sur le plan des types et des causes d'erreur. Parmi les erreurs les plus fréquentes, citons les dépenses et projets inéligibles, ainsi que le non-respect des règles en matière d'aides d'État et de marchés publics. Ces erreurs représentent la majeure partie de notre niveau d'erreur estimatif<sup>107</sup>.

**99** Au fil des ans, nous avons également relevé divers types de faiblesses de gravité variable dans les travaux des autorités d'audit. Par exemple, leurs contrôles ne couvrent pas suffisamment certains aspects importants, tels que la fraude, les conflits d'intérêts et les aides d'État. Il existe aussi des faiblesses liées aux contrôles relatifs aux critères de sélection et d'éligibilité des projets. La plupart des erreurs que nous repérons auraient pu être détectées lors des contrôles effectués par les autorités d'audit sur les mêmes opérations, ce qui réduit la confiance que la Commission peut accorder aux résultats de leurs travaux<sup>108</sup>. Nous avons recommandé aux autorités d'audit d'améliorer la manière dont elles planifient, exécutent et documentent leurs travaux d'audit.

<sup>106</sup> [Document d'analyse 03/2024](#), points 48, 49 et 152.

<sup>107</sup> [Ibid.](#), points 71 et 83.

<sup>108</sup> [Ibid.](#), points 56 et 59.

**100** La Commission procède à des contrôles documentaires afin de vérifier les résultats d'audit déclarés par les autorités d'audit et réalise en outre des audits de conformité fondés sur les risques. Nous avons conclu que les audits de conformité de la Commission sont l'outil le plus efficace pour détecter des irrégularités passées inaperçues lors de contrôles précédents. Cela étant, la Commission pourrait être encore plus efficace en augmentant le nombre d'audits de ce type (elle en réalise actuellement quelque 40 par an), afin de mieux couvrir la multitude d'autorités concernées<sup>109</sup>.

**101** Nous sommes arrivés à la conclusion que des améliorations s'imposent encore dans la façon dont le cadre d'assurance est mis en œuvre, aussi bien par les autorités des États membres que par la Commission. Tant la Commission que les États membres devraient davantage s'assurer de l'efficacité des contrôles effectués par les autorités de gestion et d'audit. Les défis pour la Commission consistent, entre autres, à clarifier les aspects que la base juridique ne définit pas de manière assez précise (par exemple en proposant de changer les règles) et à convaincre les États membres de ne pas ajouter des règles nationales plus sévères que la législation de l'UE<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Ibid., points IV, 67, 68 et 154.

<sup>110</sup> Ibid., points 149, 150, 152, 153 et 157.

## Le cadre d'assurance de la cohésion et le cadre de conformité de la FRR présentent tous deux des faiblesses

**102** Le financement de la cohésion prend principalement la forme d'un remboursement des coûts supportés par les projets soutenus. L'approche est différente dans le cas de la FRR: la Commission verse des fonds aux États membres qui ont atteint de manière satisfaisante leurs jalons et leurs cibles, sur la base des réalisations concrétisées. Mais la conformité avec les règles européennes et nationales des dépenses supportées par les bénéficiaires finaux et les organismes chargés de la mise en œuvre ne conditionne pas la perception des financements par les États membres. Ces derniers sont tenus de disposer de systèmes de contrôle efficaces, vérifiés par la Commission. Nous avons constaté que la Commission a renforcé ses audits des systèmes de contrôle des États membres, mais qu'elle n'était toujours pas en mesure de fournir une assurance suffisante quant à l'efficacité de leur fonctionnement. Nous avons également observé qu'elle ne pouvait pas procéder à des corrections pour les infractions aux règles en matière de marchés publics, sauf s'il s'agit d'irrégularités graves (fraude, corruption ou conflit d'intérêts) auxquelles l'État membre concerné n'a pas remédié. En d'autres termes, des paiements au titre de la FRR peuvent être effectués dans leur intégralité, même si les règles en matière de marchés publics n'ont pas été respectées<sup>111</sup>.

