

Rapport spécial

Action de cohésion pour les réfugiés en Europe

Une flexibilité accrue, mais l'insuffisance des données compliquera l'évaluation de son efficacité à l'avenir



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VIII
Introduction	01 - 14
Réponse de l'UE et des États membres aux défis migratoires résultant de l'agression militaire russe contre l'Ukraine	01 - 05
Financement de l'UE en faveur de projets visant à répondre aux défis migratoires	06 - 09
Modifications apportées par CARE aux règles de la politique de cohésion	10 - 12
Rôles et responsabilités	13 - 14
Étendue et approche de l'audit	15 - 19
Observations	20 - 80
Les mesures relevant de CARE ont été utiles pour permettre un recours aux fonds limités disponibles au titre de la politique de cohésion	20 - 32
Les fonds de la politique de cohésion, y compris les ressources REACT-EU, ne représentaient qu'une faible proportion de l'aide globale aux réfugiés en provenance d'Ukraine	21 - 23
Le mécanisme de flexibilité CARE est jugé utile par les autorités de gestion, mais elles y ont eu recours de façon très variable	24 - 32
La reprogrammation était fondée sur des analyses des besoins et a contribué à apporter la réponse globale à la crise	33 - 45
Les fonds ont été réaffectés sur la base d'une évaluation des besoins des réfugiés et en fonction des réponses nationales	36 - 42
La reprogrammation a pâti de l'incertitude sur l'évolution de la situation et n'a concerné que les fonds résiduels de la période 2014-2020	43 - 45

Les projets ont été mis en œuvre rapidement et ont permis de répondre aux besoins recensés, mais l'efficacité de l'aide a rarement été mesurée	46 - 63
Les projets ont été sélectionnés et mis en œuvre rapidement	47 - 53
Les projets ciblant les réfugiés ont été adaptés à des situations et besoins spécifiques	54 - 58
Les participants ont estimé que les projets étaient utiles, mais l'efficacité de l'aide octroyée a rarement été mesurée	59 - 63
La Commission a apporté un soutien approprié, mais le manque d'informations limite l'évaluation de l'efficacité de CARE	64 - 80
La Commission a fourni en temps utile aux autorités de gestion des orientations appropriées relatives à CARE	66 - 68
Le caractère incomplet des informations sur l'utilisation de CARE limite l'évaluation de son efficacité	69 - 78
La Commission a accepté d'analyser le caractère approprié de la politique de cohésion en tant qu'instrument de réponse à une crise	79 - 80
Conclusions et recommandation	81 - 87

Annexes

Annexe I – Exemples d'activités éligibles cofinancées par des fonds de l'UE

Annexe II – Informations relatives aux projets audités

Annexe III – Informations détaillées sur notre enquête

Annexe IV – Utilisation et incidence financière des mesures relevant de CARE

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

Synthèse

I Le 24 février 2022, la Russie a lancé une guerre d'agression contre l'Ukraine, provoquant des arrivées massives de personnes en provenance de ce pays vers l'Union européenne (UE). Le 4 mars 2022, le Conseil a activé pour la première fois la directive relative à la protection temporaire, octroyant à ces personnes déplacées (désignées dans le présent rapport par le terme «réfugiés») le droit à une protection temporaire. À la fin octobre 2024, l'UE comptait environ 4,2 millions de bénéficiaires d'une protection temporaire sur son territoire. Pour contribuer à répondre à ces défis migratoires, l'UE a progressivement adapté les règles relatives aux financements relevant de sa politique de cohésion, par l'adoption de trois règlements concernant l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe, à savoir CARE, CARE Plus et FAST-CARE, ci-après dénommés collectivement «CARE». Ces règlements CARE ont fourni davantage de flexibilité, de liquidité et de simplification pour permettre aux États membres de financer plus facilement des projets connexes. Cependant, ils n'ont octroyé aux États membres aucun financement supplémentaire.

II L'audit objet du présent rapport visait à évaluer l'utilisation de CARE par les États membres ainsi que les fonds de la politique de cohésion disponibles afin de répondre aux besoins spécifiques des réfugiés. Le présent rapport peut éclairer les discussions sur l'efficacité du soutien apporté en faveur des ressortissants de pays tiers et de leur intégration dans l'UE ainsi que sur le rôle de la politique de cohésion dans ce processus.

III Nous avons conclu que CARE avait aidé les États membres à utiliser les fonds de la politique de cohésion disponibles pour faire face aux défis migratoires et répondre aux besoins des réfugiés découlant de la guerre en Ukraine. Ces montants étaient relativement faibles par rapport aux fonds nationaux utilisés pour soutenir les réfugiés, ainsi que par rapport aux fonds de la politique de cohésion de l'UE en général. L'UE a réagi rapidement après le début de la guerre, tout comme les États membres que nous avons audités. Toutefois, le manque de données concernant spécifiquement CARE et de suivi sur l'utilisation des fonds risque de compliquer toute évaluation future de l'efficacité de CARE.

IV Notre audit a montré que le recours aux mesures relevant de CARE et leur ampleur variaient considérablement d'une autorité de gestion à l'autre, étant donné que la crise n'a pas touché tous les États membres de la même manière. Les autorités de gestion ont estimé que CARE était utile et prévoyait les mesures en matière de flexibilité, de liquidité et de simplification nécessaires pour réagir rapidement à la crise.

V Nous avons constaté que le soutien était fondé sur une analyse des besoins des réfugiés et s'inscrivait souvent dans la réponse globale des États membres à la crise. La reprogrammation des fonds de la politique de cohésion disponibles, y compris les ressources de REACT-EU, a pâti de l'incertitude sur l'évolution de la situation, aussi bien en raison de l'insuffisance des informations sur les flux de réfugiés que de l'instabilité politique et économique engendrée par la crise. Pour la période de programmation actuelle 2021-2027, l'aide aux réfugiés en provenance d'Ukraine est financée dans le cadre du soutien général aux ressortissants de pays tiers.

VI Les projets que nous avons audités et qui ciblaient les réfugiés étaient adaptés aux besoins spécifiques et aux disponibilités des participants, mais il s'est avéré impossible d'évaluer l'efficacité globale de l'aide fournie, étant donné que seuls trois de ces projets l'ont mesurée. Nous avons constaté que la Commission avait fourni en temps utile une assistance appropriée aux États membres pour la mise en œuvre de CARE, et que les autorités de gestion ont jugé ce soutien utile lorsqu'elles ont eu recours à ce mécanisme pour répondre aux défis migratoires.

VII Toutefois, le suivi général des fonds de la politique de cohésion ne couvre pas tous les aspects du soutien visant à répondre aux défis migratoires et de l'utilisation de CARE. La Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble des programmes et des montants alloués au titre de CARE, ni de données suffisantes sur leur utilisation. Par conséquent, elle ne peut pas s'appuyer sur une base suffisante pour évaluer l'efficacité de CARE comme prévu dans le cadre de son évaluation ex post des fonds de la politique de cohésion pour la période 2014-2020.

VIII Si la Commission élabore des propositions de nouvelles mesures ou modifications liées à une crise, nous lui recommandons de veiller à ce qu'il existe un système de suivi approprié comportant les données nécessaires pour en évaluer l'efficacité.

Introduction

Réponse de l'UE et des États membres aux défis migratoires résultant de l'agression militaire russe contre l'Ukraine

01 Le 24 février 2022, la Russie a lancé une agression militaire qui a forcé des millions de personnes vivant en Ukraine à quitter le pays. En conséquence, l'Union européenne (UE), et en particulier ses régions centrales et orientales, a été confrontée à un afflux important de personnes fuyant la guerre. à la fin octobre 2024, quelque 4,2 millions de personnes ayant fui l'Ukraine bénéficiaient d'une protection temporaire dans l'UE (voir les données d'Eurostat à la [figure 1](#)).

02 En réaction à cet afflux massif de personnes, le Conseil¹ a activé pour la première fois le 4 mars 2022 la directive relative à la protection temporaire², octroyant aux personnes relevant de son champ d'application le droit à une **protection temporaire**. Dans un premier temps, ce droit a été accordé pour un an jusqu'au 4 mars 2023, mais il a depuis été prorogé par périodes d'une année. Il est actuellement en vigueur jusqu'au 4 mars 2026.

¹ Décision d'exécution (UE) 2022/382.

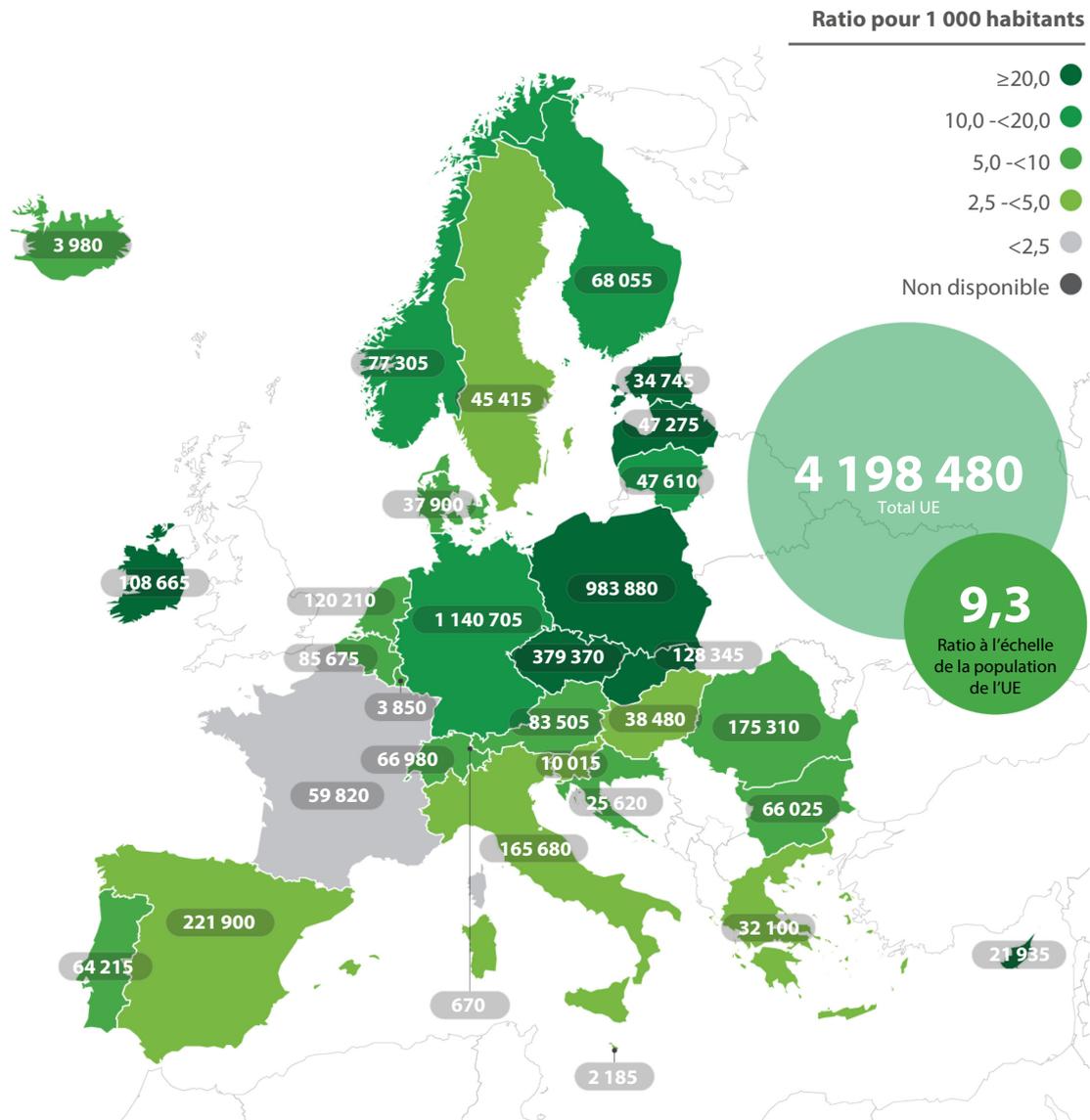
² Directive 2001/55/CE.

03 La protection temporaire s'applique aux catégories suivantes de personnes déplacées d'Ukraine le 24 février 2022 ou après cette date:

- o les ressortissants ukrainiens résidant en Ukraine avant cette date;
- o les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine ou les apatrides, qui ont bénéficié d'une protection internationale ou d'une protection nationale équivalente en Ukraine avant cette date;
- o les membres de la famille des personnes relevant de ces deux catégories.

En outre, les apatrides et les ressortissants de pays tiers autres que l'Ukraine, qui peuvent établir qu'ils étaient en séjour régulier en Ukraine avant le 24 février 2022 sur la base d'un titre de séjour permanent en cours de validité, et qui ne sont pas en mesure de rentrer dans leur pays ou région d'origine dans des conditions sûres et durables, ont droit à une protection temporaire ou à une protection adéquate en vertu du droit national. Contrairement aux demandeurs d'asile, les personnes bénéficiant de la protection temporaire se voient conférer immédiatement, entre autres, des droits de séjour et d'accès à un hébergement ou à un logement, aux aides sociales, aux soins médicaux, au système éducatif et au marché du travail. Toutes les personnes fuyant l'agression militaire contre l'Ukraine sont désignées dans le présent rapport par le terme «**réfugiés**». Nous utilisons ce terme dans un sens politique large plutôt que selon la définition plus restrictive qui en est donnée dans la convention de Genève et dans l'acquis de l'Union en matière d'asile.

Figure 1 – Protection temporaire accordée aux personnes fuyant l'Ukraine



Ressortissants de pays tiers ayant fui l'Ukraine qui bénéficiaient d'une protection temporaire à la fin **octobre 2024**.

Les données pour la France n'incluent généralement pas les mineurs.

Les données relatives au nombre de personnes bénéficiant, à la fin octobre, d'une protection temporaire en Espagne, à Chypre et en Grèce incluent quelques personnes dont le statut de protection temporaire n'était plus valable.

Source: Statistiques mensuelles d'Eurostat pour octobre 2024 (codes des données en ligne: (migr_asytspm, migr_asytspop, demo_gind)).

04 L'afflux massif de réfugiés a posé aux États membres et aux régions des défis de taille, désignés dans le présent rapport par le terme «**défis migratoires**», car les infrastructures et services de base tels que les systèmes de soins de santé, les transports et les établissements scolaires ont dû prendre en charge davantage de personnes.

05 L'aide à ces réfugiés a été financée par diverses sources nationales et/ou internationales, y compris le budget de l'UE. De nombreuses initiatives privées ont été prises par des organisations non gouvernementales (ONG), des organismes de bienfaisance, des organisations de la société civile, des entreprises et des citoyens. Les administrations publiques locales, régionales et nationales ont elles aussi lancé leurs propres initiatives.

Financement de l'UE en faveur de projets visant à répondre aux défis migratoires

06 Au niveau de l'UE, le Fonds destiné à soutenir la migration légale vers les États membres et à contribuer à l'intégration des ressortissants de pays tiers est le Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI)³. Ciblé sur la phase de premier accueil et d'aide immédiate ainsi que sur celle de l'accueil et de l'intégration précoce, le FAMI est axé sur l'éducation, la langue et les autres formations (telles que les cours d'éducation civique et l'orientation professionnelle) et finance les coûts d'infrastructure connexes. Les personnes fuyant l'Ukraine pouvaient bénéficier d'opérations d'intégration financées par le FAMI. De plus, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) soutient les actions des pays de l'UE visant à fournir une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle de base.

³ La Cour a récemment publié le [rapport spécial 26/2024](#) concernant l'utilisation du soutien à l'intégration des ressortissants de pays tiers au titre du Fonds «Asile, migration et intégration».

07 Les fonds de la politique de cohésion jouent également un rôle pour faire face aux défis migratoires. Ils ciblent généralement l'intégration socio-économique à long terme des migrants en séjour régulier dans un État membre. Pour la période 2014-2020, il s'agissait du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE) et du Fonds de cohésion (FC) et, pour la période 2021-2027, du FEDER, du Fonds social européen plus (FSE+), du FC et du Fonds pour une transition juste (FTJ). Les défis migratoires ne constituent généralement pas un axe de la politique de cohésion, dont le financement est censé être complémentaire, en particulier du soutien apporté au titre du FAMI⁴.

08 Afin de répondre aux défis migratoires, les États membres ont également pu utiliser les ressources relevant du soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU)⁵, un programme créé en 2020. Ces dernières, mises en œuvre par l'intermédiaire du FEDER, du FSE et du FEAD, ont complété les financements accordés aux États membres dans le cadre des programmes de la période 2014-2020. Les fonds REACT-EU en faveur des États membres se sont élevés à 50,4 milliards d'euros et ont été mis à disposition en deux tranches, à savoir 39,6 milliards d'euros en 2021 et 10,8 milliards d'euros en 2022.

09 En avril 2022, la Commission a publié une liste indicative des activités éligibles au titre de chaque Fonds⁶, afin que les États membres maximisent l'incidence des financements disponibles. L'*annexe I* présente une vue d'ensemble des différentes phases du soutien, des exemples d'activités éligibles et les instruments de cofinancement de l'UE qui peuvent les financer.

⁴ Considérant 5 du [règlement \(UE\) 2022/562](#).

⁵ [Règlement \(UE\) 2020/2221](#).

⁶ *People fleeing from Ukraine – Indicative list of eligible activities per fund (AMIF, ISF-Borders and Visa, ESF, FEAD, ERDF 2014-2020)*, version du 6 avril 2022.

Modifications apportées par CARE aux règles de la politique de cohésion

10 Pour répondre aux nouveaux défis migratoires, l'UE a progressivement adapté les règles de sa politique de cohésion afin de fournir davantage de flexibilité, de liquidité et de simplification pour permettre aux États membres de financer plus facilement des projets pertinents⁷. En particulier:

- en avril 2022, le Conseil et le Parlement européen ont adopté un règlement relatif à l'**action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE)**⁸. Ce règlement a introduit des mesures permettant une utilisation rapide et souple des fonds disponibles au titre de la politique de cohésion et du FEAD. Il a notamment permis des dépenses rétroactives, facilité le financement croisé entre le FEDER et le FSE et autorisé les demandes de cofinancement à hauteur de 100 % pour l'exercice comptable 2021-2022⁹;
- toujours en avril 2022, moins d'une semaine après l'adoption de CARE, les colégislateurs ont adopté des mesures supplémentaires, appelées **CARE Plus**¹⁰. Ces dernières ont consisté à augmenter les taux de préfinancement provenant de la tranche 2021 de REACT-EU (voir point **08**) et à permettre l'application de coûts unitaires;
- en octobre 2022, les colégislateurs ont adopté **FAST-CARE**¹¹. Entre autres changements, ce règlement a étendu au FC le financement croisé au titre de CARE, a facilité le financement de projets en dehors de la zone géographique couverte par un programme, a autorisé le financement rétroactif de projets achevés, a fourni un cofinancement pouvant aller jusqu'à 100 % pour l'intégration de ressortissants de pays tiers et a simplifié l'échelonnement de certaines opérations sur plusieurs périodes de programmation¹².

⁷ Considérants 3, 4, 8, 9, 11 et 12 du [règlement \(UE\) 2022/562](#); considérants 4 à 6 du [règlement \(UE\) 2022/613](#); titre et considérants 3, 5 ainsi que 8 à 10 du [règlement \(UE\) 2022/2039](#).

⁸ [Règlement \(UE\) 2022/562](#).

⁹ La possibilité d'un cofinancement intégral est un exemple de flexibilité utilisée à titre exceptionnel et temporaire pour faire face aux crises, comme cela est souligné au point 162 de notre [document d'analyse 03/2024](#).

¹⁰ [Règlement \(UE\) 2022/613](#).

¹¹ [Règlement \(UE\) 2022/2039](#).

¹² Voir note de bas de page 9.

11 Le **tableau 1** présente une vue d'ensemble des mesures relevant des règlements CARE, réparties en quatre catégories.

Tableau 1 – Synthèse des règlements CARE

CARE	CARE Plus	FAST-CARE
Objectifs généraux		
Les trois règlements visent à alléger la charge pesant sur les budgets nationaux en améliorant la liquidité et en offrant une flexibilité et une simplification accrues pour permettre une utilisation rapide des fonds disponibles en faveur de projets visant à répondre aux défis migratoires. En outre, FAST-CARE vise à remédier aux perturbations de la mise en œuvre des projets de cohésion en cours dues à des pénuries de main-d'œuvre, à des difficultés dans la chaîne d'approvisionnement ou à une hausse des prix et des coûts de l'énergie.		
Fonds concernés ¹		
FEDER, FSE, FC et FEAD		FEDER, FSE, FSE+ et FC
Période(s) de programmation		
2014-2020		2014-2020 et 2021-2027
Principales mesures introduites		
 Liquidité Introduction d'un cofinancement de l'UE à 100 % pour les demandes de paiement présentées entre le 1 ^{er} juillet 2021 et le 30 juin 2022 pour le FEDER, le FSE, le FC et le FEAD.	Augmentation de 11 % à 45 % au maximum du taux de préfinancement provenant des ressources allouées à REACT-EU pour 2021.	Introduction d'un cofinancement de l'UE pouvant aller jusqu'à 100 % lors de l'établissement d'un axe prioritaire spécifique favorisant l'intégration socio-économique des ressortissants de pays tiers ² , y compris lorsque cela résulte de l'utilisation de financements croisés entre les Fonds. Augmentation du taux de préfinancement de 0,5 % en 2022 et en 2023 pour le FEDER, le FSE+ et le FC ³ .
 Flexibilité Facilitation du financement croisé entre le FEDER et le FSE pour des projets visant à répondre aux défis migratoires résultant de l'agression militaire. Un axe prioritaire spécifique doit être mis en place lorsqu'un tel financement croisé est utilisé.		Extension au FC du financement croisé au titre de CARE entre les Fonds. Facilitation du financement par le FEDER, le FSE et le FC d'opérations situées en dehors de la zone géographique couverte par le programme mais au sein d'un État membre. Abaissement de cinq millions d'euros à un million d'euros du seuil minimal pour le coût total des projets échelonnés sur les périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027 ³ . Accroissement de 10 % à 15 % de la flexibilité entre les axes prioritaires à la clôture.

CARE	CARE Plus	FAST-CARE
 <p>Éligibilité Introduction de l'éligibilité rétroactive des dépenses jusqu'au 24 février 2022 même si elles ont été supportées avant la présentation à la Commission de la modification du programme opérationnel. Applicable aux projets visant à répondre aux défis migratoires cofinancés par le FEDER, le FSE et le FEAD.</p>		<p>Introduction de l'éligibilité rétroactive jusqu'au 24 février 2022 pour les projets qui ont été matériellement achevés et totalement mis en œuvre avant que le bénéficiaire ait demandé un financement au titre du programme et/ou avant l'approbation d'une modification du programme. Applicable aux projets visant à répondre aux défis migratoires cofinancés par le FEDER, le FSE et le FC.</p> <p>Introduction de l'obligation d'affecter 30 % de la dotation financière à un axe prioritaire spécifique faisant usage des financements croisés au titre de CARE (2014-2020) ou à une priorité spécifique pour l'intégration des ressortissants de pays tiers (2021-2027) dont les bénéficiaires sont des autorités locales ou des organisations de la société civile actives au niveau local.</p>
 <p>Simplification administrative Allègement des obligations en matière d'établissement de rapports sur le FSE lorsqu'un axe prioritaire spécifique faisant usage de financements croisés est introduit.</p> <p>Simplification de la procédure de modification des programmes relevant du FEAD.</p> <p>L'option de cofinancement à 100 % doit simplement être notifiée à la Commission.</p>	<p>Introduction d'un coût unitaire de 40 euros par semaine pour chaque personne bénéficiant d'une protection temporaire, pour une durée maximale de 13 semaines.</p>	<p>Augmentation du coût unitaire par personne pour le faire passer à 100 euros par semaine pour une durée allant jusqu'à 26 semaines.</p> <p>Simplification des modifications apportées aux programmes du FEDER, du FSE et du FC en ce qui concerne les transferts entre objectifs thématiques d'un même axe prioritaire et lors du choix d'un cofinancement à 100 %.</p> <p>Allègement des obligations en matière d'établissement de rapports sur le FSE étendu à d'autres axes prioritaires qui soutiennent uniquement des projets visant à répondre aux défis migratoires.</p>

¹ FAST-CARE comportait également certaines dispositions relatives au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Toutefois, elles ne relèvent pas de la politique de cohésion et sortent dès lors du cadre de notre audit.

² Cela concerne également la période 2021-2027, mais uniquement pour les dépenses déclarées dans les demandes de paiement jusqu'à la fin de l'exercice comptable (le 30 juin 2024).

³ Cela ne concerne que la période de programmation 2021-2027.

12 Les règlements CARE, CARE Plus et FAST-CARE (dénommés collectivement «CARE» dans le présent rapport) **n'ont accordé aucun financement supplémentaire** aux États membres. Ils leur ont toutefois donné toute latitude pour réaffecter rapidement les financements restants des programmes de la période 2014-2020, y compris les ressources REACT-EU, à des opérations visant à répondre aux défis migratoires. **CARE a été établi en tant que mécanisme de flexibilité** destiné à recourir aux fonds de l'UE pour alléger la charge pesant sur les budgets publics plutôt qu'en tant que nouvel instrument destiné à financer l'aide aux réfugiés.

Rôles et responsabilités

13 La gestion de la politique de cohésion est partagée par les États membres et la Commission. Les services compétents de celle-ci sont la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) ainsi que celle de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL). Ces DG procèdent aux évaluations conduisant à l'approbation, par la Commission, des programmes des périodes 2014-2020 et 2021-2027 et des modifications ultérieures présentées par les États membres, ainsi qu'au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience du financement.

14 Au niveau national, régional ou local, les autorités de gestion désignées sont responsables de la mise en œuvre des fonds de la politique de cohésion au moyen de programmes. Elles soumettent à l'approbation de la Commission des modifications des programmes, établissent et appliquent des procédures et des critères de sélection appropriés, concluent des conventions de subvention avec les bénéficiaires pour les projets sélectionnés, assurent le suivi de la mise en œuvre et rendent compte des réalisations et des résultats.

Étendue et approche de l'audit

15 L'audit objet du présent rapport visait à évaluer l'utilisation de CARE par les États membres ainsi que les fonds de la politique de cohésion disponibles afin de répondre aux besoins des réfugiés. Nous avons examiné si:

- o les États membres avaient reprogrammé les fonds disponibles pour la période 2014-2020 et utilisé efficacement les mesures relevant de CARE;
- o les projets mis en œuvre pour aider les réfugiés ont été sélectionnés rapidement, étaient fondés sur des analyses des besoins et ont permis d'améliorer leur situation;
- o le soutien apporté par la Commission aux États membres pendant la crise et son suivi de l'utilisation des fonds étaient appropriés.

16 Nous avons analysé l'application des trois règlements CARE et couvert les périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027. Notre audit a porté sur la période allant du 24 février 2022 (début de la guerre en Ukraine) à la fin de 2023. Il n'a pas concerné les financements nationaux utilisés par les États membres pour faire face à la crise.

17 Nous avons collecté les éléments probants par différents moyens:

- o un examen de la législation de l'UE (y compris les règlements CARE) et des rapports, statistiques et analyses pertinents publiés par l'UE, les États membres, des ONG et des experts;
- o des entretiens avec des agents des services compétents de la Commission – DG REGIO, DG EMPL et direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) – ainsi qu'avec des représentants des administrations nationales et régionales;
- o la sélection de quatre États membres (Bulgarie, Allemagne, Italie et Pologne) dont nous avons analysé les cadres politiques et stratégiques pertinents et deux programmes pour chacune des périodes 2014-2020 et 2021-2027, y compris les modifications apportées dans le cadre de CARE. Nous avons sélectionné ces quatre États membres étant donné qu'ils ont eu recours aux mesures relevant de CARE, qu'il s'agissait d'États frontaliers et non frontaliers de l'Ukraine, ainsi que d'États disposant ou non d'une expérience préalable en matière d'accueil de réfugiés. Nous avons également tenu compte du nombre de demandes de protection temporaire, y compris par rapport à l'ensemble de la population;

- o des visites sur place dans ces quatre États membres, où nous avons examiné un échantillon de 18 projets et 11 subventions de la période 2014-2020 (voir [annexe II](#)). Nous avons sélectionné les projets en fonction de leur taille et de l'éventail de l'aide proposée. Nous avons examiné à la fois des projets achevés et des projets en cours. Nous avons analysé les demandes de projets, les procédures de sélection, l'approbation des subventions, la documentation et les rapports de mise en œuvre. Nous nous sommes entretenus avec des membres du personnel de projets audités et des participants à ceux-ci, ainsi qu'avec des représentants d'ONG;
- o une enquête menée dans tous les États membres auprès de l'ensemble des autorités de gestion chargées du FEDER, du FSE et du FC pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027. L'objectif était d'obtenir des informations indiquant si elles utilisaient les mesures relevant de CARE et, dans la négative, pour quelles raisons, ainsi que de leur demander quelles mesures elles jugeaient les plus utiles (voir [annexe III](#)). Nous avons également recueilli leurs points de vue sur le soutien apporté par la Commission. Nous avons reçu des réponses de 143 autorités de gestion, soit 38 % de celles visées par notre enquête.

18 Nous avons réalisé cet audit dans le contexte de la guerre qui fait rage en Ukraine et du soutien continu de l'UE et des États membres en faveur des réfugiés. Cela nous a permis d'obtenir des informations pertinentes sur la manière dont les fonds de l'UE disponibles ont été et sont encore utilisés.

19 Nous espérons que ce rapport, tout comme celui sur l'utilisation du soutien à l'intégration des ressortissants de pays tiers au titre du Fonds «Asile, migration et intégration»¹³, éclairera les discussions sur l'efficacité du soutien apporté en faveur de ces ressortissants dans l'UE et de leur intégration, ainsi que sur le rôle de la politique de cohésion dans ce processus.

¹³ Voir notre [rapport spécial 26/2024](#).

Observations

Les mesures relevant de CARE ont été utiles pour permettre un recours aux fonds limités disponibles au titre de la politique de cohésion

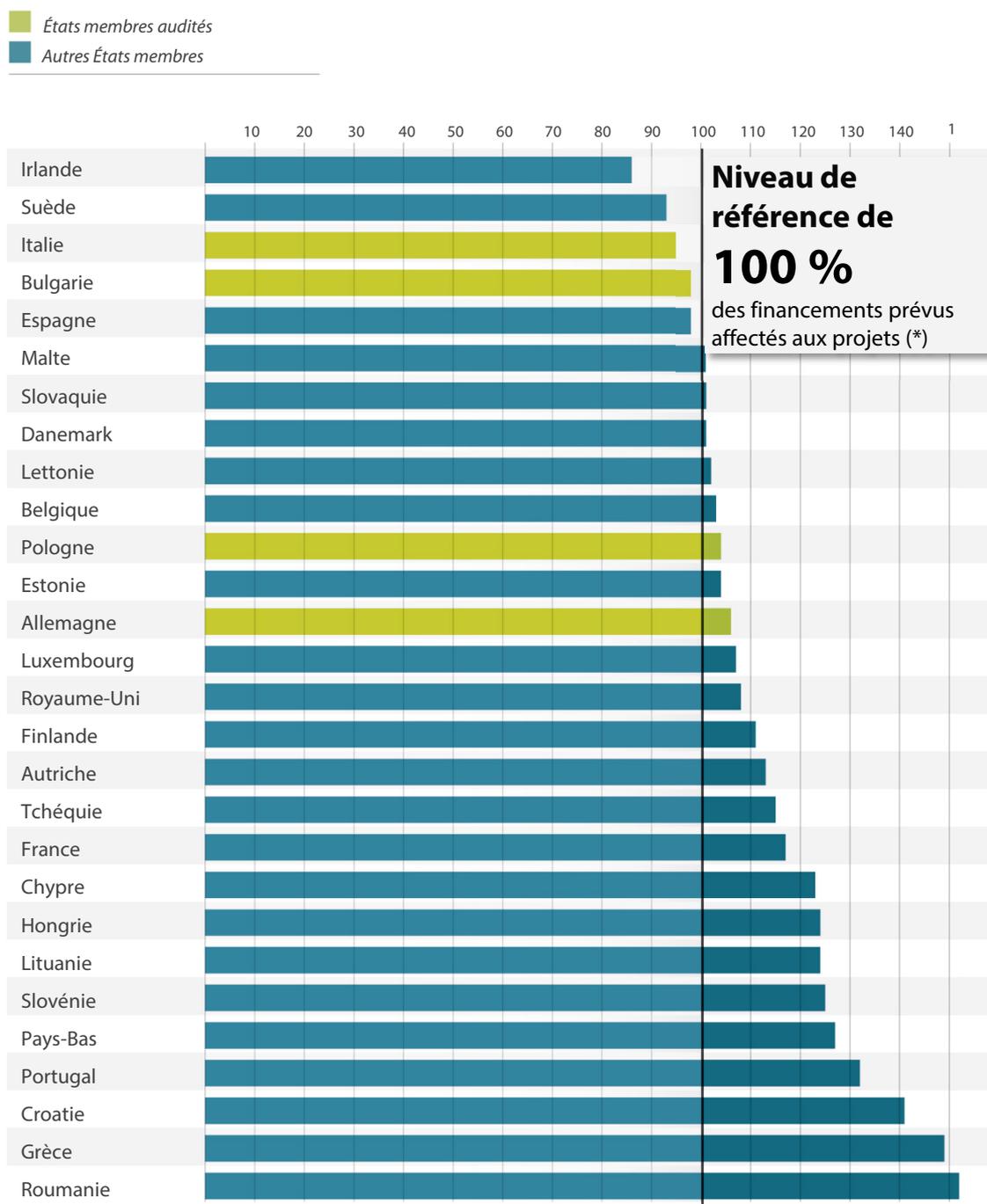
20 Les mesures relevant de CARE se sont traduites par une flexibilité, une liquidité et une simplification accrues afin de faciliter le recours aux fonds de la politique de cohésion pour répondre rapidement aux défis migratoires (voir [tableau 1](#)). Nous avons examiné si les États membres avaient fait usage des mesures relevant de CARE et les avaient jugées utiles.

Les fonds de la politique de cohésion, y compris les ressources REACT-EU, ne représentaient qu'une faible proportion de l'aide globale aux réfugiés en provenance d'Ukraine

21 En réponse à la crise, des fonds nationaux, internationaux et de l'UE ont été mobilisés dans les États membres. En outre, un grand nombre d'initiatives privées ont été lancées par des ONG, des organismes de bienfaisance, des organisations de la société civile, des entreprises et des citoyens.

22 En ce qui concerne le financement de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 (FEDER, FSE et FC), les États membres ne disposaient que de fonds résiduels limités. Lorsque la guerre en Ukraine a commencé, il restait moins de deux ans pour arriver au bout de la période d'éligibilité (le 31 décembre 2023) et la plupart des financements au titre de la politique de cohésion, y compris les ressources REACT-EU (tranche 2021), avaient déjà été affectés (voir [figure 2](#)). Les États membres avaient déjà utilisé les fonds de la politique de cohésion pour financer les soins de santé et le soutien aux entreprises pour remédier aux conséquences de la pandémie de COVID-19 (voir notre rapport spécial [02/2023](#)). La tranche 2022 de REACT-EU, d'un montant de 10,8 milliards d'euros, devait encore être programmée cette année-là, mais aucun financement supplémentaire n'a été mis à disposition spécifiquement pour soutenir les réfugiés en provenance d'Ukraine (voir point [12](#)).

Figure 2 – Fonds de la politique de cohésion pour la période 2014-2020, y compris les ressources REACT-EU (tranche 2021), affectés à des projets à la fin de 2021



(*) Les États membres peuvent réserver plus de 100 % des fonds disponibles, étant donné que certains projets n'utiliseront pas tous les fonds alloués.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la plateforme de données ouvertes sur la cohésion.

23 Il n'existe pas d'informations complètes et fiables sur les montants totaux de financement utilisés par les États membres pour faire face à la crise. Les autorités nationales que nous avons contrôlées n'ont pas collecté ces données, car elles n'y étaient pas tenues, et la majorité de celles interrogées lors de notre enquête ne l'ont pas fait non plus. Dans deux des États membres que nous avons audités, des éléments tangibles indiquent toutefois que les financements nationaux (non couverts par notre audit) étaient nettement supérieurs aux fonds disponibles au titre de CARE (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

Dans deux États membres que nous avons audités, le soutien de l'UE en faveur des réfugiés représente moins de 5 % du financement national

Pologne

Le Fonds d'aide polonais fournit un financement et un cofinancement pour soutenir les citoyens ukrainiens touchés par la guerre qui ont trouvé refuge en Pologne.

Selon le [rapport annuel de l'institution supérieure de contrôle de Pologne](#), les dépenses du Fonds d'aide se sont élevées en 2022 à 13,9 milliards de zlotys (environ 3 milliards d'euros).

À titre de comparaison, selon les données de la Commission, la Pologne a affecté 70 millions d'euros au titre des programmes de la période 2014-2020 (environ 2 % des dépenses du Fonds d'aide) à l'aide aux réfugiés.

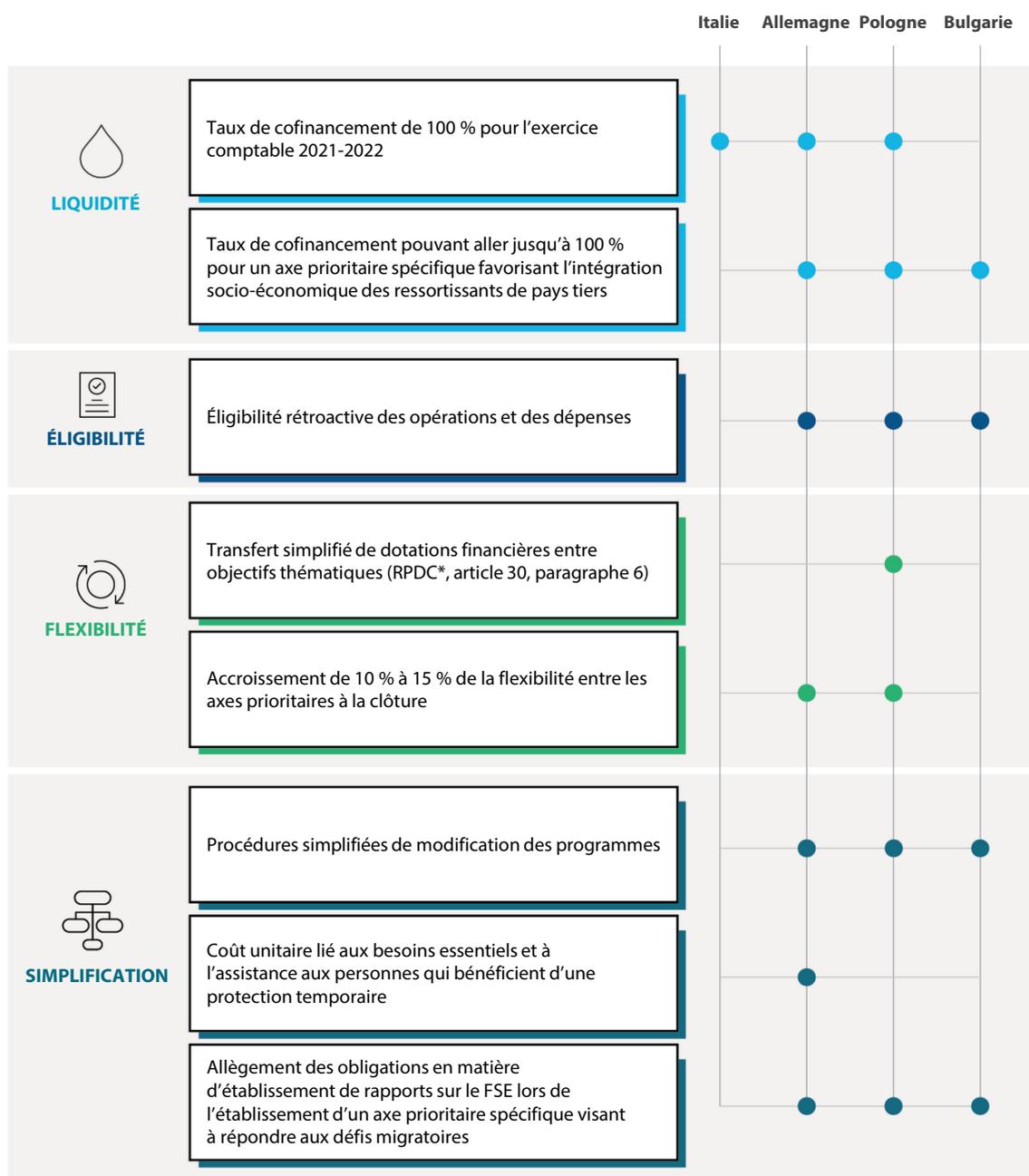
Italie

Nous estimons que, jusqu'en février 2024, environ 1,3 milliard d'euros de fonds nationaux avaient été consacrés au soutien aux réfugiés sur le territoire italien. À titre de comparaison, selon les données reçues de la Commission, l'Italie a alloué 60 millions d'euros aux mêmes fins au titre des fonds de la politique de cohésion (ce qui équivaut à 4,6 % du financement national alloué).

Le mécanisme de flexibilité CARE est jugé utile par les autorités de gestion, mais elles y ont eu recours de façon très variable

24 L'afflux de réfugiés et les défis migratoires connexes n'ont pas touché tous les États membres de la même manière (voir [figure 1](#)). Notre audit a montré que l'utilisation et l'ampleur des mesures relevant de CARE variaient considérablement d'une autorité de gestion à l'autre (voir [figure 3](#) ainsi qu'une vue d'ensemble de l'utilisation et de l'incidence financière des mesures relevant de CARE à l'[annexe IV](#)). à titre d'exemple, au cours de l'exercice comptable 2021-2022, les programmes italiens ont uniquement recouru à la possibilité d'un cofinancement de 100 %, tandis que les programmes polonais et allemands ont fait usage de plusieurs autres mesures relevant de CARE. D'une manière générale, toutes les autorités de gestion que nous avons contrôlées ont estimé que CARE était utile et offraient aux États membres la flexibilité dont ils avaient besoin pour réagir rapidement à la crise.

Figure 3 – Recours aux mesures relevant de CARE dans le cadre des programmes sélectionnés

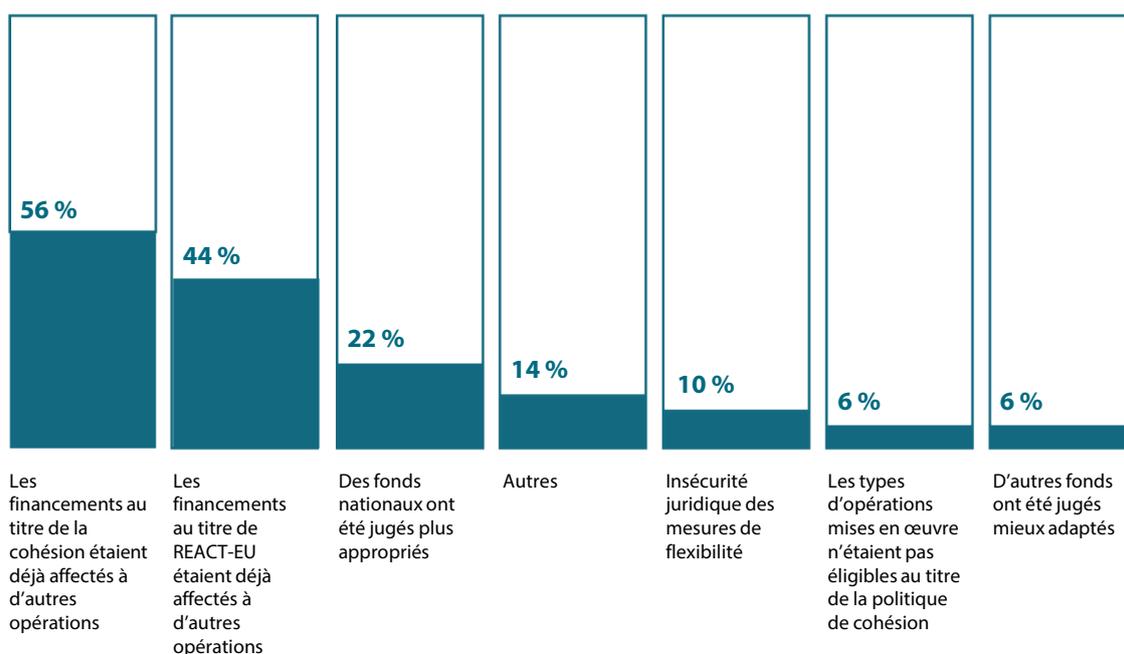


(*) Règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020.

Source: Cour des comptes européenne.

25 Selon notre enquête, 72 (55 %) des autorités de gestion ayant répondu à la question pertinente (voir [annexe III](#)) ont indiqué avoir utilisé des mesures relevant de CARE. Elles étaient chargées de gérer au moins 74 programmes de cohésion pour la période 2014-2020. À l'inverse, 59 (45 %) des autorités de gestion ont déclaré n'avoir eu recours à aucune mesure relevant de CARE pour les programmes de la période 2014-2020 pour une ou plusieurs raisons. La principale était le manque de financement du programme, étant donné que les fonds avaient déjà été affectés à d'autres opérations ou que des fonds nationaux ou d'autres provenances étaient jugés plus appropriés (voir [figure 4](#)).

Figure 4 – Raisons pour lesquelles les répondants à l'enquête n'ont pas utilisé les mesures relevant de CARE



Remarque: Les répondants pouvaient choisir plus d'une réponse à cette question.

Source: Enquête de la Cour.

26 Nous avons constaté que la mesure CARE la plus souvent utilisée était la possibilité de cofinancement à 100 % (voir [annexe IV](#)). Les autorités de gestion ont pu y avoir recours pour les demandes de paiement présentées entre le 1^{er} juillet 2021 et le 30 juin 2022. Elles pouvaient également appliquer un taux de cofinancement pouvant aller jusqu'à 100 % pour les dépenses relevant d'une priorité spécifique établie pour favoriser l'intégration socio-économique des ressortissants de pays tiers, y compris lorsque les axes prioritaires spécifiques résultaient de l'utilisation de financements croisés au titre de CARE entre les Fonds.

27 Les exigences liées à certaines mesures de flexibilité introduites par CARE ont non seulement autorisé le cofinancement à 100 %, mais ont aussi encouragé le recours aux axes prioritaires spécifiques pour répondre aux défis migratoires, ce qui a permis aux autorités de gestion de simplifier et d'accélérer la mise en œuvre des projets (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2

Avantages de l'établissement d'un axe prioritaire spécifique pour répondre aux défis migratoires

Le programme régional polonais pour la Poméranie a établi un axe prioritaire spécifique doté d'une enveloppe totale de 5,4 millions d'euros.

Selon l'autorité de gestion, le soutien aux réfugiés était complexe parce qu'il devait répondre à différents besoins tels que l'aide à la subsistance et aux soins, les soins de santé, les cours de langue, l'assistance juridique et psychologique, l'orientation professionnelle et la formation professionnelle. La mise en œuvre de ces diverses activités dans le cadre de différents axes thématiques aurait normalement nécessité un projet distinct pour chaque activité, ce qui aurait alourdi la charge administrative.

Toutefois, le recours à un axe prioritaire spécifique a permis de simplifier et d'accélérer le processus de mise en œuvre, car un même projet pouvait couvrir plusieurs opérations.

28 Une autre mesure CARE, à savoir les règles autorisant l'éligibilité rétroactive des dépenses et des projets, a souvent été utilisée par les autorités de gestion. L'objectif (voir exemple dans [l'encadré 3](#)) était de permettre aux États membres de donner la priorité à la mise en œuvre des projets et de formaliser ultérieurement les documents correspondants relatifs à la modification du programme ou à la demande de projet.

Encadré 3

Exemple d'éligibilité rétroactive des dépenses

Dans le cadre d'un projet, la Bulgarie a offert un hébergement et des repas chauds à des réfugiés entre le 24 février et le 30 avril 2022. Le projet était initialement financé par le budget national, mais les autorités bulgares ont ensuite recouru au financement rétroactif dans le cadre de CARE pour couvrir une partie des dépenses supportées au titre des fonds de la politique de cohésion.

29 Certaines mesures en matière de liquidité relevant de CARE n'appelaient aucune action préalable de la part des autorités de gestion. À titre d'exemple, la Commission a augmenté le taux de préfinancement initial provenant de la tranche 2021 de REACT-EU et des programmes de la période 2021-2027 sans qu'il soit nécessaire d'en faire spécifiquement la demande.

30 Une option consistant à appliquer un coût unitaire pour les opérations destinées à répondre aux défis migratoires a été introduite dans le cadre de CARE¹⁴. Le coût unitaire a été établi à 40 euros par semaine, pour chaque semaine entièrement ou partiellement passée par le réfugié dans l'État membre concerné, pour une durée maximale de 13 semaines, à compter de sa date d'arrivée dans l'UE. Ce montant a ensuite été porté à 100 euros par personne et par semaine, et la durée du soutien, étendue à 26 semaines¹⁵.

31 Seuls 7 % des autorités de gestion interrogées lors de notre enquête ont appliqué un coût unitaire. Cette flexibilité a toutefois été utilisée dans un des projets que nous avons audités (voir [encadré 4](#)).

Encadré 4

Exemple d'application d'un coût unitaire

Dans le cadre d'un projet en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, l'option consistant à appliquer un coût unitaire a été utilisée pour financer partiellement les coûts supportés par des structures d'accueil de réfugiés.

À titre de première étape du processus d'intégration, les réfugiés pouvaient, à leur arrivée, utiliser des logements de courte durée dans des structures d'accueil. Ces dernières leur fournissaient également des aides en matière de soins de santé, des conseils juridiques, des services d'enregistrement, de traduction et d'interprétation, des activités d'intégration sur le marché du travail, un soutien administratif et des cours de langue.

Au lieu de se fonder sur le nombre réel de réfugiés hébergés et sur la durée effective de leur séjour, l'autorité de gestion a convenu avec la Commission d'une autre base de calcul des coûts supportés. Elle s'est fondée sur le nombre de ressortissants ukrainiens inscrits au registre central des étrangers après le 28 février 2022 et est partie de l'hypothèse que chacun d'entre eux resterait en moyenne six semaines dans des structures d'accueil.

¹⁴ CARE Plus: [règlement \(UE\) 2022/613](#).

¹⁵ FAST-CARE: [règlement \(UE\) 2022/2039](#).

32 La Commission a entretenu des contacts étroits avec les États membres, en tenant compte de leurs réalités spécifiques, en ce qui concerne la mise en œuvre des dispositions de CARE. En octobre 2022, FAST-CARE a introduit l'obligation d'affecter au moins 30 % de la dotation financière de l'axe prioritaire faisant usage des financements croisés spéciaux au titre de CARE aux opérations mises en œuvre par les autorités locales et les organisations de la société civile actives au niveau des communautés locales. L'autorité de gestion d'un programme bulgare audité par nos soins (voir [encadré 3](#)) a indiqué que les dépenses correspondantes avaient déjà été engagées en mai 2022, avant l'entrée en vigueur de FAST-CARE. Pour donner suite à cela, la Commission a indiqué à titre provisoire qu'elle ne ferait pas appliquer l'obligation de 30 % dans les cas où des fonds avaient été engagés, avant l'entrée en vigueur du règlement FAST-CARE, à un niveau tel qu'il n'était plus possible de s'y conformer. Lors de l'évaluation de la clôture du programme bulgare, la Commission confirmera si et dans quelle mesure une dérogation à cette obligation peut être accordée dans ce cas spécifique.

La reprogrammation était fondée sur des analyses des besoins et a contribué à apporter la réponse globale à la crise

33 Lorsqu'ils reprogrammaient les fonds de la politique de cohésion de la période 2014-2020, y compris les ressources REACT-EU, et avaient recours aux mesures relevant de CARE, les États membres étaient tenus de concevoir des mesures répondant aux besoins des réfugiés. Ils devaient également se conformer à des exigences en matière de partenariat et étaient encouragés à coopérer avec d'autres parties prenantes (y compris les organisations dirigées par des migrants et des réfugiés) et de s'appuyer sur leur expérience¹⁶.

¹⁶ Articles 5 et 96 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#); articles 8, 10, 11 et 22 du règlement (UE) 2021/1060; *Toolkits on the use of EU funds for the integration of people with a migrant background*, Commission européenne, 2018 et 2021 (point 4.2. intitulé *Coordinated use of funds*).

34 Selon le document intitulé «*The 10-point plan for stronger European coordination on welcoming people fleeing the war from Ukraine*», les États membres auraient dû élaborer des plans d'urgence nationaux pour répondre aux besoins des réfugiés. Nous comprenons par là un plan national mentionnant les mesures à prendre en cas d'urgence et les personnes chargées de les mettre en œuvre. Dans deux de ses boîtes à outils, la Commission a encouragé l'alignement des mesures financées par l'UE en faveur des personnes issues de l'immigration sur les cadres d'action nationaux, régionaux et locaux en matière d'intégration. Nous entendons qu'un tel cadre correspond aux politiques des autorités nationales, régionales et locales visant à soutenir l'intégration des migrants dans des domaines où ils peuvent rencontrer des difficultés, tels que l'hébergement, l'emploi et l'éducation.

35 Nous avons donc vérifié si la reprogrammation des fonds de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 afin de répondre aux défis migratoires était appropriée. Nous avons également examiné si les interventions soutenues par ces fonds étaient suffisamment alignées sur les cadres stratégiques en matière d'intégration et sur les réponses globales des États membres à l'urgence.

Les fonds ont été réaffectés sur la base d'une évaluation des besoins des réfugiés et en fonction des réponses nationales

36 Le calendrier des aides est établi en fonction des différents besoins des réfugiés, qui peuvent être répartis entre les phases suivantes:

- premier accueil et aide immédiate, par exemple assistance matérielle de base, consommables tels que nourriture et boissons, articles de soins personnels, produits pharmaceutiques, services de transport, soins de santé immédiats et informations sur les droits légaux et les procédures juridiques, services de traduction et d'interprétation;
- accueil et intégration, par exemple hébergement adapté, soins médicaux, services de transport, aide alimentaire et assistance matérielle de base, cours de langue, services de garde d'enfants et de prise en charge des personnes handicapées, scolarisation des enfants, services d'éducation civique et d'information;
- soutien à l'intégration à long terme, par exemple l'accès aux services sociaux et de soins de santé, à l'hébergement durable, à l'éducation et au marché du travail.

Il convient d'ajouter les besoins des organisations d'aide aux réfugiés, tels que des équipements spécifiques, des consommables et des formations pour les salariés et les bénévoles.

37 Selon les autorités de gestion que nous avons contrôlées, la reprogrammation des fonds provenant des programmes de la période 2014-2020 était fondée sur les besoins des réfugiés recensés dans le cadre d'échanges avec des parties prenantes telles que des organisations de la société civile. Les besoins ont été recensés au niveau central (en Bulgarie), au niveau régional/local (en Allemagne) et aux niveaux central et régional ou local (en Italie et en Pologne). Toutefois, seules les autorités de gestion polonaises (voir [encadré 5](#)) et italiennes ont documenté leurs analyses des besoins.

Encadré 5

Analyse documentée des besoins

L'autorité de gestion du programme régional de Poméranie a mené, auprès d'ONG (en avril et mai 2022) et de collectivités locales (en juillet 2022) travaillant directement avec les réfugiés, une enquête concernant leurs besoins et la meilleure approche à suivre en matière d'assistance. Les résultats de l'enquête ont été documentés et ont servi de base à l'élaboration des modifications du programme et à la conception des projets (voir [encadrés 8 et 9](#)).

38 Trois des quatre États membres que nous avons audités possédaient une expérience préalable en matière d'intégration des réfugiés (la Bulgarie, l'Allemagne et l'Italie). Toutefois, seules deux autorités de gestion italiennes avaient précédemment soutenu des opérations similaires en faveur d'immigrants au moyen des fonds de la politique de cohésion. Elles ont donc tiré parti de leur expérience antérieure lors de la conception d'appels à propositions et de projets ciblant les réfugiés.

39 Dans la plupart des cas, les autorités de gestion que nous avons contrôlées ont réaffecté les fonds de la politique de cohésion disponibles, y compris les ressources REACT-EU, pour financer des interventions s'inscrivant dans la réponse globale nationale ou régionale à l'urgence. Certains projets consistaient uniquement en des remboursements partiels de dépenses déjà supportées par les budgets nationaux ou régionaux (voir exemples dans les [encadrés 3 et 4](#)). Le programme national italien que nous avons audité a financé des projets en faveur des réfugiés dans le cadre du programme habituel d'assistance aux ressortissants de pays tiers, qui ne comportait donc pas de mesures ciblant uniquement les réfugiés en provenance d'Ukraine.

40 Tous les États membres audités disposaient de cadres stratégiques nationaux en matière d'intégration pour les ressortissants de pays tiers avant la guerre en Ukraine, même si le niveau de développement et les modalités de ces cadres différaient d'un État membre à l'autre. En Italie et en Pologne, ces cadres existaient également au niveau régional. La Bulgarie, l'Italie et la Pologne étaient dotées de plans d'urgence nationaux. Nous avons constaté que les autorités de gestion que nous avons contrôlées avaient alloué les fonds de la politique de cohésion disponibles pour la période 2014-2020, y compris les ressources REACT-EU, conformément à ces cadres.

41 En ce qui concerne la **période 2021-2027**, pour les programmes que nous avons audités, l'aide aux réfugiés est planifiée dans le cadre du soutien général aux ressortissants de pays tiers. La plupart des autorités de gestion contrôlées ont confirmé que la guerre en Ukraine n'avait pas eu d'incidence sur l'élaboration des programmes du point de vue de l'orientation des financements vers les réfugiés spécifiquement ou de l'allocation de fonds supplémentaires en faveur des ressortissants de pays tiers. Seule la Pologne a augmenté les montants programmés au titre du soutien aux ressortissants de pays tiers (de 15 % pour le programme national et de 44 % pour le programme régional que nous avons audité).

42 La Commission a indiqué que, pour la période 2021-2027, 76 programmes avaient alloué environ 1,6 milliard d'euros spécifiquement au soutien d'opérations d'intégration des ressortissants de pays tiers (dont 971 millions d'euros de financement de l'UE et le reste de financement national). En fonction des règles d'éligibilité, les ressortissants de pays tiers peuvent également bénéficier de financements de l'UE programmés dans le cadre d'autres opérations. Nous ne disposons par conséquent que d'une vue partielle du soutien que le groupe cible pourrait recevoir.

La reprogrammation a pâti de l'incertitude sur l'évolution de la situation et n'a concerné que les fonds résiduels de la période 2014-2020

43 Comme nous l'expliquons en introduction (voir point [12](#)), les règlements CARE n'ont octroyé aucun financement supplémentaire aux États membres, mais leur ont plutôt permis d'utiliser plus facilement les fonds de la politique de cohésion disponibles. Ceux-ci étaient toutefois limités, étant donné qu'ils avaient été utilisés pour faire face à la pandémie de COVID-19 et que la période d'éligibilité arrivait à son terme (voir point [22](#)).

44 Dans les huit programmes que nous avons audités, seul un montant relativement faible de financement (y compris REACT-EU) restait disponible pour répondre aux défis migratoires résultant de la crise ukrainienne. Ainsi, pour le programme relevant du FSE de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le montant utilisé au titre de CARE (49 millions d'euros) était l'un des plus élevés que nous ayons audités, or il ne représentait que 3,5 % de l'enveloppe totale de ce programme (soit 1,41 milliard d'euros). Les autorités de gestion polonaises que nous avons contrôlées, ainsi que l'une des autorités italiennes, avaient calculé le montant probable des financements encore disponibles dans le cadre des programmes. En Bulgarie et en Allemagne, les autorités de gestion avaient également recouru aux fonds REACT-EU disponibles qui n'étaient pas encore programmés.

45 Parallèlement, les informations concernant les flux de réfugiés en provenance d'Ukraine et les besoins de soutien en découlant étaient soit inexistantes, soit très vagues. Les autorités de gestion que nous avons contrôlées se sont donc heurtées à des difficultés pour reprogrammer les fonds (voir deux exemples à l'[encadré 6](#)). En conséquence, une partie des fonds de la politique de cohésion, y compris les ressources REACT-EU, engagés dans le cadre des mesures relevant de CARE n'ont pas été dépensés.

Encadré 6

Difficultés rencontrées par les autorités de gestion pour reprogrammer les fonds de la politique de cohésion disponibles pour la période 2014-2020, y compris les ressources REACT-EU, dans le cadre de CARE

Bulgarie

Le programme opérationnel «Développement des ressources humaines» a été modifié afin d'augmenter le budget de l'axe prioritaire 6 de 23,8 millions d'euros. La totalité du montant a été allouée à un nouveau projet visant à intégrer les réfugiés sur le marché du travail en subventionnant leurs salaires. En raison de l'intérêt décroissant des réfugiés – qui considéraient la Bulgarie comme un pays de transit plutôt que comme un pays d'accueil –, le budget dévolu au projet a été ramené à 6,9 millions d'euros (soit 29 % du montant initial).

Pologne

Dans le cadre de l'un des programmes que nous avons audités, l'instabilité politique et économique à la frontière orientale de la Pologne a créé des difficultés supplémentaires lors de la réaffectation des fonds, qui se sont traduites par une réduction de la portée des projets ou par leur annulation. Afin d'éviter que les fonds non dépensés soient perdus, l'autorité de gestion a eu recours à FAST CARE pour réorienter le financement vers des projets d'aide aux réfugiés, ainsi que vers d'autres projets pour lesquels aucun soutien de ce type n'avait initialement été prévu.

Les projets ont été mis en œuvre rapidement et ont permis de répondre aux besoins recensés, mais l'efficacité de l'aide a rarement été mesurée

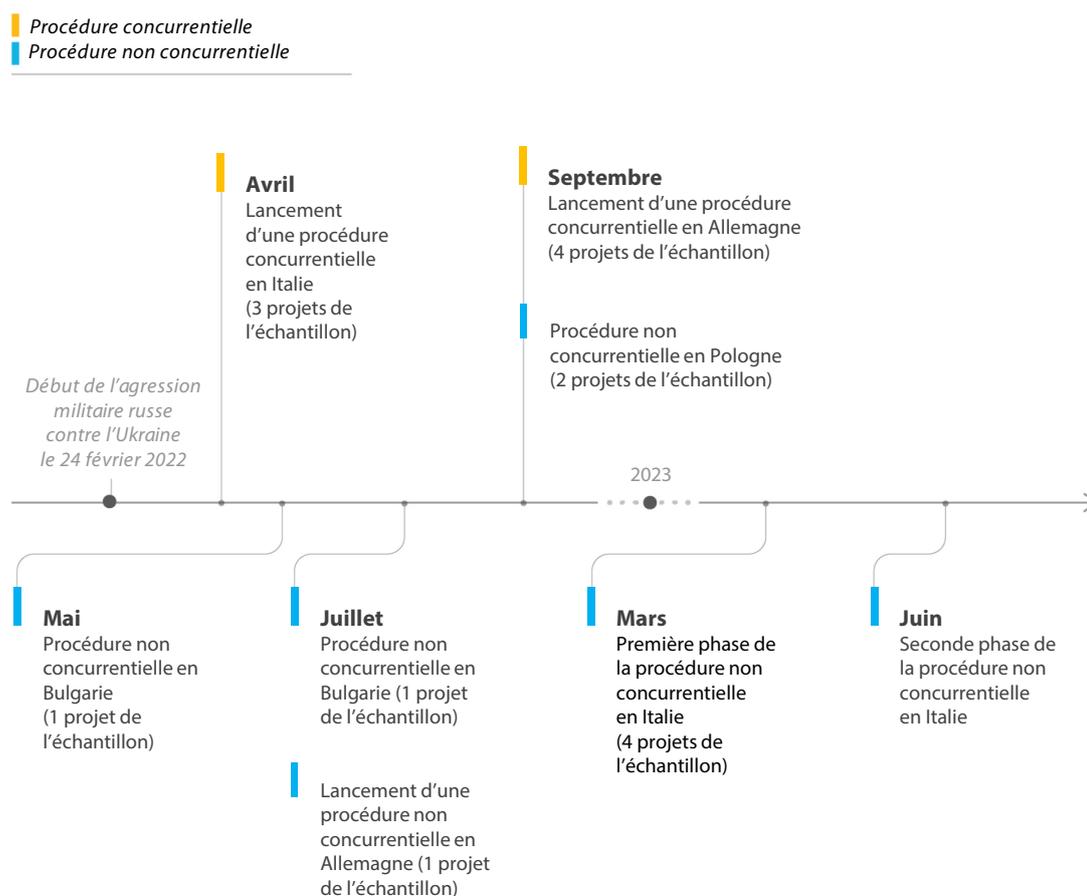
46 La crise engendrée par la guerre en Ukraine appelait une action immédiate. Les projets visant à en atténuer les conséquences ont dû être sélectionnés sans délai et devaient remplir les objectifs et les valeurs cibles quantifiables fixés dans la convention de subvention. Les autorités de gestion étaient tenues de vérifier que les produits et services cofinancés avaient été fournis et que les opérations étaient conformes à la législation et satisfaisaient aux conditions liées au programme¹⁷. Nous avons vérifié dans quelle mesure c'était le cas pour les projets que nous avons audités.

¹⁷ Article 125, paragraphes 3 et 4, du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

Les projets ont été sélectionnés et mis en œuvre rapidement

47 Nous avons pu confirmer que les autorités de gestion que nous avons contrôlées avaient promptement lancé les procédures de sélection des projets d'aide aux réfugiés, quel que soit le type de procédure, concurrentielle ou non (voir [figure 5](#)).

Figure 5 – Chronologie des procédures de sélection des projets de notre échantillon



Source: Cour des comptes européenne.

48 En raison de la situation d'urgence, les autorités de gestion que nous avons contrôlées en Bulgarie et en Pologne n'ont pas eu recours à des procédures concurrentielles pour sélectionner les projets, mais ont plutôt sélectionné des bénéficiaires spécifiques déjà identifiés pour en mettre en œuvre. Les écoles potentiellement bénéficiaires d'un appel à projets mis en œuvre dans le cadre du programme opérationnel national italien «*Scuola*» avaient également été sélectionnées avant la publication de l'appel, selon que des réfugiés y étaient inscrits ou non.

49 Une autorité de gestion allemande (pour le FSE en Rhénanie-du-Nord-Westphalie) a appliqué l'approche du coût unitaire prévue par les règlements CARE pour financer des logements régionaux existants de courte durée et des mesures de premier accueil (voir [encadré 4](#)). Il n'y avait donc pas lieu d'engager une procédure concurrentielle.

50 Deux des autorités de gestion que nous avons contrôlées (une dans le Latium, en Italie, et une en Basse-Saxe, en Allemagne) ont eu recours à des procédures de mise en concurrence pour sélectionner des projets de soutien aux réfugiés. Cela n'a toutefois pas retardé la fourniture de l'aide fournie aux réfugiés (voir exemple dans l'[encadré 7](#)).

Encadré 7

Recours à des procédures de mise en concurrence pour sélectionner des projets

Italie

L'autorité de gestion du programme régional relevant du FSE pour le Latium a lancé un appel public à projets pour créer et développer un réseau d'initiatives politiques actives intégrées afin de soutenir les réfugiés. Un appel public a permis d'assurer la participation la plus large possible de bénéficiaires éligibles.

L'appel a été publié en avril 2022, six semaines après le début de la guerre, et la liste des projets sélectionnés a été approuvée en juin 2022.

Allemagne

L'autorité de gestion du programme régional de Basse-Saxe a élaboré deux lignes directrices en matière de financement (appels à projets).

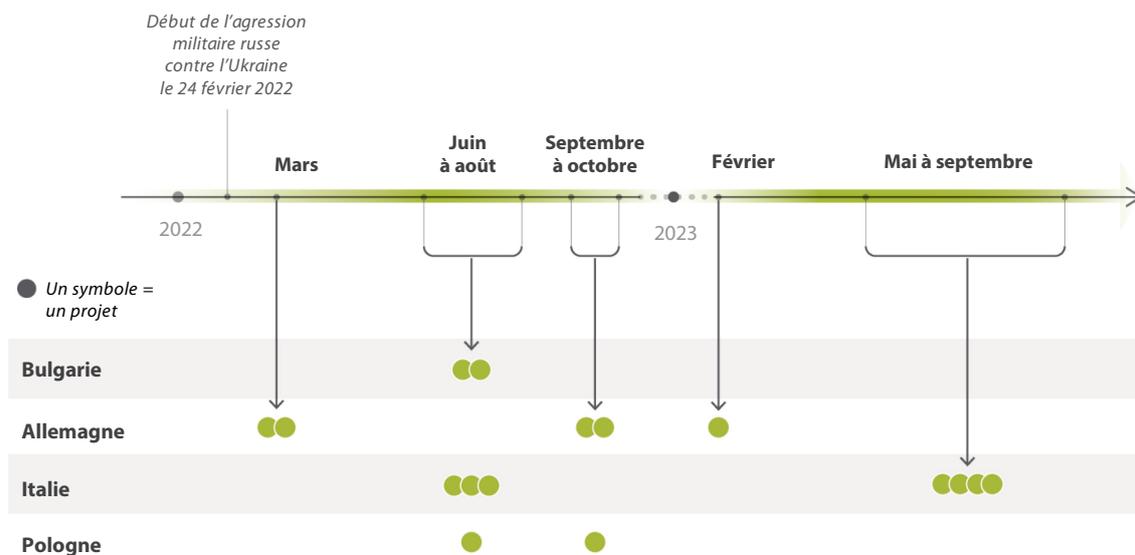
L'une, publiée le 14 septembre 2022, consistait en un appel à projets visant à soutenir l'apprentissage de la langue. Son objectif principal était de permettre aux participants d'acquérir des compétences de base en allemand grâce à des cours de langue. Une assistance sociopédagogique et des services de garde pour les enfants des participants étaient également prévus.

L'autre appel, publié le 1^{er} septembre 2022, portait sur des projets visant à appuyer des initiatives de «bon voisinage». Il soutenait financièrement des projets dans le domaine du développement des communautés et de la gestion des quartiers, dans le but de promouvoir l'intégration en Allemagne des réfugiés en provenance d'Ukraine.

Les deux appels ont été publiés environ sept mois après le début de la guerre, et les projets ont été approuvés au fur et à mesure de la réception des demandes.

51 La période de mise en œuvre des projets que nous avons audités a commencé dès le mois de mars 2022, la majorité d’entre eux ayant débuté entre juin et octobre 2022 (voir [figure 6](#)).

Figure 6 – Début des périodes de mise en œuvre des projets de notre échantillon



Source: Cour des comptes européenne.

52 Sur les 16 projets audités ciblant spécifiquement les réfugiés, cinq n’ont débuté qu’en 2023, mais ils répondaient à des besoins à moyen et à long terme. Ils ont donc naturellement été sélectionnés et mis en œuvre après la phase de premier accueil et d’aide immédiate:

- un projet allemand débuté en février 2023 comprenait deux formations linguistiques spécifiques à l’emploi pour les professionnels de la santé et offrait la possibilité d’effectuer une période d’observation en situation de travail ainsi que des services de garde pour les enfants des participants (voir [annexe II](#), Allemagne, projet n° 4);
- de même, quatre projets italiens financés au titre du programme national audité et mis en œuvre entre mai et septembre 2023 visaient à renforcer les compétences linguistiques et à améliorer l’inclusion des élèves et des étudiants, y compris des réfugiés, et de leurs familles (voir [annexe II](#), Italie, projets n°s 4 à 7). En l’occurrence, l’appel à projets et les projets eux-mêmes visaient aussi à faciliter le processus d’intégration au cours de la période estivale.

53 Pour les deux autorités de gestion que nous avons contrôlées et qui ont eu recours à des procédures concurrentielles, le taux d'utilisation au terme de celles-ci, c'est-à-dire l'engagement de fonds moyennant la signature de conventions de subvention, était différent:

- o en Italie, ce taux était de 100 % pour un appel (les projets sélectionnés étaient suffisants pour engager tous les financements prévus), tandis que pour l'autre, il était très modeste. Dans le cas de ce dernier, l'autorité de gestion a indiqué que cela était dû au déménagement des familles et étudiants potentiels en provenance d'Ukraine dans d'autres lieux ou hébergements, ainsi qu'à un manque d'intérêt pour les cours de langue italienne. Cela a été confirmé par les bénéficiaires du projet;
- o en Basse-Saxe, le taux d'utilisation pour deux appels a été faible en raison de la durée limitée de mise en œuvre des projets. Le cofinancement de l'appel visant à soutenir des initiatives de « bon voisinage » venait simplement s'ajouter à celui de projets existants et a été utilisé pour financer des effectifs supplémentaires et inclure les réfugiés au nombre des participants. En raison de la brièveté de la période de mise en œuvre de l'appel, les bénéficiaires potentiels ont éprouvé des difficultés à trouver des salariés disposés à accepter de tels contrats à court terme. En outre, bon nombre des emplois proposés étaient à temps partiel, ce qui explique davantage cette faible utilisation.

Les projets ciblant les réfugiés ont été adaptés à des situations et besoins spécifiques

54 Nous avons vérifié si les projets que nous avons audités reposaient sur une analyse des besoins et si leurs activités étaient adaptées à ceux-ci. Nous avons constaté que lors de la conception des procédures de sélection et des projets, les bénéficiaires et les autorités de gestion s'étaient appuyés sur les besoins des réfugiés et, le cas échéant, sur l'expérience acquise dans la mise en œuvre de projets d'intégration. L'*encadré 8* présente un exemple d'analyse des besoins qui a abouti à la conception d'un projet.

Encadré 8

Conception d'un projet pour répondre aux besoins recensés

L'idée d'organiser un cours de langue polonaise pour les enseignants en provenance d'Ukraine a germé en mars 2022. Une enquête et une étude sur l'intérêt de développer les compétences linguistiques de ces derniers en polonais ont été réalisées en avril et mai 2022. L'enquête a été menée auprès de 320 enseignants en provenance d'Ukraine, dont 180 souhaitaient exercer cette profession en Pologne et ont participé à l'étude.

L'étude a mis en évidence la nécessité:

- d'organiser un cours intensif de langue polonaise spécialement adapté aux enseignants en provenance d'Ukraine;
- de fournir un soutien permettant à ceux-ci de participer au cours;
- de soutenir leur intégration en tant qu'enseignants dans le système éducatif polonais.

Le projet visait à permettre aux enseignants en provenance d'Ukraine de travailler dans des écoles polonaises en organisant des cours de langue polonaise adaptés. La formation comprenait des modules sur l'organisation et l'administration du système éducatif polonais. Des services d'hébergement, de restauration et de garde d'enfants (pour les enfants des participants) ont également été fournis. L'[annexe II](#) fournit de plus amples informations sur le projet (Pologne, projet n° 3).

55 En ce qui concerne la guerre en Ukraine, la Commission a publié une liste indicative des activités éligibles au titre des instruments de financement concernés (voir point [09](#)). Les activités mises en œuvre dans le cadre des projets que nous avons audités, présentées à la [figure 7](#), sont classées selon la liste indicative de la Commission.

Figure 7 – Activités éligibles dans un échantillon de projets

 Premier accueil et aide immédiate	 Accueil et intégration	 Projets ne ciblant pas spécifiquement les personnes fuyant l'Ukraine
Hébergement et restauration (un projet en Bulgarie)	Éducation civique et interaction avec la société d'accueil (deux projets en Allemagne)	Mesures d'activation du marché du travail, ainsi qu'enseignement et formation professionnels (un projet en Pologne)
Hébergement, consommables, soins de santé immédiats, services de traduction et d'interprétation, soutien administratif, mesures d'activation du marché du travail (un projet en Allemagne)	Cours de langue (un projet en Allemagne)	Développement d'infrastructures (construction/rénovation/extension) et équipements connexes (y compris répondant aux besoins des personnes handicapées) par l'amélioration de l'accès aux services de soins de santé sans ségrégation (un projet en Pologne)
 Soutien général à l'intégration à long terme dans la société d'accueil		
Mesures d'activation du marché du travail (un projet en Bulgarie)	Mesures d'activation du marché du travail, enseignement et formation professionnels, cours de langue, accès aux services de soins de santé (un projet en Italie)	
Formation linguistique spécifique à l'emploi (un projet en Allemagne et un en Pologne)	Cours de rattrapage, cours de langue, activités périscolaires, enseignement et formation professionnels, programme de développement des compétences, accès aux services de soins de santé, aide à la recherche d'emploi, orientation, conseil (quatre projets en Italie)	
Accès des femmes au marché du travail, cours de langue, reconnaissance des qualifications et des compétences, services d'aide à la famille (un projet en Italie)	Création de communautés, accès aux services sociaux, services d'accompagnement, accès aux services de soins de santé, accès aux services d'accueil de jour, cours de langue, cours de rattrapage pour les enfants, enseignement et formation professionnels, formation des salariés et des bénévoles (un projet en Pologne)	
Cours de langue, accès aux services de soins de santé, soutien aux groupes vulnérables, programme de développement des compétences (un projet en Italie)		

Source: Cour des comptes européenne.

56 Notre audit des projets a permis de confirmer que les autorités de gestion et les bénéficiaires les ont conçus pour répondre aux besoins recensés des réfugiés en fonction de la situation particulière de l'État membre ou de la région (voir [annexe II](#)).

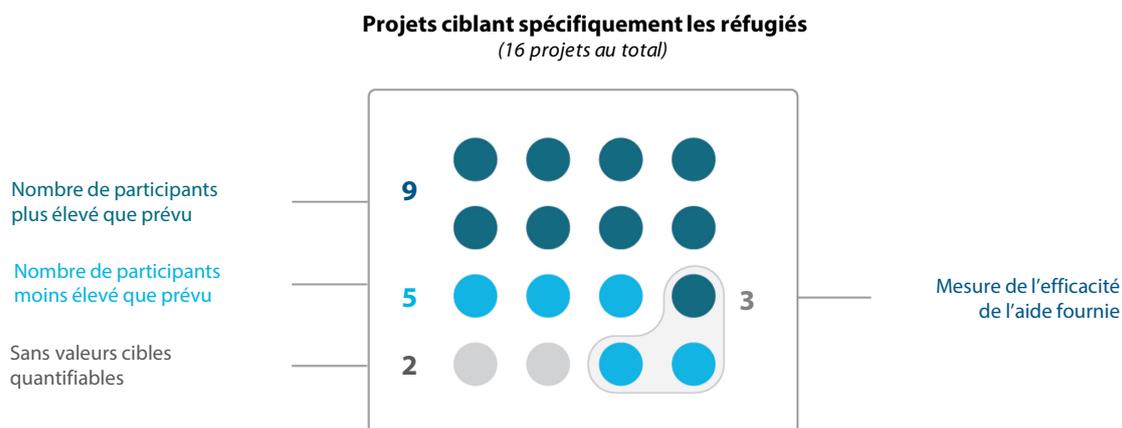
57 Sur les 18 projets de notre échantillon, 11 mettaient en œuvre le soutien à l'intégration à long terme des réfugiés dans la société d'accueil. Ils proposaient diverses activités, telles que cours de langue, formation professionnelle, soutien psychologique, kinésithérapie, activités visant à faciliter l'intégration dans la communauté locale, éducation civique et emplois subventionnés. Seuls deux projets (l'un en Bulgarie et l'autre en Allemagne) étaient axés sur la phase de premier accueil et d'aide immédiate.

58 Selon notre enquête auprès des autorités de gestion qui ont financé des projets ciblant les réfugiés, 21 % d'entre elles ont financé le soutien général à l'intégration à long terme dans la société d'accueil, 17 % ont financé des mesures d'accueil et d'intégration et 15 %, des mesures de premier accueil et d'aide immédiate.

Les participants ont estimé que les projets étaient utiles, mais l'efficacité de l'aide octroyée a rarement été mesurée

59 Sur les 18 projets que nous avons audités, 16 ciblaient spécifiquement les réfugiés, avec des résultats variés. Toutefois, seuls trois de ces 16 projets ont mesuré l'efficacité de l'aide fournie (pour plus de précisions, voir la [figure 8](#)).

Figure 8 – Résultats des projets de notre échantillon



Source: Cour des comptes européenne.

60 Pour neuf des projets audités, le soutien a bénéficié à un plus grand nombre de participants qu'initialement escompté. Cela a été le cas pour un projet polonais, un projet bulgare, trois projets allemands et quatre projets italiens (voir exemple à l'[encadré 9](#)). La nature des activités du projet a permis la participation d'un nombre de personnes plus élevé que prévu. En conséquence, davantage de réfugiés ont eu accès à l'aide proposée.

Encadré 9

Soutien apporté à un plus grand nombre de participants que prévu initialement

Un projet en Pologne avait pour principal objectif de soutenir les réfugiés s'installant en Poméranie et de renforcer durablement leur intégration dans la société, dans le monde professionnel, ainsi qu'en matière d'éducation, de santé et de culture.

Le bénéficiaire du projet a organisé deux appels à propositions et approuvé 81 subventions, dont 63 ont été octroyées à des ONG et 18 à des collectivités locales. Nous avons contrôlé trois subventions attribuées dans le cadre du projet.

Le projet a produit plus de réalisations que prévu initialement, en raison essentiellement de la possibilité d'accepter davantage de participants aux activités organisées. Le nombre réel de participants était près de deux fois supérieur à celui initialement escompté, et des formations ont été dispensées à un nombre de salariés et de bénévoles quatre fois plus élevé que prévu. L'indicateur d'efficacité sociale communiqué s'élevait à 81 % (le minimum requis était de 34 %).

61 Toutefois, seuls trois des projets audités – deux en Pologne et un en Bulgarie – indiquaient le nombre de participants et mesuraient l'efficacité de l'aide. Les deux projets en Pologne (voir [encadrés 8](#) et [9](#)) faisaient état de ce que les autorités de gestion décrivaient comme un «indicateur d'efficacité sociale». Cet indicateur détermine la proportion de participants qui ont accompli des progrès en ce qui concerne l'entrée sur le marché du travail et le développement des compétences nécessaires pour vivre dans la communauté d'accueil après avoir bénéficié d'un soutien. Dans la plupart des cas, il consiste en une appréciation subjective faite par le participant. Le projet en Bulgarie (voir [encadré 6](#)) indiquait que 48 % des réfugiés qui ont trouvé un emploi grâce à leur participation au projet ont continué à l'occuper par la suite.

62 Pour certains projets, nous avons pu nous entretenir avec des participants qui avaient bénéficié de l'aide fournie dans ce cadre. Ils ont confirmé que celle-ci avait permis d'améliorer leur situation à l'époque. Les participants ont estimé que l'aide dont ils avaient bénéficié dans le cadre des projets avait été utile et opportune et avait répondu à leurs besoins les plus urgents. Certains d'entre eux avaient réussi à trouver un emploi ou à créer leur propre entreprise grâce à leur participation.

63 Cinq projets – un en Bulgarie, trois en Italie et un en Pologne – avaient attiré moins de destinataires que prévu. Les bénéficiaires ont recensé plusieurs facteurs qui avaient nui à la mise en œuvre, tels que:

- o la réticence initiale et l’incapacité des destinataires finaux à s’intégrer dans le pays d’accueil, à apprendre la langue et à trouver un emploi, car ils s’attendaient à une résolution rapide du conflit et à une possibilité de retour prochain en Ukraine ou dans leur pays d’origine;
- o les frais de déplacement vers le lieu d’implantation des projets, la localisation du logement, des obligations envers des membres de la famille sous leur responsabilité (enfants, parents âgés ou parents handicapés), ou encore des engagements professionnels;
- o la relocalisation ultérieure des réfugiés vers d’autres lieux ou leur retour en Ukraine ou dans leur pays d’origine.

La Commission a apporté un soutien approprié, mais le manque d’informations limite l’évaluation de l’efficacité de CARE

64 La Commission devrait apporter son aide pour faciliter la mise en œuvre de CARE. Lors de l’évaluation des fonds de la politique de cohésion, y compris les ressources REACT-EU, elle devrait examiner l’efficacité de l’utilisation des ressources¹⁸. À cette fin, elle devrait pouvoir disposer de données et d’informations complètes sur la mise en œuvre fournies par le système de suivi et d’établissement de rapports.

65 Nous avons vérifié si la Commission avait fourni en temps utile une assistance appropriée concernant les mesures relevant de CARE. Nous avons également cherché à déterminer si elle assurait un suivi de l’utilisation, par les États membres, des fonds de la politique de cohésion, y compris les ressources REACT-EU, pour répondre aux défis migratoires, ainsi que de l’utilisation qu’ils font du mécanisme CARE.

¹⁸ Article 57 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#) et article 2 du [règlement \(UE\) 2020/2221](#).

La Commission a fourni en temps utile aux autorités de gestion des orientations appropriées relatives à CARE

66 Nous avons constaté que la Commission avait soutenu les États membres dans la mise en œuvre de CARE au moyen de divers outils, dont ceux décrits ci-après.

- La base de données des questions-réponses relatives à CARE est accessible à toutes les autorités de gestion. Créée en mars 2022, elle comprend les réponses de la Commission aux questions des États membres sur l'utilisation des fonds de la politique de cohésion de l'UE et sur les dispositions de CARE visant à répondre aux défis migratoires. Elle fournit également des informations sur des sujets clés tels que l'éligibilité des dépenses et l'utilisation des coûts unitaires.
- La Commission a organisé deux webinaires, l'un en mai 2022 sur les dispositions CARE et l'utilisation des coûts unitaires, et l'autre en juillet 2022 sur la gestion de projets dans le cadre de la politique de cohésion dans le contexte des marchés publics et de l'augmentation des coûts.
- Les unités géographiques de la Commission ont été en contact étroit avec les États membres pour discuter de la manière dont les fonds de l'UE pourraient être utilisés pour répondre à des besoins urgents.
- En juin 2022, la Commission a publié une communication relative à des orientations sur l'accès des réfugiés au marché du travail, à l'enseignement et à la formation professionnels ainsi qu'à l'éducation et à la formation des adultes¹⁹. Les orientations étaient fondées sur les enseignements tirés ainsi que sur des exemples de bonnes pratiques recueillis au cours des premiers mois de la guerre et lors de la crise migratoire de 2015-2016.

En matière de fourniture de l'aide, la Commission a suivi une approche comparable à celle adoptée dans le cadre des initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (règlements CRII/CRII+) et s'est appuyée sur cette expérience²⁰.

¹⁹ C(2022) 4050 final.

²⁰ Nous avons traité cette question dans notre [rapport spécial 02/2023](#).

67 Les autorités de gestion de Bulgarie, d'Allemagne et de Pologne que nous avons contrôlées ont jugé utiles les documents d'orientation fournis par la Commission (voir point *précédent*). Les autorités de gestion italiennes n'ont pas utilisé les documents d'orientation, mais ont tenu des discussions bilatérales sur CARE avec la Commission afin d'obtenir les informations dont elles avaient besoin. Toutes les autorités de gestion que nous avons contrôlées ont souligné leur bonne coopération avec les unités géographiques de la Commission, qui ont réagi rapidement à leurs questions et demandes.

68 Les autorités de gestion qui ont répondu à notre enquête ont également jugé satisfaisant le soutien de la Commission. Environ 90 % de celles qui ont fourni une réponse à cette question ont estimé que la base de données des questions-réponses relatives à CARE, la coopération avec les unités géographiques et les webinaires ont été utiles.

Le caractère incomplet des informations sur l'utilisation de CARE limite l'évaluation de son efficacité

69 Les règlements CARE ne comportent pas d'exigences spécifiques en matière de suivi et d'établissement de rapports concernant l'utilisation de CARE, étant donné que l'objectif était d'adapter les règles existantes de la politique de cohésion plutôt que d'alourdir la charge administrative pesant sur les États membres.

70 D'après le suivi effectué par la Commission, 46 des 388 programmes de la période de programmation 2014-2020 ont été modifiés pour répondre aux défis migratoires. Ces programmes modifiés ne sont toutefois pas les seuls au titre desquels des fonds ont été alloués au soutien des réfugiés. D'autres programmes auraient pu être utilisés à cette fin sans devoir être modifiés, comme celui relevant du FSE dans le Latium que nous avons audité. Or, cela n'est pas pleinement reflété dans le suivi par la Commission.

71 De même, le suivi par la Commission ne permet pas de déterminer le montant total des financements alloués au soutien des réfugiés. C'était aussi le cas lorsqu'un programme n'avait pas été modifié, ou lorsque la modification du programme visait à intégrer des réfugiés dans un groupe déjà ciblé par des opérations. En l'occurrence, il est également impossible de déterminer le montant des financements spécifiquement destinés aux réfugiés.

72 Par conséquent, la Commission ne dispose pas de données spécifiques sur le nombre de programmes d'aide aux réfugiés ni sur les fonds alloués, qui lui permettraient d'avoir une vue d'ensemble de l'utilisation de CARE – un mécanisme de flexibilité et non un nouvel instrument établi pour financer l'aide aux réfugiés (voir points **10**, **12** et **69**). Elle ne dispose de données suffisantes que dans les cas où un financement a été alloué à l'initiative dans le cadre d'une priorité spécifique de CARE. Par ailleurs, elle n'a guère de données sur l'utilisation des mesures spécifiques relevant de CARE (voir *annexe IV*).

73 Les programmes de cohésion utilisent des indicateurs communs et des indicateurs spécifiques aux programmes pour assurer le suivi de la mise en œuvre. Des indicateurs communs sont définis dans le règlement spécifique au Fonds concerné et permettent à la Commission d'agrèger les réalisations et les résultats au niveau de l'UE. Des indicateurs spécifiques aux programmes sont définis par les autorités de gestion au niveau des programmes et ne permettent pas d'agrèger les données au niveau de l'UE.

74 Les indicateurs communs ne font pas apparaître le soutien apporté aux réfugiés en provenance d'Ukraine. Par conséquent, les informations disponibles ne permettent pas à la Commission de mesurer le financement apporté par l'UE.

75 L'une des mesures de simplification introduites par CARE consistait à réduire les obligations en matière d'établissement de rapports sur le FSE concernant les données relatives aux participants (voir *tableau 1*). Les programmes ayant établi un axe prioritaire spécifique destiné à soutenir des opérations visant à répondre aux défis migratoires comportaient deux indicateurs communs de réalisation permettant de recueillir des estimations étayées du nombre de personnes ayant bénéficié d'une protection temporaire et d'un soutien, à savoir le nombre total de personnes soutenues et le nombre de personnes âgées de moins de 18 ans. La Commission nous a expliqué que cette simplification était utilisée dans le cadre de 24 programmes et que les valeurs obtenues devaient figurer dans les rapports annuels de mise en œuvre correspondants.

76 En ce qui concerne les programmes de soutien aux réfugiés relevant d'un axe prioritaire existant, la Commission a recommandé l'ajout d'un indicateur spécifique sur le «nombre total de participants ayant bénéficié d'une protection temporaire après avoir fui la guerre» aux indicateurs communs obligatoires. Les données de la Commission montrent que sept programmes (cinq polonais, un bulgare et un portugais) ont inclus cet indicateur. Compte tenu de sa très faible utilisation, les données ne peuvent pas être agrégées au niveau de l'UE.

77 Les indicateurs spécifiques à CARE sont des indicateurs de réalisation, c'est-à-dire qu'ils fournissent des informations sur le nombre de réfugiés soutenus. Il ne s'agit pas d'indicateurs de résultat qui permettraient d'apprécier l'efficacité de l'aide. Certains des projets que nous avons audités (voir point **61**) comprenaient effectivement de tels indicateurs de résultat. Toutefois, dans la mesure où ils n'étaient pas obligatoires au niveau de l'UE, les résultats obtenus grâce aux fonds de la politique de cohésion, y compris les ressources REACT-EU, ne peuvent pas être mesurés.

78 Les règlements ne requièrent pas une évaluation spécifique de CARE. Dans le cadre de son évaluation ex post des fonds de la politique de cohésion pour la période 2014-2020, la Commission a néanmoins inclus CARE dans ses études sur l'efficacité des instruments de lutte contre la crise utilisés au cours de cette période. Les études porteront sur les différents types d'instruments de réaction aux crises et en évalueront la logique, l'efficacité et la pertinence. Toutefois, l'absence de vue d'ensemble du soutien visant à répondre aux défis migratoires ainsi que le peu de données disponibles sur l'utilisation des mesures relevant de CARE limiteront une telle évaluation.

La Commission a accepté d'analyser le caractère approprié de la politique de cohésion en tant qu'instrument de réponse à une crise

79 La politique de cohésion a souvent été utilisée pour apporter des réponses à court terme à des crises, telles que celle des réfugiés de 2015 ou celle de la COVID-19. Comme nous l'avons déjà indiqué dans notre rapport spécial sur l'adaptation des règles de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19²¹, les règles de la politique de cohésion 2021-2027 autorisent une plus grande flexibilité en temps de crise. Cela pourrait permettre à la Commission de réagir à des situations exceptionnelles en adoptant des actes d'exécution visant à mettre en œuvre certaines mesures temporaires. Ces règles prévoient davantage de flexibilité dans les transferts entre le FEDER, le FSE+ et le FC, mais aussi davantage de latitude pour mettre en œuvre les opérations sur différentes périodes de programmation afin de tenir compte d'éventuels retards dus à la crise.

²¹ Rapport spécial 02/2023.

80 Toutefois, le recours récurrent à la politique de cohésion pour réagir à une crise risque d'avoir une incidence sur son principal objectif stratégique, à savoir renforcer la cohésion économique et sociale entre les régions d'Europe. Ce risque a également été souligné par 10 États membres dans une déclaration commune adressée à un groupe de commissaires de l'UE²², ainsi que par plusieurs autorités de gestion qui ont répondu à notre enquête (une dans chacun des États membres suivants: l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et l'Autriche). Ce risque a été abordé dans le rapport spécial susmentionné, duquel la Commission a accepté notre recommandation l'invitant à analyser l'impact du recours à la politique de cohésion en tant qu'instrument budgétaire de réponse à court terme à une crise sur les objectifs à long terme de ladite politique. Une telle analyse servirait de base à ses futures propositions de politiques.

²² *Joint Statement of Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania and Slovakia on the needs and challenges regarding the unprecedented humanitarian migration to the European Union and response of Cohesion Policy to the consequences of the Russian aggression in Ukraine.*

Conclusions et recommandation

81 Globalement, nous sommes parvenus à la conclusion que CARE avait aidé les États membres à utiliser les fonds de la politique de cohésion disponibles pour faire face aux défis migratoires et répondre aux besoins des réfugiés découlant de la guerre d'agression menée contre l'Ukraine. Ces montants étaient relativement faibles par rapport aux fonds nationaux utilisés pour soutenir les réfugiés, ainsi que par rapport aux fonds de la politique de cohésion de l'UE en général. Les mesures proposées par CARE ont permis de réaffecter rapidement les fonds de manière souple dans le cadre des programmes que nous avons audités, mais il n'existe guère de données spécifiques concernant CARE et le suivi des dépenses effectuées est insuffisant. Cela risque de compliquer l'évaluation prochaine de l'utilisation des fonds de la politique de cohésion pour réagir à une crise, ainsi que toute évaluation future de l'efficacité de CARE.

82 Les programmes que nous avons audités utilisaient un éventail de mesures relevant de CARE. Les autorités de gestion ont estimé que CARE était utile et leur a apporté la flexibilité, la liquidité et la simplification nécessaires pour réagir rapidement à la crise. CARE a aussi dans une certaine mesure contribué à alléger la charge pesant sur les budgets nationaux. Le recours aux mesures relevant de CARE et leur ampleur variaient considérablement d'une autorité de gestion à l'autre, étant donné que la crise n'a pas touché tous les États membres de la même manière. En outre, les fonds de la politique de cohésion, y compris les ressources REACT-EU, disponibles à la fin de la période de programmation étaient relativement limités par rapport à la valeur totale de l'ensemble de l'aide fournie (voir points [21](#) à [32](#)).

83 Nous avons constaté que les autorités de gestion étaient confrontées à certaines difficultés lors de la réaffectation des fonds, telles que l'insuffisance des informations sur les flux de réfugiés ou l'instabilité politique et économique engendrée par la crise. Pour la période de programmation 2021-2027, l'aide aux réfugiés en provenance d'Ukraine est financée dans le cadre du soutien général aux ressortissants de pays tiers. Le soutien a été planifié à l'issue d'une analyse des besoins des réfugiés et s'inscrivait souvent dans la réponse globale des États membres à la crise (voir points [36](#) à [45](#)).

84 Les projets que nous avons audités ont tous été sélectionnés et mis en œuvre rapidement, mais le taux d'utilisation des fonds a été modeste dans le cas de certains projets sélectionnés dans le cadre de procédures concurrentielles. Les projets ont été conçus en tenant compte des besoins et de la disponibilité des participants, mais il s'avère impossible d'évaluer l'efficacité globale de l'aide, étant donné que seuls trois de ces projets l'ont mesurée. Toutefois, selon certains des participants que nous avons interrogés, les projets ont été utiles et ont permis d'améliorer leur situation (voir points **47** à **63**).

85 La plupart des autorités de gestion qui ont répondu à notre enquête ont estimé que le soutien de la Commission concernant le recours aux fonds de la politique de cohésion de l'UE et à CARE pour répondre aux défis migratoires était utile. Selon eux, la Commission avait fourni en temps utile une assistance appropriée (voir points **66** à **68**).

86 Nous avons constaté que les dispositions générales en matière de suivi des fonds de la politique de cohésion ne couvrent pas tous les aspects du soutien visant à répondre aux défis migratoires et de l'utilisation de CARE, et ce pour les raisons suivantes:

- la Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble des programmes et des montants alloués au titre de CARE;
- elle n'a guère de données sur l'utilisation, dans le cadre des programmes, des mesures spécifiques relevant de CARE;
- les indicateurs spécifiques à CARE établis par la Commission n'étant pas tous obligatoires, les données communiquées par les États membres sont incomplètes. La Commission risque dès lors de ne pas être en mesure d'agrèger les données au niveau de l'UE de manière utile.

Cela générera des difficultés lors de la prochaine évaluation de l'efficacité de CARE, qui doit être réalisée par la Commission dans le cadre de son évaluation ex post des fonds de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 (voir points **69** à **78**).

87 Les règles de la politique de cohésion 2021-2027 autorisent une plus grande flexibilité en temps de crise et devraient permettre à la Commission de réagir plus rapidement à des situations exceptionnelles. Toutefois, le recours récurrent à la politique de cohésion pour réagir à une crise risque également d’avoir une incidence sur son principal objectif stratégique, à savoir renforcer la cohésion économique et sociale entre les régions d’Europe. Nous avons précédemment adressé à la Commission une recommandation (qu’elle avait acceptée) l’invitant à analyser le caractère approprié de la politique de cohésion en tant qu’instrument budgétaire de réponse à une crise (voir points [79](#) et [80](#)).

Recommandation – Mettre en place un système approprié permettant d’assurer un suivi de l’efficacité des mesures ou modifications liées à une crise

Si la Commission élabore des propositions de nouvelles mesures ou modifications liées à une crise, nous lui recommandons de veiller à ce qu’il existe un système de suivi approprié comportant les données nécessaires pour en évaluer l’efficacité. Cela contribuerait également à améliorer les futurs programmes.

Quand? Lors de l’élaboration des prochaines mesures ou modifications liées à une crise.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M^{me} Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 8 janvier 2025.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Exemples d’activités éligibles cofinancées par des fonds de l’UE

FAMI	FEAD	FSE (*)	PREMIER ACCUEIL ET AIDE IMMÉDIATE
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Soutien à la frontière ou à proximité de la frontière: denrées alimentaires, produits non alimentaires et assistance matérielle de base
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Services de transport de la frontière au lieu de premier accueil
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Soins de santé urgents et aide psychologique
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Consommables (articles de soins personnels, produits pharmaceutiques, lits, etc.)
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Information immédiate concernant les droits et procédures (soutien administratif)
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Services de traduction et d’interprétation
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Assistance matérielle spécifique concernant les équipements destinés aux enfants et aux personnes handicapées

FAMI	FEAD	FSE/FEDER	ACCUEIL ET INTÉGRATION
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	Hébergement
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Services de transport vers le lieu d’accueil suivant (local/régional et/ou lieu d’hébergement, ou vers d’autres pays d’accueil)
	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	Denrées alimentaires et assistance matérielle de base
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Cours de langue (et aide à l’accueil de jour pendant ces cours)
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Éducation civique et interaction avec la société d’accueil
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Dossiers d’information/Services d’information
		<input checked="" type="checkbox"/>	Formation et recrutement de personnel pour travailler avec les réfugiés
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	Renforcement des capacités des autorités locales et autres; plateformes visant à organiser les contributions de la société civile; soutien au développement de réseaux et de partenariats portant sur les services intégrés; soutien à des initiatives d’ONG et de citoyens; coûts de personnel liés à l’organisation des activités d’intégration.

FAMI	FEAD	FSE/FEDER	SOUTIEN GÉNÉRAL À L’INTÉGRATION À LONG TERME DANS LA SOCIÉTÉ D’ACCUEIL
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Accès aux services de base sans ségrégation (inclusion sociale et santé), notamment pour les groupes vulnérables Accès aux services d’accueil de jour, notamment pour les enfants et les personnes handicapées; services d’accompagnement tels que la traduction et l’interprétation; développement d’infrastructures (construction/rénovation/extension) et équipements connexes pour les services sociaux, les soins de santé, les services d’accueil des enfants et les transports publics.
		<input checked="" type="checkbox"/>	Accès à un hébergement sans ségrégation Rénovation/construction/acquisition de logements sociaux adaptés aux besoins des personnes handicapées, des personnes âgées, etc.
		<input checked="" type="checkbox"/>	Accès à un marché du travail sans ségrégation Mesures d’activation du marché du travail (y compris l’enseignement et la formation professionnels, l’encadrement et le conseil); formation linguistique à vocation professionnelle; assistance et soutien à la création d’entreprises; accès à l’aide au microfinancement;
		<input checked="" type="checkbox"/>	développement d’infrastructures et équipements connexes par l’amélioration de l’accès aux institutions du marché du travail, aux services publics de l’emploi, aux établissements de formation professionnelle, aux pépinières d’entreprises et aux transports publics.
		<input checked="" type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	Accès à une éducation sans ségrégation Cours de rattrapage, éducation inclusive, création de places supplémentaires dans les établissements scolaires (infrastructures et équipements connexes pour faciliter l’accès); développement d’infrastructures et équipements connexes concernant tous les niveaux d’éducation, y compris les TIC et les transports publics pour faciliter l’accès; formation et recrutement d’enseignants et de personnel supplémentaires; évaluation des besoins éducatifs des enfants; programme de développement des compétences.
<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	Mesures de lutte contre la discrimination telles que la formation et la création de communautés

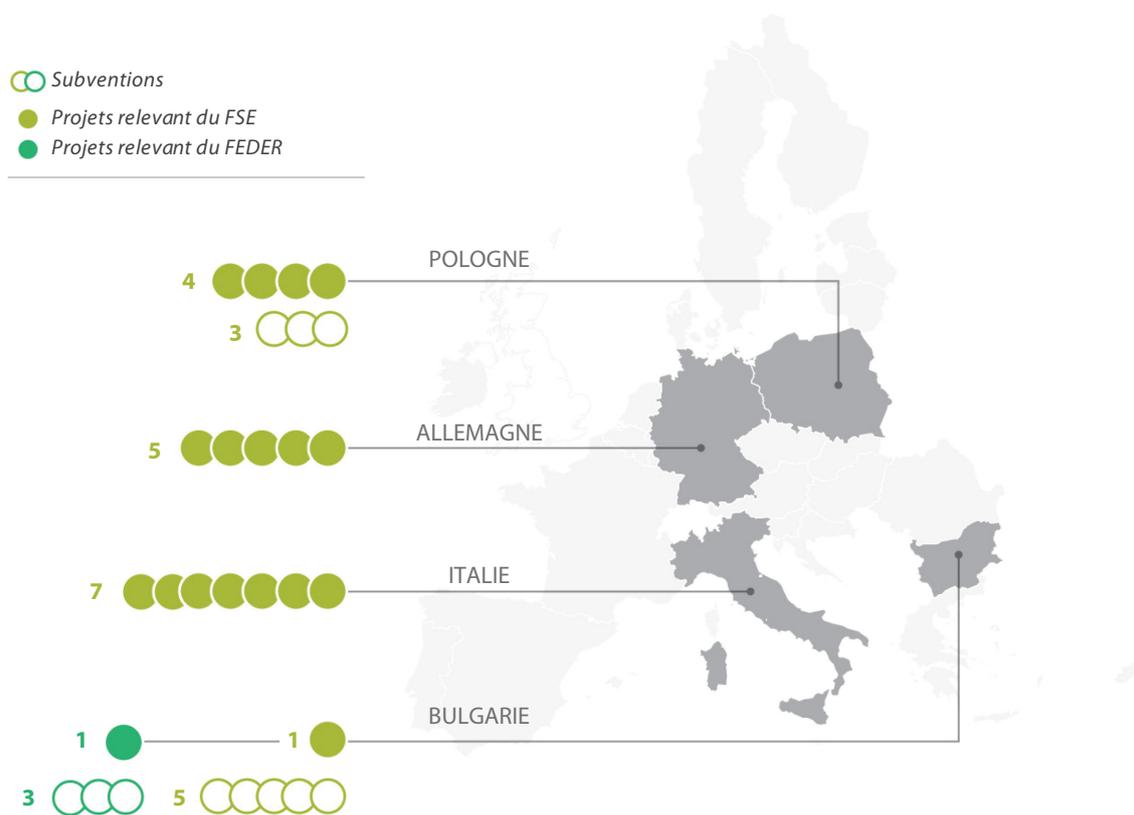
(*) Le FSE peut soutenir des mesures de premier accueil et d’aide immédiate pour autant qu’elles visent à intégrer les personnes déplacées sur le marché du travail.

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

Annexe II – Informations relatives aux projets audités

La figure ci-après montre les États membres et les projets sélectionnés aux fins de l'audit. Le tableau fournit des informations détaillées sur ces projets.

États membres et projets sélectionnés aux fins de l'audit



Source: Cour des comptes européenne.

Projets cofinancés par le FSE/FEDER. Les montants sont indiqués dans le tableau ci-après.

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Bulgarie	Projet n° 1	Du 14.7.2022 au 14.12.2023 (le projet finance rétroactivement des activités qui ont eu lieu entre le 24 février 2022 et le 30 avril 2022)	Non concurrentielle	Premier accueil	30 246 881	Hébergement. Fourniture d'un premier accueil et d'une aide immédiate aux réfugiés arrivant en Bulgarie, y compris une nuitée, un petit-déjeuner et des repas chauds.	Prévu(e)s: soutenir 42 000 personnes, dont 16 800 âgées de moins de 18 ans. Obtenue(s): 58 302 personnes soutenues, dont 24 647 âgées de moins de 18 ans.
Bulgarie	Projet n° 1 – Subvention n° 1	Du 3.3.2022 au 30.4.2022	Non concurrentielle	Premier accueil	282 990	Hébergement. Le bénéficiaire de la subvention est un complexe comprenant un hôtel et des appartements. Le bénéficiaire a pris contact avec les points d'accès locaux pour leur indiquer combien d'Ukrainiens pouvaient être hébergés.	13 837 nuitées et 43 personnes hébergées.
Bulgarie	Projet n° 1 – Subvention n° 2	Du 18.3.2022 au 30.4.2022	Non concurrentielle	Premier accueil	1 270 397	Hébergement. Le bénéficiaire de la subvention est un hôtel.	62 117 nuitées et 1 798 personnes hébergées.
Bulgarie	Projet n° 1 – Subvention n° 3	Du 14.4.2022 au 30.4.2022	Non concurrentielle	Premier accueil	16 198	Hébergement. Le bénéficiaire de la subvention est une société privée (société par actions) détenue à 100 % par le ministère de l'éducation.	792 nuitées et 50 personnes hébergées.

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Bulgarie	Projet n° 2	Du 1.6.2022 au 30.9.2023	Non concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	5 891 938	Mesures d'activation du marché du travail. Intégration rapide sur le marché du travail moyennant le remboursement de la rémunération des salariés, de la rémunération des tuteurs, du supplément pour hébergement et des cotisations patronales.	Prévu(e): soutenir 9 054 personnes, dont 4 875 avec un emploi au terme de leur participation. Ce chiffre a été ramené à 2 500 personnes soutenues, dont 1 350 avec un emploi au terme de leur participation. Obtenue(s): soutien accordé à 3 846 personnes. Parmi celles-ci, 1 826 personnes exerçaient encore un emploi au terme de leur participation.
Bulgarie	Projet n° 2 – Subvention n° 1	Du 25.7.2022 au 25.1.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	51 438	Emplois saisonniers dans un hôtel.	49 emplois disponibles, 37 personnes employées.
Bulgarie	Projet n° 2 – Subvention n° 2	Du 1.7.2022 au 31.12.2022	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	85 742	Emplois saisonniers dans un hôtel.	66 emplois disponibles, 60 personnes employées.
Bulgarie	Projet n° 2 – Subvention n° 3	Du 20.7.2022 au 20.1.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	8 576	Emplois dans un salon de coiffure.	7 emplois disponibles, 7 personnes employées.

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Bulgarie	Projet n° 2 – Subvention n° 4	Du 18.7.2022 au 18.1.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	2 236	Emplois dans un hôtel.	5 emplois disponibles, 1 personne employée.
Bulgarie	Projet n° 2 – Subvention n° 5	Du 25.8.2022 au 25.5.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	12 180	Emplois dans une ONG venant en aide aux réfugiés.	13 emplois disponibles, 16 personnes employées.

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Allemagne	Projet n° 1	Du 1.10.2022 au 31.5.2023	Concurrentielle	Deuxième étape – Accueil et intégration	110 455	<p>Éducation civique et interaction avec la société d'accueil.</p> <p>Mise en place d'un bureau de district, organisation d'excursions, fourniture d'une assistance lors de visites aux autorités, organisation d'ateliers (artistiques, culturels et informatiques) ainsi que de cafés interculturels.</p>	<p>Aucune valeur cible quantifiable fixée dans la convention de subvention.</p> <p>Globalement, on estime que 45 490 personnes ont été concernées, directement ou indirectement (par exemple, par des publications sur les réseaux sociaux, des articles de presse, des événements, etc.).</p> <p>Plus précisément: un participant a été employé dans le cadre du projet et a continué à travailler en tant que bénévole à l'issue de celui-ci; 30 participants ont bénéficié de consultations avec des artisans; 100 participantes ukrainiennes ont été directement concernées, et 500 participants ukrainiens l'ont été indirectement, par les différents sous-projets; le film «<i>Auf gepackten Koffern – Ukrainische Geflüchtete in Cuxhaven</i>» a été présenté à 300 invités avant d'être téléchargé sur les réseaux sociaux.</p>

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Allemagne	Projet n° 2	Du 15.10.2022 au 31.3.2023	Concurrentielle	Deuxième étape – Accueil et intégration	44 436	<p>Éducation civique et interaction avec la société d'accueil.</p> <p>Soutien à l'intégration socio-économique des Ukrainiens au moyen d'activités sociales et de conseils individualisés, tels qu'un «info-café» proposant des échanges réguliers sur les questions quotidiennes, des cours d'éducation civique, des activités de loisirs et un projet photo.</p>	<p>Aucune valeur cible quantifiable fixée dans la convention de subvention.</p> <p>Info-café/Accueil hebdomadaire sur deux sites, atelier de yoga, projet photo suivi d'une exposition et autres activités; aide psychologique et conseils.</p>
Allemagne	Projet n° 3	Du 1.3.2022 au 31.3.2023	Concurrentielle	Deuxième étape – Accueil et intégration	160 773	<p>Huit cours de langue de niveaux A1/A2 sur différents sites (cinq cours de 300 heures et trois cours de 150 heures) rassemblant de 7 à 15 participants par cours.</p> <p>D'autres activités ont concerné l'éducation civique, l'assistance sociopédagogique et, le cas échéant, d'autres formes de soutien.</p>	<p>Prévu(e)s: 88 participants.</p> <p>Obtenue(s): 113 participants; amélioration des compétences linguistiques.</p>

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Allemagne	Projet n° 4	Du 1.2.2023 au 31.3.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	37 997	Deux formations linguistiques spécifiques à l'emploi (professions de santé et services de garde d'enfants), avec la possibilité d'effectuer une période d'observation en situation de travail. D'autres activités, des services de garde d'enfants et une assistance sociopédagogique étaient également proposés.	Prévu(e): 30 participants, observation en situation de travail. Obtenu(e): 33 participants, principalement des Ukrainiens. 10 participants ont bénéficié d'une période d'observation en situation de travail, 3 ont suivi une formation complémentaire ou obtenu un emploi, et d'autres ont continué à suivre des cours de langue.
Allemagne	Projet n° 5	Du 1.3.2022 au 28.2.2023	Non concurrentielle	Premier accueil	49 000 000	Hébergement de personnes fuyant l'Ukraine dans des structures d'accueil dans le Land, fourniture de consommables, de soins de santé et de soins, informations juridiques et enregistrement, services de traduction et d'interprétation nécessaires, activités d'intégration des réfugiés sur le marché du travail, soutien administratif et cours de langue.	Prévu(e): 150 000 personnes soutenues, dont 45 000 âgées de moins de 18 ans. Obtenu(e) (selon le bénéficiaire): 217 075 personnes soutenues, dont 72 455 âgées de moins de 18 ans. Après corrections appliquées par l'autorité de gestion: 154 124 personnes soutenues (pas d'information sur les moins de 18 ans).

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Italie	Projet n° 1	Du 1.8.2022 au 31.12.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	268 376	<p>Le projet ciblait les personnes bénéficiant du statut de protection temporaire et visait à élargir les possibilités d'inclusion sociale et professionnelle des femmes et des familles avec enfants en provenance d'Ukraine ainsi qu'à promouvoir leur bien-être psychologique et physique.</p> <p>Le projet comprenait des activités liées à la mise en place d'un réseau pour l'inclusion sociale et professionnelle de la population ukrainienne afin de mieux répondre à ses besoins.</p>	<p>Prévu(e): 150 personnes soutenues. Obtenue(s): 89 personnes soutenues. Évaluation complète de 139 personnes afin de déterminer leurs besoins en vue de leur éventuelle inclusion dans le projet. 25 personnes ont participé à des événements de soutien sociolinguistique. 45 personnes ont participé à des cours d'alphabétisation (40 % des participants ont suivi la moitié des cours). Établissement d'un plan de développement personnel pour 44 personnes. Orientations et aide à la scolarisation ou à l'emploi. Soutien psychologique par l'intermédiaire du réseau dans la région. Médiation et soutien sociolinguistiques liés à la santé et à l'éducation des enfants. Conseils en matière d'hébergement. Les activités de mise en réseau consistaient notamment à: cartographier, conjointement avec une agence pour l'emploi, les possibilités d'emploi en fonction du lieu de résidence; collaborer avec des associations pour trouver des possibilités d'emploi dans différents secteurs.</p>

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Italie	Projet n° 2	Du 5.7.2022 au 31.12.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	220 033	<p>Le projet ciblait les enfants atteints d'un cancer et les membres de leur famille les accompagnant qui bénéficiaient d'une protection temporaire. Il visait à réduire les risques d'exclusion sociale et de précarité culturelle par des activités d'inclusion et de participation active et sous l'angle de l'égalité de genre.</p> <p>Le projet visait également à découvrir de nouvelles formes de collaboration entre les secteurs public et privé ainsi que de nouvelles façons de fournir des services aux personnes soutenues, notamment en ce qui concerne les aspects liés à la santé, à la psychologie et au genre.</p>	<p>Prévu(e): 40 personnes soutenues.</p> <p>Obtenue(s): 78 personnes soutenues.</p> <p>180 heures de cours d'alphabétisation pour un total de 42 personnes.</p> <p>360 heures de cours de langue italienne pour un total de 36 personnes, dont 6 ont obtenu une certification de niveau A2.</p> <p>Établissement de 26 plans de développement personnel et élaboration de 23 CV.</p> <p>15 familles ont bénéficié d'un soutien psychologique.</p> <p>29 personnes ont bénéficié de cours d'autonomisation pour les femmes et de médiation culturelle.</p> <p>66 heures de conseils en matière d'hébergement.</p> <p>210 heures d'activités éducatives à travers la musique pour les enfants.</p> <p>Les activités de mise en réseau consistaient, entre autres, en une coopération étroite avec les services publics afin d'aider les destinataires à accéder au système de services sociaux.</p>

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Italie	Projet n° 3	Du 5.8.2022 au 31.12.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	285 310	<p>Le projet ciblait les personnes bénéficiant d'une protection temporaire, en particulier les femmes. Il visait à faciliter l'inclusion sociale et professionnelle en favorisant l'autonomisation individuelle et en garantissant un soutien psychologique.</p> <p>Le projet visait également à créer des réseaux et à partager des expériences avec les parties prenantes afin de définir des pratiques d'accueil pour cette population spécifique.</p>	<p>Prévu(e): 150 personnes soutenues.</p> <p>Obtenue(s): 92 personnes soutenues.</p> <p>40 personnes ont participé à des cours d'alphabétisation.</p> <p>26 personnes ont bénéficié d'un soutien psychologique.</p> <p>40 personnes ont bénéficié d'une orientation professionnelle ou d'une formation.</p> <p>Trois cours destinés à faciliter l'intégration sur le marché du travail. D'une durée totale de 200 heures, ces cours étaient consacrés à la restauration, à la confection et à la pâtisserie.</p> <p>Les activités de mise en réseau consistaient, notamment, en la publication d'un vade-mecum sur l'orientation professionnelle et la formation.</p>

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Italie	Projet n° 4	Du 28.6.2023 au 13.7.2023	Non concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	6 130	<p>Cours de rattrapage, cours de langue, activités périscolaires.</p> <p>Le projet comportait trois modules. Deux modules étaient consacrés au sport, à la motricité et à l'apprentissage par le jeu, le troisième, à l'expression artistique. Le projet visait à améliorer le niveau de socialisation et le respect des autres ainsi qu'à réduire le stress et l'anxiété.</p> <p>Le projet ciblait les élèves inscrits à l'école et n'était pas uniquement destiné aux réfugiés.</p>	<p>Prévu(e)s: trois modules de 30 heures (90 heures en tout) et un total de 50 participants.</p> <p>Obtenue(s): un module de 30 heures et un total de 17 étudiants, dont huit Ukrainiens.</p> <p>Tous les participants ont assisté à 75 % au moins de l'ensemble des modules auxquels ils étaient inscrits.</p>
Italie	Projet n° 5	Du 12.9.2023 au 21.9.2023	Non concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	6 491	<p>Le projet consistait en un module visant à développer les compétences d'ordre linguistique et de communication en italien et à acquérir des stratégies d'apprentissage.</p> <p>Le projet ciblait les élèves inscrits à l'école et n'était pas uniquement destiné aux réfugiés.</p>	<p>Prévu(e)s: un module de 30 heures et un total de 18 participants.</p> <p>Obtenue(s): un module de 30 heures et un total de 19 participants, dont sept Ukrainiens.</p> <p>Tous les participants ont assisté à 75 % au moins du module.</p>

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Italie	Projet n° 6	Du 12.5.2023 au 31.8.2023	Non concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	84 380	<p>Le projet se composait de 15 modules ciblés sur les différents aspects de l'intégration, à savoir:</p> <ul style="list-style-type: none"> — trois modules de langue italienne; — deux modules sur la socialisation et l'apprentissage par le sport; — deux modules visant à développer des compétences liées à des formations professionnelles spécifiques telles que la cuisine, l'artisanat et le commerce; — huit modules sur le développement de compétences clés pour l'apprentissage tout au long de la vie, telles que la citoyenneté active, la sensibilité culturelle et l'expression artistique, ainsi que de compétences scientifiques et technologiques. <p>Le projet ciblait les élèves (de plus de 16 ans) inscrits à l'école et n'était pas uniquement destiné aux réfugiés.</p>	<p>Prévu(e)s: 15 modules de 30 heures chacun (450 heures en tout) et un total de 252 participants.</p> <p>Obtenue(s): 15 modules (450 heures en tout) et un total de 339 participants, dont 57 Ukrainiens.</p> <p>Globalement, près de 77 % des participants ont assisté à 75 % au moins de l'ensemble des modules auxquels ils étaient inscrits.</p>

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Italie	Projet n° 7	Du 14.6.2023 au 21.9.2023	Non concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	54 090	<p>Le projet se composait de 12 modules ciblés sur les différents aspects de l'intégration, à savoir:</p> <ul style="list-style-type: none"> — trois modules de langue italienne; — deux modules sur la santé et le bien-être; — trois modules sur l'orientation professionnelle et l'accès aux services; — quatre modules sur la citoyenneté active et l'intégration. <p>Le projet ciblait les élèves (de plus de 16 ans) inscrits à l'école et n'était pas uniquement destiné aux réfugiés.</p>	<p>Prévu(e)s: 12 modules de 30 heures chacun (360 heures en tout) et un total de 180 participants.</p> <p>Obtenue(s): dix modules (300 heures en tout) et un total de 216 participants, dont 73 Ukrainiens.</p> <p>Globalement, près de 68 % des participants ont assisté à 75 % au moins de l'ensemble des modules auxquels ils étaient inscrits.</p>
Pologne	Projet n° 1	Du 1.10.2022 au 31.10.2023	Non concurrentielle	Le projet ne ciblait pas spécifiquement les personnes fuyant l'Ukraine.	2 735 635	<p>Mesures d'activation du marché du travail, ainsi qu'enseignement et formation professionnels.</p> <p>Le projet visait à aider 1 500 jeunes âgés de 15 à 20 ans à acquérir les qualifications ou les compétences pertinentes pour le marché du travail, quelle que soit leur nationalité.</p>	<p>Prévu(e)s:</p> <p>1 500 personnes âgées de 15 à 20 ans (671 femmes et 829 hommes).</p> <p>Obtenue(s):</p> <p>1 455 personnes (659 femmes et 796 hommes).</p>

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Pologne	Projet n° 2	Du 1.1.2019 au 31.12.2023	Non concurrentielle	Le projet ne ciblait pas spécifiquement les personnes fuyant l'Ukraine.	2 420 934 (montant du projet augmenté dans le cadre de CARE)	Améliorer l'accessibilité des installations médicales afin de les adapter aux besoins des patients ayant des besoins spécifiques, y compris les personnes handicapées et les personnes âgées, quelle que soit leur nationalité.	Cinq hôpitaux supplémentaires (prévus et obtenus)
Pologne	Projet n° 3	Du 1.6.2022 au 31.12.2022	Non concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	215 330	Cours de langue polonaise aux niveaux B1 et B2 pour les enseignants ukrainiens, combinés à une formation portant sur l'organisation et l'administration du système éducatif polonais. Des services d'hébergement, de restauration et de garde d'enfants pour les enfants des participants lors de la partie du cours en présentiel ont également été fournis.	Prévu(e)s: formation hybride (390 heures au total) pour 140 participants. Obtenue(s): Formation de 390 heures, dont 374 en ligne 133 participants au projet (124 femmes et 9 hommes), dont 21 enfants — 101 personnes ont suivi le cours intensif de polonais destiné aux enseignants; 20 participants ont également suivi à un cours avancé d'apprentissage en ligne — 88 personnes ont bénéficié de consultations par l'intermédiaire du réseau de soutien

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Pologne	Projet n° 4	Du 1.9.2022 au 31.10.2023	Non concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	6 082 192	<p>81 subventions, dont 63 destinées à des ONG et 18 à des collectivités locales, attribuées dans le cadre du projet pour:</p> <ul style="list-style-type: none"> — l'organisation d'activités visant à l'intégration sociale des migrants dans la communauté locale, y compris le soutien lié aux activités de la vie quotidienne et aux soins, l'accueil de jour pour les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées, les formations professionnelles et linguistiques, la traduction, l'orientation professionnelle ainsi que l'assistance juridique et psychologique; — la formation des salariés et des bénévoles des bénéficiaires de subventions travaillant avec des réfugiés. 	<p>Prévu(e)s:</p> <ul style="list-style-type: none"> — apporter un soutien à 1 850 citoyens ukrainiens (1 610 femmes et 240 hommes), dont 160 enfants (80 filles et 80 garçons); — former 50 salariés et bénévoles qui aident les Ukrainiens arrivés en Poméranie après le 24 février 2022 en raison de la guerre. <p>Obtenue(s):</p> <ul style="list-style-type: none"> — 3 417 participants (2 508 femmes et 909 hommes), dont 1 447 enfants (790 filles et 657 garçons); — former 202 salariés et bénévoles (165 femmes et 37 hommes). <p>81 % des personnes handicapées (136 femmes et 90 hommes) ont rempli l'indicateur d'efficacité sociale. Tous les bénéficiaires de subventions ont rempli l'indicateur d'efficacité sociale prévu pour les personnes handicapées et les personnes exposées au risque d'exclusion sociale, à savoir au moins 34 %.</p>

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Pologne	Projet n° 4 – Subvention n° 1	Du 1.9.2022 au 28.2.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	59 132	<p>Pour les Ukrainiens: assistance psychologique, conseils juridiques, ateliers (enseignement et entrepreneuriat), excursions.</p> <p>Pour les bénévoles: ateliers sur le travail dans un environnement multiculturel.</p>	<p>Prévu(e)s: 30 Ukrainiens et 20 bénévoles.</p> <p>Obtenue(s):</p> <ul style="list-style-type: none"> — 30 participants ukrainiens bénéficiant d'une protection temporaire (28 femmes et 2 hommes); — 20 bénévoles formés (12 femmes et 8 hommes). <p>Indicateur d'efficacité sociale: 100 %.</p> <p>Selon l'enquête complétée par les participants à l'issue des activités subventionnées, le projet a permis d'améliorer leur situation. Deux participants ont connu une amélioration significative de leur état de santé. Six d'entre eux ont occupé un emploi au cours du projet ou ont créé leur propre PME grâce à leur participation au projet.</p>
Pologne	Projet n° 4 – Subvention n° 2	Du 1.12.2022 au 31.5.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	66 025	Assistance psychologique, conseils juridiques, ateliers (enseignement, culture kachoube et yoga), formations professionnelles, cours de langue polonaise, orientation professionnelle, colis de produits alimentaires et hygiéniques pour chaque participant à la fin du projet.	<p>Prévu(e)s:</p> <p>30 participants.</p> <p>Obtenue(s):</p> <p>30 participants ukrainiens bénéficiant d'une protection temporaire: 24 femmes (dont 2 handicapées) et 6 hommes.</p> <p>Indicateur d'efficacité sociale: 100 % pour tous les participants.</p>

État membre	Projet / Subvention	Période de mise en œuvre	Procédure de sélection	Type de projet	Montant en euros	Description	Réalisations/Résultats
Pologne	Projet n° 4 – Subvention n° 3	Du 1.9.2022 au 31.8.2023	Concurrentielle	Soutien général à l'intégration à long terme dans le pays d'accueil	219 751	<p>Pour les Ukrainiens: excursions, activités d'intégration, centres de loisirs pour enfants, heures de cours supplémentaires pour les enfants, ateliers, bénévolat, activités sociales, cours de langue polonaise.</p> <p>Pour les salariés et les bénévoles: formation.</p>	<p>Prévu(e):</p> <p>154 participants.</p> <p>10 salariés et bénévoles.</p> <p>Obtenue(s):</p> <p>154 participants ukrainiens bénéficiant d'une protection temporaire: 114 femmes et 40 hommes, dont 71 enfants (48 filles et 23 garçons);</p> <p>10 salariés et bénévoles formés (neuf femmes et un homme).</p> <p>Indicateur d'efficacité sociale: 88 % pour les personnes handicapées et 92 % pour les autres participants.</p>

Annexe III – Informations détaillées sur notre enquête

Notre enquête était divisée en six parties.

- a) Informations générales: cette section concernait les informations sur les autorités de gestion, leurs États membres d'origine, les programmes et les fonds de la politique de cohésion gérés.
- b) Recours aux mesures relevant de CARE pour la période de programmation 2014-2020: nous avons posé des questions concernant les fonds nationaux ou ceux de la politique de cohésion de l'UE alloués aux réfugiés, les mesures relevant de CARE utilisées, les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été utilisées le cas échéant, l'utilité des différentes mesures relevant de CARE, les types d'actions en faveur des réfugiés financées et les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de CARE. Cette section comprenait des questions à choix multiple, pour lesquelles les répondants pouvaient choisir plus d'une réponse.
- c) Recours aux mesures relevant de CARE pour la période de programmation 2021-2027: cette section comportait des questions sur les financements prévus pour soutenir l'intégration des ressortissants de pays tiers et en particulier des réfugiés, les mesures relevant de CARE utilisées, les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été utilisées le cas échéant, les autres mesures de flexibilité susceptibles d'être utiles pour soutenir l'intégration des ressortissants de pays tiers et en particulier des réfugiés. Cette section comprenait des questions à choix multiple, pour lesquelles les répondants pouvaient choisir plus d'une réponse.
- d) Enseignements tirés: nous avons demandé aux autorités de gestion si elles avaient tiré parti de leur expérience de crises migratoires antérieures ou en matière d'intégration de ressortissants de pays tiers pendant la crise ukrainienne et pour les fonds des deux périodes de programmation, et si elles avaient partagé leur expérience antérieure avec d'autres États membres ou autorités de gestion.
- e) Rôle de la Commission: les autorités de gestion ont été invitées à indiquer dans quelle mesure le soutien apporté par la Commission à la mise en œuvre de CARE avait été utile.
- f) Autres observations: dans cette section, les répondants ont pu faire part d'éventuelles observations supplémentaires concernant l'utilisation des fonds de la politique de cohésion pour soutenir les réfugiés et les mesures relevant de CARE.

Annexe IV – Utilisation et incidence financière des mesures relevant de CARE

 Liquidité	<p>Taux de cofinancement de 100 % pour les demandes de paiement présentées entre le 1^{er} juillet 2021 et le 30 juin 2022</p>	<p>D'après les données de la Commission, environ 40 % des programmes de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 ont appliqué un taux de cofinancement de 100 % et ont demandé, en plus du cofinancement normal, 6,7 milliards d'euros de fonds de l'UE supplémentaires. Cinq des huit programmes que nous avons audités ont eu recours à cette mesure. De même, 37 % des répondants à notre enquête ont indiqué avoir eu recours à la mesure.</p>
	<p>Augmentation du taux de préfinancement initial provenant de la dotation au titre de REACT-EU pour 2021</p>	<p>En avril 2022, les États membres ont bénéficié d'une augmentation correspondant à environ 3,5 milliards d'euros du taux de préfinancement initial provenant de la dotation au titre de REACT-EU pour 2021.</p>
	<p>Augmentation du taux de préfinancement provenant de la dotation pour la période 2021-2027 versée en 2022 et 2023</p>	<p>Les programmes du FEDER, du FC et du FSE+ pour la période 2021-2027 ont bénéficié d'un préfinancement supplémentaire de 0,5 % en 2022 et en 2023, représentant quelque 3,5 milliards d'euros.</p>
	<p>Taux de cofinancement pouvant aller jusqu'à 100 % pour un axe prioritaire spécifique établi pour favoriser l'intégration socio-économique des ressortissants de pays tiers, y compris lorsque les axes résultent de l'utilisation de financements croisés au titre de CARE</p>	<p>Sur les 24 programmes ayant établi un axe prioritaire spécifique, dix ont bénéficié d'un taux de cofinancement pouvant aller jusqu'à 100 %. Neuf autres programmes ont bénéficié d'un taux de cofinancement de 100 % en rapport avec le financement REACT-EU.</p> <p>Sur les huit programmes que nous avons audités, quatre ont établi un axe prioritaire spécifique. Trois d'entre eux ont bénéficié d'un taux de cofinancement de 100 % étant donné qu'ils utilisaient des financements au titre de REACT-EU alors que le dernier a choisi de ne pas appliquer un taux de cofinancement plus élevé. Parmi les répondants à notre enquête, 11 % ont indiqué avoir eu recours à la mesure.</p>
 Éligibilité	<p>Éligibilité rétroactive des dépenses et des projets jusqu'au 24 février 2022</p>	<p>La Commission ne dispose d'aucune donnée à ce sujet, car les autorités de gestion ne sont pas tenues de lui en communiquer. Quatre des huit programmes et six des 18 projets que nous avons audités ont utilisé cette mesure. Parmi les répondants à notre enquête, 15 % ont indiqué avoir recouru à l'éligibilité rétrospective concernant les dépenses et 13 %, concernant les projets.</p>

Flexibilité	<p>Financements croisés au titre de CARE entre le FEDER, le FSE et le FC</p>	<p>D'après les données de la Commission, 11 programmes ont utilisé des fonds du FEDER pour financer des opérations de type FSE, ou inversement. Environ 403,4 millions d'euros ont été alloués au titre du FEDER pour financer des opérations de type FSE dans le cadre de dix programmes, et quelque 2,3 millions d'euros l'ont été au titre du FSE pour financer des opérations de type FEDER dans le cadre d'un programme. La Commission a indiqué que le FC n'a pas été utilisé en vue d'un financement croisé.</p> <p>La flexibilité en matière de financement croisé a été utilisée dans un des huit programmes que nous avons audités. Parmi les répondants à notre enquête, 6 % ont indiqué avoir eu recours à cette flexibilité.</p>
	<p>Simplification du transfert des dotations financières entre objectifs thématiques</p>	<p>La Commission est informée par les autorités de gestion, mais n'agrège aucune donnée à ce sujet. Parmi les répondants à notre enquête, 8 % ont indiqué avoir eu recours à cette flexibilité.</p>
	<p>Simplification des opérations de financement effectuées en dehors de la zone couverte par le programme</p>	<p>La Commission ne dispose d'aucune donnée à ce sujet, car les autorités de gestion ne sont pas tenues de lui en communiquer. Parmi les répondants à notre enquête, 2 % ont indiqué avoir eu recours à cette flexibilité.</p>
	<p>Accroissement de 10 % à 15 % de la flexibilité entre les axes prioritaires à la clôture</p>	<p>La mesure dans laquelle cette flexibilité est appliquée sera connue à la clôture. Parmi les répondants à notre enquête, 25 % ont indiqué avoir l'intention de recourir à cette flexibilité.</p>
	<p>Seuil abaissé pour les projets échelonnés au cours de la période 2021-2027</p>	<p>Selon la Commission, les États membres sont tenus d'énumérer les projets échelonnés dans leur rapport final de mise en œuvre présenté en même temps que les autres documents de clôture. Par conséquent, la Commission pourrait, à la clôture, être en mesure de déterminer le nombre de projets échelonnés et leur valeur financière.</p>
Simplification	<p>Coût unitaire lié aux besoins essentiels et à l'assistance aux personnes qui bénéficient d'une protection temporaire</p>	<p>Les données de la Commission ne sont pas exhaustives. Un coût unitaire a été appliqué dans un des huit programmes que nous avons audités. Parmi les répondants à notre enquête, 7 % ont indiqué avoir eu recours à la mesure.</p>
	<p>Procédure simplifiée de modification des programmes pour les transferts entre objectifs thématiques d'un même axe prioritaire et taux de cofinancement de 100 %</p>	<p>Les programmes ayant appliqué un taux de cofinancement de 100 % et/ou dans le cadre desquels des dotations financières ont été transférées entre différents objectifs thématiques n'étaient pas tenus d'appliquer l'intégralité de la procédure de modification du programme. Il suffisait de notifier la modification à la Commission après approbation par le comité de suivi. Parmi les répondants à notre enquête, 18 % ont indiqué avoir eu recours à la mesure.</p>
	<p>Obligations allégées en matière de suivi du FSE</p>	<p>Tous les programmes qui ont eu recours à des financements croisés et/ou qui ont établi un axe prioritaire spécifique soutenu par le FSE pour répondre aux défis migratoires bénéficient d'obligations allégées en matière d'établissement de rapports sur les indicateurs du FSE.</p>

Source: Cour des comptes européenne.

Sigles, acronymes et abréviations

CARE: action de cohésion pour les réfugiés en Europe

Eurostat: Office statistique de l'Union européenne

FAMI: Fonds «Asile, migration et intégration»

FAST-CARE: assistance flexible aux territoires

FC: Fonds de cohésion

FEAD: Fonds européen d'aide aux plus démunis

FEDER: Fonds européen de développement régional

FSE: Fonds social européen

FSE+: Fonds social européen plus

ONG: organisation non gouvernementale

REACT-EU: soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe

RPDC: règlement portant dispositions communes

Glossaire

Action de cohésion pour les réfugiés en Europe: mécanisme permettant de réaffecter rapidement des fonds afin que les États membres et les régions puissent fournir une aide d'urgence aux personnes fuyant la guerre en Ukraine.

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

Axe prioritaire: composant clé d'un programme opérationnel, comportant une ou plusieurs priorités d'investissement. Dans le cadre des règlements CARE, les États membres pouvaient recourir au financement croisé prévu à ce titre au sein d'un axe prioritaire consacré aux opérations visant à répondre aux défis migratoires résultant de l'agression militaire menée par la Russie, et octroyer un cofinancement pouvant aller jusqu'à 100 % à des axes prioritaires distincts établis pour soutenir des opérations en faveur de l'intégration socio-économique des ressortissants de pays tiers.

Cadre financier pluriannuel: programme de dépenses de l'UE établissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs stratégiques) ainsi que les plafonds de dépenses. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE. Le cadre financier pluriannuel actuel couvre la période 2021-2027, tandis que le précédent concernait la période 2014-2020.

Comité de suivi: organisme composé de représentants des autorités des États membres et de la Commission (celle-ci ayant le rôle d'observateur), qui supervise la mise en œuvre d'un programme opérationnel.

Financement croisé: mode de financement de l'UE qui consiste à utiliser des ressources du Fonds européen de développement régional pour financer des opérations relevant généralement du champ d'application du Fonds social européen, ou inversement.

Fonds «Asile, migration et intégration»: Fonds de l'UE visant à contribuer à l'élaboration d'une politique commune des États membres en matière d'asile et de migration, y compris des mesures d'amélioration de la gestion des migrations.

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 de la politique de cohésion: Fonds de l'UE destinés à soutenir la cohésion économique, sociale et territoriale partout dans l'UE. Durant la période 2014-2020, il en existait trois, à savoir le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion. Pour la période 2021-2027, ces Fonds sont au nombre de quatre, c'est-à-dire: le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen plus, le Fonds de cohésion et le Fonds pour une transition juste.

Fonds européen d'aide aux plus démunis: Fonds de l'UE destiné à soutenir les actions des États membres visant à apporter une aide alimentaire et une assistance matérielle de base aux personnes les plus démunies de la société.

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.

Instrument Frontières extérieures et visas du Fonds pour la sécurité intérieure: instrument qui contribue à assurer un niveau de sécurité élevé dans l'Union tout en facilitant les voyages effectués de façon légitime.

Opération: projet, contrat ou action qui fait partie d'un programme opérationnel et contribue à ses objectifs.

Période de programmation: période dans le cadre de laquelle un programme de dépenses de l'UE est planifié et exécuté.

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.

Préfinancement: avance de trésorerie destinée à financer des activités déterminées pendant une période donnée.

Programme opérationnel: cadre pour la mise en œuvre des projets de cohésion financés par l'UE pour une période donnée, qui tient compte des priorités et des objectifs fixés dans les accords de partenariat conclus entre la Commission et les différents États membres.

Projet échelonné: projet mis en œuvre sur deux périodes de programmation au lieu d'une seule afin d'atténuer le risque de non-achèvement.

Protection temporaire: droit de séjourner, de travailler et d'accéder aux services de base dans un État membre de l'UE, accordé pour une durée limitée aux personnes déplacées qui ne peuvent retourner dans leur pays tiers d'origine.

REACT-EU: programme relevant de NextGenerationEU et permettant d'allouer des fonds supplémentaires aux programmes existants de la politique de cohésion afin de soutenir la sortie de crise tout en promouvant la transition écologique et numérique.

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.

Soutien rétrospectif: octroi d'un financement de l'UE pour une opération qui était déjà achevée avant la présentation formelle de la demande de financement ou pour laquelle des dépenses ont déjà été supportées.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-05>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-05>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé 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'audit a été effectué sous la responsabilité de George-Marius Hyzler, Membre de la Cour, assisté de Romuald Kayibanda, chef de cabinet; Annette Farrugia, attachée de cabinet; Nikola Soukmandjiev, assistant de cabinet; Gediminas Macys, manager principal; Annekatrin Langer et Agnieszka Plebanowicz, cheffes de mission; Anna Fiteni, Margit Astelbauer, Plamen Petrov et Rene Reiterer, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Zoe Amador Martínez et Thomas Everett. La conception graphique a été assurée par Alexandra Damir-Binzaru.



De gauche à droite: Gediminas Macys, Annette Farrugia, Romuald Kayibanda, George-Marius Hyzler, Nikola Soukmandjiev, Agnieszka Plebanowicz, Rene Reiterer et Plamen Petrov.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-4617-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/0134610	QJ-01-25-014-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4618-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/4237735	QJ-01-25-014-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, [rapport spécial 05/2025](#) intitulé «Action de cohésion pour les réfugiés en Europe – Une flexibilité accrue, mais l’insuffisance des données compliquera l’évaluation de son efficacité à l’avenir», Office des publications de l’Union européenne, 2025.

Pour répondre aux défis migratoires résultant de la guerre en Ukraine, l'UE a progressivement adapté les règles de sa politique de cohésion, par l'adoption de l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE). Nous avons examiné si les États membres avaient utilisé CARE et les fonds de la politique de cohésion disponibles afin de répondre aux besoins des réfugiés. Nous avons conclu que CARE avait aidé les États membres à utiliser les fonds de la politique de cohésion disponibles pour faire face à la crise. Toutefois, nous avons constaté que le suivi des fonds de la politique de cohésion ne couvre pas l'intégralité du soutien et de l'utilisation de CARE. Si la Commission élabore des propositions de nouvelles mesures ou modifications liées à une crise, nous lui recommandons de veiller à ce qu'il existe un système de suivi approprié comportant les données nécessaires pour en évaluer l'efficacité.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors