COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

FR

2019

La performance dans le domaine de la cohésion

Document d'information

Juin 2019

Table des matières

	Points
Synthèse	I-XVIII
Introduction	01-07
La performance au niveau de l'UE	01-02
Cohésion	03
Objectif et approche du document d'information	04-07
L'orientation sur la performance dans le domaine de la cohésion	08-124
Évolutions du cadre législatif sur le plan de la gestion de la performance	08-11
Principes directeurs	12-124
1 – Principes relatifs à la planification stratégique	13-29
2 – Principes relatifs à la programmation	30-56
3 – Principes relatifs à la mise en œuvre	57-78
4 – Principes relatifs au suivi et à l'établissement de rapports	79-104
5 – Principe relatif à l'évaluation	105-113
6 – Principe transversal	114-124
Observations finales	125-129
Annexe	
Annexe I Évolution de l'orientation sur la performance dans la législation régissant la politique de cohésion	
Notes	
Équipe de la Cour des comptes européenne	

Synthèse

I La politique de cohésion de l'UE vise à réduire les disparités entre les régions de l'Union afin de parvenir à un développement économique, social et territorial équilibré. Quelque 350 milliards d'euros, soit un tiers environ du budget de l'UE pour 2014-2020, sont consacrés à cette politique.

II Historiquement, l'Union a toujours essayé de faire en sorte que les dépenses de son budget respectent les règles applicables. Ces dernières années toutefois, elle a cherché à accroître l'orientation sur la performance, de manière à ce que ses fonds se traduisent par des changements positifs pour les citoyens. Conformément à la responsabilité qui nous incombe aux termes du traité d'informer sur la bonne gestion financière, nous avons largement contribué à cette évolution.

III Le débat actuel relatif à l'orientation sur la performance dans le domaine de la politique de cohésion concerne de nombreuses parties prenantes, qui ont des visions différentes – et parfois contradictoires – de ce qu'il faut entendre par «orientation sur la performance» et de la manière de la concrétiser. Le présent document d'information constitue une précieuse source d'information pour tous les acteurs chargés de résoudre les difficiles problèmes politiques et pratiques posés par l'amélioration de l'orientation sur la performance pour les périodes de programmation actuelle et futures.

IV Le document d'information présente notre point de vue à propos de l'évolution de l'orientation sur la performance, depuis la période de programmation précédente jusqu'aux propositions de la Commission pour 2021-2027. Nous examinons à la fois le cadre législatif et sa mise en œuvre au niveau de la Commission et des États membres. Notre travail s'articule autour de 14 principes directeurs (PD), que nous considérons comme essentiels pour garantir des dépenses de l'UE axées sur la performance. Ces principes couvrent l'intégralité du cycle de gestion de la politique, de la planification stratégique à l'établissement de rapports et à l'évaluation en passant par la mise en œuvre.

V Sur la base de nos multiples travaux d'audit consacrés à la performance dans le domaine de la cohésion (69 rapports) et complétés par des examens provenant d'autres sources, nous avons évalué dans quelle mesure ces différents principes avaient été bien appliqués au cours des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 et, partant de l'hypothèse que les propositions de la Commission pour la prochaine période seront mises en œuvre, avec quelle probabilité ils seront appliqués

lors de la période de programmation 2021-2027. En ce qui concerne les éléments dont la mise en œuvre n'est pas encore effective – ceux de la future période de programmation ainsi que certains de la période en cours –, notre évaluation s'appuie sur la conception des systèmes en place.

VI Nous avons constaté que, pendant les périodes de programmation concernées, la Commission avait pris des initiatives pour intégrer des caractéristiques de conception essentielles à un système efficace de gestion de la performance, tant dans le cadre législatif financier général que dans la législation spécifiquement axée sur la cohésion. Ces caractéristiques définissent entre autres ce qu'est une bonne performance ainsi que les conditions nécessaires pour l'obtenir, mais aussi la manière de la mesurer, d'en rendre compte et de l'évaluer. La période 2014-2020 en particulier a été marquée par des changements notables.

VII Ces améliorations apportées au cadre législatif n'ont toutefois pas toujours été suivies d'une mise en œuvre efficace sur le terrain. Par ailleurs, l'un des objectifs de la législation proposée pour 2021-2027 est la simplification des dispositions. C'est là, en principe, une ambition que nous partageons. Cela étant, le risque existe, à nos yeux, que dans cette recherche d'une simplification, les propositions de la Commission réduisent l'accent mis sur la performance.

VIII Notre évaluation de chacun des 14 principes directeurs est présentée sous une forme synthétique dans le ***tableau 1*** ci-après. Celui-ci montre que des progrès ont été réalisés en ce qui concerne le renforcement de l'orientation de la politique de cohésion sur la performance, plus précisément au niveau de la programmation. Cependant, il subsiste un certain nombre de domaines dans lesquels la situation est perfectible: la planification stratégique, la mise en œuvre de la politique, la production et l'utilisation d'informations sur la performance lors des phases de suivi/d'établissement de rapports et d'évaluation, ainsi que la garantie de durabilité. Dans l'ensemble, nous avons constaté que les incitations financières en faveur d'une bonne performance étaient insuffisantes.

Tableau 1 – Évaluation des principes directeurs par période de programmation

Périodes de programmation	Point(s)	2007-2013	2014-2020	2021-2027
1. Principes relatifs à la planification stratégique				
1. L'UE a défini une vision claire et cohérente de ce qu'elle entend atteindre avec les fonds relevant de la politique de cohésion, vision qui doit susciter l'adhésion et pouvoir être concrétisée.	***14*** à ***23***			
2. L'affectation des fonds aux États membres tient compte des besoins recensés et s'appuie sur des informations relatives à la performance.	***24*** à ***29***			
2. Principes relatifs à la programmation				
3. Une logique d'intervention claire existe.	***31*** à ***38***			
4. Le financement est bien ciblé.	***39***			
5. Un cadre de mesure de la performance simple et cohérent est en place.	***40*** à ***49***			
6. Des mécanismes d'incitation à la performance sont en place.	***50*** à ***56***			
3. Principes relatifs à la mise en œuvre				
7. Les États membres dépensent leurs fonds relevant de la politique de cohésion en temps opportun.	***58*** à ***64***			
8. La sélection et la mise en œuvre des projets procèdent d'une approche axée sur la performance.	***65*** à ***71***			
9. Les révisions des programmes reposent sur des considérations de performance incluant les résultats.	***72*** à ***78***			
4. Principes relatifs au suivi et à l'établissement de rapports				
10. Les systèmes de suivi garantissent des données sur la performance de bonne qualité et disponibles en temps utile.	***80*** à ***90***			

11. Il existe une obligation claire de rendre compte de la performance.	***91*** à ***98***			
12. Les informations sur la performance servent à prendre des mesures correctrices et à soutenir la planification stratégique.	***99*** à ***104***			
5. Principe relatif à l'évaluation				
13. Les évaluations effectuées au niveau des programmes et de la politique sont utilisées lors de la prise de décision.	***106*** à ***113***			
6. Principe transversal				
14. La notion de durabilité est intégrée dans le cycle afin de garantir l'efficacité à plus long terme des interventions publiques.	***114*** à ***124***			

Remarque: La Commission ne partage pas l'avis de la Cour concernant certains principes directeurs, notamment ceux qui sont numérotés 1 et 9.

Source: Cour des comptes européenne. Rouge: peu de critères sous-jacents sont remplis. Jaune: les critères sous-jacents sont remplis à certains égards. Vert: les critères sous-jacents sont remplis à pratiquement tous égards.

XI Nous avons formulé de nombreuses recommandations sur ces questions dans des rapports antérieurs, en particulier pour les ***PD n°s 1*** et ***9***, qui figurent en rouge pour la période 2021-2027 dans le ***tableau 1***. Nous avons également mis en évidence la nécessité de réduire au minimum les retards tout au long du cycle. Les retards cumulés lors de la mise en œuvre ajoutés au chevauchement des périodes d'éligibilité font que la priorité va à l'utilisation de l'argent plutôt qu'au respect des principes de performance.

Introduction

La performance au niveau de l'UE

01 L'Union européenne (UE) dépense quelque 140 milliards d'euros par an. Ces dernières années, elle a de plus en plus cherché à savoir dans quelle mesure ces dépenses donnaient lieu à des retombées positives, c'est-à-dire à déterminer la performance de l'argent utilisé. Dans la législation européenne, la performance est souvent assimilée à la «bonne gestion financière». Selon le règlement financier, cette notion correspond à une exécution du budget conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité, qui y sont définis comme suit[1]:

- économie: moyens financiers rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix;
- efficience: meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre, les activités entreprises et la réalisation des objectifs;
- efficacité: mesure dans laquelle les objectifs poursuivis sont atteints au moyen des activités entreprises.

02 Le principe d'économie concerne les intrants nécessaires. Quant à l'efficience et à l'efficacité, elles concernent toutes les deux l'utilisation qui est faite de ces intrants et couvrent donc:

- les réalisations: les éléments livrables d'un programme (un aéroport, par exemple);
- les résultats: les effets immédiats du programme pour les destinataires ou les bénéficiaires directs (le nombre de passagers utilisant l'aéroport, par exemple);
- les impacts: les changements à plus long terme attribuables, au moins partiellement, à l'action de l'UE (les avantages économiques tirés de l'aéroport, par exemple, mais d'autres facteurs pourraient également être pertinents, comme les émissions de carbone).

Cohésion

03 Dans le présent document d'information, nous examinons l'orientation sur la performance dans l'un des domaines les plus importants de l'activité de l'UE: la cohésion. Les politiques de cohésion visent à répondre à l'un des principaux objectifs de l'UE, à savoir «promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale entre les États membres»[2]. L'évolution de l'élaboration des priorités et du financement dans le domaine de la cohésion est illustrée au ***tableau 2***. Ce dernier montre:

- que dès le départ, le financement a considérablement augmenté, mais qu'il est plus ou moins constant depuis la période 2007-2013;
- qu'avant la période 2007-2013, il n'y avait aucune stabilité en ce qui concerne les fonds contribuant à la cohésion. Ce n'est plus le cas depuis;
- que depuis la période 2007-2013, les objectifs dans le domaine de la cohésion se sont élargis pour inclure la coopération territoriale (c'est-à-dire transfrontalière) ainsi que les objectifs issus des stratégies à dix ans de l'UE[3];
- qu'en juin 2019, la stratégie appelée à succéder à Europe 2020 et à laquelle les fonds relevant de la cohésion – et d'autres domaines d'action d'ailleurs – doivent contribuer n'était pas encore déterminée.

Tableau 2 – Évolution des priorités et du financement de l'UE dans le domaine de la cohésion

Période de programmation	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Budget (% du budget total)	69 milliards d'écus* (20 %)	168 milliards d'écus* (30 %)	235 milliards d'euros (33 %)	347 milliards d'euros (36 %)	355 milliards d'euros (37 %)	330 milliards d'euros (34 %)
Fonds	FEDER, FSE et FEOGA (section «orientation»)	FEDER, FSE et FEOGA (section «orientation»), IFOP et FC	FEDER, FSE et FEOGA (section «orientation»), IFOP et FC	FEDER, FSE, FC	FEDER, FSE, FC	FEDER, FSE, FC
Prise en considération de la stratégie européenne dans le cadre législatif relatif à la cohésion	-	-	[Lisbonne 2000-2010]**	Lisbonne 2000-2010 Europe 2020	Europe 2020	-
Objectifs d'investissement	**5 objectifs prioritaires:** — encourager le développement et l'ajustement structurel des régions, — lutter contre le déclin industriel, — lutter contre le chômage de longue durée, — faciliter l'intégration professionnelle des jeunes, — réformer la PAC et promouvoir le	**6 objectifs prioritaires:** — encourager le développement et l'ajustement structurel des régions, — lutter contre le déclin industriel, — lutter contre le chômage de longue durée et favoriser l'intégration professionnelle des jeunes, — favoriser l'adaptation des	**3 objectifs prioritaires:** — encourager le développement et l'ajustement structurel des régions, — soutenir la conversion des zones confrontées à des difficultés structurelles, — moderniser les systèmes d'éducation, de	**3 objectifs prioritaires:** — soutenir la croissance et l'emploi dans les régions les moins développées, — soutenir la compétitivité dans toutes les autres régions de l'UE, — favoriser la coopération transfrontalière.	**11 objectifs thématiques:** — encourager la recherche et l'innovation, — soutenir les technologies de l'information et des communications (TIC), — soutenir la compétitivité des PME, — favoriser une économie à faible intensité de carbone, — soutenir l'adaptation au changement	**5 objectifs stratégiques:** — favoriser une transformation innovante et intelligente de l'économie, — œuvrer pour une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone, — soutenir la mobilité et les TIC, — développer le socle des droits sociaux: de l'UE,

Période de programmation	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
	développement rural.	travailleurs aux mutations industrielles, — promouvoir le développement rural, — soutenir les régions à très faible densité de population.	formation et d'emploi.		climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques, — favoriser la protection de l'environnement et l'utilisation efficace des ressources, — soutenir le transport durable, — promouvoir l'emploi et soutenir la soutenir la mobilité de la main-d'œuvre, — favoriser l'inclusion sociale, — soutenir l'éducation et la formation, — renforcer les capacités institutionnelles.	— soutenir le développement durable des zones urbaines, rurales et côtières ainsi que les initiatives locales.

* L'unité monétaire européenne, ou écu, était un panier de devises d'États membres de la Communauté européenne. Elle était utilisée comme unité de compte jusqu'à son remplacement à parité par l'euro le 1er janvier 1999.

** La stratégie de Lisbonne a pris effet plus ou moins au même moment que la période de programmation 2000-2006, mais elle ne transparaissait pas dans le cadre législatif relatif à la cohésion pour cette période.

Source: Sur la base du document Inforegio Panorama n° 26 de la Commission de juin 2008 (pour ce qui est du budget, des Fonds et des objectifs d'investissement concernant les périodes 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 et 2007-2013), des chiffres de la Commission (pour ce qui est du budget des périodes 2014-2020 et 2021-2027) et des travaux d'audit antérieurs de la Cour des comptes européenne.

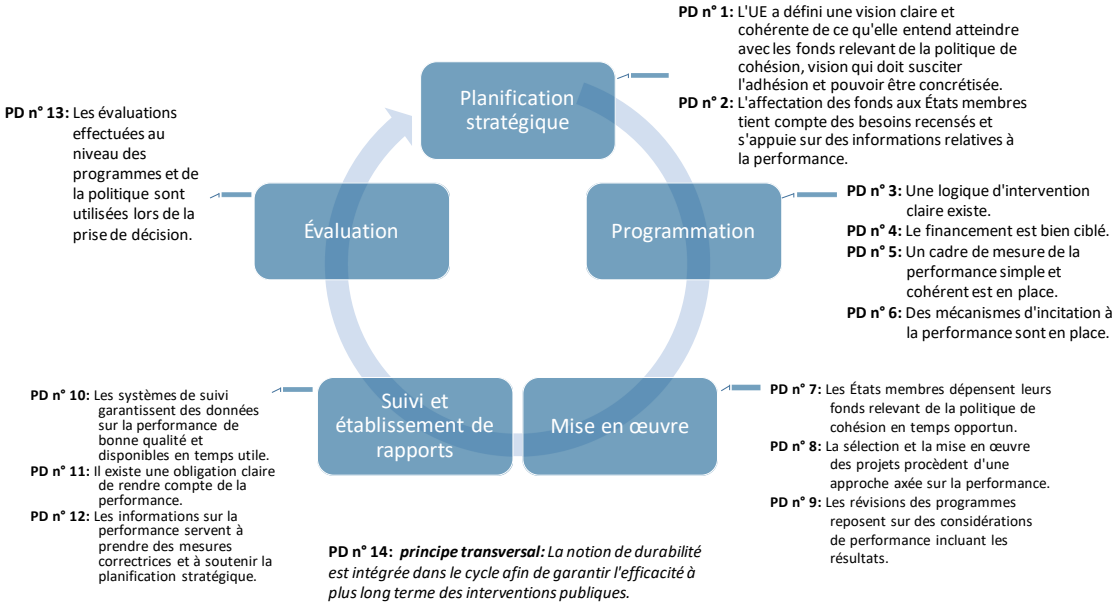
Objectif et approche du document d'information

04 Le présent document d'information n'est pas un rapport d'audit. Fondé essentiellement sur les multiples travaux d'audit que nous avons réalisés au cours des années écoulées, il donne une vue d'ensemble de la mesure dans laquelle la conception et la mise en œuvre de la politique de cohésion ont été axées sur la performance plutôt que sur le respect des règles uniquement. Nous estimons que ce document pourrait être utile à tous les acteurs participant à la planification des dispositifs pour la prochaine période de programmation, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres.

05 Nous commençons par évaluer la manière dont les caractéristiques de conception essentielles ont évolué vers un système efficace de gestion de la performance. À cet égard, nous nous intéressons à la fois au cadre législatif général (et aux autres initiatives de la Commission) et à la réglementation de l'UE spécifique au domaine de la cohésion.

06 Ensuite, nous dressons une liste de 14 principes directeurs (PD) que nous estimons nécessaires à une politique de cohésion axée sur la performance. Ces principes n'ont pas pour vocation de fournir un cadre complet et il se peut qu'ils ne s'appliquent pas tous directement à d'autres domaines d'action de l'UE. Ils reflètent les principaux problèmes que nous avons recensés lors de nos travaux d'audit de la performance. Ils concernent l'ensemble du cycle de gestion de la politique, depuis la planification initiale jusqu'à l'évaluation après réalisation. L'***image 1*** ci-après répartit les principes directeurs en fonction des cinq grandes étapes de gestion (dont de brèves descriptions figurent dans l'analyse des PD plus loin dans le document). L'un de ces principes (garantir la durabilité) est transversal et s'applique donc à plusieurs étapes.

Image 1 – Cycle de mise en œuvre de la politique de cohésion



Source: Cour des comptes européenne.

07 Nous avons élaboré ces principes directeurs en exerçant notre jugement d'auditeurs de terrain expérimentés, et les avons évalués avant tout sur la base des travaux que nous avons réalisés dans ce domaine au cours de la dernière décennie (il s'agit en tout de 69 rapports, accompagnés des réponses de la Commission). Nous avons complété cette analyse par des examens provenant d'autres sources, qu'elles soient internes à l'UE (études du Parlement européen et rapports du service d'audit interne de la Commission, par exemple) ou externes (travaux de l'OCDE, par exemple). Nous examinons dans quelle mesure chaque principe directeur a été appliqué au cours des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 et, sur la base de la proposition de la Commission[4], dans quelle mesure il pourrait l'être pendant la période de programmation 2021-2027. Nous avons débattu du présent document d'information avec la Commission et avons tenu compte de ses commentaires le cas échéant.

L'orientation sur la performance dans le domaine de la cohésion

Évolutions du cadre législatif sur le plan de la gestion de la performance

08 Cette section fournit une vue d'ensemble de haut niveau sur la manière dont l'orientation sur la performance a été conçue dans le cadre législatif. La section suivante est consacrée à l'examen de ce thème par principe directeur, ainsi qu'à l'évaluation de la mesure dans laquelle la Commission et les États membres ont mis en œuvre les dispositions.

09 Les initiatives visant à renforcer l'orientation du budget de l'UE sur la performance se sont multipliées ces dernières années. La ***figure 1*** montre que la Commission a progressivement inclus dans son cadre législatif général (et dans certaines de ses initiatives) les caractéristiques de conception essentielles nécessaires à un système efficace de gestion de la performance, et notamment des définitions de la performance et de la bonne gestion financière, l'utilisation d'objectifs et d'indicateurs solides ainsi qu'une évaluation structurée de ce qui a été réalisé.

Figure 1 – Évolution des caractéristiques de conception essentielles relatives à la performance au niveau de l'UE

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'examen des règlements financiers et d'autres documents de la Commission.

10 Ces évolutions au niveau européen se sont reflétées dans l'orientation sur la performance dans le domaine de la cohésion et ont donné lieu à un élan politique accru au moment d'élaborer la période de programmation 2014-2020. En vue d'atteindre les objectifs et les valeurs cibles définis dans la stratégie Europe 2020, la Commission a souligné, en 2010, la nécessité d'améliorer l'efficacité de la politique de cohésion en mettant l'accent sur les résultats[5]. En conséquence, selon la Commission, la garantie de cette orientation sur les résultats a été la pierre angulaire du processus d'adoption du paquet législatif relatif à la période de programmation 2014-2020[6]. Il s'agit également de l'un des principaux objectifs formulés par la Commission dans ses propositions pour la période 2021-2027. Elle souligne en particulier la nécessité de mieux aligner le financement sur les priorités de l'UE[7].

11 L'***annexe I*** détaille la manière dont la tendance générale de l'UE à une plus grande orientation sur la performance s'est reflétée dans le domaine de la cohésion. Elle illustre la mesure dans laquelle les éléments que nous considérons comme cruciaux pour une utilisation efficace des fonds de l'UE ont été intégrés dans la législation européenne concernant spécifiquement la cohésion. Elle montre qu'un nombre croissant de ces éléments figuraient dans la législation relative à la cohésion jusqu'à la période 2014-2020, mais que certains d'entre eux sont passés à la trappe dans les propositions actuelles pour la période 2021-2027, la Commission essayant de simplifier la politique de cohésion.

Principes directeurs

12 Nous présentons notre évaluation de chacun des 14 principes directeurs pour les trois périodes de programmation concernées en indiquant les principales raisons qui la sous-tendent. Nous fournissons également de plus amples détails sur les critères que nous avons appliqués pour notre évaluation et étayons le tout avec des exemples tirés de nos rapports. Étant donné que le cycle de mise en œuvre est continu, il existe de nombreux liens entre les différents principes directeurs.

1 – Principes relatifs à la planification stratégique

13 Le processus débute par la planification stratégique au niveau de l'UE où la Commission, le Conseil et le Parlement européen déterminent les priorités de l'UE en général (la stratégie Europe 2020, par exemple) et de la politique de cohésion en particulier. C'est également durant ce processus que, pour un cadre financier pluriannuel (CFP) spécifique, les colégislateurs fixent le budget de la politique ainsi que ses règles d'exécution. Traditionnellement, il y a un ensemble de règles communes (le

règlement portant dispositions communes - RPDC) qui s'applique aux trois Fonds relevant de la cohésion (FEDER, FSE et FC) et à quelques autres Fonds. Ces règles communes sont complétées par des règles propres à chaque Fonds. Deux principes directeurs concernent cette première étape: ils portent sur la définition d'une vision et sur l'affectation des fonds aux États membres.

1	**L'UE a défini une vision claire et cohérente de ce qu'elle entend atteindre avec les fonds relevant de la politique de cohésion, vision qui doit susciter l'adhésion et pouvoir être concrétisée.**	**2007-2013**	**2014-2020**	**2021-2027**

14 Le point de départ de toute planification stratégique consiste à établir une vision claire de ce que les fonds sont supposés permettre de réaliser. Ce n'est pas une sinécure eu égard au cadre stratégique complexe dans lequel l'UE évolue. Pour la période 2014-2020, la stratégie de l'UE (Europe 2020) a donné lieu à une politique de cohésion, ce qui n'était pas le cas lors de la période précédente (2007-2013). Pour la période de 2021 à 2027, il n'existe pas de stratégie européenne générale à laquelle les dépenses de cohésion devraient contribuer[8]. Certaines faiblesses subsistent, avec des séries peu cohérentes et mal structurées d'objectifs stratégiques, qui sont parfois irréalistes et qui ne peuvent pas toujours susciter l'adhésion de toutes les parties prenantes, voire être concrétisés.

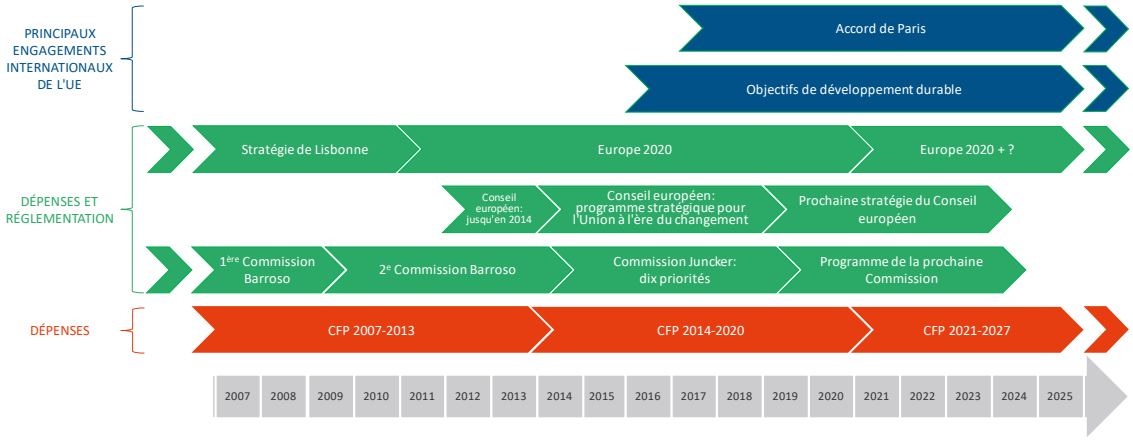
1. La politique de cohésion de l'UE devrait être placée dans un contexte stratégique, avec des objectifs stratégiques et des valeurs cibles connexes

15 Les stratégies européennes établissant des objectifs stratégiques assortis de valeurs cibles pour l'UE et couvrant les périodes 2007-2013 et 2014-2020 ont fourni des orientations stratégiques[9] concernant la mise en œuvre des fonds relevant de la cohésion. L'UE ne dispose actuellement d'aucune stratégie équivalente pour la période postérieure à 2020[10]. En ce qui concerne la cohésion, la Commission propose cinq objectifs stratégiques de haut niveau dans le RPDC. Cela présente l'avantage d'assurer la continuité du financement en ce sens qu'il soutient les mêmes domaines prioritaires que pendant la période 2014-2020[11]. Si une nouvelle stratégie générale est élaborée pour la période postérieure à 2020, elle suivra l'accord du nouveau CFP. Ce n'est pas là le scénario usuel ou logique des événements, dans lequel les budgets publics sont déterminés après l'établissement des objectifs stratégiques et des politiques à mener[12].

2. Il faudrait éviter d'avoir des séries d'objectifs stratégiques couvrant des calendriers et objectifs différents

16 L'environnement stratégique dans lequel les Fonds relevant de la politique de cohésion sont mis en œuvre comporte un ensemble de cadres/objectifs stratégiques[13] qui se chevauchent et qui proviennent de processus politiques complexes aux niveaux européen et mondial. La ***figure 2*** montre qu'aux principales stratégies à dix ans de l'UE (stratégies de Lisbonne et Europe 2020) se superpose toute une série d'engagements, comme les plans et priorités de la Commission pour honorer les engagements internationaux de l'UE (l'Accord de Paris sur le climat, par exemple). Parallèlement, les Fonds relevant de la politique de cohésion doivent également poursuivre leurs missions spécifiques.

Figure 2 – Chevauchements et mauvaise synchronisation des cadres et objectifs stratégiques établis pour l'action de l'UE



Source: Document d'information intitulé *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*, figure 6.

17 Cette coexistence de cadres et d'objectifs stratégiques multiples, dont les périodes, les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles se chevauchent, est complexe et peut prêter à confusion[14]. Nous avons rapporté que si la stratégie de Lisbonne (2000-2010) avait été adoptée en même temps que le CFP de la période 2000-2006, ce ne fut pas le cas de la stratégie Europe 2020 (couvrant la période allant de 2010 à 2020), laquelle a été adoptée au milieu de la période 2007-2013, c'est-à-dire lorsque les dispositifs en matière de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports étaient déjà en place. Il était impossible dès lors de rendre compte efficacement de la contribution du budget de l'UE à la stratégie de celle-ci[15].

18 Un certain nombre de sources externes ont également attiré l'attention sur ce problème et, en particulier, sur une «congestion d'objectifs» qui se traduit par des difficultés de concrétisation stratégique et opérationnelle de la politique et par des

défis sur le plan de la cohérence[16]. Dans un tel scénario, parvenir à une approche cohérente de la mise en œuvre de la politique de cohésion relève du casse-tête.

3. Les objectifs stratégiques devraient être réalistes

19 Nous avons recensé un certain nombre d'exemples dans lesquels les objectifs stratégiques ne sont pas réalistes. Nous pouvons les ranger en deux grandes catégories: ou bien les objectifs stratégiques ne sont pas toujours fixés au niveau approprié, ou bien ils ne tiennent pas compte des fonds disponibles.

Rapport annuel 2014

Exemple d'objectifs stratégiques fixés à un niveau inapproprié: nous avons fait état de la manière dont les grands objectifs d'Europe 2020 ont été élaborés à partir d'objectifs distincts pour chaque État membre. Dans deux cas, même si les États membres réussissaient à atteindre leurs objectifs nationaux, le grand objectif qui les englobe au niveau de l'UE ne serait toujours pas atteint[17].

Rapport spécial sur un système européen unique de gestion du trafic ferroviaire

Exemple d'objectifs stratégiques ne tenant pas compte du financement disponible: nous avons constaté que le déploiement d'un nouveau système de gestion du trafic ferroviaire avait été dicté par un choix politique stratégique. Même si ce projet s'est avéré entraîner des coûts pouvant aller jusqu'à 190 milliards d'ici 2050, il a été lancé sans estimation globale des coûts ni planification appropriée[18].

4. Les objectifs stratégiques devraient susciter l'adhésion de toutes les parties prenantes

20 Les États membres ne partagent pas toujours les ambitions de l'UE, et le cadre dans lequel celle-ci opère n'est pas toujours contraignant, s'appuyant plutôt sur la bonne volonté des uns et des autres. Ces facteurs expliquent que les États membres soient peu enclins à mettre en œuvre les politiques de l'UE.

Rapport spécial sur un réseau ferroviaire européen à grande vitesse et analyse panoramique sur les transports

Lors de notre audit sur le réseau ferroviaire à grande vitesse, nous avons constaté que les États membres ne construisaient pas de lignes à grande vitesse s'ils ne les considéraient pas comme une priorité nationale, même si les lignes en question étaient situées sur un corridor transnational et permettaient de compléter le réseau central. En outre, la Commission disposait d'outils et de pouvoirs coercitifs limités pour obliger les États membres à respecter leurs engagements en ce qui concerne la construction des lignes à grande vitesse nécessaires à l'achèvement du réseau central[19].

21 Nous avons rapporté un exemple dans lequel l'absence de législation contraignante n'avait pas empêché les ambitions européennes d'être partagées par les États membres. Nous avons constaté que les objectifs de l'UE en matière d'éducation avaient été pris en considération de manière appropriée dans les programmes opérationnels et les projets concernés pour 2007-2013, ainsi que lors de la conception des programmes pour la période de programmation 2014-2020., et ce, en dépit du fait que la politique relative à l'éducation est une compétence exclusive des États membres et que les stratégies de l'UE sont adoptées sous la forme de conclusions du Conseil, qui ne sont pas juridiquement contraignantes pour les États membres de l'UE[20].

5. Les objectifs stratégiques devraient être traduits en objectifs opérationnels

22 Il arrive que la Commission ou les États membres ne traduisent pas les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels[21]. En pareil cas, les objectifs de haut niveau risquent de rester de simples aspirations politiques. Le Parlement européen a confirmé l'importance de cette «concrétisation»[22].

Rapport spécial sur le haut débit dans les États membres de l'UE

Les stratégies des États membres concernant la mise en œuvre des investissements de l'UE dans le haut débit pendant la période 2014-2020 n'étaient pas conformes à la stratégie générale Europe 2020. Si certaines d'entre elles prévoyaient des objectifs plus ambitieux que ceux de la stratégie Europe 2020, aucun des États membres audités n'a établi, dans sa stratégie, d'objectif national lié à l'un des trois objectifs de l'UE, à savoir l'abonnement de 50 % des ménages à un service internet à haut débit ultra-rapide[23].

23 Pour la période 2014-2020, la Commission a cherché à traduire les objectifs stratégiques d'Europe 2020 en une politique de cohésion par l'intégration d'objectifs thématiques répartis en priorités d'investissement liées aux grands objectifs

d'Europe 2020. L'OCDE[24], la Commission[25] et le Parlement européen[26] ont reconnu les avantages potentiels d'une telle démarche. Dans la pratique toutefois, derrière les aspirations politiques exprimées dans la stratégie Europe 2020, se trouvait une architecture complexe, composée de cinq grands objectifs, de sept initiatives phares et de onze objectifs thématiques. Or aucun de ces niveaux n'était de nature à permettre de transposer les aspirations politiques d'Europe 2020 en objectifs opérationnels utiles[27]. De plus, nous avons constaté que, à une exception près, tous les États membres avaient failli dans la transposition des grands objectifs d'Europe 2020 en objectifs opérationnels dans les programmes[28]. Par ailleurs, la Commission a souligné que les grands objectifs d'Europe 2020 ne pouvaient être réalisés que moyennant une forte participation nationale et régionale et une véritable adhésion sur le terrain[29].

2	**L'affectation des fonds aux États membres tient compte des besoins recensés et s'appuie sur des informations relatives à la performance.**	**2007-2013**	**2014-2020**	**2021-2027**

24 Dans le domaine de la politique de cohésion, le financement total disponible est pré-alloué aux États membres[30]. En mars 2019, nous avons publié une étude de cas rapide qui fournit de plus amples détails sur la proposition de processus de pré-allocation des fonds relevant de la politique de cohésion aux États membres pour la prochaine période de programmation (2021-2027)[31].

25 Depuis son introduction en 1999, la méthode d'allocation n'a pas véritablement changé. Le principal facteur qui la sous-tend est la prospérité régionale, calculée sur la base du PIB par habitant[32] (voir ***tableau 3*** ci-après). Le lien avec certains des objectifs stratégiques poursuivis s'est renforcé, mais il reste limité.

Tableau 3 – Critères d'allocation des fonds relevant de la cohésion aux États membres

Critère	2007-2013	2014-2020	2021-2027
PIB (dont le RNB pour le Fonds de cohésion)	83 %	86 %	81 %
Marché du travail, niveau d'éducation, démographie	17 %	14 %	15 %
Changement climatique			1 %
Immigration			3 %
Total	**100 %**	**100 %**	**100 %**

Source: Présentation *EU budget for the future: Regional development and Cohesion* par la Commission (pour les périodes 2014-2020 et 2021-2027) et estimation de celle-ci (pour la période 2007-2013).

26 Selon la Commission, les pré-allocations aux États membres limitent la réactivité du budget à l'évolution des besoins. À l'exception d'un ajustement technique unique au cours de chaque période de programmation, il n'existe aucune flexibilité en matière de réaffectation des fonds entre États membres pendant ladite période[33]. Pour l'OCDE, ce manque de souplesse du CFP marque une rupture nette avec les pratiques de budgétisation nationale, où une réaffectation annuelle ou périodique des ressources en fonction de l'évolution des priorités – et bien entendu des évaluations de la performance et des résultats – constitue la règle. L'OCDE précise en outre que, dans la pratique, les parties prenantes nationales considèrent les allocations, une fois fixées dans le contexte du CFP, comme «leur» argent et qu'elles ne devraient pas être ajustées, sauf dans des cas extrêmes[34]. Nous avons déjà souligné auparavant, dans des rapports d'audit, qu'il est difficile d'obtenir des résultats satisfaisants, sur le plan qualitatif, de régimes dans le cadre desquels l'absorption des fonds par les États membres est un objectif implicite[35]. Nous estimons que l'affectation des fonds devrait prendre en considération les besoins et être étayée par des informations relatives à la performance passée.

1. L'allocation des fonds aux États membres devrait s'effectuer sur la base des besoins recensés et des objectifs poursuivis

27 Cela implique une première évaluation des besoins au niveau de la politique de cohésion, pour tenir compte à la fois des objectifs découlant du traité (réduire les disparités régionales, par exemple) et des autres objectifs stratégiques pertinents (par exemple le grand objectif d'Europe 2020 consistant à augmenter à 3 % du PIB les investissements mixtes (public-privé) dans la recherche et le développement). Cette

évaluation des besoins devrait être traduite en objectifs stratégiques prenant en considération les fonds disponibles limités de l'UE. L'allocation des fonds aux États membres et à leurs régions devrait être conforme à ces objectifs.

28 Comme le montre l'étude de cas rapide que nous avons récemment publiée (point ***24***), la méthode d'allocation des fonds tient compte, dans une certaine mesure, des objectifs fixés dans le traité (comme le PIB) et d'objectifs stratégiques évolutifs (comme certains critères en lien avec Europe 2020). Cependant, la Commission n'a pas essayé d'allouer les fonds de manière cohérente et structurée en fonction des besoins et des objectifs stratégiques.

2. L'affectation des fonds aux États membres devrait être étayée par des informations relatives à la performance passée

29 Selon l'OCDE, l'UE a certes mis en place un cadre de budgétisation fondé sur la performance extrêmement développé, mais l'utilisation qu'elle fait des informations sur la performance pour éclairer les décisions budgétaires est assez similaire à celle des pays de l'OCDE. Celle-ci a estimé que les liens entre les informations sur la performance et une politique élargie en matière d'allocation des ressources étaient faibles[36].

2 – Principes relatifs à la programmation

30 Le RPDC fixe également le cadre pour la phase suivante: la programmation par les États membres. Au cours de cette phase, des plans spécifiques à la période de programmation concernée sont élaborés au niveau de chaque État membre à travers l'établissement d'une stratégie par pays[37] et des programmes connexes. La Commission négocie avec les autorités nationales le contenu des deux jeux de documents de programmation avant de les adopter. Quatre principes directeurs interviennent lors de cette étape. Ils concernent la logique d'intervention, le ciblage des fonds, le cadre de mesure de la performance et les incitations.

3	**Une logique d'intervention claire existe.**	**2007-2013**	**2014-2020**	**2021-2027**

31 La logique d'intervention fait référence au processus d'identification des besoins que le financement de l'UE est supposé couvrir, ainsi qu'à la manière de le faire. Dans un premier temps, les États membres devraient cerner leurs besoins nationaux, ce qui permet ensuite d'établir des objectifs, des valeurs cibles et le financement requis. Un exercice similaire devrait alors être effectué pour les programmes, avec une

transposition des objectifs nationaux en objectifs opérationnels. À ce stade, les États membres devraient déterminer les liens entre les intrants, les actions, les réalisations et les résultats.

32 La Commission considérait une bonne logique d'intervention comme l'un des piliers de l'orientation sur les résultats au cours de la période de programmation 2014-2020. Cette vision se reflétait largement dans le cadre législatif pour 2014-2020, notamment à travers la description obligatoire des besoins au niveau national ainsi que les évaluations ex ante obligatoires de chaque programme, axées sur la clarté de la logique d'intervention[38]. Ces étapes ont conduit à une présentation plus claire de la logique d'intervention, tant dans l'accord de partenariat qu'au niveau des programmes[39]. Le Parlement européen a estimé lui aussi que la logique d'intervention des programmes s'est améliorée et que les indicateurs de résultat pour la période de programmation 2014-2020 étaient mieux élaborés[40].

33 Le projet de proposition pour la période de programmation 2021-2027 fait l'économie de certains éléments contribuant à une logique d'intervention plus claire, notamment l'évaluation obligatoire des besoins dans l'accord de partenariat et l'évaluation ex ante obligatoire des programmes[41].

34 L'une de nos constatations les plus fréquentes concernait des faiblesses dans la conception de la logique d'intervention, puisque nous en avons relevées dans plus de la moitié des rapports spéciaux que nous avons analysés.

1. Une évaluation appropriée des besoins est nécessaire

35 Que ce soit dans l'accord de partenariat ou au niveau des programmes, le point de départ de la programmation devrait être la recension des besoins que la politique devrait couvrir. Cela n'a pas toujours été le cas.

Rapport spécial sur un réseau ferroviaire européen à grande vitesse

Nous avons constaté la faible qualité de l'évaluation des besoins sous-tendant les investissements des États membres dans des infrastructures ferroviaires à grande vitesse. D'autres solutions, comme la mise à niveau de lignes conventionnelles existantes plutôt que la construction de nouvelles lignes à haute vitesse, n'ont été envisagées de manière systématique que dans deux des six États membres visités (Italie et Allemagne)[42].

2. Les objectifs et les résultats escomptés devraient refléter les besoins

36 La deuxième étape, après l'analyse des besoins, consiste à fixer, à l'échelon national et au niveau des programmes, des objectifs SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés) qui reflètent ce que les États membres ont l'intention de changer avec les fonds perçus. Nous avons constaté que les objectifs formulés ne reflètent pas toujours les besoins et/ou manquent de clarté.

Rapport spécial sur le chômage des jeunes

En ce qui concerne la période 2014-2020, nous avons observé que les États membres n'avaient pas créé de stratégies adéquates ponctuées d'objectifs clairs pour toucher tous les jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (NEET). En effet, certains États membres n'ont pas ciblé l'ensemble des jeunes, mais seulement une sous-population. Nous avons constaté que les personnes inactives, les plus éloignées du marché du travail, étaient celles qui bénéficiaient le moins de l'aide[43].

3. Une évaluation adéquate du financement requis est nécessaire pour pouvoir atteindre les objectifs fixés

37 Une évaluation adéquate du financement requis est nécessaire pour pouvoir atteindre les objectifs fixés. Elle n'a pas toujours eu lieu.

Rapports spéciaux sur l'exécution du budget de l'UE au moyen d'instruments financiers et sur les instruments financiers en faveur des PME cofinancés par le FEDER

Ces deux rapports mettent en évidence les insuffisances dans l'évaluation des besoins du marché destinée à justifier la dotation des instruments financiers pour la période 2007-2013[44]. Nous avons constaté en particulier qu'un nombre non négligeable d'instruments financiers étaient surdimensionnés, ce qui signifie que les besoins du marché n'avaient pas toujours été correctement évalués par les autorités de gestion avant d'affecter aux instruments financiers les fonds relevant des programmes. Cette situation a donné lieu à des dotations en capital excessives lors de la création des instruments financiers, avec comme corollaire des taux de décaissement peu élevés[45].

4. Les actions devraient être conçues pour permettre d'atteindre les objectifs et les résultats

38 Une logique d'intervention claire implique également une identification, dans les programmes, des actions les plus pertinentes pour atteindre les objectifs visés et les résultats escomptés. Dans un certain nombre de nos rapports, nous avons constaté

que ces actions n'étaient pas clairement liées aux objectifs et/ou qu'elles n'étaient pas suffisamment centrées sur les résultats[46].

4	Le financement est bien ciblé.	2007-2013	2014-2020	2021-2027

39 Le financement de l'UE devrait être ciblé de telle manière que son impact soit maximisé[47]. Par conséquent, les fonds relevant de la politique de cohésion devraient être consacrés à des domaines présentant des atouts et donc un réel potentiel plutôt que d'être saupoudrés entre des domaines sans rapport. La période 2014-2020 a été caractérisée par l'introduction de deux instruments destinés à améliorer le ciblage du financement:

- la concentration financière: elle oblige tous les États membres à affecter une certaine partie de leur financement à des domaines prioritaires communs axés sur la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Cette exigence se retrouve également dans la proposition relative à la période 2021-2027[48], même si elle n'est plus liée à une stratégie déployée à l'échelle de l'UE. Nous avons constaté que, pour les États membres examinés, les exigences en matière de concentration thématique définies pour la période 2014-2020 étaient satisfaites, voire dépassées[49]. Nous avons relevé par ailleurs qu'elles influaient fortement sur la détermination de priorités appropriées en matière de financement[50]. Le Parlement européen avait lui aussi reconnu l'effet bénéfique de cette mesure sur un ciblage des fonds cadrant avec les stratégies générales de l'UE[51];

- la concentration qualitative au moyen de conditions ex ante stratégiques[52]. Celles-ci permettent de donner la priorité à des groupes/domaines cibles d'intervention (par exemple de centrer l'attention sur les personnes sans emploi ou sur un domaine comme la spécialisation intelligente). Lors de nos précédents audits relatifs à la période de programmation 2007-2013, nous avons constaté un certain nombre de faiblesses dans l'alignement des fonds sur les besoins (voir ***PD n° 3***, partie 1)[53]. Nous nous sommes dès lors félicités de l'introduction de conditions ex ante stratégiques pour la période 2014-2020 pour tenter de remédier à ce problème[54], même si leur incidence reste à déterminer. Les conditions ex ante sont renforcées dans la proposition de la Commission pour la période 2021-2027 (où elles sont appelées «conditions favorisantes»)[55].

5	Un cadre de mesure de la performance simple et cohérent est en place.	2007-2013	2014-2020	2021-2027

40 Pour évaluer si les objectifs de l'UE sont atteints, la Commission a besoin d'informations pertinentes, fiables et disponibles en temps utile sur les réalisations et les résultats fournis par un système solide de gestion de la performance.

41 La période 2014-2020 s'est accompagnée d'une amélioration du cadre de mesure de la performance dans la politique de cohésion, grâce à des éléments comme l'inclusion obligatoire d'indicateurs de réalisation et de résultat dans les programmes (avec des valeurs de référence et des objectifs chiffrés ou valeurs cibles) et d'indicateurs communs facilitant l'agrégation au sein des États membres et entre eux. Pour la période 2021-2027, la Commission propose de renforcer encore le cadre de mesure de la performance par l'introduction – pour la première fois – d'une définition cohérente des indicateurs de «réalisation» et de «résultat», ainsi que des indicateurs communs pour l'ensemble des fonds.

42 Dans la pratique, nos audits ont révélé un certain nombre de faiblesses dans les systèmes de mesure de la performance des États membres.

1. Une définition claire et cohérente des notions de «réalisation» et de «résultat» est nécessaire

43 Une définition harmonisée des réalisations et des résultats favorise la cohérence[56]. Cet aspect est particulièrement important dans le cadre de l'introduction de la budgétisation axée sur la performance, qui lie le financement aux résultats. Nous avons rapporté l'absence de définition cohérente des notions de «réalisation» et de «résultat» ainsi que ses conséquences.

Rapport spécial sur la sélection et le suivi du FEDER et du FSE pour la période 2014-2020

Nous sommes arrivés à la conclusion que la notion de «résultat» était interprétée différemment dans les règlements spécifiques des deux Fonds (FEDER et FSE) et nous avons observé qu'une agrégation pertinente des données relatives à la performance (notamment en ce qui concerne les résultats) risquait de ne pas être réalisable au niveau de l'UE[57].

44 Dans sa proposition relative à la période 2021-2027, la Commission a, pour la première fois, introduit une définition des indicateurs de «réalisation» et de «résultat»[58].

2. Un cadre adéquat permettant de mesurer la performance et incluant des indicateurs de réalisation et de résultat quantifiés (avec des valeurs de référence, des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles) est nécessaire

45 Le cadre de mesure de la performance devrait comporter des indicateurs de réalisation et de résultat. Ceux-ci devraient s'accompagner de valeurs de référence, de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles quantifiées afin de permettre de mesurer la progression vers les objectifs fixés. Les valeurs intermédiaires sont aussi particulièrement importantes pour 2014-2020, étant donné qu'elles conditionnent l'affectation de la réserve de performance obligatoire.

46 Dans bon nombre de rapports, nous avons signalé des problèmes quant à la façon dont les indicateurs de réalisation et/ou de résultat étaient utilisés.

Document d'information «L'intégration des migrants originaires de pays extérieurs à l'UE»

Nous avons constaté que la plupart des États membres ne disposent pas d'une vue d'ensemble du montant consacré aux mesures d'intégration et/ou du nombre de migrants bénéficiant d'une aide. Au niveau de l'UE, un ensemble d'indicateurs communs («indicateurs de Saragosse») marque un pas en avant dans la compréhension de l'intégration dans l'Union, mais tous les États membres ne les utilisent pas. De plus, selon la Commission, ces indicateurs présentent certaines limites[59].

47 Plus généralement, nous avons rapporté que, pour la période 2014-2020, les exigences réglementaires relatives aux valeurs de référence, valeurs intermédiaires et valeurs cibles variaient d'un Fonds à l'autre. Les valeurs de référence ne sont pas toujours exigées et les valeurs intermédiaires ne sont requises que pour les indicateurs qui relèvent du «cadre de performance». Les valeurs cibles définies pour les résultats ne doivent pas toujours être quantifiées[60].

3. Des indicateurs communs permettant d'agréger des données sur la performance sont nécessaires

48 Pour pouvoir agréger les données sur la performance au niveau de l'UE et mesurer leur contribution aux objectifs globaux de celle-ci, la Commission a besoin d'indicateurs communs, notamment de résultat, qui s'appliquent si possible à plusieurs Fonds et qui soient utilisés de manière cohérente par tous les États membres[61]. Nous avons signalé l'absence d'indicateurs communs pour la période 2007-2013[62]. En ce qui concerne la période 2014-2020, le cadre législatif a instauré une série d'indicateurs communs de réalisation pour les trois Fonds relevant de la politique de cohésion

(FEDER, FC et FSE) ainsi que des indicateurs communs de résultat pour le FSE. C'était un premier pas dans la bonne direction, mais certains éléments de conception du système d'indicateurs communs risquent de limiter l'utilité et la pertinence de ces derniers et, par suite, la capacité de la Commission à agréger des informations sur la performance au niveau de l'UE[63], et plus précisément:

- les États membres ne sont pas systématiquement tenus d'inclure les indicateurs communs dans leurs programmes. Or les rapports de la Commission concernant la performance sont fondés sur ces indicateurs communs (par exemple, les plans de gestion et les rapports annuels d'activité de la Commission relatifs aux Fonds relevant de la politique de cohésion reposent exclusivement sur les indicateurs communs). Le risque existe donc que l'application incohérente des indicateurs communs ait des répercussions importantes sur la qualité des rapports de la Commission[64];

- chaque Fonds relevant de la politique de cohésion comporte des indicateurs communs de réalisation. Cependant, il n'existe pas d'indicateurs communs de résultat pour le FC et le FEDER. Il sera donc difficile pour la Commission d'agréger des informations sur les résultats pour ces Fonds[65]. Pour la période 2021-2027, la Commission a proposé pour la première fois une série d'indicateurs communs de résultat pour chaque Fonds[66].

4. Les informations sur la performance transmises à la Commission par les États membres devraient être limitées au strict nécessaire

49 Les informations relatives à la performance ne devraient être générées que si elles sont utilisées[67] pour prendre des mesures correctrices et appuyer le processus de planification stratégique au niveau de l'UE. Pour la période 2014-2020, les États membres ont défini quelque 9 000 indicateurs pour mesurer la performance des dépenses dans le domaine de la cohésion. Nous avons souligné que la plupart d'entre eux sont spécifiques à un programme et que la Commission ne sera pas en mesure d'agréger et d'utiliser ces données de manière pertinente à un niveau «supérieur» de l'UE. En outre, les États membres sont tenus de recueillir toutes les informations et de les communiquer en temps voulu. Selon la Commission, ce cadre de suivi contribue largement aux coûts administratifs pour les autorités et à la charge administrative pesant sur les bénéficiaires. Le nombre d'indicateurs était excessif et a entraîné une surcharge de données[68]. Les États membres peuvent trouver que les indicateurs spécifiques aux programmes sont utiles pour la gestion de ceux-ci. La proposition de règlement pour la période 2021-2027 offre la possibilité aux États membres de continuer à utiliser des indicateurs spécifiques aux programmes, avec toujours le risque d'une surcharge de données[69].

6	Des mécanismes d'incitation à la performance sont en place.	2007-2013	2014-2020	2021-2027

50 Il est important de mettre en place des mécanismes d'incitation conçus pour lier la performance au financement octroyé par l'UE. La période 2014-2020 a été marquée par l'introduction de récompenses et de sanctions financières destinées à encourager une meilleure performance.

- Les conditions ex ante sont les conditions réglementaires, institutionnelles et stratégiques qu'un État membre devait remplir avant le lancement de la mise en œuvre des programmes ou, au plus tard, à la fin de 2016. La Commission a la possibilité de suspendre tout ou partie des paiements intermédiaires si l'État membre concerné n'a pas satisfait aux conditions ex ante applicables. Ce mécanisme est renforcé dans la proposition de la Commission pour la période 2021-2027 en ce qui concerne les conditions favorisantes.

- Une réserve de performance obligatoire (représentant 6 % de l'allocation accordée à un État membre moyennant le respect de certaines valeurs intermédiaires) est précisée dans le programme concerné. La Commission a également le pouvoir d'infliger des sanctions financières si les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles ne sont pas atteintes[70]. Elle propose de supprimer la réserve de performance pendant la période 2021-2027 et entend tenir compte, entre autres, de la performance en instaurant un réexamen à mi-parcours (en 2025) de chaque programme dans le cadre de la reprogrammation des fonds.

- La budgétisation axée sur la performance établit un lien entre les paiements et l'obtention de résultats. Pour la période 2014-2020, la Commission a instauré des plans d'action communs, un type de financement qui n'est pas lié aux coûts des opérations considérées, mais plutôt fondé sur le respect de conditions relatives à l'accomplissement de progrès dans la réalisation des objectifs poursuivis. En 2018, le règlement financier a été revu et a introduit un nouveau type de financement: le financement non lié aux coûts (le paiement serait fondé sur le respect des conditions ou sur l'obtention de résultats). Cette nouvelle forme de financement figure également dans les propositions de la Commission pour la période 2021-2027.

51 Dans la pratique, nous avons décelé des faiblesses dans certains aspects de la conception et de la mise en œuvre de ces mécanismes. Ces insuffisances en limitent l'effet incitatif.

1. Les mécanismes d'incitation devraient couvrir les résultats

52 Pour inciter à la performance, il est essentiel que les mécanismes d'incitation mis en place couvrent la réalisation des résultats. La méthode d'allocation de la réserve de performance n'a pas été conçue pour être centrée sur les résultats mais plutôt sur les réalisations et les intrants[71]. Lorsque nous avons examiné la mise en œuvre de la réserve de performance, nous avons constaté que la quasi-totalité des indicateurs utilisés pour l'allocation de la réserve en question étaient liés soit aux réalisations, soit aux intrants, et que l'application d'indicateurs de résultat était marginale[72].

53 Pour ce qui est de la nouvelle forme de financement fondé sur les résultats envisagée pour la période 2021-2027, l'ampleur du succès de la proposition dépendra largement de la capacité de la Commission et des États membres à résister à la tentation de revenir à des paiements liés aux intrants et aux réalisations et à garantir que les conditions à remplir pour libérer le paiement aient trait à de véritables impératifs de performance[73]. La même considération s'applique à la proposition de réexamen à mi-parcours pour la période 2021-2027[74].

2. Les mécanismes d'incitation devraient être appliqués et donner lieu à de véritables sanctions ou avantages financiers

54 Pour être crédible, il importe que les mécanismes d'incitation soient appliqués et donnent lieu à de véritables sanctions ou avantages financiers. Ce n'est pas toujours le cas, que ce soit au niveau du programme ou du projet. En règle générale, la réalisation des objectifs de performance — c'est-à-dire les résultats – n'a aucune incidence sur le niveau de financement:

- en ce qui concerne les programmes, la Commission a décidé de ne pas imposer de suspensions des paiements en faveur des programmes, malgré le fait qu'un grand nombre de conditions ex ante n'avaient pas été remplies[75]. Dans ce contexte, la Banque mondiale a observé qu'il était difficile de mettre à exécution la menace de retrait du financement pour des raisons politiques[76];

- l'effet incitatif de la réserve de performance était affaibli par le fait que si les valeurs intermédiaires visées n'étaient pas atteintes, ladite réserve n'était pas pour autant perdue pour l'État membre concerné, mais pouvait être réaffectée ailleurs[77];

- en outre, à la fin de la période de programmation, le paiement, par la Commission, du solde final à un État membre dans le cadre du processus de clôture des programmes n'est pas directement lié au fait d'atteindre les valeurs cibles[78].

55 En mai 2018, aucun État membre n'avait saisi la possibilité d'utiliser les plans d'action communs, l'un des trois mécanismes destinés à inciter à la performance[79]. En janvier 2019, à la suite d'un appel à propositions, la Commission a accordé deux plans d'action communs pilotes relevant du FSE. Ils se dérouleront aux Pays-Bas et au Portugal.

56 Au niveau des projets, nous n'avons relevé que très peu de cas dans lesquels la réalisation des objectifs de performance a eu une incidence sur le niveau de financement par l'UE.

Rapport annuel 2014

Dans un cas, la convention de subvention d'un projet du FEDER en Roumanie prévoyait le remboursement, par le bénéficiaire, d'une partie de la subvention reçue si, au moment de l'achèvement du projet, les indicateurs de résultat définis dans ladite convention étaient en deçà des objectifs fixés. Toutefois, bien que les indicateurs de résultat n'aient pas été totalement atteints, il n'y a eu aucune incidence sur les fonds alloués au bénéficiaire[80].

3 – Principes relatifs à la mise en œuvre

57 Généralement, la mise en œuvre des programmes par les États membres et leurs régions débute dès que la Commission a approuvé les documents stratégiques et les programmes. Elle est organisée par les «autorités de gestion» de chaque pays et/ou région et consiste en la sélection et l'exécution de projets supposés, en théorie, contribuer aux objectifs des programmes en utilisant les ressources de manière optimale. Le rôle joué par la Commission lors de la phase de mise en œuvre est relativement limité. Pour cette étape, nous avons retenu trois principes directeurs, qui ont trait respectivement à une utilisation des fonds en temps opportun, à la sélection et à l'exécution des projets, et à la révision des programmes.

7	**Les États membres dépensent leurs fonds relevant de la politique de cohésion en temps opportun.**	**2007-2013**	**2014-2020**	**2021-2027**

58 Les États membres devraient éviter de devoir dépenser en fin de période de programmation une part importante des fonds reçus au titre de la politique de cohésion, étant donné que la pression exercée pour utiliser cet argent risque de les inciter à ne pas prendre suffisamment en considération la nécessité d'en faire le meilleur usage possible[81]. Nos audits montrent que les retards enregistrés lors de la mise en œuvre menacent la réalisation des objectifs poursuivis par les programmes et

peuvent donner lieu à la sélection de projets de piètre qualité à la fin de la période de programmation. Durant la période de programmation 2007-2013, le taux d'exécution des dépenses était faible[82]. Il l'était encore plus lors de la période suivante (2014-2020). En avril 2019 – soit la sixième année du CFP actuel – et selon les estimations de la Commission, les États membres avaient dépensé 27 % que l'UE leur avait alloués. Bien qu'elles ne garantissent nullement une mise en œuvre plus respectueuse des délais, les mesures de simplification proposées par la Commission pour 2021-2027 pourraient permettre d'accélérer la mise en œuvre des programmes dans les États membres.

1. La mise en œuvre des programmes devrait commencer dès que possible au cours d'une période de programmation

59 L'adoption du cadre législatif est une condition préalable essentielle à l'élaboration des programmes, car elle fournit aux États membres la certitude juridique que leurs plans de dépenses et les objectifs fixés dans les programmes correspondent aux objectifs de l'UE. Par ailleurs, l'adoption des programmes par la Commission marque le début des paiements, sur le budget de l'UE, en leur faveur[83].

60 Tant pour la période de programmation 2007-2013 que pour celle de 2014-2020, l'adoption tardive du cadre législatif a joué un rôle dans les retards d'adoption des programmes[84]. En outre, dans le cas de la période 2014-2020, nous avons constaté que la qualité des projets initiaux de documents de programmation présentés par les États membres posait problème[85]. En ce qui concerne la période 2014-2020, le paquet législatif relatif à la politique de cohésion a été adopté en décembre 2013, soit deux semaines à peine avant le début de la période de programmation et cinq mois plus tard que lors de la période précédente[86]. En décembre 2014, au terme de la première année, 64 % seulement des programmes relevant de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» avaient été adoptés. Ce décalage a eu des répercussions inévitables sur la mise en œuvre des fonds alloués et explique le faible niveau des paiements au cours des premières années[87]. Pour remédier au problème de l'adoption tardive du cadre législatif, la Commission a encouragé un accord politique précoce sur le CFP postérieur à 2020 et a adopté ses propositions pour l'après-2020 en mai et en juin 2018, soit 30 mois avant le début de la nouvelle période de programmation, conformément au calendrier que nous avions proposé dans l'un de nos rapports spéciaux[88].

61 Les délais pour la soumission des accords de partenariat et des programmes étaient inclus pour les périodes 2007-2013 et 2014-2020. La proposition pour 2021-2027 n'en comporte cependant aucun[89]. Par contre, ce texte avance quelques mesures de simplification susceptibles de contribuer à une mise en œuvre en temps utile,

comme le processus de «désignation» plus simple, et propose des modèles pour les documents de programmation[90]. Toutefois, ces mesures à elles seules ne peuvent garantir l'adoption en temps utile des programmes si des retards sont accusés dans l'adoption du paquet législatif.

2. Les retards dans la mise en œuvre des projets devraient être évités

62 Les États membres sont chargés de mettre en œuvre en temps utile les projets relevant de la cohésion. Au fil du temps, nous avons rapporté à plusieurs reprises les retards enregistrés dans la mise en œuvre des projets cofinancés par l'UE, ainsi que leurs causes[91]. Ces retards peuvent également compromettre la concrétisation des objectifs/valeurs cibles au niveau des programmes[92]. C'est particulièrement vrai pour les États membres dans lesquels les fonds de l'Union représentent une part substantielle des investissements publics.

3. Le chevauchement des périodes d'éligibilité devrait être évité autant que possible et la procédure de clôture devrait être finalisée rapidement dès la fin de la période d'éligibilité

63 Il existe une autre explication à la lenteur avec laquelle les fonds commencent à être dépensés: à mi-parcours de la période de programmation, les États membres ont toujours la possibilité d'utiliser des fonds relevant de la période précédente[93]. Ce chevauchement des périodes d'éligibilité signifie que les États membres sont autorisés à continuer à dépenser l'argent après la fin de la période de programmation, en l'occurrence pendant deux ans après la période 2007-2013 et trois ans après celle de 2014-2020[94]. En ce qui concerne 2021-2027, la proposition est de revenir à deux ans, ce que nous avons considéré comme un premier pas dans la bonne direction, qui consiste à aligner autant que possible l'éligibilité sur la période de programmation[95]. Au terme de cette période d'éligibilité, le processus de clôture, au cours duquel les États membres élaborent et soumettent leurs documents de clôture à la Commission pour qu'elle les évalue, se traduit par deux années supplémentaires au moins.

64 La mise en œuvre en temps utile des programmes dépend des ressources humaines disponibles. Les périodes d'éligibilité prolongées et le processus de clôture mobilisent ces ressources[96] et n'incitent pas à lancer les programmes de la période de programmation suivante, ce qui a pour effet de ralentir leur mise en œuvre[97].

8	La sélection et la mise en œuvre des projets procèdent d'une approche axée sur la performance.	2007-2013	2014-2020	2021-2027

65 Pour avoir une politique efficace, il est non seulement important d'établir une logique d'intervention claire lors de la phase de programmation (voir ***PD n° 3***), mais aussi d'appliquer une approche axée sur les résultats, tout au long des phases de sélection et de mise en œuvre des projets, dans la mesure où ce seront surtout la qualité des projets financés et leur valeur ajoutée en termes de résultats tangibles qui détermineront l'efficacité d'une politique[98]. En règle générale, depuis la période 2014-2020, le cadre législatif tient mieux compte des résultats lors de la sélection et de la mise en œuvre des projets, mais l'application des règles laisse encore à désirer. Le Parlement européen a souligné qu'il fallait faire davantage lors de la phase de mise en œuvre des programmes pour garantir que l'accent soit bien mis sur l'obtention de résultats[99].

1. Une approche axée sur les résultats est nécessaire lors de la sélection des projets

66 Les principales conditions pour une approche axée sur les résultats sont les suivantes:

- le processus de sélection devrait garantir que les projets retenus soient conformes au programme et contribuent efficacement à la réalisation de ses objectifs spécifiques. Nous avons établi, pour les programmes que nous avons contrôlés sur place dans le cadre de notre audit récent relatif à la sélection des projets, que c'était le cas pour la période 2014-2020[100];

- les critères de sélection des projets devraient imposer aux bénéficiaires de définir au moins un véritable indicateur de résultat correspondant aux objectifs du programme. Au cours du même audit, nous avons constaté qu'en ce qui concerne la période 2014-2020, les critères ne tenaient pas suffisamment compte des résultats, mais mettaient surtout l'accent sur les réalisations et les dépenses[101];

- les projets candidats à un financement devraient être évalués et classés. Au cours du même audit, nous avons constaté qu'en ce qui concerne la période 2014-2020, les projets étaient généralement approuvés selon le principe «premier arrivé, premier servi», si bien que le financement n'a peut-être pas été accordé aux meilleurs projets[102];

- l'étendue des projets sélectionnés devrait être clairement fonction des besoins, et il faut une réelle pertinence avec les objectifs du programme. Lors de bon nombre

de nos audits, nous constatons des problèmes pour ce qui est de l'étendue des projets sélectionnés en vue d'un financement. Il arrive qu'ils soient dus à une mauvaise logique d'intervention (analyse des besoins) lors de la phase de programmation (voir ***PD n° 3***). Toutefois, même lorsque la logique d'intervention est claire, des procédures de sélection mal pensées peuvent donner lieu au financement de projets inappropriés[103].

67 La proposition de RPDC pour la période 2021-2027 suggère de doter la Commission de pouvoirs supplémentaires lors de l'approbation des critères de sélection et introduit des exigences additionnelles à l'égard des autorités de gestion pour ce qui est de la sélection des projets. Ces dispositions pourraient renforcer l'orientation de la sélection des projets sur les résultats, ainsi que le rapport coût-efficacité des projets retenus[104].

2. Des indicateurs de performance devraient être inclus dans les contrats/conventions de subvention

68 Il conviendrait d'inclure des indicateurs de performance assortis de valeurs cibles dans les contrats et/ou conventions de subvention, de manière à pouvoir déterminer dans quelle mesure les objectifs du programme sont atteints[105].

69 Au niveau des projets, pour les trois périodes examinées, la législation n'a pas requis explicitement l'inclusion d'indicateurs de performance dans les conventions de subvention. Par conséquent, nous avons constaté qu'il était difficile de déterminer dans quelle mesure les projets du FEDER pour la période 2014-2020 contribuent à la réalisation des objectifs des programmes[106]. Ce problème concerne également le FSE, étant donné que de nombreuses conventions de subvention ne comprennent pas d'indicateurs de résultat quantifiés[107].

3. La mise en œuvre des projets devrait présenter un rapport coût-efficacité satisfaisant

70 Tant pour la période 2007-2013 que pour celle de 2014-2020, la législation comportait un certain nombre de mesures destinées à garantir une mise en œuvre économiquement avantageuse des projets sélectionnés (c'est-à-dire offrant un rapport optimal entre les ressources utilisées et les résultats obtenus): l'obligation de procéder à une analyse coûts-avantages pour les grands projets, le plafonnement des financements des projets générateurs de recettes, et la nécessité de recourir aux passations de marchés. S'il maintient l'obligation d'appliquer la législation sur les marchés publics, le cadre législatif proposé pour 2021-2027 fait l'impasse sur les autres exigences, ce qui, selon nous, présente un risque pour la bonne gestion financière[108].

71 Nous avons fréquemment décelé des problèmes de rapport coût-efficacité dans les projets relevant de la cohésion.

Rapport spécial sur les investissements dans l'efficacité énergétique

Nous avons constaté que le rapport coût-efficacité n'était pas un facteur déterminant lorsque les États membres allouaient des fonds à des mesures d'efficacité énergétique et à des projets concrets[109].

9	Les révisions des programmes reposent sur des considérations de performance incluant les résultats.	2007-2013	2014-2020	2021-2027

72 La reprogrammation de fonds (transfert de fonds d'un programme à l'autre et d'une priorité à l'autre, modification des taux de cofinancement, ou séparation public-privé de la contribution nationale) peut avoir lieu pendant la mise en œuvre des programmes, ce qui permet aux États membres de réaligner leurs opérations pour tenir compte de l'évolution du contexte. Les États membres peuvent reprogrammer le financement en introduisant une proposition de modification des programmes concernés, qui doit être approuvée par la Commission. Afin de maintenir la logique d'intervention établie pour les programmes, toute révision de ceux-ci doit s'appuyer sur des considérations de performance (incluant les résultats)[110].

73 Les conditions de ces révisions ont offert aux États membres une marge de manœuvre considérable pour la période 2007-2013[111]. Nous avons constaté qu'au cours de celle-ci, les modifications apportées aux programmes n'avaient pas toujours été dictées par des considérations de performance, mais avaient relevé le plus souvent d'une intention de résoudre les difficultés rencontrées pour dépenser tous les fonds de l'UE disponibles.

74 Le cadre législatif a été renforcé pour la période 2014-2020, avec l'introduction de l'obligation de justifier toute proposition de modification d'un programme et d'en évaluer l'impact sur la réalisation des objectifs d'Europe 2020 et des programmes[112], ainsi qu'avec l'instauration de règles régissant les modifications des indicateurs relatifs à la réserve de performance[113]. Cependant, si dans les propositions pour 2021-2027, les modifications à apporter aux programmes doivent toujours être justifiées et que les États membres restent tenus d'évaluer leur impact attendu sur les objectifs des programmes, les restrictions relatives aux indicateurs ont disparu. Pour cette future période, la Commission a proposé un réexamen obligatoire à mi-parcours, avec adaptation de tous les programmes en 2025 pour fixer les allocations pour les deux

dernières années. Nous avons toutefois remarqué que la manière dont la performance doit être évaluée n'est pas clairement établie[114]. En outre, l'introduction de la possibilité d'effectuer un transfert de fonds jusqu'à 5 % au moyen d'une modification de programme sans l'accord de la Commission[115] accroît également le risque que des changements seront opérés sans que les résultats à atteindre soient pris en considération[116].

1. Les révisions des programmes devraient tenir compte des résultats à atteindre

75 Nous avons constaté que les révisions des programmes ne tenaient pas toujours compte des résultats à atteindre.

Rapport spécial sur le soutien de la Commission dans le cadre des équipes d'action pour les jeunes

En ce qui concerne la période 2007-2013, nous avons constaté que l'évaluation, par la Commission, des modifications de programme proposées par les États membres portait principalement sur les aspects budgétaires de l'exercice de reprogrammation plutôt que sur le meilleur usage possible des fonds du FSE[117].

2. Les valeurs cibles ne devraient pas être revues sans justification, mais devraient refléter le niveau de financement

76 Nous estimons que les valeurs de référence et les valeurs cibles relatives aux indicateurs de performance devraient être fixées au bon niveau dès le départ[118] et ne devraient être adaptées que dans des circonstances exceptionnelles (facteurs extérieurs et modifications budgétaires). Les révisions fréquentes et injustifiées des valeurs cibles sapent l'orientation de la politique de cohésion sur la performance.

77 Nous avons relevé plusieurs cas de révision fréquente et injustifiée des valeurs cibles.

Rapport spécial sur le soutien du FEDER aux PME dans le domaine du commerce électronique

Pour la période 2007-2013, nous avons rapporté que la mesure sérieuse des progrès accomplis avait parfois été compromise par la révision des indicateurs et des valeurs cibles, intervenue souvent en fin de période de programmation, sans que cela soit toujours dûment justifié[119].

78 Lorsque des modifications importantes du financement sont justifiées, les valeurs cibles du programme devraient être revues. Dans le cas contraire, cela entrave

l'évaluation de l'efficacité d'un programme[120]. Nous avons constaté que les modifications importantes apportées au financement ne se reflétaient pas toujours dans les valeurs cibles.

Rapport spécial sur les objectifs de l'UE en matière d'éducation dans le domaine de la cohésion

Nous avons constaté que pour deux programmes en Italie, les dotations financières en faveur de l'éducation ont été réduites de respectivement 8 % et 10 % de leur budget initial, sans que les indicateurs ni les valeurs cibles ne soient modifiés, et sans que cette décision n'ait fait l'objet d'une justification adéquate[121].

4 – Principes relatifs au suivi et à l'établissement de rapports

79 Tant la Commission que les États membres ont des responsabilités dans le suivi des programmes. Au niveau des États membres, les autorités de gestion suivent la mise en œuvre des programmes, procèdent à l'agrégation des informations et, depuis la période 2014-2020, confirment à la Commission la fiabilité des données sur la performance. L'établissement de rapports est étroitement lié au suivi et constitue l'un des principaux éléments destinés à garantir le respect de l'obligation de rendre compte. Les États membres soumettent leurs rapports à la Commission tout au long des périodes de programmation. Celle-ci se sert ensuite de ces documents comme base pour les rapports stratégiques qu'elle publie (par exemple le rapport annuel de synthèse et les rapports annuels d'activité). Pour cette étape, nous retenons trois principes: le premier concerne la fourniture en temps utile de données sur la performance; le second porte sur l'obligation de rendre compte, et le troisième a trait à l'utilisation des informations sur la performance.

10	**Les systèmes de suivi garantissent des données sur la performance de bonne qualité et disponibles en temps utile.**	**2007-2013**	**2014-2020**	**2021-2027**

80 Pour être efficace, tout système de gestion de la performance doit s'appuyer sur des données sur la performance de bonne qualité et disponibles en temps utile. De bonnes informations sur la performance sont essentielles tout au long du cycle de gestion de la politique pour évaluer ce qui a été atteint et déterminer si des mesures correctrices sont nécessaires[122]. Celles-ci concernent notamment l'élaboration de la législation ultérieure et, plus spécifiquement pour 2014-2020, la réalisation d'un examen de la performance[123] (voir ***PD n° 6***). Ce sera encore plus important une fois que les paiements seront davantage liés à la performance.

81 Le cadre législatif a été renforcé pour 2014-2020 par rapport à la période précédente (2007-2013), notamment par l'introduction de l'échange électronique obligatoire d'informations sur la performance entre les bénéficiaires, les autorités des États membres et la Commission, et par l'établissement de mesures destinées à garantir la qualité des données au niveau des États membres. Les propositions formulées pour 2021-2027 maintiennent ces dispositions et demandent également aux États membres de transmettre tous les deux mois des données sur la performance, ce qui devrait améliorer l'actualité de celles-ci.

82 Lors de nos audits, nous avons souvent constaté des insuffisances quant à la fiabilité, à l'exhaustivité ou au degré d'actualité des informations présentées à la Commission par les États membres (qui produisent l'essentiel des données). Les propositions pour 2021-2027 prévoient que les États membres sont responsables de la qualité et de la fiabilité du système de suivi, ainsi que des données sur les indicateurs[124]. Nous estimons toutefois que les propositions manquent de clarté lorsqu'il s'agit de préciser qui est responsable du contrôle de la qualité des données, en particulier en ce qui concerne le rôle du comité de suivi et de la Commission[125].

1. Les systèmes de suivi produisent des données sur la performance de bonne qualité et disponibles en temps utile

83 Pour les trois périodes examinées, les autorités de gestion sont juridiquement tenues de mettre en place un système permettant d'enregistrer et de stocker des données sur la performance sous une forme numérisée. La période 2014-2020 a été marquée par une nette amélioration des dispositions contribuant à la production de données sur la performance de bonne qualité par les systèmes de suivi:

- les États membres pouvaient échanger des informations avec les bénéficiaires par voie électronique («e-cohésion»). C'est désormais obligatoire dans la proposition relative à la période 2021-2027;
- la Commission a mis en place un système qui permet aux autorités de gestion de lui transmettre leurs données sur la performance par voie électronique et sous une forme structurée (dispositif maintenu pour 2021-2027);
- des dispositions en matière de collecte de données et de traitement en rapport avec les indicateurs de résultat étaient incluses dans le cadre des conditions ex ante. La Commission propose de les abandonner pour la période 2021-2027.

84 Les propositions formulées pour 2021-2027 demandent aux États membres de transmettre tous les deux mois des données sur la performance, ce qui devrait améliorer l'actualité de celles-ci.

85 En dépit de ces dispositions, la qualité déficiente des données constitue l'un des problèmes les plus récurrents décelés lors de nos audits.

Rapport spécial sur le chômage des jeunes

Tous les États membres visités ne disposaient que de peu d'informations sur le type d'aide reçue par les jeunes NEET avant le lancement de la garantie pour la jeunesse, sur le nombre d'offres/de services proposés et sur les coûts qui s'y rapportent. Nous avons également relevé plusieurs incohérences et problèmes de fiabilité dans les données transmises par les États membres, ce qui nuit à la comparabilité. Des problèmes concernant notamment l'exhaustivité des données ont été constatés dans les États membres qui avaient recours à plusieurs prestataires de la garantie pour la jeunesse, mais ne disposaient d'aucun système unique de déclaration harmonisé[126].

2. La Commission et les États membres devraient garantir la qualité de ces données

86 Tant au cours de la période 2007-2013 que de celle de 2014-2020, les États membres étaient tenus de mettre en place des systèmes de suivi et d'établissement de rapports, et de garantir leur fiabilité. Ces systèmes sont contrôlés par les autorités d'audit (le processus de «désignation») avant le début de la mise en œuvre du programme. La Commission devrait utiliser ses audits pour vérifier la fiabilité des données fournies par les États membres. Tant la Commission que les autorités d'audit devraient également s'assurer, dans le cadre de leurs travaux d'audit relatifs aux systèmes, de la solidité des systèmes d'enregistrement des données sur la mise en œuvre fournies par les États membres[127].

87 La période 2014-2020 a été caractérisée par un renforcement des responsabilités en matière de garantie de la qualité des données dans les États membres. Les autorités de gestion doivent confirmer la fiabilité des données sur la performance à la Commission dans leurs déclarations de gestion. Ensuite, les autorités d'audit confirment cette évaluation dans leurs opinions d'audit. La Commission peut également suspendre des paiements en cas d'insuffisance grave constatée dans la qualité et la fiabilité des systèmes de suivi ou des données sur la performance. En avril 2019, deux procédures de suspension de paiement étaient en cours.

88 Dans un certain nombre de nos audits, nous avons relevé des faiblesses spécifiques liées aux dispositions en matière de garantie de la qualité des données, tant au niveau des États membres qu'à celui de la Commission.

Rapport spécial sur le soutien du FEDER aux PME dans le domaine du commerce électronique

Dans deux des États membres sélectionnés, les autorités de gestion n'ont pas effectué les contrôles nécessaires concernant la fiabilité des données alimentant le système[128].

Rapport spécial sur la sélection et le suivi des projets relevant du FEDER et du FSE pour la période 2014-2020

Nous avons observé qu'au cours de la période 2014-2020, la Commission et les autorités d'audit n'avaient, en général, pas entamé leurs audits relatifs aux systèmes de suivi ainsi qu'à la fiabilité et à la disponibilité des données avant 2017, limitant ainsi l'assurance obtenue. Nous avons constaté que, comme l'examen de la performance devait se dérouler en 2019, les éventuelles mesures correctrices risquaient de ne pas aboutir à temps et que l'examen de la performance pouvait reposer sur des informations incorrectes[129].

89 En 2013, le service d'audit interne (IAS) de la Commission a également relevé des problèmes à propos des dispositifs en place pour garantir la qualité des données sur la performance de la période 2007-2013. L'IAS a recommandé que la DG REGIO et la DG EMPL élaborent une stratégie pour améliorer la fiabilité des informations sur la performance fournies par les États membres. D'après l'audit de suivi de l'IAS, cette recommandation a été mise en œuvre en 2016.

90 Nous estimons que la proposition de règlement pour 2021-2027 n'indique pas avec une clarté suffisante qui doit être le garant de la qualité des données. Le texte propose de charger le comité de suivi de superviser la mise en œuvre des programmes et d'examiner et approuver les rapports annuels et finaux sur la performance transmis à la Commission, mais pas les données sur la performance. Nous avons également observé que la proposition de RPDC ne comprend pas de dispositions concernant le rôle de la Commission dans le contrôle de la qualité des données qui lui sont communiquées[130].

11	Il existe une obligation claire de rendre compte de la performance.	2007-2013	2014-2020	2021-2027

91 L'obligation de rendre compte des résultats obtenus avec les fonds de l'UE constitue un lien important entre celle-ci et ses citoyens. En général, les règles régissant l'obligation de rendre compte de la légalité et de la régularité des opérations n'ont pas été élargies à la performance. Cette obligation est fonction de la disponibilité de données et de rapports de qualité sur la réalisation ou non des objectifs, mais ces éléments font souvent défaut.

1. Les rapports devraient donner une image fidèle de la performance et être accessibles au public

92 L'établissement des rapports relatifs aux résultats des interventions de l'UE doit être cohérent. Il est particulièrement important que les résultats communiqués soient fiables et conformes aux objectifs[131]. Les problèmes relevés en matière d'existence et de fiabilité des données (voir ***PD n°s 5***, ***8*** et ***10***), ajoutés à ceux concernant la transposition des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels pour les gestionnaires (voir ***PD n° 1***) limitent la capacité de la Commission à faire rapport sur la performance au regard de ces objectifs de haut niveau[132].

93 Les rapports de l'UE sur la performance devraient donner une image fidèle de ce qui est réalisé[133]. Les rapports de la Commission sur la performance ne sont pas suffisamment équilibrés, car ils fournissent peu d'informations sur les difficultés et les échecs[134]. Par ailleurs, la Commission ne reconnaît pas les limites inhérentes à sa dépendance à l'égard des données fournies par les États membres et susceptibles d'être inexactes ou peu fiables[135].

94 La mise à la disposition du public des informations sur la performance est un élément important de l'obligation de rendre compte[136]. Depuis 2014, les progrès réalisés par rapport aux différents indicateurs communs dans le domaine de la cohésion et communiqués par les autorités de gestion sont accessibles au public sur la plateforme de données ouvertes de la Commission dédiée à la cohésion. Nous estimons toutefois, en ce qui concerne les propositions pour la période 2021-2027, que l'abandon des rapports annuels de mise en œuvre des États membres[137] et des rapports stratégiques adressés par la Commission aux autorités de décharge et portant sur la mesure dans laquelle les Fonds atteignent les objectifs stratégiques constitue un retour en arrière[138].

2. Les entités chargées de l'exécution du budget de l'UE devraient assumer leur responsabilité concernant la bonne gestion financière de celui-ci

95 L'existence de données et de rapports de qualité sur la question de savoir si les objectifs ont été atteints et les résultats, obtenus devrait permettre aux entités chargées de l'exécution du budget de l'UE d'assumer leur responsabilité concernant la bonne gestion financière, comme le prévoit le règlement financier[139].

96 Concernant les programmes de la période 2007-2013, nous avons regretté que le processus de clôture n'ait pas inclus l'acceptation, par la Commission, d'aspects liés à la performance, comme les résultats obtenus. Nous avons également déploré que la Commission ne rende pas compte de la performance à l'autorité budgétaire[140].

97 Par ailleurs, si les rapports annuels d'activité comportent une déclaration d'assurance des directeurs généraux dans laquelle ils déclarent, entre autres, que les ressources allouées aux activités décrites dans le rapport ont été utilisées aux fins prévues et conformément au principe de bonne gestion financière, dans la pratique, l'assurance fournie exclut spécifiquement les questions de performance. L'assurance et les réserves dont elle est éventuellement assortie se limitent à des questions de régularité et de contrôle interne[141].

98 En outre, dans chaque rapport annuel d'activité, le directeur général déclare que les informations qui y figurent donnent une image fidèle de la situation. Lors des années précédentes, cette déclaration ne s'étendait pas à la qualité des données sur la performance communiquées[142]. Dans ses instructions internes relatives à l'élaboration des rapports annuels d'activité 2018 (à publier au printemps 2019), la Commission requiert à présent une déclaration de la part d'un membre de l'encadrement supérieur de la direction générale pour couvrir les données sur la performance, déclaration appelée à venir appuyer celle du directeur général. L'impact concret de ces déclarations supplémentaires ne peut être déduit clairement des orientations, et nous ne l'avons pas encore examiné.

12	**Les informations sur la performance servent à prendre des mesures correctrices et à soutenir la planification stratégique.**	**2007-2013**	**2014-2020**	**2021-2027**

99 Il est important d'utiliser les informations sur la performance pour gérer les activités, optimiser les résultats et procéder à des ajustements des systèmes de gestion, ainsi que pour soutenir le processus de planification stratégique[143]. Ce principe s'applique à toutes les étapes du cycle de gestion budgétaire, depuis

l'allocation des fonds pendant le CFP jusqu'à la programmation et à la gestion proprement dite des projets.

100 En ce qui concerne les périodes 2007-2013 et 2014-2020, les informations sur la performance des programmes (y compris les difficultés rencontrées et les mesures prises pour y remédier) ont été communiquées à la Commission par les États membres dans leurs rapports annuels de mise en œuvre. Ces derniers sont approuvés par les comités de suivi avant d'être validés par la Commission. Par contre, pour la période 2021-2027, la Commission propose d'utiliser les réunions de réexamen annuel des performances organisées avec les États membres pour examiner la performance des programmes. Toutefois, la proposition manque de clarté pour ce qui est des participants, du contenu et des conséquences de ces réunions[144]. De plus, alors que les États membres soumettront tous les deux mois les données sur la performance par voie électronique (voir ***PD n° 10***), les réunions de réexamen n'auront lieu qu'une fois par an[145].

101 Nous avons constaté que les informations sur la performance n'étaient pas suffisamment utilisées, notamment parce qu'elles ne sont pas toujours disponibles. Il faut signaler en particulier qu'une performance insuffisante ne donne pas lieu à des sanctions financières, que ce soit sur le plan stratégique ou au niveau du programme ou du projet.

1. Des informations utiles sur la performance devraient être disponibles pour une prise de décision fondée sur des éléments probants

102 Nous avons précisé dans plusieurs PD antérieurs (voir ***PD n°s 5***, ***8*** et ***10***) que la disponibilité d'informations utiles sur la performance n'est pas garantie, ce qui limite en soi leur utilisation dans la prise de décisions et de mesures correctrices. Par ailleurs, il existe un problème de calendrier inhérent au cycle de gestion des programmes, puisqu'il faut un certain temps avant que les résultats (provenant des systèmes de suivi) soient disponibles et puissent être utilisés pour la prise de décision. Cette disponibilité tardive des résultats a encore été exacerbée par des retards dans le lancement des programmes (voir ***PD n° 7***). Le service de recherche du Parlement européen a constaté qu'il n'y avait pas de phase transitoire entre deux cycles du CFP et que les enseignements politiques complets tirés de la période de programmation précédente ne sont pas encore disponibles au moment où il faut amorcer la réflexion sur les futures propositions et positions[146]. Le même problème se pose pour les informations générées par les évaluations ex post pour une période de programmation particulière[147] (voir ***PD n° 13***).

2. Lorsqu'elles existent, les informations sur la performance devraient être utilisées pour assurer le suivi et prendre des mesures correctrices

103 En ce qui concerne le processus stratégique, nous avons fait remarquer au ***PD n° 2*** que l'allocation des fonds aux États membres devrait s'appuyer sur des informations sur la performance passée. Au cours de nos audits, nous avons constaté que tant au niveau des programmes qu'à celui des projets, les informations sur la performance ne faisaient pas toujours l'objet d'un suivi et que lorsque les valeurs cibles n'étaient pas atteintes, aucune mesure correctrice (comme l'application de corrections financières) n'était prise. Au ***PD n° 6***, nous avons souligné que la réalisation des objectifs de performance n'a généralement aucune incidence sur le niveau de financement par l'UE, que ce soit au niveau des programmes ou à celui des projets.

104 Nous avons relevé d'autres cas où les informations sur la performance n'étaient pas pleinement exploitées.

Rapport spécial sur le soutien de la Commission dans le cadre des équipes d'action pour les jeunes

Nous avons constaté dans les comptes rendus des réunions d'examen annuel fournis par la Commission que les commentaires portaient davantage sur l'exécution financière et les réalisations que sur les résultats effectifs. De plus, la Commission a accepté les données présentées par les États membres lors des réunions d'examen annuel sans les vérifier. Dans un cas, alors que la Commission avait affirmé que les valeurs cibles de trois mesures avaient déjà atteintes, notre nouveau calcul a révélé qu'en réalité, la valeur cible n'avait été atteinte qu'à 72 %[148].

Rapport spécial sur le haut débit dans les États membres de l'UE

En ce qui concerne les mesures correctrices inadéquates, nous avons constaté que toutes les valeurs cibles fixées pour le haut débit dans les États membres ne seront pas atteintes d'ici 2020. Pourtant, la Commission n'a proposé aucune mesure correctrice[149].

5 – Principe relatif à l'évaluation

105 La dernière étape du cycle de mise en œuvre est l'évaluation, c'est-à-dire l'opération qui consiste à évaluer de manière approfondie ce qui a été réalisé et son impact. L'évaluation peut s'effectuer au niveau du programme (ex ante, au cours de la période de programmation (évaluation à mi-parcours[150], par exemple) et ex post) ou de la politique (analyse d'impact ex ante et examen ex post). Les évaluations des États membres concernent les programmes (ou groupes de programmes) au niveau national

ou régional, tandis que celles de la Commission portent sur les Fonds ou programmes au niveau de l'UE.

13	Les évaluations effectuées au niveau des programmes et de la politique sont utilisées lors de la prise de décision.	2007-2013	2014-2020	2021-2027

106 Globalement, la Commission a conçu et mis en œuvre un système d'évaluation bien pensé, et son système d'examen ex post est plutôt bon par rapport à la situation qui prévaut dans la majorité des États membres[151]. En 2018, l'OCDE a attribué la quatrième place au système d'examen ex post de l'UE au classement général des systèmes d'évaluation de ses membres[152].

107 Nous avons toutefois constaté deux gros problèmes concernant l'utilité des évaluations:

- les évaluations ne servent pas à la prise de décision, parce qu'elles ne sont pas effectuées, qu'elles ne sont pas disponibles à temps, ou encore qu'elles ne sont pas suffisamment utilisées;
- elles ne s'appuient pas sur des éléments probants sous-jacents adéquats.

1. Les évaluations devraient servir à la prise de décision

108 Il arrive que les analyses d'impact et les évaluations ex ante ne soient pas effectuées.

Avis sur la proposition de RPDC

- Depuis 2002, au niveau de la politique, toutes les propositions législatives majeures doivent faire l'objet d'une analyse d'impact. Pour la période 2021-2027 et contrairement aux autres périodes, la Commission n'a pas procédé à une analyse d'impact du RPDC. Les règlements spécifiques des sept Fonds régis par le RPDC ont, eux, été soumis à des analyses d'impact. Toutefois, ces évaluations ne couvraient pas certains aspects importants de portée générale[153].
- Les évaluations ex ante des programmes imposées aux États membres ont contribué à une logique d'intervention plus solide dans les programmes. Or les propositions formulées pour la période 2021-2027 se passent de ce progrès[154].

109 Le fait que les évaluations ne soient pas disponibles en temps utile constitue un deuxième problème. Nous avons déjà souligné le problème de calendrier au ***PD n° 12***:

les évaluations ex post, qui sont effectuées après la période de programmation, ne peuvent être disponibles pour étayer les propositions législatives relatives à la période de programmation suivante. Comme la Commission l'a fait remarquer, l'évaluation de la période 2007-2013 a été achevée en 2016, tandis que l'élaboration de la législation régissant la période 2014-2020 a débuté en 2011. Cette évaluation ne pouvait donc être utilisée pour la programmation du cadre 2014-2020[155].

110 Le cadre législatif pour 2014-2020 a introduit l'évaluation obligatoire des programmes (efficacité comprise) par les États membres pendant la période de programmation. Selon nous, une telle évaluation aurait pu remédier, au moins partiellement, à ce problème de calendrier inhérent et étayer les propositions législatives pour la période 2021-2027. Or aucune évaluation de ce type n'était terminée fin 2017. Pour 2021-2027, il est proposé que la Commission procède également à une évaluation à mi-parcours des Fonds, ce qui pourrait fournir un éclairage utile dans ce contexte.

111 Troisième problème: les évaluations ne sont pas toujours utilisées. L'évaluation ex post des programmes par les États membres s'effectuait sur une base volontaire au cours des périodes 2007-2013 et 2014-2020. L'IAS a décelé des faiblesses dans le suivi (c'est-à-dire de l'utilisation qui est faite) des évaluations par les États membres. À titre d'exemple, la plupart des États membres de l'échantillon de l'IAS n'ont pas élaboré de plan d'action complet pour appliquer les recommandations de l'évaluation. Selon la proposition de la Commission, ce type d'évaluation sera obligatoire pour la période 2021-2027.

2. Les évaluations devraient s'appuyer sur des éléments probants utiles et fiables

112 Nous avons déjà mis en évidence un certain nombre de problèmes en matière d'existence et de fiabilité des données (voir ***PD n°s 5***, ***8*** et ***10***). Ces problèmes ont également une incidence sur les évaluations.

Rapport spécial sur les réexamens ex post de la législation de l'UE

Nous avons constaté que si des évaluations étaient bien effectuées conformément aux obligations réglementaires et aux bonnes pratiques définies dans les lignes directrices pour une meilleure réglementation, la non-disponibilité de données constituait un problème majeur qui entravait un réexamen fondé des éléments probants appropriés[156].

113 Dans son rapport d'évaluation ex post 2007-2013 sur le «système de mise en œuvre», la Commission est arrivée à la conclusion que l'une des principales raisons de la sous-utilisation des évaluations effectuées par les États membres aux fins de l'apprentissage mutuel en matière de politiques était la disponibilité limitée de données de suivi de bonne qualité et de données sur les groupes témoins pour les besoins de l'évaluation ex post[157]. Dans ses propositions pour 2021-2027, elle demande notamment que les États membres mettent en place les procédures requises pour produire et collecter les données nécessaires aux évaluations[158].

6 – Principe transversal

14	La notion de durabilité est intégrée dans le cycle afin de garantir l'efficacité à plus long terme des interventions publiques.	2007-2013	2014-2020	2021-2027

114 La durabilité est un élément essentiel de l'efficacité à long terme des interventions publiques[159]. La principale indication qu'un projet a donné lieu à des réalisations et résultats durables est un flux continu de bénéfices nets après son achèvement[160].

115 Tous les projets financés par l'UE ne présentent pas cette garantie de durabilité (ou alors celle-ci ne peut être démontrée). Garantir la durabilité et l'obtention de résultats pérennes est un processus qui doit couvrir l'ensemble du cycle de mise en œuvre des programmes[161].

Phase de programmation

116 Garantir la durabilité implique une analyse et une stratégie lors de la phase de formulation du programme afin de maintenir un investissement spécifique à long terme[162]. Dans un audit récent, nous avons constaté que l'obtention de résultats pérennes dans le cadre des investissements productifs n'était pas activement encouragée, ni dans les programmes sous-jacents ni dans d'autres documents stratégiques régionaux pertinents. L'obtention de résultats pérennes ne constituait pas une priorité[163].

117 Les redevances facturées pour les infrastructures cofinancées par l'UE posent un problème particulier concernant la durabilité financière. Dans le cas de la période 2007-2013, nous avons constaté qu'elles ne soutenaient pas toujours la viabilité des investissements réalisés. Ainsi, les redevances demandées aux ménages et à l'industrie pour le traitement des eaux résiduaires étaient trop peu élevées pour

permettre le renouvellement de l'infrastructure à la fin de la durée de vie économique attendue[164]. Pour remédier au moins partiellement à ce problème, la législation relative à la période 2014-2020 a imposé aux États membres de mettre en place, dans certains domaines bien précis (le secteur de l'eau, par exemple), des stratégies garantissant une source de financement durable afin de maintenir l'infrastructure née des projets cofinancés (condition ex ante n° 6.1).

118 La Commission a reconnu qu'il fallait renforcer la contribution des conditions ex ante à la pérennité des résultats[165]. En conséquence, la législation proposée pour la période 2021-2027 exige le maintien des conditions favorisantes pendant toute la période en lieu et place d'une évaluation unique.

Sélection des projets

119 Pour toutes les périodes, les dispositions législatives imposent aux États membres de veiller à ce que les bénéficiaires (propriétaires) des projets sélectionnés aient la capacité administrative et financière de maintenir le projet concerné après son achèvement. Cependant, lors de notre audit sur le soutien de l'UE en faveur des investissements productifs dans les entreprises, nous avons constaté que les critères de sélection ne reflétaient pas de manière appropriée la nécessité pour les projets financés par le FEDER de donner des résultats pérennes[166]. La proposition de RPDC pour la période 2021-2027 est devenue plus spécifique et exige des États membres qu'ils examinent si les bénéficiaires disposent de ressources suffisantes pour couvrir les frais d'exploitation et de maintenance[167].

120 Dans le cas des grands projets d'investissement (de plus de 50 millions d'euros) des périodes 2007-2013 et 2014-2020, l'un des objectifs de l'analyse coûts-avantages obligatoire était de garantir que les investissements cofinancés soient financièrement viables. Les grands projets dont l'analyse coûts-avantages laissait à désirer se sont souvent traduits par un manque de viabilité financière et/ou une sous-utilisation[168]. La proposition d'écarter les grands projets et donc l'analyse coûts-avantages pour la période 2021-2027 renforce le risque pour la durabilité.

Phase de mise en œuvre

121 Pour les trois périodes de programmation, la législation en général oblige les bénéficiaires à maintenir les projets pendant une période d'au moins cinq ans à compter de leur date d'achèvement, sous peine de devoir rembourser le financement obtenu[169]. Lors de notre audit sur le soutien de l'UE en faveur des investissements productifs dans les entreprises, nous avons constaté que la période réglementaire de durabilité avait été respectée par tous les projets audités[170].

122 Ces dispositions ne reflètent pas toujours le cycle de vie réel des actifs, qui peut largement dépasser cinq ans. Il en résulte un risque de voir les bénéficiaires se séparer de l'actif concerné à l'expiration de la période réglementaire.

Rapport spécial sur le soutien du FEDER en faveur des pépinières d'entreprises

Nous avons constaté que les systèmes en place permettaient de transférer, à l'issue de la période de durabilité, une part importante de la valeur des financements publics aux propriétaires des pépinières[171].

Phase de suivi/établissement de rapports/évaluation

123 Assurer la pérennité nécessite un suivi approprié tout au long du cycle de vie du projet et au-delà[172]. Nous avons constaté que les données relatives à la durabilité étaient parfois incomplètes.

Rapport spécial sur le soutien de l'UE en faveur des investissements productifs dans les entreprises

Nous avons constaté qu'au terme de la période de durabilité de cinq ans, les limites caractérisant les informations de suivi empêchaient toute évaluation de la durabilité pour près de la moitié des projets. Cette faiblesse s'expliquait par le fait que les autorités de gestion n'avaient pas recueilli les données de suivi nécessaires ou que les documents utiles n'étaient plus disponibles en raison de l'expiration de la période d'archivage. Globalement, le suivi, après l'achèvement des projets, du respect des exigences réglementaires de durabilité est resté limité dans sa portée et variait selon les programmes. Plus particulièrement, aucune obligation juridique ne leur imposant de continuer à le faire, les autorités de gestion ont cessé d'assurer le suivi de l'évolution des projets immédiatement après la fin de la période réglementaire de durabilité[173].

124 Pour illustrer davantage encore le peu d'intérêt accordé à ce problème, précisons que le Parlement européen a observé que le secteur public ne se préoccupait guère de cette problématique et qu'il n'existait dès lors que des données incomplètes sur la pérennité des résultats obtenus avec les projets cofinancés par le FEDER[174]. Par ailleurs, nous n'avons trouvé aucune évaluation des programmes d'investissement productif comprenant une analyse spécifique de la pérennité des résultats[175].

Observations finales

125 Les interventions relevant de la politique de cohésion peuvent avoir non seulement des effets bénéfiques sur la performance des États membres et des régions où elles ont été menées, mais aussi des retombées ailleurs dans l'UE. Pour encore renforcer l'effet positif de la politique, l'UE a cherché à orienter davantage ses dépenses de cohésion sur la performance. Entre les nombreuses parties prenantes concernées, il arrive que les visions soient différentes, voire contradictoires, lorsqu'il s'agit de déterminer comment procéder.

126 Le cadre législatif général de l'UE et les règles spécifiques de la politique de cohésion ont évolué au fil du temps. Ils comportent désormais un certain nombre d'éléments essentiels nécessaires à un système efficace de gestion de la performance, bien que la proposition de règlement pour la période 2021-2027 réduise dans une certaine mesure l'accent mis sur la performance. Cependant, cette amélioration générale de conception n'a pas toujours été suivie d'effets lors de la mise en œuvre de la politique.

127 Les principes directeurs que nous avons cernés couvrent l'intégralité du cycle de gestion de la politique, de la planification stratégique à l'établissement de rapports et à l'évaluation en passant par la mise en œuvre. Ils sont placés sous le signe de la valeur ajoutée européenne, c'est-à-dire la valeur qui résulte d'une intervention de l'UE et vient s'ajouter à la valeur qu'aurait pu avoir une action isolée des États membres. Nous avons indiqué par le passé que les programmes de dépenses qui n'apportent pas de valeur ajoutée européenne ne sont, par définition, pas susceptibles de constituer un usage efficace et efficient de l'argent du contribuable européen. Nous avons également constaté que la mise en évidence d'une véritable valeur ajoutée européenne constituait souvent un exercice difficile, en particulier lorsque la gestion est partagée, comme c'est le cas dans le domaine de la cohésion.

128 En ce qui concerne les domaines requérant une attention particulière, nous avons formulé des recommandations dans nos rapports antérieurs. Elles portaient notamment sur:

- la nécessité d'avoir des priorités claires à l'échelle de l'UE – assorties de valeurs cibles – auxquelles les dépenses de cohésion devraient contribuer pour rationaliser et simplifier les cadres stratégiques afin d'arriver à un ensemble cohérent d'objectifs de haut niveau traduits en objectifs opérationnels (***PD n° 1***);

- la nécessité lors des révisions des programmes de tenir compte des considérations de performance, comme l'obtention de meilleurs résultats (***PD n° 9***).

129 Nous avons également souligné que le cadre législatif devrait être opérationnel dès le lancement de la période de programmation, étant donné que les retards accusés dans la mise en œuvre ont un impact sur les phases suivantes du cycle. Les retards cumulés lors de la mise en œuvre ajoutés au chevauchement des périodes d'éligibilité font que la priorité va à l'utilisation de l'argent plutôt qu'à la prise en compte de considérations de performance (***PD n° 7***) et limitent l'utilisation qui peut être faite des données sur la performance lors de l'évaluation ou de la planification stratégique (***PD n°s 12*** et ***13***).

Annexe

Annexe I Évolution de l'orientation sur la performance dans la législation régissant la politique de cohésion

Le tableau ci-après indique si, pour chaque PD, les critères sous-tendant nos appréciations étaient en place dans la législation régissant les programmes concernés relevant de la cohésion. Nous avons développé la plupart des critères, si bien qu'ils sont davantage détaillés que dans l'analyse des différents PD effectuée dans le corps du document. Afin que la vue d'ensemble soit vraiment complète, nous avons analysé toutes les périodes de programmation depuis l'apparition de la politique de cohésion.

	1989-1993	**1994-1999**	**2000-2006**	**2007-2013**	**2014-2020**	**2021-2027**
Principes relatifs à la planification stratégique						
1. L'UE a défini une vision claire et cohérente de ce qu'elle entend atteindre avec les fonds relevant de la politique de cohésion, vision qui doit susciter l'adhésion et être rendue opérationnelle.						
Existence d'une stratégie globale à l'échelle de l'UE						
Traduction des objectifs stratégiques de l'UE en objectifs pour la politique de cohésion						
2. L'affectation des fonds aux États membres tient compte des besoins recensés et s'appuie sur des informations relatives à la performance.						
Méthode d'allocation définie dans la législation						
Allocation fondée sur le PIB						
Allocation fondée sur les besoins dans des domaines spécifiques						
Allocation étayée par des informations sur la performance passée						
Principes relatifs à la programmation						
3. Une logique d'intervention claire existe.						
Existence d'une stratégie nationale obligatoire (par exemple cadre de référence stratégique national et accord de partenariat)						
Définition des objectifs/priorités au niveau national						

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Traduction de la stratégie commune à l'échelle de l'UE en objectifs au niveau national, avec des valeurs cibles (principaux résultats escomptés)						
Identification et description des besoins au niveau national						
Existence de programmes obligatoires						
Identification et description des programmes au niveau du programme						
Définition des objectifs/priorités au niveau du programme						
Définition des mesures portant sur les objectifs au niveau du programme						
Modèle de programme normalisé décrivant la logique d'intervention d'une manière harmonisée						
Ventilation des données financières selon les codes d'intervention au niveau du programme						
4. Le financement est bien ciblé.						
Existence d'exigences en matière de concentration thématique imposant à tous les États membres d'affecter un certain montant aux domaines prioritaires de l'UE						
Existence de conditions ex ante/conditions favorisantes contribuant à concentrer les fonds sur les domaines/types de bénéficiaires cibles						
5. Un cadre de mesure de la performance simple et cohérent est en place.						
Indicateurs de réalisation (propres aux programmes)						
Indicateurs de réalisation (communs pour le FEDER/FC/FSE)						
Indicateurs de résultat (propres aux programmes)						
Indicateurs de résultat (communs pour le FEDER/FC/FSE)						
Intégration obligatoire, dès le départ (au moment de l'adoption des programmes), des indicateurs de réalisation et de résultat dans les programmes						
Valeurs de référence et valeurs cibles pour les réalisations et les résultats spécifiquement requises par le modèle de programme						
Valeurs intermédiaires requises pour les réalisations (*exigence limitée au cadre de performance pour 2014-2020)						
Valeurs intermédiaires requises pour les résultats (*exigence limitée au cadre de performance pour 2014-2020)						
Définition harmonisée des indicateurs de réalisation et de résultat dans le domaine de la cohésion						
6. Des mécanismes d'incitation à la performance sont en place.						
Nécessité de remplir certaines conditions stratégiques/réglementaires pour une utilisation efficace des fonds (conditions ex ante/conditions favorisantes)						

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Réserve de performance obligatoire/réexamen à mi-parcours tenant compte de la performance au niveau du programme			■		■	■
Paiement du solde final au programme lié au fait d'atteindre les valeurs cibles (clôture)						
Corrections financières apportées aux projets, si les résultats convenus ne sont pas atteints (* exigence limitée au cadre de performance)					■	
Budgétisation axée sur la performance – paiement si les conditions sont remplies et les résultats obtenus						■
Subordination du versement des fonds de l'UE au respect des exigences de gouvernance économique (Semestre européen)					■	■
Principes relatifs à la mise en œuvre						
7. Les États membres dépensent leurs fonds relevant de la politique de cohésion en temps opportun.						
Délais de présentation des stratégies nationales et des programmes				■	■	
Calendrier clair pour la désignation (si nécessaire)						
Processus de désignation simplifié (reconduction des systèmes précédents)						■
Existence de règles financières sur les dépenses en temps utile uniquement (règle n+2 ou n+3)			■	■	■	■
Délais pour la présentation des documents de clôture (14 ou 15 mois après la période d'éligibilité)			■	■	■	■
Délai de la Commission pour achever l'évaluation de la clôture et procéder au paiement du solde final						
Intégration, dès le départ, de modèles pour les documents de programmation dans les RPP						■
Exigences garantissant une mise en œuvre en temps utile des projets						
8. La sélection et la mise en œuvre des projets procèdent d'une approche axée sur la performance.						
Obligation pour les États membres d'établir et d'appliquer des critères pour la sélection des projets			■	■	■	■
Obligation pour les États membres de fournir des informations sur les possibilités de financement et sur les procédures de sélection aux bénéficiaires potentiels			■	■	■	■
Obligation pour les États membres de faire en sorte que les critères de sélection garantissent la contribution des projets retenus aux objectifs et résultats					■	■
Existence d'exigences de qualité supplémentaires concernant les critères de sélection (rapport coût-efficacité, respect des conditions favorisantes)						■
Obligation pour les critères de sélection de porter sur au moins un indicateur de résultat correspondant aux objectifs du programme						
Obligation pour les États membres de fixer des priorités quant aux projets à sélectionner						■
Possibilité pour la Commission de formuler des observations sur les critères de sélection, avec obligation pour les États membres de les suivre						■

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Intégration obligatoire des indicateurs de performance dans les conventions de subvention						
Obligation pour les projets financés d'être mis en œuvre de la manière la plus avantageuse d'un point de vue financier (application de la législation sur les marchés publics)						
Obligation pour les projets financés d'être mis en œuvre de la manière la plus avantageuse d'un point de vue financier (analyse-coûts-avantages, déficit de financement)						
9. Les révisions des programmes reposent sur des considérations de performance incluant les résultats.						
Possibilité de modifier les programmes uniquement à certaines conditions (circonstances socioéconomiques ou problèmes de mise en œuvre, par exemple)						
Évaluation obligatoire de l'impact des modifications sur les objectifs (pour les États membres et pour la Commission) et nécessité de justifier les modifications des programmes proposées						
Évaluation obligatoire de l'impact des modifications sur les indicateurs dans le cadre de performance						
Nécessité d'obtenir l'approbation de la Commission pour tous les programmes révisés						
Principes relatifs au suivi et à l'établissement de rapports						
10. Les systèmes de suivi garantissent des données sur la performance de bonne qualité et disponibles en temps utile.						
Obligation pour les États membres de mettre en place un système d'enregistrement et de stockage des données de suivi sous une forme numérisée						
Obligation pour les États membres de décrire les dispositifs de collecte et de traitement des données dans leurs documents de programmation (condition ex ante n° 7)						
Contrôle du fonctionnement du système par l'autorité d'audit indépendante dès le début de la mise en œuvre						
Obligation d'échange d'informations entre les bénéficiaires et les autorités par voie électronique (e-cohésion)						
Obligation pour les États membres de transmettre les données par voie électronique et sous une forme structurée en utilisant le système informatique de la Commission						
Confirmation, par les autorités de gestion, de la fiabilité des données sur la performance à la Commission dans leurs déclarations de gestion						
Confirmation, par les autorités d'audit, dans leurs opinions d'audit, de l'évaluation relative à la fiabilité des données sur la performance et réalisée par les autorités de gestion						
Examen et confirmation, par le comité de suivi, de la qualité des données transmises par les autorités de gestion à la Commission						
Description dans le règlement portant dispositions communes du rôle de la Commission dans l'examen des données						
Possibilité pour la Commission de suspendre les paiements en cas d'insuffisance grave de la qualité et de la fiabilité du système de suivi ou des données relatives aux indicateurs communs et spécifiques						

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
11. Il existe une obligation claire de rendre compte de la performance.						
Obligation pour les États membres de transmettre à la Commission les données sur la performance concernant les programmes de tous les Fonds	■	■	■	■	■	■
Obligation pour les États membres d'établir des rapports annuels de mise en œuvre			■	■	■	
Obligation pour la Commission d'établir des rapports stratégiques			■	■	■	
Accessibilité en ligne rapide et publique des données sur la performance					■	■
Obligation pour la Commission d'accepter explicitement les réalisations et les résultats atteints à la clôture du programme						
12. Les informations sur la performance servent à prendre des mesures correctrices et à soutenir la planification stratégique.						
Utilisation éventuelle des informations sur la performance pour les décisions au niveau stratégique (réexamen à mi-parcours)						
Utilisation éventuelle des informations sur la performance pour les décisions au niveau du programme (réserve de performance, réexamen à mi-parcours et corrections pour performance insuffisante)			■		■	
Approbation formelle de la performance des programmes par la Commission			■	■	■	
Approbation formelle de la performance des programmes par le comité de suivi			■	■	■	
Réunion de réexamen annuel entre la Commission et les États membres pour examiner la performance de chaque programme					■	■
Principe relatif à l'évaluation						
13. Les évaluations effectuées au niveau des programmes et de la politique sont utilisées lors de la prise de décision.						
Analyse d'impact ex ante de la législation relative à la cohésion par la Commission					■	
Obligation d'évaluation ex ante des programmes par les États membres			■	■	■	
Obligation d'évaluation à mi-parcours/intermédiaire de l'efficacité des programmes par les États membres					■	■
Obligation d'évaluation ex post des programmes par les États membres****						■
Obligation d'évaluation à mi-parcours de la politique/des Fonds par la Commission						■
Obligation d'évaluation ex post de la politique/des Fonds par la Commission	■	■	■	■	■	■
Principe transversal						
14. La notion de durabilité est intégrée dans le cycle afin de garantir l'efficacité à plus long terme des interventions publiques.						
Obligation pour les autorités de gestion d'examiner au moment de la sélection la capacité (financière et administrative) des bénéficiaires de maintenir les projets				■	■	■

	1989-1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Obligation pour les États membres d'examiner si les bénéficiaires disposent de ressources suffisantes pour faire face aux coûts d'exploitation et de maintenance						
Obligation de fournir pour les grands projets (de plus de 50 millions d'euros) une analyse coûts-avantages attestant leur viabilité financière						
Obligation pour les bénéficiaires de maintenir les projets (projets/investissements productifs et infrastructures) pendant cinq ans au moins						
Obligation pour le cadre stratégique de garantir la durabilité des investissements (conditions ex ante ou favorisantes)						

Notes

[1] Article 33 du règlement financier.

[2] Articles 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

[3] La stratégie de Lisbonne a pris effet plus ou moins au même moment que la période de programmation 2000-2006, mais elle ne transparaissait pas dans le cadre législatif relatif à la cohésion pour cette période.

[4] COM(2018) 375, version du 29 mai 2018.

[5] «Le réexamen du budget de l'UE», COM(2010) 700 final du 19 octobre 2010.

[6] Règlement (EU) n° 1303/2013 portant dispositions communes, préambule et communication de la Commission.

[7] Exposé des motifs, section 5, COM(2018) 375 final.

[8] Pour 2021-2027, la Commission déclare que ses propositions pour la future politique de cohésion sont conçues de manière à permettre de respecter les priorités politiques convenues à Bratislava et à Rome.

[9] Rapport annuel 2010, point 8.33.

[10] Avis n° 6/2018, point 13.

[11] Avis n° 6/2018, point 17.

[12] Document d'information intitulé *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*, point 16.

[13] Rapport annuel 2017, point 3.9.

[14] Rapport annuel 2017, point 3.85.

[15] Rapport annuel 2014, points 3.9, 3.87 et 3.97.

[16] Recherche pour la commission REGI ,*Building Blocks for a Future Cohesion Policy – First Reflections*, PE, 2017, p. 25; *Comparative study on the visions and options for Cohesion Policy after 2013*, PE, 2011, p. 53 et 56; *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OCDE, 2017, p. 2.

[17] Rapport annuel 2014, point 3.17. Nous pouvons citer d'autres exemples: rapport spécial n° 16/2015, point 120; rapport spécial n° 18/2017, point 78; rapport spécial n° 19/2018, point 97; rapport spécial n° 23/2018, point 85.

[18] Rapport spécial n° 13/2017, point 88. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 2/2015, point 110; rapport spécial n° 3/2015, point 89; rapport spécial n° 8/2016, point 99.

[19] Rapport spécial n° 19/2018, points 26 à 36, et analyse panoramique «Défis à relever pour un secteur européen des transports performant», point 68. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 5/2017, point 160; rapport spécial n° 1/2015, point 53; rapport spécial n° 18/2017, point 82; document d'information consacré à l'intégration des migrants, point VII; rapport spécial n° 23/2018, point 88; rapport spécial n° 23/2015, point 182.

[20] Rapport spécial n° 16/2016, points II, VII et VIII.

[21] Rapport annuel 2010, point 8.33, et rapport annuel 2014, point 3.97.

[22] Recherche pour la commission REGI, *Implementation of Cohesion Policy in the 2014-2020 Programming Period*, PE, 2016, p. 62, et *Comparative study on the visions and options for Cohesion Policy after 2013*, PE, 2011, p. 62.

[23] Rapport spécial n° 12/2018, point 80. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 1/2015, point 53; rapport spécial n° 14/2016, points 30 et 131; rapport spécial n° 18/2017, point 78; rapport spécial n° 25/2012, point 63.

[24] *Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, OCDE, 2017, p. 2.

[25] Cinquième rapport sur la cohésion économique, territoriale et sociale, COM 2010 xxiv.

[26] *The Cohesion policy dimension of the implementation of Europe 2020 strategy*, PE, 2015, p. 13.

[27] Rapport annuel 2014, points 3.88 et 3.97.

[28] Rapport annuel 2014, points 3.47, 3.48 et 3.91.

[29] Rapport annuel 2014, réponse de la Commission au point 3.13.

[30] Rapport annuel 2012, point 10.4.

[31] Étude de cas rapide intitulée «L'affectation des fonds relevant de la politique de cohésion aux États membres pour la période 2021-2027», 2019.

[32] La méthode de Berlin comporte des modes de calcul différents pour les trois catégories de régions (moins développées, en transition et plus développées).

[33] Rapport annuel 2017, point 3.6.

[34] OCDE, *Budgeting and performance in the European Union – A review in the context of EU budget focused on results*, p. 32.

[35] Avis n° 7/2011, point 4, et rapport spécial n°17/2018, point 82.

[36] OCDE, *Budgeting and performance in the European Union – A review in the context of EU budget focused on results*, 2017, sections 1.2.1 à 1.2.3.

[37] Appelée respectivement «cadre communautaire d'appui» pour la période 2000-2006, «cadre de référence stratégique national» pour la période 2007-2013, et «accord de partenariat» pour les périodes de programmation 2014-2020 et 2021-2027.

[38] Règlement (UE) n° 1303/2013, considérant 88 et article 55.

[39] Rapport annuel 2014, point 3.58.

[40] Parlement européen, *Effectiveness and Added Value of Cohesion, Non-paper assessing the implementation of the reform in the programming for Cohesion policy 2014-2020*, 2015, p. 15.

[41] Avis n° 6/2018, points 54 et 55.

[42] Rapport spécial n° 19/2018, point 99. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 6/2014, point 28; rapport spécial n° 8/2015, points 65 et 66; rapport spécial n° 8/2016, point 99; rapports spécial n° 5/2017, point 170; rapport spécial n° 21/2012, point 51; rapport spécial n° 23/2012, point 67; rapport spécial n° 23/2015, point 175; rapport spécial n° 16/2016, point 27.

[43] Rapport spécial n° 5/2017, points 143 et 165.

[44] Rapport spécial n° 2/2012, points 116 et 117, et rapport spécial n° 19/2016, point 150.

[45] Rapport spécial n° 19/2016, point 150. Autre exemple illustrant ce propos: rapport spécial n° 14/2016, point 47.

[46] Rapport spécial n° 25/2012, point 18, et rapport spécial n°23/2015, points 170 et 171.

[47] Avis n° 7/2011, point 11.

[48] Proposition de RPDC – COM(2018) 375, article 4; proposition de règlement FEDER/FC – COM(2018) 372, article 3; proposition de règlement FSE+ – COM(2018) 382, article 7.

[49] Rapport spécial n° 2/2017, points 68 et 70, ainsi que tableaux 2 et 3.

[50] Avis n° 6/2018, point 18, et rapport spécial n°2/2017, points 67 à 80.

[51] Parlement européen, «Cohérence stratégique de la politique de cohésion: comparaison des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020», p. 51; Recherche pour la commission REGI,*Building Blocks for a Future Cohesion Policy – First Reflections*, PE, 2017, p. 19.

[52] Les conditions ex ante englobent des conditions réglementaires, stratégiques et institutionnelles à remplir avant la mise en œuvre des programmes (période 2014-2020).

[53] Voir PD n° 3 – 1 (tous les exemples, sauf le récent rapport spécial n° 19/2018).

[54] Rapport spécial n° 15/2017, annexe II, point 1.

[55] Proposition de RPDC – COM(2018) 375, article 11.

[56] Rapport annuel 2015, point 3.54 et 3.92.

[57] Rapport spécial n° 21/2018, point 81. Autre exemple illustrant ce propos: rapport spécial n° 2/2017, point 137.

[58] Avis n° 6/2018, point 58.

[59] Document d'information relatif à l'intégration des migrants originaires de pays extérieurs à l'UE (2/2018), point VIII. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 16/2016, point 48; rapport spécial n° 21/2018, point 67; rapport spécial n° 1/2017, point 84; rapport spécial n° 12/2014 , point 33; rapport spécial n° 23/2015, point 169; rapport spécial n° 2/2012, point 121; rapport spécial n° 25/2012, point 61.

[60] Rapport annuel 2014, points 3.55 et 3.92, et rapport spécial n° 2/2017, point 75, tableau 5, et points 124 à 126.

[61] Rapport annuel 2014, point 3.49.

[62] Rapport spécial n° 21/2012, point 51, par exemple.

[63] Rapport annuel 2014, points 3.50 et 3.92.

[64] Rapport annuel 2014, point 3.51, et rapport spécial n° 2/2017, annexe I.

[65] Rapport annuel 2014, point 3.52.

[66] Avis n° 6/2018, point 59.

[67] Document d'information sur l'avenir des finances de l'UE, point 38, et avis n° 6/2018, points 66 et 67.

[68] Document d'information intitulé «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», point 59, et rapport spécial n° 2/2017, point 147.

[69] Avis n° 6/2018, point 66.

[70] La Commission a la possibilité de suspendre les paiements si les valeurs intermédiaires d'une priorité sont loin d'être atteintes (article 142, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1303/2013) et d'imposer des corrections financières si les valeurs cibles sont loin d'être atteintes (article 144, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1303/2013).

[71] Avis n° 7/2011, point 18, et rapport annuel 2014, point 3.64.

[72] Rapport spécial n° 21/2018, point 83, et rapport spécial n°15/2017, point 106.

[73] Avis n° 6/2018, point 77.

[74] Avis n° 6/2018, points 45 et 46.

[75] Rapport spécial n° 15/2017, points 60 et 61.

[76] Rapport de la Banque mondiale sur la cohésion dans l'UE, 2018, p. 131.

[77] Rapport annuel 2014, point 3.63.

[78] Rapport spécial n° 36/2016, point 126.

[79] Avis n° 6/2018, point 76.

[80] Rapport annuel 2014, point 6.85 et encadré 6.9.

[81] Rapport spécial n° 17/2018, point 82.

[82] Rapport spécial n° 17/2018, point 26.

[83] Rapport spécial n° 17/2018, point 14.

[84] Rapport spécial n° 17/2018, point 83.

[85] Rapport spécial n° 2/2017, point IV.

[86] Rapport spécial n° 17/2018, point 16.

[87] Rapport spécial n° 17/2018, point 83 et figure 4, et rapport spécial n° 2/2017, point 49.

[88] Rapport spécial n° 17/2018, points 14 et 18.

[89] Avis n° 6/2018, point 52.

[90] Avis n° 6/2018, points 47 et 100.

[91] Rapport spécial n° 2/2015, point 40; rapport spécial n° 1/2014, point 51; rapport spécial n° 2/2012, point 122; rapport spécial n° 2/2015, point 109.

[92] Rapport spécial n° 2/2015, point 40.

[93] Rapport spécial n° 17/2018, point 84.

[94] Rapport spécial n° 17/2018, point 9.

[95] Avis n° 6/2018, point 26.

[96] Rapport annuel 2017, point 2.19.

[97] Rapport spécial n° 36/2016, point 129.

[98] Rapport spécial n° 21/2018, point 6.

[99] Parlement européen, *Effectiveness and Added Value of Cohesion, Non-paper assessing the implementation of the reform in the programming for Cohesion policy 2014-2020*, 2015, p. 18.

[100] Rapport spécial n° 21/2018, point 75.

[101] Rapport spécial n° 21/2018, point 75.

[102] Rapport spécial n° 21/2018, point 77.

[103] Rapport spécial n° 20/2014, point 64, par exemple.

[104] Avis n° 6/2018, points 85 et 86. La proposition de RPDC pour la période 2021-2027 suggère de doter la Commission de pouvoirs supplémentaires lors de l'approbation des critères de sélection (article 67, paragraphe 2) et exige que les projets soient hiérarchisés (article 67, paragraphe 1) et sélectionnés de manière à garantir que les opérations soient conformes aux stratégies établies en vue du respect des conditions favorisantes (article 67, paragraphe 3, point b)) et qu'ils présentent le meilleur rapport entre le montant du soutien, les activités menées et la réalisation des objectifs (article 67, paragraphe 3, point c)).

[105] Rapport spécial n° 21/2018, point 83 – recommandation n° 1.

[106] Rapport spécial n° 21/2018, point 82.

[107] Rapport spécial n° 21/2018, point 82.

[108] Avis n° 6/2018, points 93, 94 et 97.

[109] Rapport spécial n° 21/2012, point 51. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 6/2014, point 52; rapport spécial n° 21/2014, point 70; rapport spécial n° 5/2013, point 53.

[110] Rapport spécial n° 17/2018, points 87 et 90.

[111] L'article 33 du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 prévoit qu'il est possible de réviser un PO en cas de changements socioéconomiques importants, de modifications majeures des priorités régionales, nationales ou de l'UE, ou encore à l'issue d'une évaluation faisant apparaître un écart significatif par rapport aux objectifs fixés au départ, ou à la suite de difficultés de mise en œuvre.

[112] Article 30 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

[113] Annexe II du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013.

[114] Avis n° 6/2018, points 29 et 45.

[115] Article 19, paragraphe 5, du document COM(2018) 375 final.

[116] Avis n° 6/2018, points 27 et 30.

[117] Rapport spécial n° 17/2015, point 78. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 17/2018, points 87 et 90.

[118] Rapport annuel 2013, point 10.14.

[119] Rapport spécial n° 20/2014, point 65. Autre exemple illustrant ce propos: rapport spécial n° 17/2018, point 52 et encadré 5.

[120] Rapport spécial n° 16/2016, point 44.

[121] Rapport spécial n° 16/2016, points 42, 43 et 84.

[122] Rapport spécial n° 21/2018, point 38.

[123] Rapport spécial n° 21/2018, points 39 et 79.

[124] Article 63, paragraphe 4, du document COM(2018) 375 final.

[125] Avis n° 6/2018, point 64.

[126] Rapport spécial n° 5/2017, point 173. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 12/2017, point 109; rapport spécial n° 2/2012, point 121; rapport spécial n° 8/2015, point 69; rapport spécial n° 23/2015, point 169; rapport spécial n° 2/2015, point 112; rapport spécial n° 3/2016, point 117; rapport spécial n° 23/2016, point 35; rapport spécial n° 14/2016, point 130; rapport spécial n° 14/2016, point 88; rapport spécial n° 4/2016, point 89; rapport spécial n° 14/2016, point 84; rapport annuel 2010, points 8.28 et 8.29; rapport spécial n° 8/2018, point 102; et rapport spécial n° 21/2012, point 51.

[127] Rapport spécial n° 17/2015, réponse de la Commission aux points 85 et 86 et recommandation n° 3.

[128] Rapport spécial n° 20/2014, point 66. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 36/2016, point 126; rapport spécial n° 20/2012, point 73; rapport spécial n° 20/2014, point 66.

[129] Rapport spécial n° 21/2018, point 79. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport annuel 2010, points 8.28 et 8.29, et rapport spécial n° 17/2015, points 85 et 86.

[130] Avis n° 6/2018, point 64.

[131] Rapport annuel 2010, point 8.58.

[132] Par exemple: rapport spécial n° 25/2012, point 63; rapport annuel 2014, point 3.89; rapport spécial n° 21/2018, point 72; rapport annuel 2017, point 3.81.

[133] Rapport annuel 2016, point 3.77, recommandation n° 2; document d'information intitulé *The Commission's proposal for the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*, point 38.

[134] Rapport annuel 2016, point 3.24, rubrique a).

[135] Rapport annuel 2016, point 3.28, rubrique b), et rapport annuel 2016, point 3.32.

[136] Rapport annuel 2016, points 3.73 à 3.77 et recommandation n° 6.

[137] Avis n° 6/2018, point 67.

[138] Avis n° 6/2018, point 10.

[139] Rapport annuel 2014, point 3.34.

[140] Rapport spécial n° 36/2016, point 123.

[141] Rapport annuel 2013, point 10.61.

[142] Rapport annuel 2016, point 3.73 – 5.

[143] Rapport annuel 2017, point 3.2.

[144] Avis n° 6/2018, point 67.

[145] Avis n° 6/2018, point 66.

[146] Recherche pour la commission REGI, *Implementation of Cohesion policy in the 2014-2020 Programming Period*, PE, 2016, p. 8.

[147] Rapport spécial n° 3/2010, point 86.

[148] Rapport spécial n° 17/2015, points 69 à 72 et encadré 9. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 12/2017, point 109; rapport spécial n° 20/2014, point 64; rapport spécial n° 21/2018, point 74; rapport spécial n° 1/2017, point 84; document d'information n° 2/2018, point VI.

[149] Rapport spécial n° 12/2018, points 79 et 87. Nous pouvons citer d'autres exemples pour illustrer ce propos: rapport spécial n° 23/2018, point 84, et rapport annuel 2017, point 3.81.

[150] Dans cette section, nous ne nous intéressons pas aux évaluations à mi-parcours des programmes, étant donné que nous estimons que si elles peuvent être utiles pour ajuster, si besoin est, la mise en œuvre des programmes/prise de mesures correctrices, elles n'ont pas d'influence directe sur la performance.

[151] Rapport spécial n° 16/2018, point 83.

[152] Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2018, p. 68 et 69.

[153] Avis n° 6/2018, point 5. Autre exemple: rapport spécial n° 3/2015, point 89.

[154] Avis n° 6/2018, point 55. Cet aspect est également couvert par le rapport spécial n° 2/2017, point 83, et par l'avis n° 1/2017, point 87.

[155] Document de travail des services de la Commission (SWD), *Impact Assessment accompanying the document 'Proposals for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the ERDF and on the CF on a mechanism to resolve legal and administrative obstacles in a cross-border context on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the ERDF and external financing instruments'*, p. 12. Nous pouvons citer d'autres exemples: rapport spécial n° 5/2017, point 181, et rapport spécial n° 21/2018, point 82.

[156] Rapport spécial n° 16/2018, points 87, 88 et 91. Autre exemple illustrant ce propos: rapport spécial n° 2/2017, point 152.

[157] Évaluation ex post des programmes de cohésion 2007-2013, ciblant le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion (FC), module de travail 12 «Système de mise en œuvre», p. 135 et 143.

[158] Article 39, paragraphe 4, du document COM(2018) 375 final.

[159] Rapport spécial n° 8/2018, point 10.

[160] Rapport spécial n° 8/2018, point 8. La législation oblige les bénéficiaires à maintenir les projets pendant une période d'au moins cinq ans à compter de leur date d'achèvement, sous peine de devoir rembourser le cofinancement versé. Dans le cas spécifique des PME, cette durée a été fixée à trois ans et, depuis la période 2014-2020, elle est passée à dix ans pour les grandes infrastructures délocalisées hors UE.

[161] Rapport spécial n° 8/2018, point 44.

[162] Rapport spécial n° 8/2018, point 11.

[163] Rapport spécial n° 8/2018, points VIII et 100.

[164] Rapport spécial n° 2/2015, points 106 et 118. Autre exemple illustrant ce propos: rapport spécial n° 3/2016, point 57.

[165] Document de travail des services de la Commission, *The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment funds*, SWD(2017) 127/F1, p. 19.

[166] Rapport spécial n° 8/2018, point 101.

[167] Article 67, paragraphe 3, sous d), du document COM(2018) 375 final.

[168] Rapport spécial n° 5/2013, points 14, 15 et 52, par exemple.

[169] D'autres règles s'appliquent pour des scénarios différents. Article 71 du règlement (UE) n°1303/2013, par exemple. Dans le cas des PME, cette durée a été fixée à trois ans et, depuis la période 2014-2020, elle est passée à dix ans pour les grandes infrastructures délocalisées hors UE. En outre, depuis la période 2014-2020, les bénéficiaires doivent maintenir les projets pour une période de cinq ans à compter de la date du paiement final.

[170] Rapport spécial n° 8/2018, point 96.

[171] Rapport spécial n° 7/2014, point 84.

[172] Rapport spécial n° 8/2018, points 11 et 68.

[173] Rapport spécial n° 8/2018, points 26, 74 et 76.

[174] Étude intitulée *Aspect of durability in the assessment of effectiveness of support for businesses under Structural and Cohesion Funds*, PE, 2013 p. 8 et 67.

[175] Rapport spécial n° 8/2018, point 76.

Équipe de la Cour des comptes européenne

Le présent document d'information consacré à la performance dans le domaine de la cohésion a été adopté par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Mme Iliana Ivanova, Membre de la Cour. La mission a été effectuée sous la responsabilité de celle-ci, assistée de: MM. Mihail Stefanov, chef de cabinet, et James Verity, attaché de cabinet; M. Emmanuel Rauch, manager principal; Mme Florence Fornaroli, chef de mission; Mme Zhivka Kalaydzhieva ainsi que MM. Bernard Witkos et Nils Odins.

De gauche à droite: Mihail Stefanov, Florence Fornaroli, James Verity, Iliana Ivanova, Nils Odins, Zhivka Kalaydzhieva et Bernard Witkos.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2019
Pour toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments ne relevant pas du droit d'auteur de l'Union européenne, l'autorisation doit être demandée directement auprès des titulaires du droit d'auteur.
Page de couverture: © Union européenne, source: Parlement européen – Christian Creutz.