**103** Étant donné que le modèle de mise en œuvre de la FRR (y compris les conditions de paiement) diffère de celui de la cohésion, nos audits relatifs à la régularité des fonds – et, par conséquent, les résultats qu'ils donnent – ne sont pas directement comparables. Nous avons toutefois repéré des faiblesses dans les systèmes de contrôle des États membres, tant pour les Fonds de la politique de cohésion que pour la FRR.

---

<sup>111</sup> Document d'analyse 02/2025, points 58 à 62 et 72.

**104** Notre document d'analyse sur les leçons à tirer de la FRR a mis en évidence que le cadre de conformité de la FRR et les règles de protection des intérêts financiers de l'UE ne sont pas suffisamment solides. Il précisait qu'en ce qui concerne les futurs instruments, il est essentiel que leur conception et leur mise en œuvre ne portent pas atteinte aux principes de transparence et d'obligation de rendre compte. Il est possible d'atténuer de tels risques, entre autres en veillant à ce que: i) les États membres disposent de systèmes de contrôle appropriés avant le début de la mise en œuvre, ii) le respect des règles européennes et nationales fasse partie des conditions à remplir par les États membres pour recevoir les paiements, et iii) les mesures correctives en cas de violation des règles européennes et nationales soient définies par la Commission et appliquées de manière uniforme à tous les États membres<sup>112</sup>.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 12 juin 2025.

*Par la Cour des comptes*

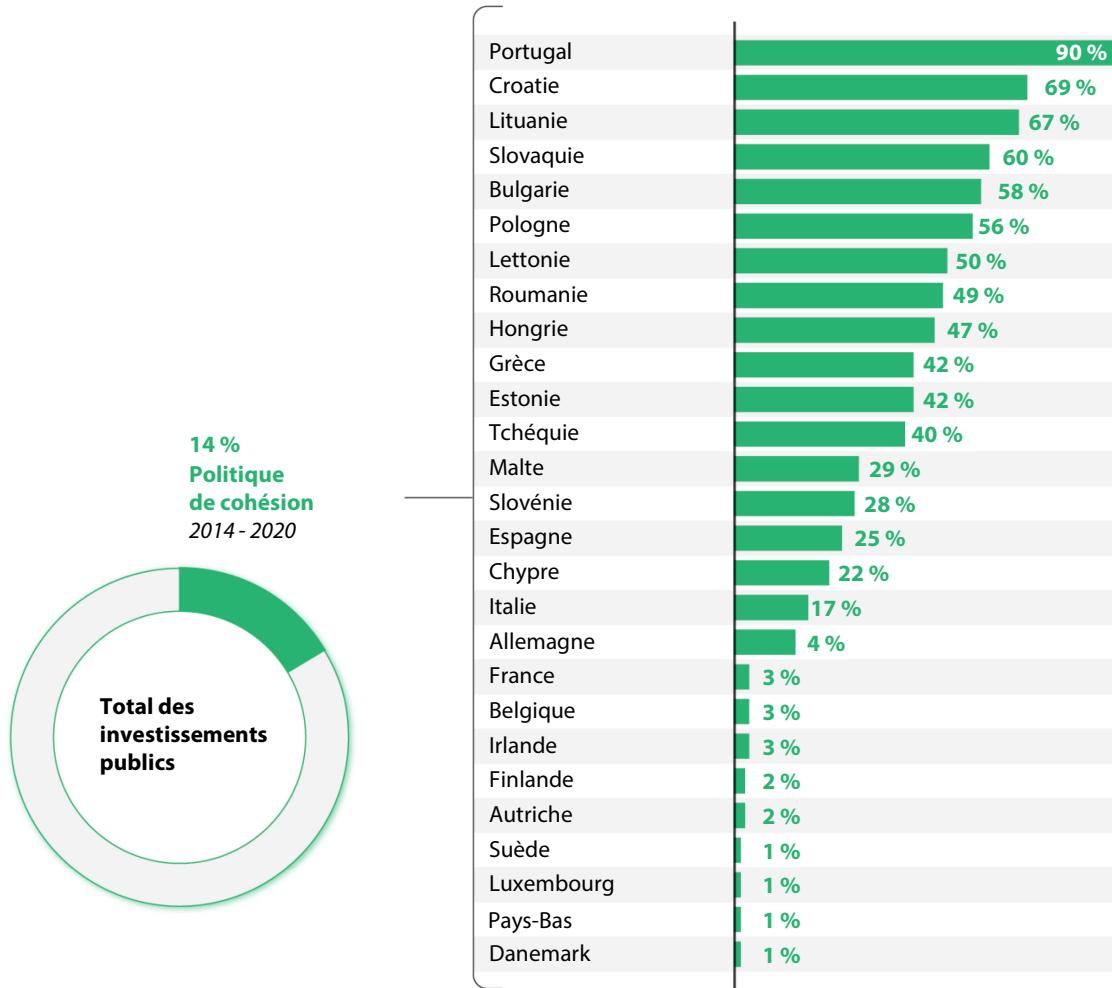
Tony Murphy  
*Président*

---

<sup>112</sup> Document d'analyse 02/2025, points 15 à 19.

## Annexes

### Annexe I – Part, en pourcentage, de la politique de cohésion dans les investissements publics, par État membre (période 2014-2020)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données transmises par la Commission.

## Annexe II – Incidence de la politique de cohésion sur la réduction des disparités

**01** Cette annexe donne une vue d'ensemble du débat relatif à la mesure dans laquelle la politique de cohésion a favorisé la croissance régionale et la convergence économique dans l'UE, mais a aussi permis d'y réduire les inégalités sociales et économiques. Nous avons examiné les analyses de la Commission, du Parlement européen et de l'OCDE, ainsi que des travaux de recherche universitaire et des outils de modélisation macroéconomique. L'annexe se termine sur une présentation des principaux facteurs ayant une incidence sur l'efficacité de la politique de cohésion.

### Contribution à la réduction des disparités économiques

**02** Ces 30 dernières années, l'impact de la politique de cohésion a suscité d'importants débats tant dans les milieux universitaires qu'au niveau politique. Différentes approches conceptuelles et analytiques ont été suivies dans la littérature, donnant lieu à toute une série de conclusions qui illustrent l'absence de consensus clair sur l'efficacité globale de la politique menée. Si les simulations macroéconomiques en soulignent le plus souvent les effets positifs, leurs réalisations dépendent des hypothèses formulées. Dans le même temps, les analyses empiriques ont produit des résultats mitigés tout en reconnaissant la difficulté de mesurer l'impact. Elles sont cependant nombreuses à mettre en évidence le potentiel de la politique de cohésion à générer des avantages importants, pour autant que les conditions d'une mise en œuvre efficace soient réunies<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Crescenzi, R., et Giua, M., *Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy*, 2016, p. 21 à 23; Darvas, Z., e.a., *European Union cohesion project characteristics and regional economic growth*, Bruegel Working Paper, 2021, p. 2 et 3; Darvas, Z., e.a., *Effectiveness of cohesion policy*, Parlement européen, Département thématique des affaires budgétaires, 2019, p. 9 and p. 24 à 26; Amendolagine, V., e.a., *The impact of European Cohesion Policy: a spatial perspective*, Journal of Economic Geography, Vol. 24, n° 4, 2024; Crucitti, F., e.a., *The Impact of the 2014-2020 European Structural Funds on territorial cohesion*, Regional Studies, Vol. 58, n° 8, 2024.

**03** En ce qui concerne la croissance du PIB dans l'UE, la Commission indique que, dans l'ensemble, la politique de cohésion a eu une incidence positive au cours des deux dernières décennies. Les hausses les plus marquées ont été observées dans certaines régions moins développées, situées en particulier dans les États membres qui ont rejoint l'UE après 2004. Plusieurs régions méridionales, au contraire, ont enregistré des périodes de croissance négative du PIB, notamment depuis la crise financière de 2008. Cette tendance s'est toutefois récemment inversée<sup>2</sup>.

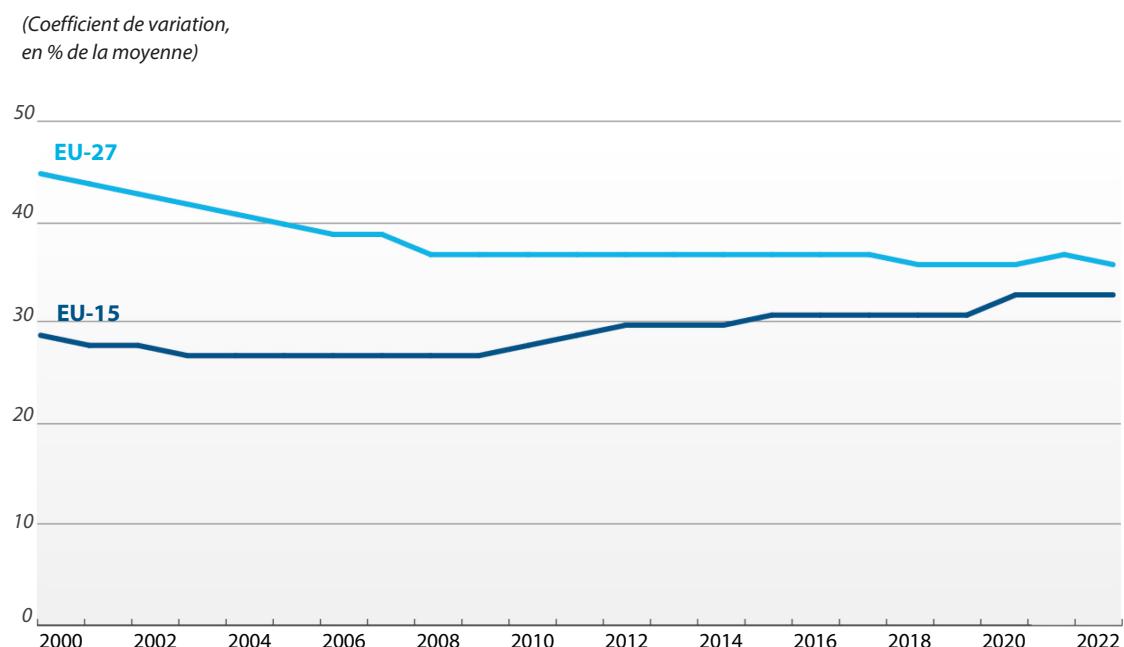
**04** La convergence économique entre les régions de l'UE a été inégale. Le «coefficient de variation» est l'un des indicateurs clés utilisés pour évaluer la mesure dans laquelle le PIB par habitant varie d'une région à une autre. Un recul de ce coefficient correspond à une réduction des disparités (convergence); une hausse, à une augmentation de celles-ci. Cet indicateur a montré qu'entre 2020 et 2022, les disparités régionales du PIB par habitant ont fortement diminué dans l'EU-27, bien qu'elles aient légèrement augmenté dans l'EU-15 après 2009 (*figure 1*). Cette amélioration globale est donc surtout à mettre à l'actif de l'amélioration de la convergence dans les régions orientales<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Document SWD(2024) 79, p. 3 et 12; *Neuvième rapport sur la cohésion*, p. 2 à 5.

<sup>3</sup> *Neuvième rapport sur la cohésion*, p. 5 à 12.

**Figure 1 – Disparités régionales dans l’EU-27 et l’EU-15: PIB par habitant (SPA)**



Remarques: SPA = standard de pouvoir d’achat. Les disparités régionales se mesurent au niveau des régions NUTS-2.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

**05** Les modèles de convergence économique présentent différentes dynamiques nationales. Ainsi, une croissance plus forte dans les régions phares des États membres orientaux se traduit souvent par un renforcement des disparités dans ces pays. Au Portugal, la convergence régionale provient de la croissance passée plus lente dans des régions précédemment très performantes. En France, par contre, l'accroissement des disparités régionales était lié à la croissance plus lente du PIB par habitant enregistrée dans les régions dont le PIB était moins élevé au départ<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ibid., p. 9.

**06** La Commission s'attend à ce que, dans l'ensemble, la politique de cohésion continue à avoir un effet économique positif pérenne. Sur la base du modèle RHOMOLO, le PIB de l'UE pourrait potentiellement augmenter de 0,9 % d'ici à 2030, puis de 0,6 % d'ici à 2043, grâce aux investissements effectués dans la cohésion au cours des périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027. L'incidence positive sur le PIB devrait être particulièrement marquée dans les pays qui ont perçu des montants plus élevés au titre de la cohésion, mais aussi dans les pays plus développés sous l'effet d'une activité économique en hausse, dopée par un volume d'exportations plus élevé<sup>5</sup>.

### Traitement des inégalités sociales et économiques au niveau régional

**07** Les régions moins compétitives peuvent receler un important potentiel économique inexploité. Toutefois, lorsqu'elles sont confrontées à une stagnation de longue durée, les obstacles structurels y rendent plus difficiles la reprise économique, la création d'emplois ou l'amélioration des conditions de vie. Si elles ne sont pas traitées, les disparités limitent les perspectives sociales et économiques. Au fil du temps, cette absence de progrès peut donner lieu à un cycle de stagnation (ou «piège de développement»), qui se caractérise par une productivité faible et une capacité d'innovation insuffisante. Qui plus est, les régions concernées risquent de développer une dépendance insoutenable aux financements nationaux et européens<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Ibid., 2024, p. XVIII.

<sup>6</sup> Rapport *Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe: Report of the High-level Group on the Future of Cohesion Policy*, 2024, p. 7, 8, 13 et 25; Diemer, A., e.a., *The Regional Development Trap in Europe*, Economic Geography, Vol. 98, n° 5, 2022; OCDE, *Promoting Growth in All Regions*, 2012, p. 15, 16, 19 et 43.

**08** Les pièges de développement peuvent toucher non seulement les régions moins développées, mais aussi des zones plus prospères qui luttent pour maintenir leur compétitivité et leur croissance. Ils sont particulièrement présents dans les zones rurales et industrielles. Si les investissements dans les villes ont dopé leur développement économique, ils ont également accru les disparités intrarégionales en creusant encore l'écart avec d'autres zones de la région. L'expérience indique que les régions d'Europe centrale et orientale ont réussi en général à éviter les pièges de développement. Cependant, comme elles sont en transition vers un [niveau de revenu intermédiaire](#), leur croissance économique pourrait bien ralentir, ce qui augmenterait alors le risque d'un piège de développement<sup>7</sup>.

**09** La politique de cohésion est également influencée par les grands courants de transformation actuels (par exemple les transitions verte et numérique), l'évolution démographique, les crises (par exemple la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine) et l'instabilité mondiale croissante (par exemple les tensions commerciales, les défis de la compétitivité et les pressions géopolitiques). Étant donné que ces questions ne concernent pas toutes les régions dans la même mesure, des études soulignent l'importance d'éviter de creuser les inégalités<sup>8</sup>.

### Conditions influençant l'impact de la politique de cohésion

**10** On admet de plus en plus que les résultats de la politique régionale dépendent dans une large mesure des conditions dans lesquelles elle est mise en œuvre, y compris la qualité des institutions nationales et régionales, le type de capital humain disponible dans la région, ainsi que les autres ressources territoriales. Ces facteurs peuvent influer sur l'efficacité des financements accordés au titre de la cohésion et contribuer à expliquer la variation dans les résultats de la politique de cohésion entre différents États membres et régions<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> [Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe](#), p. 13; Diemer, A., e.a., [The Regional Development Trap in Europe](#); Filippetti, A., et Spallone, R., [Chapter 9 – Cohesion Policy for Escaping the Middle-Income Trap](#), 2023.

<sup>8</sup> Service de recherche du Parlement européen, [The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities - Cost of non-Europe](#), 2024, p. 1 à 5, 19; McCann, P., et Ortega-Argilés, R., [EU Cohesion Policy: The past, the present and the future](#), 2021, p. 21 à 23.

<sup>9</sup> Fratesi, U., et Wishlade, F., [The impact of European Cohesion Policy in different contexts](#), *Regional Studies*, Vol. 51, n° 6, 2017, p. 819; Di Caro, P., et Fratesi, U., [One policy, different](#)

**11** Parmi les facteurs qui influencent l'efficacité des financements de la cohésion, il en est un vraiment important pour la garantir, à savoir la **qualité institutionnelle** (la mesure dans laquelle l'administration et la gouvernance nationales et régionales fonctionnent bien). Les régions dotées d'institutions publiques efficaces utilisent mieux les fonds de l'UE, respectent mieux les exigences réglementaires et atteignent mieux leurs objectifs de développement<sup>10</sup>. En outre, le respect de l'état de droit par des institutions publiques responsables et transparentes est indispensable pour mettre en œuvre la politique de manière efficace et efficiente<sup>11</sup>.

**12** Le **capital humain**, exprimé par la part de la main-d'œuvre disposant d'un diplôme d'études secondaires au moins, est un autre facteur clé du succès des financements de la cohésion. Dans les zones moins développées, il est considéré comme primordial de renforcer le capital humain pour atteindre la croissance<sup>12</sup>.

---

*effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy*, 2021, p. 309;  
 Fratesi, U., *Constraining and Enabling Factors of a Successful Regional Policy in Europe*, ZEW Discussion Papers, n° 24-048, 2024, p. 2.

<sup>10</sup> Mendez, C., et Bachtler, J., *The quality of government and administrative performance explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*, 2024, p. 696 et 698; Becker e.a., *Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects*, 2012, p. 2 et 3.

<sup>11</sup> Rodríguez-Pose, A., et Garcilazo, E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, Regional Studies, Vol. 49, n° 8, 2015, p. 1276 et 1277; Kölling, M., *The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021-2027 and Next Generation EU, or the stressed budget*, Journal of Contemporary European Studies, 2022, p. 7, 10 et 12.

<sup>12</sup> Di Caro, P., et Fratesi, U., *One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy*, 2021, p. 319; Rodríguez-Pose, A., et Ketterer, T., *Institutional change and the development of lagging regions in Europe*, 2020.

**13** Le **capital territorial**, c'est-à-dire l'ensemble élargi des actifs publics et privés à la disposition d'une région, influe également sur l'efficacité avec laquelle la politique de cohésion donne des résultats. Ces actifs vont des infrastructures aux écosystèmes de l'innovation en passant par les réseaux locaux. La recherche montre que les investissements de cohésion dans les infrastructures sont plus productifs lorsque les régions disposent de solides actifs non matériels, comme des connaissances, un capital social et une qualité institutionnelle<sup>13</sup>.

**14** Outre les caractéristiques régionales, la manière dont la politique de cohésion est coordonnée dans l'UE et au niveau des pouvoirs publics nationaux et régionaux influence l'efficacité avec laquelle elle donne des résultats. Dans un système de gouvernance à plusieurs niveaux, une bonne **coordination** est essentielle<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Camagni, R., *Chapter 7: Territorial capital and regional development: theoretical insights and appropriate policies* 2019; Fratesi, U., et Perucca, G., *EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach*, Papers in Regional Science, Vol. 98, Issue 1, 2019.

<sup>14</sup> OCDE, *Regional Governance in OECD Countries*, 2022, p. 74; Bachtler, J., e.a., *Chapter 2: Understanding EU Cohesion Policy*, 2013, p. 11 et 12.

# Sigles et acronymes

**CARE:** action de cohésion pour les réfugiés en Europe

**CRII:** initiative d'investissement en réaction au coronavirus

**FC:** Fonds de cohésion

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**FNLC:** financement non lié aux coûts

**FRR:** facilité pour la reprise et la résilience

**FSE:** Fonds social européen

**FSE+:** Fonds social européen plus

**OCDE:** Organisation de coopération et de développement économiques

**OCS:** option de coûts simplifiés

**PIB:** produit intérieur brut

**PRR:** plan pour la reprise et la résilience

**RHOMOLO:** modèle régional holistique (*Regional Holistic Model*)

**RPDC:** règlement portant dispositions communes

**RPP:** recommandations par pays

**TFUE:** traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

# Glossaire

**Absorption:** part des fonds de l'UE alloués aux États membres, souvent exprimée en pourcentage, qui a été dépensée pour financer des projets éligibles. Dans le contexte de la facilité pour la reprise et la résilience: mesure dans laquelle les États membres ont reçu, de la Commission, des fonds au titre de la FRR pour avoir atteint des jalons et des cibles de manière satisfaisante.

**Autorité de gestion:** autorité (publique ou privée) nationale, régionale ou locale désignée par un État membre pour gérer un programme financé par l'UE.

**Convergence:** processus par lequel, avec le temps, les économies à faible revenu rattrapent les économies à revenu plus élevé.

**Facilité pour la reprise et la résilience:** mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en répondant aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique.

**Fonds de cohésion:** Fonds de l'UE destiné à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union en finançant des investissements dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

**Fonds européen de développement régional:** Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements qui réduisent les déséquilibres entre les régions.

**Fonds social européen:** Fonds de l'UE destiné à créer des possibilités de formation et des perspectives d'emploi ainsi qu'à améliorer la situation des personnes exposées au risque de pauvreté. Il a été remplacé par le Fonds social européen plus.

**Option de coûts simplifiés:** approche utilisée pour déterminer le montant d'une subvention au moyen de méthodes telles que les coûts unitaires standard, le financement à taux forfaitaire ou les montants forfaitaires, plutôt qu'en se fondant sur les coûts réellement supportés par le bénéficiaire. Elle est conçue pour réduire la charge administrative.

**Politique de cohésion:** politique de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales entre régions et entre États membres en favorisant la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et la coopération transfrontalière et interrégionale.

**Principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»:** principe selon lequel les mesures d'investissement ne peuvent causer un préjudice important à l'environnement.

**Principe de partenariat:** principe de la politique cohésion consistant à veiller à ce que les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques, mais aussi la société civile et les partenaires sociaux et économiques ainsi que, le cas échéant, les organismes de recherche et les universités participent pleinement à la préparation, à l'exécution et à l'évaluation des programmes.

**Produit intérieur brut:** indicateur standard de la richesse d'un pays correspondant à la valeur monétaire de l'ensemble des biens et des services produits par son économie (généralement pendant une année).

**REACT-EU:** programme relevant de NextGenerationEU permettant d'allouer des fonds supplémentaires aux programmes existants de la politique de cohésion et du Fonds européen d'aide aux plus démunis, afin de soutenir la relance après la crise liée à la COVID-19 tout en promouvant la transition écologique et numérique.

**Recommandations par pays:** orientations adressées chaque année par la Commission aux différents États membres, dans le cadre du Semestre européen, concernant leurs politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles.

**Règlement portant dispositions communes:** règlement établissant les règles applicables à un certain nombre de Fonds de l'UE en gestion partagée, y compris ceux soutenant la politique de cohésion de l'Union.

**RHOMOLO:** outil de simulation économique développé par la Commission et destiné principalement à évaluer l'incidence de la politique de cohésion de l'UE, y compris les effets des investissements régionaux et des réformes structurelles.

# Équipe de la Cour

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'analyse a été effectuée sous la responsabilité d'Alejandro Blanco Fernández, Membre de la Cour, assisté de: Călin-Ion Chira, chef de cabinet; Juan Antonio Vazquez Rivera, attaché de cabinet; Friedemann Zippel, manager principal; Päivi Piki, cheffe de mission; Marion Boulard, Sabine Maur-Helmes, Amelia Pădurariu et Plamen Petrov, auditeurs. La conception graphique a été assurée par Alexandra Damir-Bînzaru.



*De gauche à droite: Juan Antonio Vazquez Rivera, Amelia Pădurariu, Plamen Petrov, Alejandro Blanco Fernández, Friedemann Zippel, Päivi Piki, Călin-Ion Chira et Marion Boulard.*

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine [europa.eu](#) fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

## POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Politique de cohésion de l'UE: préparer l'avenir en tirant les leçons du passé», [document d'analyse 04/2025](#), Office des publications de l'Union européenne, 2025.



**Le présent document d'analyse expose des idées destinées à alimenter le débat en cours sur la prochaine période de la politique de cohésion, qui débutera en 2028. Il fait la synthèse des résultats des rapports d'audit, des documents d'analyse et des avis déjà publiés sur divers aspects de la mise en œuvre de cette politique et établit, s'il y a lieu, une comparaison avec nos principales conclusions à propos de la facilité pour la reprise et la résilience.**

**COUR DES COMPTES EUROPÉENNE**

**12, rue Alcide De Gasperi**

**1615 Luxembourg**

**LUXEMBOURG**

**Tél. +352 4398 – 1**

**Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](http://eca.europa.eu/fr/contact)**

**Site web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)**

**Médias sociaux: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)**



**COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE**