FR 2017

n° 15

Rapport spécial

Les conditions ex ante et la réserve de performance dans le domaine de la cohésion: des instruments innovants mais pas encore efficaces

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

40 1977 - 2017
CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Équipe d'audit

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

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre II, présidée par Mme Iliana Ivanova, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs aux investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Ladislav Balko, Membre de la Cour, assisté de: M. Branislav Urbanič, chef de cabinet; M. Niels-Erik Brokopp, manager principal; M. Bernard Witkos, chef de mission; M. Simon Dennett et Mmes Marija Grguric, Sara Pimentel, Ana Popescu et Anne Poulsen, auditeurs.

De gauche à droite: Sara Pimentel, Branislav Urbanič, Ladislav Balko, Niels-Erik Brokopp, Marija Grguric, Simon Dennett et Bernard Witkos.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Glossaire, sigles et acronymes	
Synthèse	I - VII
Introduction	1 - 19
L'orientation sur la performance est une priorité majeure de la Commission pour la période 2014-2020	1 - 4
Conditions ex ante: définition d'exigences minimales à respecter au début de la mise en œuvre des programmes	5 - 12
Cadre de performance et réserve de performance: l'affectation d'une partie des fonds de l'UE dépend des résultats de l'examen de la performance prévu en 2019	13 - 19
Étendue et approche de l'audit	20 - 24
Observations	25 - 93
Les conditions ex ante ont établi un cadre cohérent pour évaluer la capacité des États membres à mettre en œuvre la politique de cohésion, mais rien n'indique clairement dans quelle mesure cela a effectivement produit des changements sur le terrain	25 - 65
Les États membres considèrent que près de deux tiers des conditions ex ante thématiques étaient remplies à la fin de 2016	27 - 28
Progrès timides, à la fin de 2016, dans l'exécution des plans d'action relatifs aux conditions ex ante non remplies, avec toutefois une accélération à l'approche des dates limites de présentation des rapports	29 - 37
Les autoévaluations des conditions ex ante effectuées par les États membres examinés étaient excessivement positives et incohérentes	38 - 49
Les conditions ex ante ne font pas l'objet d'une coordination suffisante avec le Semestre européen et avec les informations disponibles auprès d'autres services de la Commission	50 - 59
La Commission n'a pas suspendu les paiements lorsque les plans d'action n'ont pas été menés à bien	60 - 62

Le RDC ne contient pas de dispositions relatives à la mise en œuvre du suivi/de l'évaluation du respect des conditions ex ante après 2016 63 - 65

La réserve de performance n'incite guère à axer davantage les PO sur les résultats et n'entraînera probablement pas de réaffectation significative des dépenses de cohésion à des programmes plus performants 66 - 93

L'objectif des 6 % fixé par la réglementation pour le FEDER, le FC et le FSE est atteint 68 - 69

Le cadre de performance et la réserve de performance sont obligatoires et s'appliquent à la plupart des axes prioritaires 70

Le cadre de performance reste axé sur les dépenses et les réalisations 71 - 80

La réserve de performance peut être définitivement allouée même si les valeurs intermédiaires ne sont pas atteintes dans leur intégralité en 2018 81 - 82

L'examen de la performance peut, au pire, entraîner une réaffectation au sein de l'État membre 83 - 86

Les suspensions et les corrections financières en cas de performance insuffisante sont soumises à des conditions restrictives 87 - 93

Conclusions et recommandations 94 - 111

Annexe I - Conditions ex ante thématiques et générales

Annexe II - Analyse des trois principaux types de conditions ex ante thématiques

Annexe III - Conformité des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles des indicateurs du cadre de performance avec l'annexe II du RDC (par axe prioritaire) pour les 14 PO examinés du point de vue des OT 1 et 8

Annexe IV - Règles applicables à l'évaluation de la réalisation des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles

Réponses de la Commission

GLOSSAIRE, SIGLES ET ACRONYMES

Accords de partenariat: accords conclus entre la Commission européenne et chaque État membre pour la période de programmation 2014-2020. Ils décrivent la manière dont les autorités nationales prévoient d'utiliser les financements des Fonds structurels et d'investissement européens et exposent les objectifs stratégiques et les priorités d'investissement pour chaque pays, en les rapprochant des objectifs généraux de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Ils comprennent également un résumé de l'évaluation du respect des conditions ex ante applicables et, lorsque celles-ci ne sont pas remplies, une liste indicative des mesures à prendre et des organismes compétents, ainsi que le calendrier de mise en œuvre de ces mesures et une description de la méthodologie et des mécanismes visant à assurer la cohérence dans le fonctionnement des cadres de performance. Ils sont élaborés par l'État membre en consultation avec la Commission et doivent être adoptés par cette dernière.

Cadre de performance: cadre composé de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles fixées pour un ensemble d'indicateurs choisis par les États membres au titre de chaque axe prioritaire d'un programme opérationnel, à l'exception des axes prioritaires d'assistance technique et des programmes relevant de l'initiative en faveur des PME.

Conditions ex ante: exigences qui reposent sur des critères prédéfinis établis dans le règlement portant dispositions communes (RDC) et qui sont considérées comme des conditions préalables à l'utilisation efficace et efficiente des financements de l'UE pour l'ensemble des Fonds ESI. Lors de l'élaboration des programmes opérationnels relevant du FEDER, du FC et du FSE pour la période de programmation 2014-2020, les États membres devaient vérifier si ces conditions étaient remplies. Si tel n'était pas le cas, ils étaient tenus d'établir des plans d'action devant permettre d'y satisfaire pour le 31 décembre 2016.

Étapes clés de mise en œuvre: étapes intermédiaires spécifiques de la mise en œuvre d'actions, nécessaires à la réalisation des valeurs cibles définies au titre d'une priorité d'investissement pour 2023. Elles ne peuvent être utilisées qu'aux fins du cadre de performance et peuvent concerner différents stades de la mise en œuvre indispensables

pour produire des réalisations, comme ceux de la sélection des projets ou de l'approbation des grands projets.

Examen de la performance: examen visant à déterminer si les valeurs intermédiaires établies pour les axes prioritaires des programmes ont été atteintes, sur la base des informations et des évaluations présentées dans le rapport annuel sur la mise en œuvre soumis par les États membres en 2019.

Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI): cinq Fonds distincts qui soutiennent la réalisation de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive sur l'ensemble de son territoire, ainsi que la mise en œuvre des missions spécifiques à chacun d'entre eux. Ils définissent des cadres stratégiques pour la période budgétaire de sept ans couverte par le cadre financier pluriannuel. Ils comprennent: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Impact: conséquences socio-économiques à long terme qui peuvent être observées un certain temps après l'achèvement d'une intervention et qui peuvent affecter aussi bien les bénéficiaires directs de l'intervention que les bénéficiaires indirects (par exemple baisse du taux de chômage, amélioration de la qualité de l'eau, etc.).

Intrants: moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires nécessaires pour la mise en œuvre d'une politique, d'un programme ou d'un projet.

Objectif thématique (OT): élément structurant des accords de partenariat. Il est prédéfini par la législation et reprend une série d'objectifs devant être soutenus avec l'aide des Fonds structurels et d'investissement européens. Les objectifs thématiques font le lien avec les objectifs stratégiques définis au niveau de l'UE.

Priorité d'investissement: domaine dans lequel l'Union apporte une contribution préférentielle; chaque priorité est fixée au niveau de l'UE et se rapporte à un objectif thématique précis du FEDER, du FC ou du FSE.

Programme opérationnel (PO): programme établissant les priorités et les objectifs spécifiques d'un État membre ou d'une région, ainsi que les modalités d'utilisation des financements (cofinancements de l'UE et cofinancements publics et privés au niveau national) octroyés au titre des Fonds ESI au cours d'une période déterminée (actuellement sept ans) pour soutenir des projets. Ces projets doivent contribuer à la réalisation d'un certain nombre d'objectifs définis au niveau des axes prioritaires du PO. Les PO sont élaborés par les États membres et doivent être approuvés par la Commission préalablement à tout paiement sur le budget de l'UE. Pendant la période couverte, ils ne peuvent être modifiés que par accord entre les deux parties.

Réalisations: ce qui est produit ou accompli avec les moyens affectés à une intervention (par exemple, formations dispensées aux jeunes chômeurs, nombre d'installations de traitement des eaux usées ou encore kilomètres de routes construites).

Recommandations par pays: recommandations adressées par le Conseil aux États membres concernant les défis de nature structurelle auxquels il convient de faire face au moyen d'investissements pluriannuels entrant directement dans le champ d'application des Fonds ESI, conformément aux règles spécifiques des Fonds. Elles reposent sur l'analyse, par la Commission, des plans de réformes budgétaires, macroéconomiques et structurelles des États membres et portent sur les 12 à 18 mois suivants. Elles sont adoptées par le Conseil conformément aux dispositions de l'article 121, paragraphe 2, et de l'article 148, paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Règlement portant dispositions communes (RDC): règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de

cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil[1].

Réserve de performance: montant correspondant à 6 % des ressources allouées au FEDER, au FSE et au FC au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», ainsi qu'au Feader et aux actions financées au titre de la gestion partagée conformément au règlement FEAMP. Ces crédits sont inscrits au budget des programmes, mais leur allocation définitive ou leur réaffectation dépendront du résultat de l'examen de la performance qui aura lieu en 2019.

Résultat: conséquence mesurable découlant, directement ou indirectement, d'un lien de cause à effet. En matière de politiques publiques, l'approche axée sur les résultats repose sur le principe selon lequel, dans les interventions publiques, l'accent devrait être mis sur les résultats obtenus plutôt que sur la gestion des activités ou des processus. Dans le contexte de la politique de cohésion, ce terme désigne habituellement les effets et les impacts.

Semestre européen: cycle de coordination des politiques budgétaires et économiques des États membres qui vise à aligner celles-ci sur les objectifs et priorités de l'UE. Dans le cadre du Semestre européen, le Conseil adresse des recommandations aux États membres sur les réformes structurelles à mettre en œuvre et sur la manière de prévenir les déséquilibres macroéconomiques.

Valeurs cibles: expression de la valeur des réalisations et des résultats à obtenir ainsi que de celle des dépenses certifiées à la Commission au 31 décembre 2023. La question de savoir si, et dans quelle mesure, elles ont été atteintes fera l'objet d'une évaluation à la clôture de la période de programmation en 2025.

Valeurs intermédiaires: valeurs cibles intermédiaires directement liées à la réalisation de l'objectif spécifique d'une priorité d'investissement. Elles doivent être atteintes au plus tard le 31 décembre 2018 et feront l'objet d'une évaluation en 2019.

---

[1] JO L 347 du 20.12.2013, p. 320.

SYNTHÈSE

À propos des conditions ex ante et de la réserve de performance en tant qu'instruments devant permettre une utilisation plus efficace des dépenses de cohésion

I. L'audit porte sur deux instruments spécifiques introduits pour la période de programmation 2014-2020 afin de mieux axer les dépenses de cohésion sur les résultats: les conditions ex ante et la réserve de performance. Les conditions ex ante sont celles qui doivent être remplies avant le lancement de la mise en œuvre des programmes ou, au plus tard, à la fin de 2016, tandis que la réserve de performance consiste à retenir sur les programmes relevant des Fonds ESI un montant représentant 6 % du financement total octroyé à chaque État membre, montant qui sera définitivement alloué ou réaffecté, en fonction du résultat de l'examen de la performance de 2019.

Comment avons-nous réalisé notre audit?

II. Nous avons cherché à déterminer si les conditions ex ante, le cadre de performance et la réserve de performance étaient utilisés efficacement pour inciter à une meilleure affectation des dépenses de cohésion par les États membres au cours de la période de programmation 2014-2020. Notre audit a couvert la période allant de décembre 2013 à février 2017.

III. Il complète notre rapport spécial n° 2/2017, qui traite de la négociation des accords de partenariat et des programmes par la Commission.

Qu'avons-nous constaté?

IV. Les conditions ex ante constituent une innovation dans le cadre de la politique de cohésion. Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'elles établissent un cadre cohérent pour évaluer la capacité des États membres à utiliser les fonds de l'UE au début de la période de programmation 2014-2020. Cependant, rien n'indique clairement dans quelle mesure cela a effectivement produit des changements sur le terrain. Lorsqu'elle a adopté les programmes, la Commission n'a pas recouru à la possibilité de suspendre les paiements pour les conditions ex ante non remplies. Sur plus de 700 plans d'action adoptés par les États membres pour remplir toutes les conditions ex ante, la moitié environ n'étaient pas déclarés

comme entièrement mis en œuvre fin 2016. Ces plans d'action qui n'ont pas été menés à bien concernent au plus 27 % des dépenses du FEDER, du FC et du FSE. Une fois les programmes adoptés, le RDC n'autorise pas la Commission à imposer une quelconque suspension des paiements avant que les États membres n'aient rendu compte de l'accomplissement des mesures visant au respect des conditions ex ante dans les rapports annuels de mise en œuvre (au plus tard le 30 juin 2017) ou dans les rapports d'avancement (au plus tard le 31 août 2017).

V. Nous estimons en outre que le cadre de performance et la réserve de performance n'entraîneront probablement pas de réaffectation significative des dépenses de cohésion à des programmes plus performants au cours de la période 2014-2020. Plus particulièrement, si une telle réaffectation a lieu, elle se fera au sein des programmes et/ou entre programmes d'un même État membre. Bien que 6 % des financements du FEDER, du FC et du FSE aient été placés dans une réserve de performance, la manière dont cette dernière a été conçue n'incite guère à axer davantage les PO sur les résultats, puisqu'elle tient essentiellement compte des dépenses et des réalisations. Par ailleurs, les financements supplémentaires seront alloués à titre définitif même si les valeurs intermédiaires ne sont pas atteintes dans leur intégralité d'ici à 2018 et pourraient tout au plus être réaffectés dans l'État membre concerné. Les nouvelles suspensions et corrections financières prévues en cas de performance insuffisante constituent un pas dans la bonne direction, mais les conditions restrictives auxquelles elles sont soumises font qu'elles ne seront probablement pas appliquées dans la pratique.

Quelles sont nos recommandations?

VI. Nous ne pensons pas qu'il serait efficient de modifier la réglementation relative à l'un ou l'autre de ces instruments durant la période de programmation actuelle. Néanmoins, nous encourageons les États membres à mener les plans d'action convenus à leur terme et la Commission à les évaluer. Il importe en outre de continuer de veiller au respect de toutes les conditions ex ante. De même, les dispositions existantes concernant la réserve de performance devraient être utilisées autant que possible afin d'éviter tout gaspillage des fonds.

VII. Nos recommandations concernent dès lors la période post-2020, durant laquelle les deux instruments devraient, s'ils sont maintenus, être renforcés afin qu'ils soient davantage susceptibles de contribuer à une utilisation plus efficace des dépenses de cohésion. Par conséquent, lors de l'élaboration des propositions législatives de la période post-2020, la Commission devrait:

- recommandation n° 1: poursuivre le développement des conditions ex ante de manière à en faire un instrument permettant d'évaluer la capacité des États membres d'utiliser les fonds de l'UE, et notamment

  a) réexaminer la pertinence et l'utilité de chacune des conditions ex ante de la période 2014-2020, mettre fin aux chevauchements et garder uniquement celles qui peuvent avoir une incidence réelle sur la réalisation efficace des objectifs stratégiques;

  b) assurer la cohérence entre les conditions ex ante de la période post-2020, d'une part, et le Semestre européen, d'autre part;

  c) définir des critères d'évaluation clairs, avec, dans la mesure du possible, des valeurs cibles mesurables, afin de garantir une compréhension commune de ce qu'il convient de réaliser;

  d) exiger le respect et l'application des conditions ex ante tout au long de la période de programmation et en assurer le suivi en tenant compte de la charge administrative potentielle.

- recommandation n° 2: envisager, pour la période post-2020, de convertir la réserve de performance en un instrument davantage axé sur les résultats et permettant, sur la base d'une mise en concurrence, d'allouer les fonds aux programmes qui ont donné de bons résultats. Elle devrait notamment envisager de proposer:

  a) sur la base des enseignements tirés, de faire de la réserve de performance un instrument permettant de mieux promouvoir et de mieux récompenser la bonne performance, lorsque les PO doivent démontrer ce qu'il est prévu de faire à l'aide des financements supplémentaires;

b) de recourir plus largement aux indicateurs de résultat immédiat et de transformer les étapes clés de mise en œuvre en instruments permettant de mieux démontrer la performance réelle des projets d'infrastructures à long terme lors de l'évaluation de la performance;

c) de revoir les conditions applicables aux suspensions de paiement et aux corrections financières afin de pouvoir agir plus facilement, et à un stade plus précoce, sur les situations de performance insuffisante et de renforcer ainsi les incitations à utiliser les fonds de manière appropriée.

INTRODUCTION

L'orientation sur la performance est une priorité majeure de la Commission pour la période 2014-2020

1. Les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) représentent moins de 0,4 % du PIB de l'Union européenne, mais ils ont un impact important sur l'économie de nombreux États membres. Le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC) et le Fonds social européen (FSE), qui représentent 75 % des Fonds ESI, sont dotés de 349,4 milliards d'euros pour la période de programmation 2014–2020. Selon des données récentes de la Commission concernant la période de programmation 2007-2013, les dépenses du FEDER et du FC représentent plus de 30 % de l'ensemble des dépenses publiques en capital dans neuf États membres de l'UE. Dans quatre États membres (Lettonie, Lituanie, Hongrie et Slovaquie), ces Fonds financent même plus de 50 % de tous les investissements publics[2]. Voilà pourquoi il importe tant d'utiliser au mieux ces financements.

2. Pour la période 2014-2020, la Commission peut s'appuyer sur deux instruments spécifiques pour inciter les États membres à mieux utiliser les dépenses de cohésion et pour subordonner la libération des fonds de l'UE au respect, par lesdits États membres, de certaines exigences liées à la mise en œuvre des Fonds ESI:

- des conditions ex ante;

- un cadre de performance et une réserve de performance.

3. Ces deux instruments spécifiques font partie d'un éventail plus large de mesures visant à renforcer l'orientation des dépenses de cohésion sur les résultats. Le règlement portant dispositions communes (RDC)[3], qui fixe les règles applicables à tous les Fonds ESI pour la période 2014-2020, impose également:

---

[2] Rapport de synthèse de la Commission du 19 septembre 2016 intitulé «Évaluation ex post du FEDER et du Fonds de cohésion pour la période 2007-2013» (SWD(2016) 318 final).

[3] Règlement (UE) n° 1303/2013.

- la concentration des financements sur les objectifs thématiques et les priorités d'investissement découlant de la stratégie Europe 2020;

- un recours plus structuré à la logique d'intervention au cours de l'exercice de programmation, commençant par le recensement des besoins en investissements et la spécification des résultats escomptés à long terme;

- un recours plus cohérent et plus systématique aux indicateurs de performance pour mesurer les progrès accomplis en vue d'obtenir ces résultats.

4. Ces trois aspects sont examinés dans notre rapport spécial n° 2/2017, intitulé «Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020: les dépenses ciblent davantage les priorités d'Europe 2020, mais les dispositifs destinés à mesurer la performance sont de plus en plus complexes».

Conditions ex ante: définition d'exigences minimales à respecter au début de la mise en œuvre des programmes

5. Les conditions ex ante sont celles qui doivent être remplies par un État membre avant la mise en œuvre des PO[4]. L'***annexe I*** présente la liste des 36 conditions ex ante existantes. Celles-ci se répartissent en deux types:

- les conditions ex ante générales, au nombre de sept. Elles visent à renforcer l'application et le respect de la législation de l'UE (par exemple sur les marchés publics, les aides d'État ou la lutte contre la discrimination) et s'appliquent à toute une série de secteurs et de politiques dans l'ensemble des États membres de l'UE;

- les conditions ex ante thématiques, au nombre de 29. Globalement, elles étaient applicables à environ 2 700 reprises dans les différents PO relevant du FEDER, du FC et

---

[4] Article 19 du règlement (UE) n° 1303/2013.

du FSE, étant reliées à des priorités d'investissement sélectionnées dans le cadre des 11 objectifs thématiques des Fonds ESI pour la période 2014-2020[5].

6. Lors de l'élaboration de leurs accords de partenariat et de leurs programmes opérationnels (PO) pour la période de programmation 2014-2020, les États membres ont dû apprécier si l'une ou plusieurs des conditions ex ante s'appliquaient aux objectifs spécifiques poursuivis dans le cadre des priorités d'investissement de leurs PO, sur la base d'un ensemble commun de critères définis dans le RDC[6]. Ils ont ensuite dû déterminer si ces conditions étaient remplies. Cette autoévaluation est consignée dans l'accord de partenariat et les PO soumis à la Commission pour approbation.

7. La Commission a vérifié les informations communiquées par les États membres sur l'applicabilité et le respect des conditions ex ante lors des négociations sur les accords de partenariat et les PO, ici aussi sur la base des critères fixés dans le RDC[7]. Elle a en outre publié, en mars 2013, une série d'orientations sur les conditions ex ante à l'intention de ses agents chargés de négocier les accords de partenariat et les programmes opérationnels avec les autorités nationales[8]. La version définitive de ces orientations a été publiée en février 2014.

8. Concernant les conditions ex ante qui ne sont pas remplies au moment de la présentation de l'accord de partenariat et/ou des PO à la Commission, les États membres sont tenus de fournir une liste des mesures à prendre et des organismes compétents, ainsi que le calendrier de mise en œuvre de ces mesures (ci-après «plan d'action»). Lors de l'adoption d'un PO, la Commission peut suspendre tout ou partie des paiements

---

[5] Un aperçu des objectifs des programmes de la période 2014-2020 est disponible à l'annexe II de notre rapport spécial n° 2/2017.

[6] Annexe XI, partie II, du règlement (UE) n° 1303/2013.

[7] Article 19, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1303/2013.

[8] Orientations internes de la Commission européenne sur les conditions ex ante applicables aux Fonds ESI, partie I, et orientations sur l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens, partie II.

intermédiaires au titre des priorités d'investissement concernées du PO en question jusqu'à ce que la mise en œuvre de ces mesures soit terminée.

9. L'exécution de ces plans d'action devait être terminée pour le 31 décembre 2016[9]. Les États membres sont tenus de faire rapport sur le respect de leurs conditions ex ante au plus tard dans leur rapport annuel de mise en œuvre à présenter pour le 30 juin 2017[10] ou dans les rapports d'avancement qu'ils doivent soumettre pour le 31 août 2017[11]. Si à la date du 31 décembre 2016, un État membre n'a pas satisfait à ses conditions ex ante, la Commission peut suspendre les paiements intermédiaires au titre des priorités du PO concerné[12].

10. Lors de la négociation du paquet législatif pour la période de programmation 2014-2020, l'ampleur et le champ d'application des conditions ex ante, tels qu'ils sont définis dans le RDC, avaient fait l'objet d'intenses pourparlers entre la Commission, le Parlement européen et le Conseil. Ceux-ci ont commencé en juillet 2012 (sur la proposition législative de la Commission d'octobre 2011) et se sont achevés en décembre 2013.

11. Au cours des négociations, il a été convenu que les conditions ex ante concerneraient uniquement les questions strictement liées à la mise en œuvre de la politique de cohésion. Il a en outre été décidé que les États membres ne devaient évaluer l'applicabilité des conditions ex ante que s'ils bénéficiaient d'une contribution de l'UE[13].

12. La ***figure 1*** donne une vue d'ensemble du calendrier prévu pour la réalisation des conditions ex ante.

---

[9] Article 19 du règlement (UE) n° 1303/2013.

[10] Article 111 du règlement (UE) n° 1303/2013.

[11] Article 52 du règlement (UE) n° 1303/2013.

[12] Article 19, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1303/2013.

[13] Article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1303/2013.

Cadre de performance et réserve de performance: l'affectation d'une partie des fonds de l'UE dépend des résultats de l'examen de la performance prévu en 2019

13. Les États membres doivent également placer une partie des financements de l'UE qui leur sont octroyés dans une réserve de performance pour les Fonds ESI. L'allocation définitive de cette réserve ou sa réaffectation éventuelle dépendront du résultat d'un examen de la performance qui sera réalisé en 2019 sur la base des indicateurs composant le cadre de performance.

14. Pour chaque catégorie de région, à quelques exceptions près, la réserve de performance de la période 2014-2020 représente 6 % des crédits du FEDER, du FSE et du FC alloués au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi»[14]. Elle peut fluctuer entre 5 % et 7 % des fonds alloués à chaque axe prioritaire au sein d'un PO. Le RDC dispose toutefois que la réserve de performance ne s'applique pas pour les axes prioritaires concernant:

- l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) financée par le FSE[15];
- l'assistance technique;
- les programmes dédiés à l'initiative en faveur des PME[16].

15. Les programmes de coopération territoriale européenne (CTE) ne sont pas non plus concernés par la constitution d'une réserve de performance.

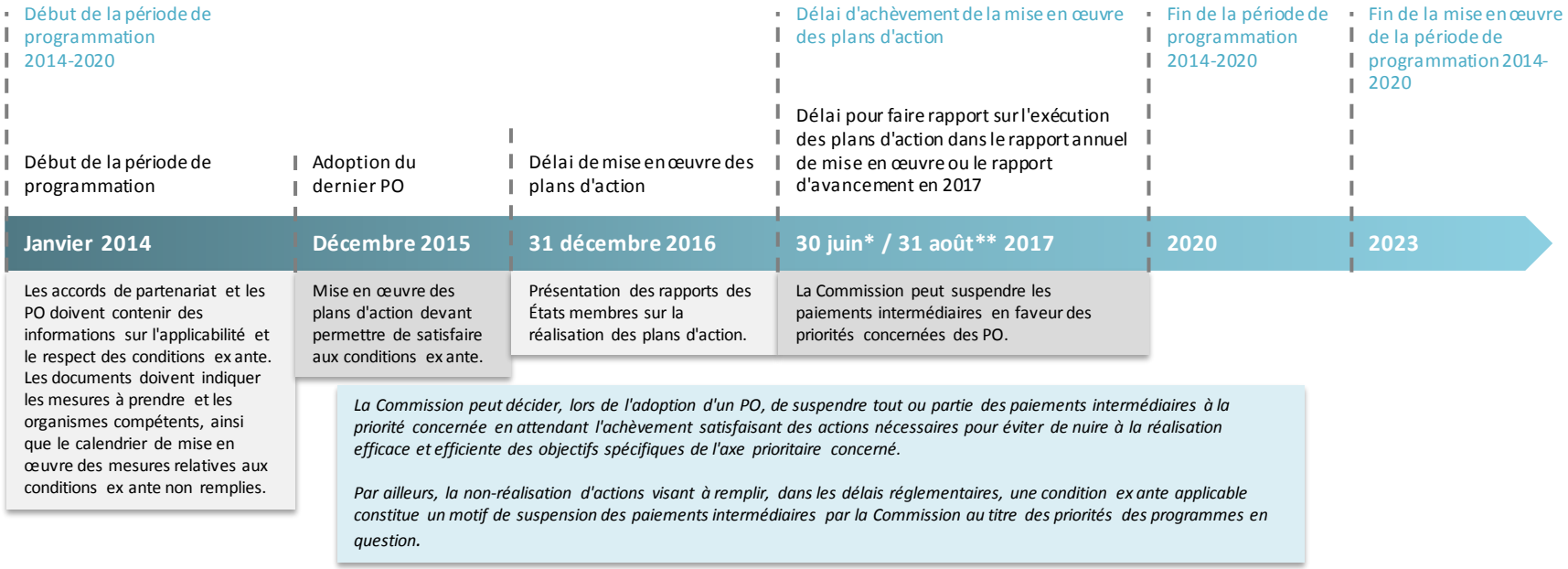
---

[14] Articles 20 et 22, du règlement (UE) n° 1303/2013.

[15] Des informations supplémentaires sur l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) sont disponibles dans notre rapport spécial n° 5/2017, intitulé «Chômage des jeunes: les politiques de l'UE ont-elles changé le cours des choses? Évaluation de la garantie pour la jeunesse et de l'initiative pour l'emploi des jeunes» (http://eca.europa.eu).

[16] Article 39 du règlement (UE) n° 1303/2013.

Figure 1 - Calendrier prévu pour la réalisation des conditions ex ante de la période de programmation 2014-2020



* Pour les États membres comptant plus d'un programme opérationnel par Fonds.

** Pour les États membres comptant un seul programme opérationnel par Fonds.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des dispositions du RDC.

16. Il existe trois types d'indicateurs de performance pour suivre la progression de la mise en œuvre des programmes[17]:

- les indicateurs financiers, qui mesurent l'absorption des fonds alloués à chaque axe prioritaire;

- les indicateurs de réalisation, qui mesurent la mise en œuvre des actions prévues au titre des priorités d'investissement des PO;

- les indicateurs de résultat, qui mesurent la réalisation des objectifs des PO.

17. Sauf dans le cas des axes prioritaires consacrés à l'assistance technique et des PO dédiés à l'initiative en faveur des PME, les PO doivent définir, pour chaque axe prioritaire, un cadre de performance constitué par un sous-ensemble des indicateurs déjà établis en leur sein[18] et, le cas échéant, par des étapes clés de mise en œuvre. Pour chacun de ces indicateurs de performance et chacune de ces étapes clés de mise en œuvre, les États membres doivent fixer des valeurs intermédiaires (à atteindre pour décembre 2018) et des valeurs cibles (à atteindre pour décembre 2023).

18. Les PO peuvent prévoir des étapes clés de mise en œuvre pour chaque cadre de performance s'il est impossible de définir des indicateurs de réalisation et/ou de résultat pouvant être mesurés en 2019[19]. Les étapes clés de mise en œuvre sont des indicateurs qui montrent que la mise en œuvre du programme a commencé ou est en cours, comme par exemple le nombre de projets sélectionnés ou approuvés.

19. En 2019, la réserve de performance sera allouée à titre définitif pour les PO et les priorités dont les valeurs intermédiaires auront été atteintes ou les étapes clés de mise en œuvre, franchies. Dans les autres cas, cette réserve pourra être réaffectée à d'autres

---

[17] Points 94 à 120 du rapport spécial n° 2/2017.

[18] Articles 22 et 96 et annexe II du règlement (UE) n° 1303/2013.

[19] Annexe II du règlement (UE) n° 1303/2013 et article 5 du règlement d'exécution (UE) n° 215/2014 de la Commission.

priorités du même PO ou à d'autres PO ayant atteint leurs valeurs intermédiaires. La Commission peut également suspendre les paiements intermédiaires pour une priorité donnée si les valeurs intermédiaires convenues sont loin d'avoir été atteintes en raison de lacunes clairement établies au niveau de la mise en œuvre. De même, la Commission peut appliquer des corrections financières pour une priorité donnée en cas d'incapacité importante à atteindre les valeurs cibles convenues d'ici à la fin de 2023[20]. Pour ce faire, elle doit se fonder sur l'examen du rapport final de mise en œuvre, qui ne sera présenté qu'en février 2025 pour les programmes relevant du FEDER, du FC et du FSE.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

20. Dans le cadre de cet audit, nous avons examiné si les conditions ex ante, le cadre de performance et la réserve de performance étaient utilisés efficacement pour inciter à une meilleure affectation des dépenses de cohésion par les États membres au cours de la période de programmation 2014-2020.

21. Nos travaux d'audit aux fins du présent rapport ont comporté:

- un examen des dispositions réglementaires relatives aux conditions ex ante et au cadre de performance, y compris la réserve de performance;

- un examen de l'état de mise en œuvre, au 31 décembre 2016, des conditions ex ante et des plans d'action correspondants, sur la base des données de suivi de la Commission et des pièces justificatives des États membres;

- une analyse approfondie de cinq accords de partenariat et de 14 PO du FEDER et du FSE, ainsi que d'informations complémentaires sur la manière dont l'autoévaluation de l'applicabilité et du respect des conditions ex ante a été effectuée par les États membres;

---

[20] Article 22 du règlement (UE) n° 1303/2013 et règlement d'exécution (UE) n° 215/2014 de la Commission (JO L 69 du 8.3.2014, p. 65).

- une analyse du cadre de performance, y compris la définition des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles pour les indicateurs de réalisation de ces PO, et de l'incidence que cela aura sur l'allocation de la réserve de performance;

- des entretiens avec plus de 50 agents des DG Politique régionale et urbaine et Emploi, affaires sociales et inclusion, ainsi qu'avec plus de 40 fonctionnaires dans les États membres ou au sein de leurs représentations permanentes à Bruxelles;

- des consultations avec des experts dans le domaine des politiques régionale, structurelle et de cohésion de l'Union européenne et dans celui de l'établissement du budget en fonction de la performance, ainsi qu'avec des experts nationaux et des mandataires des représentations permanentes des États membres auprès de l'UE.

22. Les 14 PO du FEDER et du FSE examinés concernent cinq États membres (Irlande, Espagne, Croatie, Pologne et Roumanie). Nous nous sommes également rendus au Danemark pour y étudier deux PO. Notre analyse est centrée sur les objectifs thématiques n°s°1 «renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation» (OT 1) et 8 «promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre» (OT 8). Ces deux objectifs thématiques ont essentiellement été sélectionnés parce qu'ils représentent, parmi les enveloppes financières réparties entre tous les États membres, les montants les plus importants, tant pour le FEDER (OT 1) que pour le FSE (OT 8).

23. Nous avons également tenu compte du document de la Commission sur la valeur ajoutée des conditions ex ante dans les Fonds structurels et d'investissement européens[21].

24. L'audit a couvert la période allant de décembre 2013 à février 2017, lorsque nous avons obtenu de la Commission les données relatives au respect des conditions ex ante qui avaient été communiquées par les États membres jusqu'à cette date. Nous avons en outre tenu compte des informations sur le respect des conditions ex ante dont la Commission disposait à la mi-septembre 2017, lesquelles avaient été présentées par les États membres dans leurs

---

[21] SWD(2017) 127 final du 31.3.2017.

rapports annuels de mise en œuvre et leurs rapports d'avancement, pour le 30 juin et le 31 août 2017 respectivement.

OBSERVATIONS

Les conditions ex ante ont établi un cadre cohérent pour évaluer la capacité des États membres à mettre en œuvre la politique de cohésion, mais rien n'indique clairement dans quelle mesure cela a effectivement produit des changements sur le terrain

25. Les conditions ex ante doivent contribuer à faire en sorte que les États membres puissent mettre en œuvre les Fonds ESI de manière efficace. Elles devaient être remplies au plus tard à la fin de 2016. Elles constituent par ailleurs un instrument permettant de relier plus étroitement la politique de cohésion à la gouvernance économique de l'Union européenne.

26. Nous avons examiné:

- si les États membres considéraient que les conditions ex ante étaient remplies au moment de l'adoption des PO et/ou au 31 décembre 2016, ainsi que la progression de la mise en œuvre de leurs plans d'action correspondants;

- si l'autoévaluation du respect des conditions ex ante effectuée par les États membres était valide et si l'approche de la Commission concernant le non-respect des conditions ex ante était appropriée;

- si la vérification, par la Commission, des conditions ex ante a fait l'objet d'une coordination efficace avec le Semestre européen et avec les autres sources d'informations;

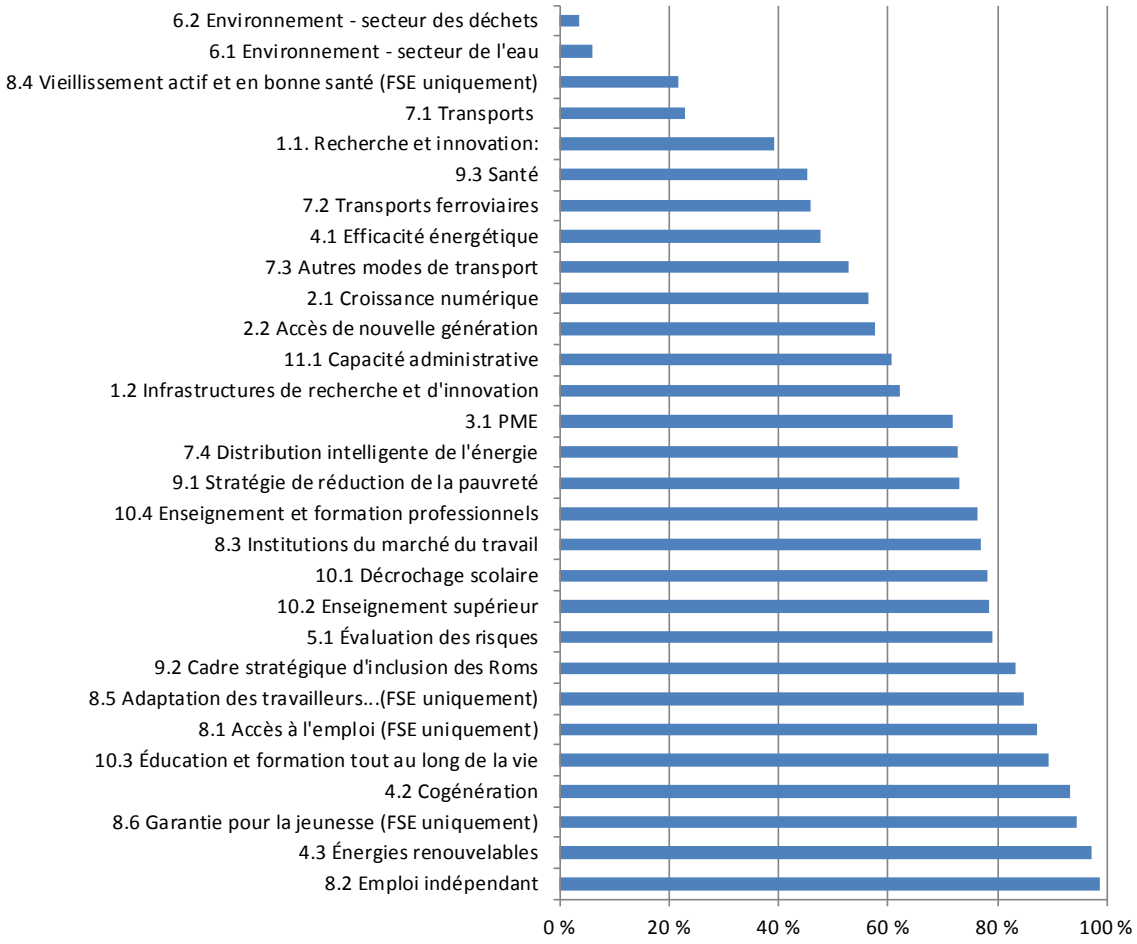
- si les dispositions réglementaires applicables au suivi/à l'évaluation des conditions ex ante après 2016 permettent d'utiliser ces dernières à bon escient par la suite.

Les États membres considèrent que près de deux tiers des conditions ex ante thématiques étaient remplies à la fin de 2016

27. Globalement, les données de suivi de la Commission montrent que les États membres considéraient que 65 % environ des conditions ex ante thématiques étaient remplies au moment de l'adoption des PO ou, au plus tard, au 31 décembre 2016.

28. Ce constat varie toutefois fortement d'une condition ex ante à l'autre. La ***figure 2*** montre qu'au moment de l'adoption des PO, 8 des 29 conditions ex ante thématiques étaient remplies dans moins de la moitié des cas et que quatre d'entre elles l'étaient dans moins d'un quart des cas; il s'agit, pour ces dernières, des conditions ex ante 6.1 «secteur de l'eau: l'existence d'une politique de prix de l'eau», 6.2 «secteur des déchets: promotion d'investissements durables sur le plan économique et environnemental dans le secteur des déchets», 8.4 «un vieillissement actif et en bonne santé» et 7.1 «transports: l'existence […] de […] plans ou cadres globaux pour les investissements dans le domaine des transports».

Figure 2 - Conditions ex ante remplies au moment de l'adoption des PO



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des dispositions du RDC et d'informations de la Commission provenant d'Infoview, décembre 2016.

Progrès timides, à la fin de 2016, dans l'exécution des plans d'action relatifs aux conditions ex ante non remplies, avec toutefois une accélération à l'approche des dates limites de présentation des rapports

29. En février 2017, les données de suivi de la Commission indiquaient que près de la moitié des plus de 700 plans d'action relatifs aux conditions ex ante non remplies n'avaient pas été déclarés par les États membres comme entièrement mis en œuvre à la fin de 2016. Selon la Commission, à la mi-septembre, soit après qu'elle a reçu des États membres les rapports annuels de mise en œuvre et les rapports d'avancement, le nombre de plans d'action relatifs aux conditions ex ante non remplies est passé à 58.

30. Satisfaire aux conditions ex ante s'est avéré difficile. Les États membres ont adopté trois types de plans d'action différents: des plans d'action à l'échelle nationale (un plan d'action horizontal par condition ex ante pour l'ensemble des PO), des plans d'action spécifiques aux programmes (un plan d'action par PO) et des plans d'action combinant ces deux approches. Au total, on compte 761 plans d'action pour l'ensemble des États membres de l'UE en ce qui concerne la politique de cohésion.

31. Les plans d'action les plus nombreux concernaient la condition ex ante générale 7 dans le domaine des «systèmes statistiques et indicateurs de résultat» (110 plans) et la condition ex ante thématique 1.1 sur «l'existence d'une stratégie nationale ou régionale en faveur d'une spécialisation intelligente» (93 plans). La condition ex ante 1.1 a par exemple été jugée non remplie dans 20 États membres et la 7, dans 19 États membres.

32. Il ressort de notre analyse des données de suivi de la Commission qu'en février 2017, 380 de ces 761 plans d'action (soit 50 %) n'avaient pas été déclarés comme ayant été menés à terme à la fin de 2016. L'examen de l'exécution des plans d'action au 31 décembre 2016, dont les États membres ont rendu compte dans leurs rapports annuels de mise en œuvre au plus tard le 30 juin 2017 et dans leurs rapports d'avancement au plus tard le 30 août 2017, a montré que 703 plans d'action avaient été menés à bien (soit 92 %, contre 50 % en février).

Des progrès plus lents pour les conditions ex ante générales relatives aux marchés publics et aux aides d'État

33. En février 2017, les données de suivi de la Commission indiquaient que, selon son évaluation, l'ensemble des plans d'action avaient été menés à bien pour cinq conditions ex ante thématiques uniquement, et pour aucune des conditions ex ante générales. Ces conditions ex ante font l'objet de 17 des 761 plans d'action (moins de 3 %): il s'agit des conditions ex ante 4.2 «mesures […] pour promouvoir la cogénération à haut rendement de chaleur et d'électricité» (un plan d'action), 4.3 «mesures […] pour promouvoir la production et la distribution de sources d'énergie renouvelables» (deux plans d'action), 7.4 «développement de systèmes intelligents de distribution, de stockage et de transport d'énergie» (trois plans d'action), 8.2 «emploi indépendant, esprit d'entreprise et création d'entreprises» (un plan d'action) et 9.1 «l'existence et la concrétisation d'un cadre stratégique national de réduction de la pauvreté» (10 plans d'action). Selon la Commission, à la mi-septembre 2017, tous les plans d'action avaient été menés à bien pour 16 conditions ex ante thématiques et 5 générales. Ces conditions ex ante sont concernées par 222 plans d'action, soit environ 30 % de l'ensemble d'entre eux.

34. Les progrès les plus lents enregistrés dans l'exécution de tous les plans d'action correspondants concernent les conditions ex ante générales 4 dans le domaine des «marchés publics» (deux plans d'action menés à bien sur 57) et 5 dans celui des «aides d'État» (un plan d'action sur 50). Rappelons que le non-respect des règles nationales et de l'UE relatives aux marchés publics et aux aides d'État est l'une des principales sources d'irrégularités dans le cadre de la politique de cohésion[22]. Des taux de mise en œuvre peu élevés ont également été relevés pour les conditions ex ante 6.1 «secteur de l'eau: l'existence d'une politique de prix de l'eau», 6.2 «secteur des déchets: promotion

---

[22] De plus amples informations sur les mesures prises pour réduire le niveau des irrégularités dans ces domaines sont présentées dans les rapports spéciaux n°s 10/2015 «Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires» et 24/2016 «Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mieux faire connaître et respecter les règles relatives aux aides d'État dans la politique de cohésion» (http://eca.europa.eu).

d'investissements durables sur le plan économique et environnemental dans le secteur des déchets», 8.1 «des politiques actives du marché du travail ont été mises au point et sont exécutées à la lumière des lignes directrices pour l'emploi» et 8.3 «les institutions du marché du travail sont modernisées et renforcées». Cependant, notre analyse des données de suivi de la Commission a montré que le nombre de plans d'action considérés comme menés à bien a augmenté significativement de février à la mi-septembre, passant de 381 à 703 sur 761 (soit 92 %) (voir ***figure 3***).

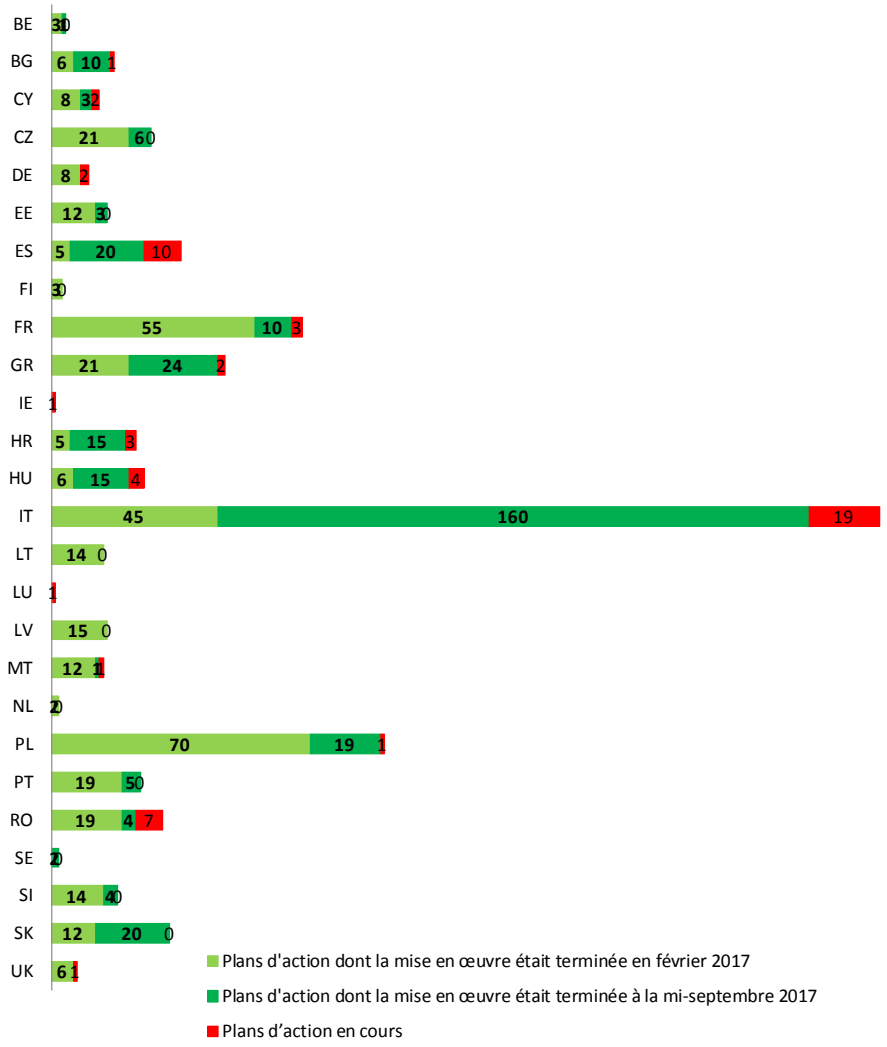
Figure 3 - Nombre de plans d'action relatifs aux conditions ex ante non remplies, et leur état d'avancement au moment de l'adoption des PO et au 31 décembre 2016 - informations communiquées à la Commission par les États membres jusqu'à la mi-septembre 2017

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les DG REGIO et EMPL.

À la mi-septembre 2017, 11 États membres déclaraient que tous leurs plans d'action avaient été menés à bien, contre trois seulement en février 2017

35. En février 2017, sur la base des informations communiquées par les États membres, la Commission estimait que trois États membres seulement (la Lettonie, la Lituanie et la Finlande) avaient exécuté intégralement tous leurs plans d'action à la fin de 2016. Dans le même temps, 10 États membres (la Bulgarie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la Croatie, l'Italie, le Luxembourg, la Hongrie, la Slovaquie et la Suède) avaient déclaré moins de la moitié de leurs plans d'action comme ayant été menés à bien. À la mi-septembre 2017, la Commission estimait néanmoins qu'11 États membres (la Belgique, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède) avaient exécuté tous leurs plans d'action (voir ***figure 4***).

Figure 4 - Nombre de plans d'action exécutés et non exécutés au 31 décembre 2016 - informations communiquées à la Commission par les États membres jusqu'à la mi-septembre 2017



Note: Deux États membres (le Danemark et l'Autriche) avaient rempli toutes les conditions ex ante au moment de l'adoption des PO et n'ont donc pas dû élaborer de plans d'action. Le nombre élevé de plans d'action pour l'Italie tient en partie au fait que des plans d'action distincts ont été élaborés au niveau des PO pour les conditions ex ante générales, alors que la majorité des États membres ont traité ces aspects de manière transversale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les DG REGIO et EMPL.

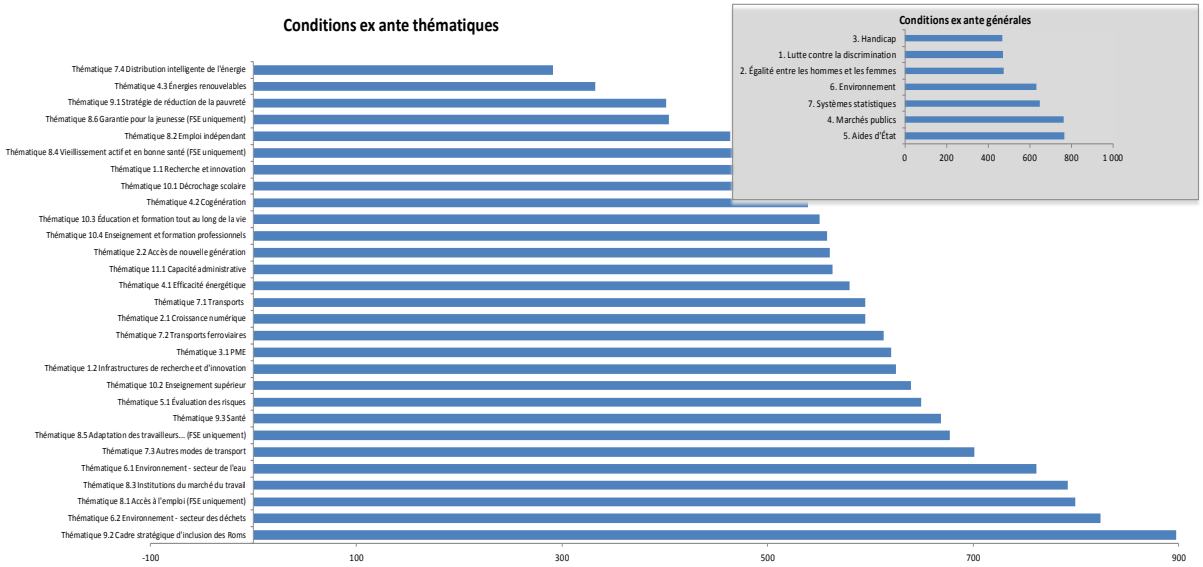
36. En moyenne, le temps mis par les États membres pour exécuter les plans d'action et par la Commission pour en évaluer la mise en œuvre était d'environ 20 mois (si l'on se réfère aux 703 plans d'action qui, selon les données de suivi de la Commission, avaient été menés à terme à la mi-septembre 2017). Cette durée variait considérablement d'une condition

ex ante thématique à une autre, ainsi qu'entre conditions ex ante thématiques et générales (voir ***figure 5***).

Environ 27 % du total des financements du FEDER, du FC et du FSE se rapportent à des objectifs thématiques dont les conditions ex ante étaient déclarées comme non encore remplies en février 2017

37. La Commission n'a pas été en mesure de fournir des données sur le montant des fonds concernés par les plans d'action. Par conséquent, nous avons estimé le montant des fonds de l'UE alloués aux priorités d'investissement pour lesquelles les conditions ex ante n'étaient pas remplies en nous fondant sur les informations financières disponibles pour chaque objectif thématique. Selon notre estimation, sur les 349,4 milliards d'euros de dotation totale du FEDER, du FC et du FSE (IEJ comprise) pour la période 2014-2020, 199,8 milliards d'euros au plus (soit un maximum de 57 %) étaient concernés par des plans d'action au moment de l'adoption des PO. En février 2017, ce taux maximal était descendu à 27 %.

Figure 5 - Temps moyen (en jours) mis par les États membres pour satisfaire aux conditions ex ante et par la Commission pour convenir qu'elles étaient remplies (en ce qui concerne les plans d'action menés à terme)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la DG REGIO.

Les autoévaluations des conditions ex ante effectuées par les États membres examinés étaient excessivement positives et incohérentes

Les conditions ex ante étaient perçues par les États membres comme un instrument utile à des fins d'autoévaluation, mais l'impact sur l'efficacité des dépenses de cohésion est incertain

38. Dans l'ensemble, les États membres examinés considéraient les conditions ex ante comme un instrument utile pour l'autoévaluation, qui a contribué à mettre au jour un certain nombre d'insuffisances. Dans certains cas, elles étaient également perçues comme favorisant le renforcement des capacités de planification stratégique dans le pays. Les conditions ex ante ont permis aux États membres de mieux connaître leurs points forts et leurs points faibles, mais leur impact sur l'utilisation efficace du soutien de l'UE dépendra dans une très large mesure de leur appropriation par les États membres et de l'engagement de ces derniers.

39. Ceci étant, les attentes par rapport à l'impact éventuel des conditions ex ante étaient variables. Le plus souvent, les représentants des États membres ne considéraient pas que le respect d'une condition ex ante renforcerait automatiquement l'efficacité de la mise en œuvre de la politique de cohésion et en améliorer les résultats.

Les critères d'évaluation des conditions ex ante ont souvent un caractère générique et laissent une grande liberté d'interprétation aux États membres

40. Notre examen des critères prévus dans le RDC pour apprécier si les conditions ex ante ont été remplies montre qu'ils ont souvent un caractère générique et qu'ils laissent donc une grande liberté d'interprétation. Plus particulièrement, ils font rarement référence à des valeurs cibles spécifiques quantifiables, même lorsque de telles valeurs cibles auraient pu être déduites du cadre stratégique existant de l'UE.

41. La Commission a publié des documents d'orientation détaillés avec des sous-critères supplémentaires précisant ses attentes pour chaque critère découlant du RDC[23]. Le recours à ces orientations était toutefois facultatif pour les États membres, puisque le RDC dispose que seuls les critères énoncés dans le règlement peuvent être appliqués aux fins de l'évaluation. Il dispose en outre que la Commission doit également veiller à ce que l'évaluation de l'adéquation des mesures stratégiques respecte les compétences nationales et régionales[24].

42. Par exemple, les critères énoncés dans le RDC en ce qui concerne les conditions ex ante thématiques 3.1 «promouvoir l'esprit d'entreprise» et 8.2 «emploi indépendant, esprit d'entreprise et création d'entreprises» font référence à des mesures visant à réduire les délais et les coûts associés à la création d'une entreprise et à l'obtention des licences et des permis nécessaires. Cependant, ils n'imposent pas aux États membres d'atteindre les valeurs cibles fixées à cet égard dans le cadre de l'initiative relative aux PME (le «*Small Business Act*»)[25] conformément aux recommandations du Conseil «Compétitivité» de mai 2011, à savoir: un délai de trois jours ouvrables et un coût maximal de 100 euros pour créer une entreprise, ainsi qu'un délai maximal de trois mois pour l'obtention des licences et des permis nécessaires. Au lieu de cela, le RDC suggère de tenir compte de ces valeurs cibles, mais pas nécessairement de les atteindre. Comme le montre notre analyse, en l'absence de valeurs cibles spécifiques, les États membres ont généralement fait usage de leur pouvoir d'appréciation pour évaluer si les conditions ex ante étaient remplies.

43. Selon la Commission, le délai moyen de création d'une société à responsabilité limitée était de 3,3 jours en 2016 dans les 28 États membres de l'UE et le coût moyen d'enregistrement d'une entreprise s'élevait à 320 euros. Seize États membres sur 28 n'atteignent pas la valeur cible concernant le coût associé à la création d'une entreprise

---

[23] Orientations internes de la Commission européenne sur les conditions ex ante applicables aux Fonds ESI, partie I, août 2014, et orientations sur les conditions ex ante applicables aux Fonds ESI, partie II, 13 février 2014.

[24] Article 19, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1303/2013.

[25] https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_fr

(moins de 100 euros) et sept États membres n'atteignent pas celle concernant le délai de création[26].

44. Pourtant, alors que 9 des 24 États membres dans lesquels la condition ex ante 3.1 était applicable ont adopté au total 13 plans d'action relatifs à cette dernière, pour sept d'entre eux, l'exécution de ces plans était considérée comme terminée en février 2017 (voir ***figure 3***). Par ailleurs, les États membres estimaient que la condition ex ante était remplie dans plus de 70 % des cas (voir ***figure 2***).

45. Nous constatons en outre que la Commission avait initialement proposé que ces valeurs cibles spécifiques soient associées aux conditions ex ante 3.1 «promouvoir l'esprit d'entreprise» et 8.2 «emploi indépendant»[27]. Au cours des négociations tripartites sur le paquet législatif, ces valeurs cibles ont cependant été retirées du RDC. De ce fait, la vérification du respect ou non de cette condition ex ante est devenue largement subjective et la Commission ne disposait que de moyens limités pour mettre en question les autoévaluations effectuées par les États membres.

Évaluation incohérente du respect des conditions ex ante par les États membres

46. Dans certains cas, des États membres ont interprété le RDC de manière erronée, tandis que dans d'autres, leur évaluation du respect des conditions ex ante était incohérente. Dans de tels cas, la Commission n'a pas insisté pour obtenir une évaluation correcte.

47. Une telle incohérence existe, par exemple, entre les critères de vérification du respect des conditions ex ante 8.1 concernant la capacité des États membres à «fournir des services et des conseils personnalisés et [à] prendre des mesures actives et préventives sur le marché du travail» et 8.3 concernant les mesures prises afin d'assurer cette capacité. Ces deux

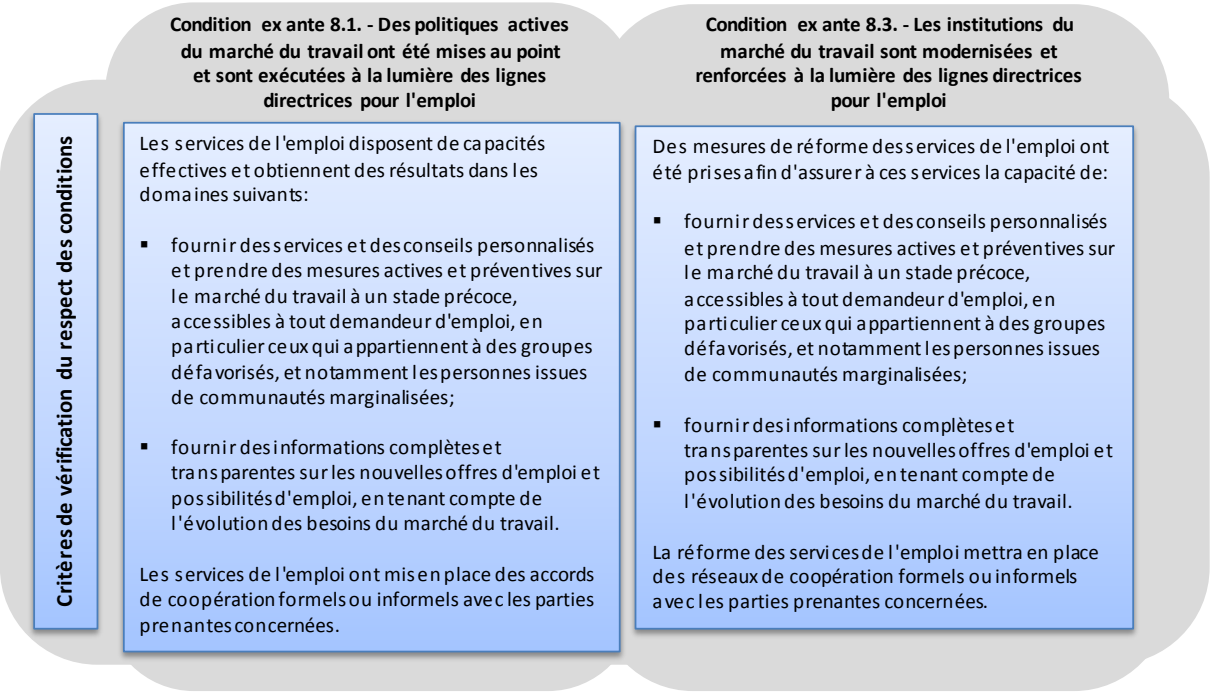
---

[26] *Progress report on start-up procedures in 2016*, rapport d'avancement 2016 de la Commission européenne (DG GROW) sur les procédures de création des entreprises (http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/advice-opportunities/start-up-procedures_fr).

[27] «Proposition de règlement portant dispositions communes» (COM(2011) 615 final du 6 octobre 2011).

critères sont en effet mutuellement exclusifs, puisque celui relatif à la condition ex ante 8.3 ne peut être rempli que si celui de la 8.1 ne l'est pas (voir ***figure 6***).

Figure 6 - Exemple de critères de vérification mutuellement exclusifs – Les conditions ex ante 8.1 et 8.3 sur les politiques de l'emploi



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'annexe XI du RDC.

48. Par conséquent, si les États membres estiment que le critère de vérification du respect de la condition ex ante 8.1 concernant leur capacité à «fournir des services et des conseils personnalisés et [à] prendre des mesures actives et préventives sur le marché du travail» est rempli, ils ne peuvent pas dans le même temps prendre des mesures pour développer leur capacité à offrir les services en question comme l'exige la condition ex ante 8.3. Notre analyse des 14 PO de notre échantillon révèle cependant que dans les PO de deux des cinq États membres examinés (la Croatie et la Pologne[28]), des fonds de l'UE étaient affectés à la modernisation des services à l'emploi alors même que la condition ex ante 8.1 était indiquée comme étant remplie. Dans le cas du PO polonais, nous avons également constaté que les

[28] PO national du FSE «Ressources humaines efficaces» en Croatie et PO national du FSE «Connaissance, éducation et croissance» en Pologne.

autorités nationales avaient évalué ces deux conditions ex ante conjointement et étaient parvenues à la conclusion qu'elles étaient toutes les deux remplies.

49. Nous avons également constaté des exemples de bonnes pratiques dans lesquels la Commission avait pris l'initiative de soutenir les États membres pour élaborer les stratégies nécessaires au respect d'une condition ex ante. Un exemple de ce type est présenté dans l'***encadré 1***.

Encadré 1 - Soutien de la Commission au respect de la condition ex ante 1.1 sur les «stratégies de spécialisation intelligente»

Les États membres ayant alloué des fonds à l'OT 1 «renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation» doivent mettre en place une stratégie de spécialisation intelligente (RIS 3) précisant comment accroître leurs avantages compétitifs et leur potentiel d'excellence au niveau national ou régional. Le soutien financier au titre de l'OT 1 doit être octroyé pour promouvoir la recherche et l'innovation dans les domaines de spécialisation intelligente présentant un potentiel de croissance.

Dans plusieurs cas, ces stratégies ont été élaborées avec l'aide de la Commission. Celle-ci a par exemple engagé des experts pour évaluer la stratégie de spécialisation nationale de l'Irlande et de la Croatie et pour développer celle du PO régional de l'Andalousie en Espagne. La Commission a en outre encouragé les États membres à participer à des examens par les pairs. L'Irlande, la Pologne et la Roumanie ont participé à l'atelier national d'examen par les pairs organisé par le Centre commun de recherche de la Commission et les autorités irlandaises à Dublin en juillet 2014. En août 2014, le système de recherche et d'innovation espagnol a fait l'objet d'un examen par les pairs réalisé par le Comité de l'espace européen de la recherche et de l'innovation.

La Commission a également encouragé la participation de parties prenantes extérieures à l'élaboration des stratégies de spécialisation intelligente et à la détermination des zones géographiques de spécialisation. Elle a par ailleurs insisté pour que les stratégies prévoient un degré suffisant d'interaction et de coopération entre les autorités de gestion, les entreprises et les universités dans la mise au jour et le suivi des débouchés commerciaux potentiels.

Les conditions ex ante ne font pas l'objet d'une coordination suffisante avec le Semestre européen et avec les informations disponibles auprès d'autres services de la Commission

50. Lorsqu'elle vérifie le respect des conditions ex ante, la DG responsable devrait également prendre en considération les connaissances acquises dans d'autres contextes, comme celui du Semestre européen, ainsi que les informations recueillies par les autres DG ou dans le cadre de ses propres activités de suivi.

La vérification du respect des conditions ex ante n'est pas conforme à l'analyse figurant dans les rapports par pays du Semestre européen

51. Dans le cadre du Semestre européen, la Commission publie des rapports par pays et formule des recommandations spécifiques à chaque État membre. Ces rapports par pays présentent une analyse annuelle des défis économiques et sociaux pour tous les États membres de l'UE.

52. La Commission ne s'est toutefois pas systématiquement appuyée sur sa propre connaissance des problèmes structurels rencontrés par les États membres, acquise dans le contexte du Semestre européen, lors de l'évaluation de la cohérence et de l'adéquation des informations communiquées par les États membres en ce qui concerne le respect des conditions ex ante. En août 2014, elle a adopté des orientations internes sur les conditions ex ante applicables aux Fonds ESI[29]. Celles-ci n'indiquaient toutefois pas comment assurer la cohérence entre la vérification du respect des conditions ex ante et le Semestre européen.

53. Notre analyse a révélé par exemple que trois des cinq États membres examinés (l'Espagne, la Croatie et la Pologne) avaient considéré que le critère de vérification du respect de la condition ex ante 8.1 concernant la capacité des États membres à «fournir des services et des conseils personnalisés et [à] prendre des mesures actives et préventives sur le marché du travail»[30] était rempli. La Commission a accepté cette évaluation, alors que les

---

[29] Orientations internes de la Commission européenne sur les conditions ex ante applicables aux Fonds ESI, partie I, version 2.0, 29 août 2014.

[30] Règlement (UE) n° 1303/2013, annexe XI, critère de vérification du respect de la condition ex ante 8.1 concernant les services de l'emploi.

rapports par pays qu'elle a publiés par la suite faisaient état d'importantes insuffisances en ce qui concerne ces critères (voir ***encadré 2***).

Encadré 2 - Incohérences entre l'appréciation du respect des conditions ex ante et les rapports par pays en ce qui concerne l'évaluation de la capacité des États membres à prendre des mesures actives sur le marché du travail – Les exemples de l'Espagne, de la Croatie et de la Pologne

En Pologne, le rapport par pays établi par la Commission pour 2015 mettait en évidence les difficultés persistantes des services publics de l'emploi à répondre adéquatement aux problèmes liés à la performance du marché du travail, dues à un manque de ressources, à un fonctionnement inefficient, à un suivi médiocre, à une coordination insuffisante dans un système fragmenté et à un manque de personnel qualifié[31].

Pour la Croatie, le rapport par pays de 2015 indique que le service public de l'emploi dispose de faibles capacités administratives et que les processus opérationnels entravent sa capacité à améliorer l'efficacité des mesures actives du marché du travail et à atteindre davantage les groupes les plus vulnérables à cet égard.

Pour ce qui est de l'Espagne, le rapport par pays de 2016 précise que la capacité du service public de l'emploi à fournir des conseils efficaces et personnalisés est limitée et qu'aucune mesure spécifique n'a été prise pour accroître l'aide apportée, en particulier, aux personnes les plus éloignées du marché du travail[32]. Il ressortait déjà des recommandations par pays de 2014 et 2015[33] que l'État membre n'était guère parvenu à accélérer la modernisation du service public de l'emploi et, dans les deux cas, il a été recommandé aux autorités nationales de prendre des dispositions pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'assistance et des conseils fournis par ces dernières en matière de recherche d'emploi.

54. En outre, selon la communication de la Commission intitulée «Examen annuel de la croissance 2017», «[les] réformes structurelles restent incomplètes dans de nombreux États

---

[31] SWD(2015) 40 final du 26.2.2015.

[32] SWD(2016) 78 final du 26.2.2016.

[33] Recommandation (2015/C 272/13) du Conseil du 14 juillet 2015 concernant le programme national de réforme de l'Espagne pour 2015 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de l'Espagne pour 2015 (JO C 272 du 18.8.2015, p. 46).

membres et l'application des recommandations par pays est trop souvent lacunaire. La modernisation des marchés des produits, des services et du travail reste une priorité dans de nombreux États membres»[34].

Les autoévaluations du respect des règles relatives aux aides d'État effectuées par les États membres ne sont pas corroborées par le suivi régulier de la DG Concurrence

55. Nous avons constaté dans un rapport spécial précédent[35] que certains États membres qui remplissaient la condition ex ante générale 5 relative aux aides d'État présentaient un niveau de respect des règles en la matière inférieur à celui des pays qui ne la remplissaient pas. Les autoévaluations effectuées par les États membres n'ont, malgré tout, pas été contestées par la Commission.

La Commission n'a pas contesté les autoévaluations des États membres concernant l'état d'avancement des systèmes de suivi, alors qu'elle avait connaissance de retards importants

56. Les exigences applicables au système d'indicateurs de résultat requis pour suivre la progression des PO vers l'obtention des résultats, y compris les modalités de collecte des données, sont énoncées dans la condition ex ante générale 7 concernant les «systèmes statistiques et indicateurs de résultats» (voir ***annexe I***). Le RDC impose également aux autorités de gestion de mettre en place un système d'enregistrement et de stockage des données relatives à chaque opération qui sont nécessaires aux fins du suivi, de l'évaluation, de la gestion financière, des vérifications et des audits, y compris les données relatives aux indicateurs et aux valeurs intermédiaires[36]. Selon l'interprétation de la Commission, cette

---

[34] COM(2016) 725 final du 16.11.2016, p. 3.

[35] Rapport spécial n° 24/2016 «Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mieux faire connaître et respecter les règles relatives aux aides d'État dans la politique de cohésion» (http://eca.europa.eu).

[36] Article 125, paragraphe 2, points d) et e), du règlement (UE) n° 1303/2013; article 24 et annexe III du règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission du 3 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1303/2013 (JO L 138 du 13.5.2014, p. 5).

exigence porte sur l'existence d'un système informatisé[37]. Nous avons constaté que l'évaluation, par les États membres, du respect de la condition ex ante générale 7 n'était pas réalisée de manière uniforme sur toute la durée des PO pour ce qui concerne la mise en place d'un système d'enregistrement et de stockage des données sous forme électronique (voir ***encadré 3***).

Encadré 3 – Non-respect de la condition ex ante générale 7 du fait de l'absence de systèmes d'enregistrement et de stockage des données opérationnels pour les PO roumains (condition ex ante générale 7)

Les autorités roumaines ont estimé que le critère «des modalités de collecte et d'agrégation des données statistiques en temps utile sont en place», relatif à la condition ex ante générale 7, n'était pas respecté au moment de l'adoption de l'accord de partenariat et des PO. La condition ex ante générale 7 a donc été jugée non remplie. La raison principale en était l'incapacité du système informatique à respecter les exigences établies à l'article 125 du RDC, à savoir l'enregistrement et le stockage, sous forme électronique, de toutes les informations concernant les indicateurs requises par les règlements adoptés. Depuis lors, les autorités font rapport chaque mois à la Commission sur le développement de leur système informatique.

57. Cette condition ex ante générale s'applique à l'ensemble des États membres et à tous les PO. Au moment de leur adoption, environ un tiers des PO (soit 126 sur 187), concernant 19 des 28 États membres, ne la remplissait pas. Les données de suivi de la Commission ont montré qu'environ 20 % de tous les PO n'y satisfaisaient pas en février 2017. À la mi-septembre de cette même année, les PO ne remplissant pas cette condition ex ante générale n'étaient plus qu'au nombre de 13.

58. Dix des 14 PO examinés dans le cadre de notre audit indiquaient que la condition ex ante était remplie et quatre, qu'elle l'était en partie. Cependant, pour 12 de ces 14 PO, aucun système informatique pleinement opérationnel concernant les indicateurs et les valeurs intermédiaires n'était en place à la fin de 2016. En l'absence d'un système

---

[37] Commission européenne, «*Guidance on Ex Ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds*», partie II du 13 février 2014, et «*FAQ on ex ante conditionalities relating to statistics*» (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/information/legislation/guidance/).

informatique tel qu'il est prévu à l'article 125, paragraphe 2, point d), du RDC, il n'est toutefois pas possible de suivre la mise en œuvre d'un PO de manière efficace et économique.

59. Ces exemples montrent également que le respect d'une condition ex ante n'est pas nécessairement synonyme de meilleure performance sur le terrain et soulèvent des doutes quant à la question de savoir si la manière dont les conditions ex ante sont appliquées actuellement permettra effectivement d'améliorer l'utilisation des dépenses de cohésion.

La Commission n'a pas suspendu les paiements lorsque les plans d'action n'ont pas été menés à bien

60. Le RDC autorise la Commission à suspendre tout ou partie des paiements intermédiaires si les États membres ne mettent pas pleinement en œuvre les mesures visant au respect des conditions ex ante applicables.

61. La Commission a décidé de ne pas imposer de suspensions des paiements en faveur des PO, malgré le fait qu'un grand nombre de plans d'action n'avaient pas été menés à bien et que de nombreuses conditions ex ante n'étaient pas remplies. Dans le même temps, 13 États membres (République tchèque, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Chypre, Lettonie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie et Slovénie) ont procédé eux-mêmes à des suspensions concernant des priorités d'investissement sélectionnées pour 78 PO.

62. Nous estimons que les dotations budgétaires concernées par ces suspensions s'élèvent à environ 2,3 milliards d'euros pour le FSE et à environ 4,7 milliards d'euros pour le FEDER et le FC. Cela représente 2 % du financement total de l'UE en faveur du FEDER, du FC et du FSE pour la période 2014-2020 et 3,5 % de celui qui était initialement concerné par les plans d'action.

Le RDC ne contient pas de dispositions relatives à la mise en œuvre du suivi/de l'évaluation du respect des conditions ex ante après 2016

63. En ce qui concerne les PO pour lesquels les conditions ex ante n'étaient pas remplies à la fin de 2016, des efforts supplémentaires doivent être accomplis par les États membres

pour mettre en œuvre les plans d'action et par la Commission pour orienter, suivre et confirmer le respect de ces conditions.

64. Le RDC ne dispose toutefois pas que les États membres assurent un suivi et rendent compte du respect des conditions ex ante après 2016. De même, aucune responsabilité n'a été confiée à la Commission en la matière. Nous relevons également que la Commission ne peut pas imposer de corrections financières pour cause de non-respect des conditions ex ante. L'impact de ces dernières dépendra donc dans une large mesure de leur appropriation par les États membres et de l'engagement de ces pays à les maintenir et à continuer à œuvrer à leur respect après 2016.

65. Nous avons également constaté que le RDC n'exige pas de procéder au suivi ou à l'évaluation de l'impact des conditions ex ante sur l'efficacité de l'utilisation des dépenses de cohésion et sur l'obtention de meilleurs résultats.

La réserve de performance n'incite guère à axer davantage les PO sur les résultats et n'entraînera probablement pas de réaffectation significative des dépenses de cohésion à des programmes plus performants

66. Le cadre de performance et la réserve de performance correspondante devraient constituer une incitation efficace à obtenir les réalisations et les résultats escomptés et, le cas échéant, permettre de réaffecter les fonds de l'UE de sorte à utiliser plus efficacement les dépenses de cohésion.

67. Nous avons évalué:

- si l'obligation réglementaire de placer un certain pourcentage des fonds de l'UE dans une réserve de performance a été respectée pour le FEDER, le FC et le FSE pris ensemble (6 %) et pour chacun des 14 PO examinés (de 5 % à 7 % selon les axes prioritaires);

- si les conditions nécessaires à l'allocation définitive de la réserve en 2019 sont suffisamment contraignantes et si des suspensions de paiement et des corrections financières peuvent être appliquées de manière efficace en cas de performance insuffisante;

- si les indicateurs de performance mis en place pour se prononcer sur l'allocation définitive de la réserve de performance sont suffisamment solides et, sur la base d'éléments probants supplémentaires réclamés aux autorités nationales compétentes et fournis par elles, si les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles définies pour les indicateurs composant le cadre de performance pour les OT 1 et 8 dans les 14 PO examinés sont conformes aux dispositions réglementaires.

L'objectif des 6 % fixé par la réglementation pour le FEDER, le FC et le FSE est atteint

68. Une réserve de performance a été mise en place pour 299 PO sur 391 (76 %). Notre analyse a confirmé que les États membres ont affecté environ 20 milliards d'euros à ces réserves de performance pour la période 2014-2020, sur un total de 335 milliards d'euros de financements de l'UE alloués à leurs PO.

69. Cela correspond à 6 % du montant total des ressources allouées au FEDER, au FC et au FSE au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», si l'on exclut les ressources visées par le RDC[38].

Le cadre de performance et la réserve de performance sont obligatoires et s'appliquent à la plupart des axes prioritaires

70. Contrairement aux périodes de programmation précédentes, une réserve de performance obligatoire a été réintroduite pour la période de programmation 2014-2020 et s'applique à la plupart des axes prioritaires (à l'exception de ceux concernant l'assistance technique, ainsi que des programmes relevant de l'IEJ et de l'initiative en faveur des PME). De plus, les mécanismes relatifs à son affectation sont clairs depuis le départ. Les critères, à savoir les indicateurs déterminant son affectation, ont été définis en amont et découlent de la logique d'intervention des programmes. Ce changement est positif. Cependant, nous avons constaté, dans le même temps, que les indicateurs conditionnant l'allocation définitive de la réserve restent dans une large mesure axés sur les intrants et les réalisations, ce qui ne permet pas de garantir de meilleurs résultats.

---

[38] Article 20 du règlement (UE) n° 1303/2013.

Le cadre de performance reste axé sur les dépenses et les réalisations

71. Les États membres peuvent démontrer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes grâce aux valeurs intermédiaires et aux valeurs cibles fixées pour trois types d'indicateurs: les indicateurs financiers, les indicateurs de réalisation et les indicateurs de résultat. Ceux-ci peuvent être complétés par des étapes clés de mise en œuvre permettant d'évaluer les projets en cours ou dont le lancement est prévu, mais qui ne produiront probablement aucune réalisation d'ici à décembre 2018. Globalement, ces indicateurs doivent être représentatifs des actions relevant de l'axe prioritaire concerné. Le seuil de représentativité a été fixé à la moitié de la dotation financière consacrée à l'axe prioritaire en question[39].

Le cadre de performance ne comporte guère d'indicateurs de résultat

72. Dans l'ensemble, le cadre de performance 2014-2020 n'est toutefois pas beaucoup plus axé sur les résultats que les dispositifs mis en place pour la période précédente[40]. À vrai dire, nous avons constaté que la Commission a même recommandé de ne pas utiliser d'indicateurs de résultat pour le FEDER/le FC, les résultats ne devant être atteints qu'à plus long terme et pouvant être fortement influencés par des facteurs exogènes[41]. Il en va de même pour le FSE: même si les indicateurs de résultat du FSE rendent compte des effets immédiats des projets, les États membres n'ont guère utilisé d'indicateurs de résultat dans leur cadre de performance.

73. Les PO doivent être assortis d'un cadre de performance pour chaque axe prioritaire, ventilé par catégorie de région, le cas échéant[42]. Nous avons donc également analysé les

---

[39] Article 5, paragraphe 1, du règlement d'exécution (UE) n° 215/2014 de la Commission.

[40] Points 26 et 44 à 46 du rapport spécial n° 20/2014; chapitre 10 du rapport annuel relatif à l'exercice 2013.

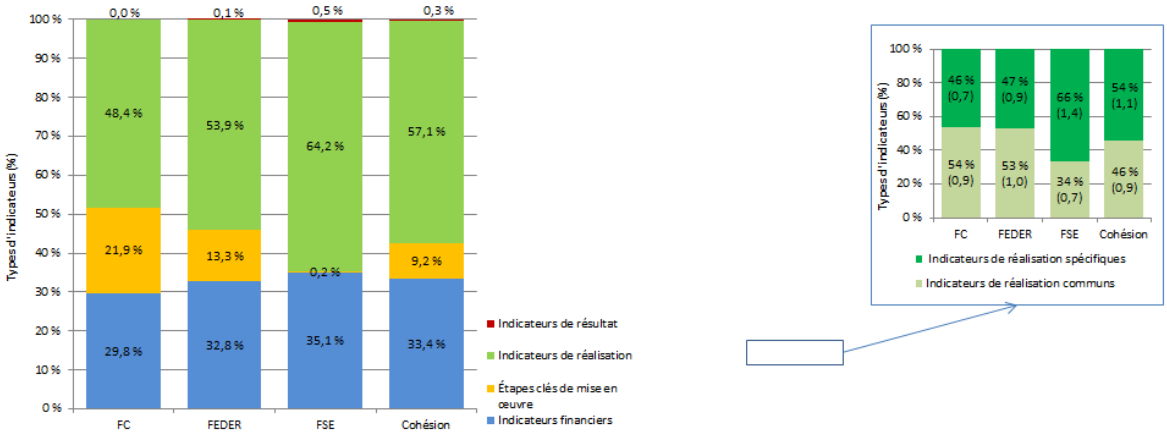
[41] Fiche d'orientation de la Commission sur le cadre et la réserve de performance de la période 2014-2020 (*Guidance fiche on performance framework review and reserve in 2014-2020*), version 1 du 9 avril 2013, p. 5.

[42] Règlement d'exécution (UE) n° 288/2014 de la Commission du 25 février 2014 fixant, en application du règlement (UE) n° 1303/2013, les règles concernant le modèle destiné aux

exigences en matière de communication d'informations pour les indicateurs sélectionnés sous chaque axe prioritaire, le cas échéant par catégorie de région, pour tous les PO du FEDER, du FC et du FSE adoptés pour la période de programmation 2014-2020, afin d'obtenir une vue d'ensemble des types d'indicateurs utilisés et des exigences correspondantes en matière de communication d'informations[43]. Cette analyse n'a pas porté sur les indicateurs utilisés dans les cadres de performance non associés à une réserve de performance.

74. Comme le montre la ***figure 7***, la grande majorité des indicateurs formant le cadre de performance pour la politique de cohésion sont des indicateurs de réalisation (57,1 %), des étapes clés de mise en œuvre (9,2 %) et des indicateurs financiers (33,4 %). Ces trois types d'indicateurs représentent 99,7 % de tous les indicateurs communiqués utilisés aux fins du cadre de performance pour les différents axes prioritaires. La proportion des indicateurs de résultat utilisés est, quant à elle, marginale (0,3 %).

Figure 7 - Cadre de performance applicable aux PO du FEDER, du FC et du FSE pour la période 2014-2020: pourcentage des types d'indicateurs utilisés pour chaque Fonds



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données provenant de l'application informatique Infoview de la Commission.

programmes de coopération présentés au titre de l'objectif «Coopération territoriale européenne» (JO L 87 du 22.3.2014, p. 1).

43 Points 88 à 91 du rapport spécial n° 2/2017.

Les étapes clés de mise en œuvre renseignant sur la capacité à démarrer l'exécution des programmes constituent le principal indicateur pour environ un cinquième des fonds de l'UE

75. Les étapes clés de mise en œuvre sont uniquement utilisées pour le FEDER et le FC, car les indicateurs de réalisation servent à évaluer les interventions intégralement mises en œuvre, ce qui n'est pas le cas pour le FSE[44]. Des étapes clés de mise en œuvre ont été définies dans les programmes de 22 États membres et pour un cinquième environ de tous les axes prioritaires pourvus d'un cadre de performance. Ces étapes clés et les indicateurs financiers sont les seuls indicateurs pris en considération pour l'allocation définitive d'un cinquième environ du total des financements de l'UE soumis à une réserve de performance. Dans de tels cas, l'allocation définitive de la réserve de performance viendra essentiellement récompenser la capacité à démarrer la mise en œuvre des programmes, plutôt que la performance des interventions proprement dite.

76. Cela montre que les indicateurs formant le cadre de performance pour la période 2014-2020 restent axés sur les dépenses (indicateurs financiers) et sur la mise en œuvre (indicateurs de réalisation). Pour une grande part des fonds de l'UE, ils ne servent même qu'à vérifier si la mise en œuvre des programmes a commencé, sans fournir d'informations sur les réalisations ou les résultats (étapes clés de mise en œuvre). Dans notre rapport spécial consacré à la programmation de la politique de développement rural de la période 2014-2020, nous avons établi que la réserve de performance dans le domaine du développement rural est également axée sur les intrants[45].

La détermination des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles n'est pas toujours étayée

77. Nous avons également examiné la mise en place du cadre de performance pour 35 axes prioritaires des 14 PO de l'échantillon. Nous avons constaté que les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles retenues pour les indicateurs de performance étaient compatibles avec la nature et les caractéristiques des objectifs spécifiques de l'axe prioritaire et que, dans la

---

[44] Points 102 à 109 et tableau 4 du rapport spécial n° 2/2017.

[45] Points 55 à 59 du rapport spécial n° 16/2017.

grande majorité des cas, ils étaient pertinents et renseignaient sur une part importante des actions déployées au titre d'un axe prioritaire donné (c'est-à-dire représentant plus de la moitié de la dotation financière de l'axe en question).

78. Nos constatations sont plus mitigées en ce qui concerne le caractère vérifiable des valeurs cibles fixées. En général, les autorités de gestion les justifiaient soit en renvoyant à des actions passées ou en cours, soit, lorsqu'aucune valeur empirique n'était disponible, en se fondant sur des estimations.

79. Pour environ un quart (28 %) des indicateurs composant le cadre de performance des PO examinés, nous n'avons pas été en mesure de nous prononcer sur l'exactitude des valeurs fixées, parce que la méthode de calcul ne pouvait être vérifiée, ou en raison de l'absence d'explication détaillée concernant les coûts unitaires utilisés ou les hypothèses formulées. Nous estimons également que 18 % des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles restantes ne sont pas réalistes et/ou réalisables, parce qu'elles ont été soit calculées de manière incorrecte soit considérées comme sous-estimées (voir ***annexe III***). L'***encadré 4*** donne un exemple d'hypothèses non étayées.

Encadré 4 - Exemples de valeurs qui n'ont pas pu être vérifiées pour les deux PO espagnols «Croissance intelligente» et «FEDER Andalousie»

Pour deux PO espagnols relevant du FEDER examinés, les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles définies pour les cadres de performance relatifs à l'objectif thématique 1 n'ont pas pu être confirmées. Les autorités espagnoles ont communiqué la méthodologie utilisée pour estimer ces valeurs, mais elles n'ont pas fourni de données permettant de vérifier les valeurs fixées dans les PO adoptés. Un problème similaire a été mis en évidence dans les rapports d'évaluation ex ante correspondants, qui indiquent que des informations supplémentaires auraient été nécessaires pour valider le cadre de performance[46].

[46] Rapport d'évaluation ex ante relatif au PO «croissance intelligente», p. 205, et rapport d'évaluation ex ante relatif au PO FEDER Andalousie, p. 93.

80. Il s'ensuit que dans environ 46 % des 128 cas examinés, des doutes subsistent quant à la question de savoir si les valeurs intermédiaires et/ou les valeurs cibles fixées pour la libération de la réserve de performance sont réalistes et réalisables (voir ***annexe III***).

La réserve de performance peut être définitivement allouée même si les valeurs intermédiaires ne sont pas atteintes dans leur intégralité en 2018

81. La réserve de performance ne peut être définitivement allouée que moyennant la réalisation des valeurs intermédiaires fixées pour le cadre de performance des PO[47]. Au moins deux valeurs intermédiaires ont été fixées pour chacun des 14 PO examinés.

82. Nous avons toutefois constaté qu'il est également possible que la réserve de performance soit définitivement allouée même si les valeurs intermédiaires ne sont pas pleinement atteintes en décembre 2018. En effet, deux cas de figure peuvent se présenter:

- s'il y a deux indicateurs, il suffit qu'ils affichent tous deux au moins 85 % de leurs valeurs intermédiaires pour que celles-ci soient réputées atteintes[48];

- s'il y a plus de deux indicateurs, l'un d'entre eux peut n'afficher que 75 % de sa valeur intermédiaire si celles de tous les autres sont atteintes à 85 %. Or, tel est le cas pour 60 % des axes prioritaires pourvus d'un cadre de performance.

L'examen de la performance peut, au pire, entraîner une réaffectation au sein de l'État membre

83. Si ces valeurs intermédiaires minimales fixées pour les indicateurs ne sont pas atteintes, l'examen de la performance débouchera sur une réaffectation de la réserve de performance aux axes prioritaires dont les valeurs intermédiaires auront été atteintes et/ou, en cas d'incapacité importante à atteindre les valeurs intermédiaires, sur une éventuelle suspension des paiements.

---

[47] Article 22, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1303/2013.

[48] Article 6, paragraphe 2, du règlement d'exécution (UE) n° 215/2014 de la Commission.

84. Un aperçu des modalités applicables à l'évaluation des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles est présenté à l'***annexe IV***.

85. La réaffectation de la réserve de performance est opérée au niveau national: les fonds peuvent être réaffectés soit à d'autres axes prioritaires d'un même PO soit à d'autres PO d'un même État membre. Les États membres ne courent donc aucun risque de perdre des financements de l'UE. Dans de précédents rapports, nous avons déjà souligné qu'il est difficile d'obtenir des résultats satisfaisants, sur le plan qualitatif, de régimes dans le cadre desquels les fonds sont répartis à l'avance entre les États membres[49].

86. Sous réserve de l'approbation de la Commission, les États membres ont également la faculté de décider comment la réaffectation sera effectuée: la Pologne a par exemple indiqué dans son accord de partenariat que la réserve de performance, d'un montant d'environ 5 milliards d'euros, sera réaffectée à l'issue d'une procédure de mise en concurrence entre les PO (voir ***encadré 5***).

Encadré 5 - Réaffectation des fonds de la réserve de performance – L'exemple du système de mise en concurrence de la Pologne

Si les valeurs intermédiaires fixées pour certaines priorités ne sont pas atteintes, les fonds des réserves de performance polonaises concernées seront regroupés au niveau national afin d'être réaffectés à des priorités performantes qui remplissent les critères suivants: i) les restrictions définies dans les règlements de l'UE applicables (par exemple les exigences en matière de concentration thématique[50]) doivent être respectées et ii) l'octroi de financements supplémentaires doit être justifié au regard des rapports et/ou des évaluations concernant la mise en œuvre, de l'évolution du contexte socioéconomique et des capacités administratives et d'absorption des fonds. La réaffectation des fonds n'est pas limitée aux priorités d'un même PO, mais peut être opérée entre priorités de PO différents, du moment que les deux ensembles de critères sont respectés. Cependant, la possibilité de maintenir les dotations au sein d'un programme donné sera examinée en priorité.

---

[49] Point 10.4 du rapport annuel 2012 et point 3.57 du rapport annuel 2014.

[50] Encadré 1 du rapport spécial n° 2/2017.

Les suspensions et les corrections financières en cas de performance insuffisante sont soumises à des conditions restrictives

Suspensions des paiements en cours de mise en œuvre des programmes

87. Des suspensions peuvent être imposées lorsque les indicateurs du cadre de performance n'affichent pas au moins 65 % de leurs valeurs intermédiaires. Cette performance insuffisante doit en outre être due à des faiblesses clairement établies au niveau de la mise en œuvre. Les suspensions doivent être levées dès que l'État membre a pris les mesures correctrices nécessaires[51].

88. De plus, en cas de changement important de la situation économique, environnementale ou du marché du travail dans un État membre ou une région[52], les autorités nationales ont la possibilité de revoir les valeurs intermédiaires fixées. Dans un précédent rapport spécial, nous avions déjà constaté que les États membres en avaient fait usage pour la période 2007-2013 en révisant leurs valeurs cibles à la baisse juste avant la clôture pour les rapprocher des valeurs constatées[53].

89. Nous observons en outre que le fait de ne pas atteindre les valeurs intermédiaires fixées pour les indicateurs de résultat ne peut entraîner une suspension des paiements au cours de la mise en œuvre des programmes[54].

Corrections financières à la clôture

90. La Commission peut également imposer des corrections financières nettes au moment de la clôture si les indicateurs du cadre de performance affichent des valeurs n'atteignant

---

[51] Article 142, paragraphe 1, point f), du règlement (UE) n° 1303/2013.

[52] Annexe II du règlement (UE) n° 1303/2013.

[53] Points 23 à 25 du rapport spécial n° 20/2014, intitulé «Le soutien du FEDER aux PME dans le domaine du commerce électronique a-t-il été efficace?» (http://eca.europa.eu).

[54] Considérant 22 et article 22, paragraphe 6, du règlement (UE) n° 1303/2013.

pas 65 % des valeurs cibles fixées dans les PO pour 2023. Aucune correction financière ne peut être infligée à la clôture si les valeurs atteintes dépassent 65 % des valeurs cibles.

91. Les corrections financières ne peuvent pas non plus être appliquées en cas de performance insuffisante sur le plan des résultats ou si l'incapacité à atteindre les valeurs cibles est due à un ensemble de facteurs extérieurs définis dans le RDC, tels que des facteurs socio-économiques ou environnementaux, d'importants changements survenus dans la situation économique et environnementale de l'État membre concerné ou des raisons de force majeure[55]. Les facteurs extérieurs qui ne sont pas expressément mentionnés dans la réglementation doivent être analysés au cas par cas et peuvent conduire à une réduction pouvant aller jusqu'à 50 % du niveau des corrections financières[56]. Pour évaluer l'impact de ces facteurs, des évaluations devront être réalisées.

92. Par ailleurs, les corrections financières doivent être appliquées en tenant compte du principe de proportionnalité et du niveau d'absorption des fonds des PO. Pour ce qui est du principe de proportionnalité, le niveau d'une correction financière peut être réduit, sans limite préétablie, si celle-ci est considérée comme disproportionnée. Quant au niveau d'absorption des fonds, la réglementation prévoit que les corrections financières ne seront appliquées que pour les priorités présentant un taux d'obtention des réalisations équivalant à moins de deux tiers des valeurs cibles. Le niveau de la correction financière sera déterminé sur la base du coefficient de réalisation et/ou d'absorption (voir ***annexe IV***).

Les conditions imposées par la réglementation pour l'adoption de mesures correctrices en cas de performance insuffisante sont trop restrictives

93. Comme nous l'avons déjà fait observer dans un rapport spécial précédent, la période 2014-2020 est la première pour laquelle la Commission peut infliger des suspensions de paiement et des corrections financières en cas de performance insuffisante. Nous

---

[55] Considérant 22 et article 22, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 1303/2013.

[56] Article 3, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission.

estimons qu'il s'agit d'un premier pas dans la bonne direction[57]. Cependant, les conditions imposées par la réglementation pour l'application de telles mesures préventives et correctrices sont trop restrictives. De ce fait, il est fort peu probable que la Commission se trouve un jour en position d'imposer une suspension de paiement ou une correction financière pour performance insuffisante en ce qui concerne la période 2014-2020.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les conditions ex ante ont établi un cadre cohérent pour évaluer la capacité des États membres à mettre en œuvre la politique de cohésion, mais rien n'indique clairement dans quelle mesure cela a effectivement produit des changements sur le terrain

94. Les conditions ex ante sont celles qui doivent être remplies par les États membres avant le lancement de la mise en œuvre des programmes ou, au plus tard, à la fin de 2016. Il s'agit là d'une innovation positive dans le cadre de la politique de cohésion.

95. Au moment de l'adoption des PO, les États membres considéraient qu'environ deux tiers (65 %) des conditions ex ante thématiques étaient remplies. Il existait cependant des différences importantes d'un État membre à l'autre et d'une condition ex ante à une autre. Par exemple, 8 des 29 conditions ex ante thématiques étaient remplies dans moins de la moitié des États membres et quatre dans moins d'un quart d'entre eux.

96. Des progrès timides ont également été constatés dans l'exécution des plans d'action adoptés par les États membres pour les conditions ex ante non remplies, 380 des 761 plans d'action (soit 50 %) n'ayant toujours pas été menés à terme en février 2017, selon les données de suivi de la Commission. Les mêmes données de suivi montrent que cette proportion a chuté à 8 % après que la Commission a reçu les rapports annuels de mise en œuvre et les rapports d'avancement, respectivement en juin et en août 2017. En février 2017, seuls trois États membres (la Lettonie, la Lituanie et la Finlande) avaient

---

[57] Points 134 et 135 du rapport spécial n° 4/2017, intitulé «Protection du budget de l'UE contre les dépenses irrégulières: la Commission a recouru davantage aux mesures préventives et aux corrections financières dans le domaine de la cohésion au cours de la période 2007-2013» (http://eca.europa.eu).

intégralement exécuté tous leurs plans d'action. Dans le même temps, 10 États membres (la Bulgarie, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la Croatie, l'Italie, le Luxembourg, la Hongrie, la Slovaquie et la Suède) avaient mené à bien moins de la moitié de leurs plans d'action. Les progrès les plus lents enregistrés dans l'exécution de tous les plans d'action correspondants concernent les conditions ex ante portant sur le non-respect des règles nationales et de l'UE relatives aux marchés publics et aux aides d'État, l'une des principales sources d'irrégularités dans le cadre de la politique de cohésion. Pour ce qui est des aspects positifs, nous estimons que la part maximale des dépenses de cohésion affectées par le non-respect de conditions ex ante thématiques est passée de 57 % à 27 %. À la mi-septembre 2017, la Commission estimait qu'11 États membres (la Belgique, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède) avaient exécuté tous leurs plans d'action.

97. Lorsqu'elle a vérifié le respect des conditions ex ante, la Commission n'a pas pleinement pris en considération les connaissances acquises dans d'autres contextes, comme celui du Semestre européen, ou les informations recueillies soit par ses directions générales, soit dans le cadre de ses propres activités de suivi. Nous avons relevé plusieurs exemples d'évaluations incohérentes, ce qui peut également indiquer un manque de rigueur lors de la validation des autoévaluations effectuées par les États membres, qui souvent étaient excessivement positives et présentaient elles-mêmes des incohérences. Le problème est dû en partie au fait que les critères prévus dans le RDC pour apprécier si les conditions ex ante ont été remplies ont souvent un caractère générique et qu'ils laissent donc une grande liberté d'interprétation. Plus particulièrement, ils font rarement référence à des valeurs cibles spécifiques quantifiables, même lorsque de telles valeurs cibles auraient pu être déduites de la réglementation existante de l'UE.

98. La Commission n'a pas suspendu tout ou partie des paiements intermédiaires même si certains États membres n'avaient pas satisfait aux conditions ex ante applicables. Treize États membres ont procédé eux-mêmes à des suspensions concernant des priorités d'investissement sélectionnées pour 78 PO et portant sur environ 2,3 milliards d'euros pour le FSE et 4,7 milliards d'euros pour le FEDER et le FC. Dans le même temps, un grand nombre de plans d'action n'avaient pas été évalués comme ayant été menés à bien et de

nombreuses conditions ex ante n'étaient pas remplies en février 2017. Les États membres devaient rendre compte du respect des conditions ex ante en présentant leurs rapports d'avancement et de mise en œuvre pour la mi-2017. La Commission peut imposer des corrections financières sur la base de ces rapports, mais elle ne l'a pas encore fait.

99. En général, les États membres visités considéraient les conditions ex ante comme un instrument utile pour l'autoévaluation.

100. La vérification du respect des conditions ex ante ne rend cependant compte que de la situation spécifique prévalant au moment de l'adoption des PO ou, pour celles qui n'étaient pas considérées comme remplies, au plus tard en décembre 2016. Le RDC n'impose pas d'assurer le suivi du respect des conditions ex ante après 2016. La Commission aura donc du mal à vérifier si elles ont effectivement permis de faire la différence sur le terrain lorsqu'elle élaborera la proposition législative relative à la période de programmation post-2020. La Commission ne peut pas non plus imposer de corrections financières pour cause de non-respect des conditions ex ante. L'efficacité des conditions ex ante et leur impact sur l'utilisation efficace des Fonds ESI tout au long de la période de programmation dépendront de leur appropriation par les États membres et de l'engagement de ces derniers à les maintenir et à les appliquer.

La réserve de performance n'incite guère à axer davantage les PO sur les résultats et n'entraînera probablement pas de réaffectation significative des dépenses de cohésion à des programmes plus performants

101. Une réserve de performance a été mise en place pour 299 PO sur 391 (76 %). Notre analyse a confirmé que les États membres ont affecté environ 20 milliards d'euros à ces réserves de performance pour la période 2014-2020, sur un total de 335 milliards d'euros de financements de l'UE alloués à leurs PO. Cela correspond à 6 % du montant total des ressources allouées au FEDER, au FC et au FSE au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi», si l'on exclut les ressources visées par le RDC.

102. À l'inverse des périodes de programmation précédentes, le cadre de performance et la réserve de performance sont aujourd'hui obligatoires et s'appliquent à la plupart des axes prioritaires. De plus, les mécanismes relatifs à son affectation sont clairs depuis le départ et

les critères déterminant cette affectation découlent de la logique d'intervention des programmes et ont été définis en amont. Ce changement est positif.

103. La réserve de performance ne peut être définitivement allouée que moyennant la réalisation des valeurs intermédiaires fixées pour le cadre de performance des PO. Toutes ces valeurs intermédiaires ne doivent toutefois pas être atteintes dans leur intégralité d'ici à 2018.

104. Si ces valeurs minimales ne sont pas atteintes, l'examen de la performance peut déboucher sur une réaffectation de la réserve de performance aux axes prioritaires dont les valeurs intermédiaires auront été atteintes pour les indicateurs de réalisation, les étapes clés de mise en œuvre et les indicateurs financiers, et/ou les paiements peuvent être suspendus en cas d'incapacité importante à atteindre les valeurs intermédiaires. Aucune suspension de paiement ne peut toutefois être imposée au cours de la mise en œuvre des programmes si les valeurs intermédiaires fixées pour les indicateurs de résultat ne sont pas atteintes. Toutes ces dispositions font que la réserve de performance n'entraînera probablement pas de réaffectation significative des dépenses de cohésion à des programmes plus performants.

105. De toute manière, la réaffectation de la réserve de performance ne peut se faire qu'au niveau national: les fonds peuvent être réaffectés soit à d'autres priorités d'un même PO soit à d'autres PO d'un même État membre. Les États membres ne risquent donc pas de perdre le moindre financement de l'UE du fait de l'examen de la performance qui aura lieu en 2019.

106. La grande majorité des indicateurs utilisés pour décider de l'allocation de la réserve de performance sont des indicateurs de réalisation (57,1 %), des indicateurs financiers (33,4 %) et des étapes clés de mise en œuvre (9,2 %), la proportion des indicateurs de résultat utilisés étant marginale (0,3 %). Cela montre que le cadre de performance de la période 2014-2020 reste essentiellement axé sur les dépenses et les réalisations des projets, et non sur l'obtention des résultats.

107. En outre, chaque fois que des étapes clés de mise en œuvre sont définies dans le cadre de performance, l'allocation définitive de la réserve de performance vient essentiellement récompenser la capacité à démarrer la mise en œuvre, plutôt que la performance des

interventions proprement dite. Des étapes clés de mise en œuvre sont prévues pour environ un cinquième (22 %) des financements de l'UE soumis à une réserve de performance.

108. Pour environ un quart (28 %) des indicateurs composant le cadre de performance des PO examinés, nous n'avons pas été en mesure de nous prononcer sur l'exactitude des valeurs intermédiaires fixées, soit parce que la méthode de calcul ne pouvait être vérifiée, soit parce qu'il n'y avait pas d'explication détaillée des coûts unitaires utilisés ou des hypothèses formulées. Nous estimons également que 18 % environ des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles restantes ne sont soit pas réalistes et/ou réalisables, soit pas suffisamment ambitieuses. Il s'ensuit que dans 46 % des cas environ, des doutes subsistent quant aux valeurs intermédiaires et/ou aux valeurs cibles fixées pour la libération de la réserve de performance.

109. Enfin, la période 2014-2020 est la première pour laquelle la Commission peut imposer des suspensions de paiement et des corrections financières en cas de performance insuffisante. Nous estimons qu'il s'agit d'un premier pas dans la bonne direction. Cependant, les conditions imposées par la réglementation pour l'application de telles mesures préventives et correctrices sont trop restrictives. De ce fait, il est fort peu probable que la Commission se trouve un jour en position d'imposer une suspension de paiement ou une correction financière pour cause de performance insuffisante en ce qui concerne la période 2014-2020.

Nos recommandations pour la période post-2020

110. Nous ne pensons pas qu'il serait efficient de modifier la réglementation relative à l'un ou l'autre de ces instruments durant la période de programmation actuelle. Néanmoins, nous encourageons les États membres à mener les plans d'action convenus à leur terme et la Commission à les évaluer. Il importe en outre de continuer de veiller au respect de toutes les conditions ex ante. En outre, les dispositions existantes concernant la réserve de performance devraient être appliquées afin d'éviter, dans la mesure du possible, tout gaspillage des fonds.

111. Nos recommandations concernent dès lors la période post-2020, durant laquelle les deux instruments devraient, s'ils sont maintenus, être renforcés afin qu'ils soient davantage susceptibles de contribuer à une utilisation plus efficace des dépenses de cohésion.

Recommandation n° 1 - Poursuivre le développement des conditions ex ante pour la période post-2020
Dans sa proposition législative concernant la période post-2020, la Commission devrait développer encore les conditions ex ante en tant qu'instrument permettant d'évaluer la capacité des États membres d'utiliser les fonds de l'UE, et notamment: a) réexaminer la pertinence et l'utilité de chacune des conditions ex ante de la période 2014-2020, mettre fin aux chevauchements et garder uniquement celles qui peuvent avoir une incidence réelle sur la réalisation efficace des objectifs stratégiques; b) assurer la cohérence entre les conditions ex ante de la période post-2020, d'une part, et le Semestre européen, d'autre part; c) définir des critères d'évaluation clairs, avec, dans la mesure du possible, des valeurs cibles mesurables, afin de garantir une compréhension commune de ce qu'il convient de réaliser; d) exiger le respect et l'application des conditions ex ante tout au long de la période de programmation et en assurer le suivi en tenant compte de la charge administrative potentielle. Délai de mise en œuvre de cette recommandation: lors de l'élaboration des propositions législatives concernant la période post-2020.

Recommandation n° 2 - Envisager de faire de la réserve de performance pour la période post-2020 un instrument davantage axé sur les résultats
Pour sa proposition législative concernant la période post-2020, la Commission devrait convertir la réserve de performance en un instrument davantage axé sur les résultats et permettant d'affecter les fonds aux programmes qui ont donné de bons résultats. Elle devrait notamment envisager de proposer a) sur la base des enseignements tirés, de faire de la réserve de performance un instrument permettant de mieux promouvoir et de mieux récompenser la bonne performance, avec obligation pour les PO de démontrer ce qu'il est prévu de faire à l'aide des financements supplémentaires; b) de recourir plus largement aux indicateurs de résultat immédiat et de convertir les étapes clés de mise en œuvre en instruments permettant de mieux démontrer la performance réelle des projets d'infrastructures à long terme lors de l'évaluation de la performance; c) de revoir les conditions applicables aux suspensions de paiement et aux corrections financières afin de pouvoir agir plus facilement, et à un stade plus précoce, sur les situations de performance insuffisante et de renforcer ainsi les incitations à utiliser les fonds de manière appropriée. Délai de mise en œuvre de cette recommandation: lors de l'élaboration des propositions législatives concernant la période post-2020.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par Mme Iliana IVANOVA, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 4 octobre 2017.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner LEHNE

Président

ANNEXE I

Conditions ex ante thématiques et générales

Objectif thématique	Condition ex ante thématique	Stratégique	Réglementaire	Capacités administratives/ institutionnelles	Mesures/ instruments
OT 1 - Renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation	Condition ex ante 1.1 – Recherche et innovation: l'existence d'une stratégie nationale ou régionale en faveur d'une spécialisation intelligente conforme au programme national de réforme, destinée à démultiplier les effets des dépenses privées en recherche et en innovation et présentant les caractéristiques des systèmes nationaux ou régionaux de recherche et d'innovation fonctionnant bien.	X			
	Condition ex ante 1.2 – Infrastructures de recherche et d'innovation. Existence d'un plan pluriannuel pour la budgétisation et la priorisation des investissements.	X			
OT 2 - Améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), leur utilisation et leur qualité (objectif «Haut débit»)	Condition ex ante 2.1 – Croissance numérique: un cadre stratégique de croissance numérique en vue de stimuler les services privés et publics valorisant les TIC qui soient abordables, de qualité et largement compatibles, et d'accroître la pénétration de ce type de services auprès des citoyens (dont les groupes vulnérables), des entreprises et des administrations publiques, y compris à travers des initiatives transfrontalières.	X		X	
	Condition ex ante 2.2 – Infrastructures de réseau de nouvelle génération (NGN): l'existence de plans NGN nationaux ou régionaux en faveur des réseaux de nouvelle génération tenant compte des actions régionales menées en vue d'atteindre les valeurs cibles de l'Union en matière d'accès à l'internet à haut débit et focalisées sur les domaines dans lesquels le marché ne fournit pas une infrastructure ouverte de qualité à un prix abordable conformément aux règles de l'Union en matière de concurrence et d'aides d'État, et fournissant des services accessibles aux groupes vulnérables.	X			
OT 3 - Renforcer la compétitivité des petites et moyennes entreprises (PME)	Condition ex ante 3.1 – Des mesures spécifiques ont été mises en œuvre pour promouvoir l'esprit d'entreprise en tenant compte du *Small Business Act* (SBA)				X
OT 4 - Soutenir la transition vers une économie à faible intensité de carbone dans tous les secteurs	Condition ex ante 4.1 – Des mesures ont été prises pour promouvoir des améliorations rentables de l'efficacité énergétique dans les utilisations finales ainsi que des investissements rentables dans l'efficacité énergétique lors de la construction ou de la rénovation d'immeubles.		X		
	Condition ex ante 4.2 – Des mesures ont été prises pour promouvoir la cogénération à haut rendement de chaleur et d'électricité.		X		
	Condition ex ante 4.3 – Des mesures ont été mises en œuvre pour favoriser la production et la distribution de sources d'énergie renouvelables.	X	X		
OT 5 - Promouvoir l'adaptation au	Condition ex ante 5.1 – Prévention et gestion des risques: l'existence, à l'échelon national ou régional, d'évaluations des risques aux	X			

Objectif thématique	Condition ex ante thématique	Stratégique	Réglementaire	Capacités administratives/ institutionnelles	Mesures/ instruments
changement climatique et la prévention et la gestion des risques	fins de la gestion des catastrophes qui prennent en considération l'adaptation au changement climatique.				
OT 6 - Préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources	Condition ex ante 6.1 – Secteur de l'eau: l'existence, a) d'une politique de prix de l'eau qui fournisse des mesures incitatives appropriées en faveur d'une utilisation efficiente des ressources hydriques par les utilisateurs et, b) d'une contribution adéquate des différents utilisateurs d'eau à la récupération des coûts des services de l'eau, à un taux déterminé dans le plan approuvé de gestion de district hydrographique pour les investissements soutenus par les programmes.	X	X		
	Condition ex ante 6.2 – Secteur des déchets: promotion d'investissements durables sur le plan économique et environnemental dans le secteur des déchets, particulièrement en mettant au point des plans de gestion des déchets conformément à la directive 98/2008/CE sur les déchets et à la hiérarchie des déchets.	X	X		
OT 7 - Promouvoir le transport durable et supprimer les goulets d'étranglement dans les infrastructures de réseaux essentielles.	Condition ex ante 7.1 – Transports: l'existence d'un ou de plusieurs plans ou cadres globaux pour les investissements dans le domaine des transports en fonction de la configuration institutionnelle des États membres (dont le transport public à l'échelon régional et local) qui soutiennent le développement des infrastructures et améliorent la connectivité aux réseaux RTE-T global et de base.	X		X	
	Condition ex ante 7.2 – Transports ferroviaires: l'existence, dans le ou les plans ou cadres globaux dans le domaine des transports, d'une section consacrée explicitement à l'extension du transport ferroviaire en fonction de la configuration institutionnelle des États membres (dont le transport public à l'échelon régional et local) qui soutient le développement des infrastructures et améliore la connectivité aux réseaux RTE-T global et de base. Les investissements comprennent les actifs ferroviaires mobiles et l'interopérabilité ainsi que le renforcement des capacités.	X		X	
	Condition ex ante 7.3 – Autres modes de transport, y compris le transport maritime et sur les voies navigables, les ports, les liens multimodaux et les infrastructures aéroportuaires: l'existence, dans le ou les plans ou cadres globaux dans le domaine des transports, d'une section consacrée spécifiquement au transport maritime et aux voies navigables, aux ports, aux liens multimodaux et aux infrastructures aéroportuaires, qui contribuent à améliorer la connectivité aux réseaux RTE-T global et de base et à promouvoir une mobilité régionale et locale durable.	X		X	
	Condition ex ante 7.4 Développement de systèmes intelligents de distribution, de stockage et de transport d'énergie.	X	X		
OT 8 - Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre.	Condition ex ante 8.1 – Des politiques actives du marché du travail ont été mises au point et sont exécutées à la lumière des lignes directrices pour l'emploi.			X	
	Condition ex ante 8.2 – Emploi indépendant, esprit d'entreprise et création d'entreprises: existence d'un cadre stratégique pour la création d'entreprises inclusives.	X			

Objectif thématique	Condition ex ante thématique	Stratégique	Réglementaire	Capacités administratives/ institutionnelles	Mesures/ instruments
	Condition ex ante 8.3 – Les institutions du marché du travail sont modernisées et renforcées à la lumière des lignes directrices pour l'emploi.			X	
	Condition ex ante 8.4 – Un vieillissement actif et en bonne santé: des politiques de vieillissement actif ont été mises au point à la lumière des lignes directrices pour les politiques de l'emploi.				X
	Condition ex ante 8.5 – Adaptation des travailleurs, des entreprises et des chefs d'entreprise au changement: l'existence de politiques destinées à favoriser l'anticipation et la bonne gestion du changement et des restructurations.				X
	Condition ex ante 8.6 – L'existence d'un cadre d'action stratégique destiné à promouvoir l'emploi des jeunes, y compris par la mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse.	X			
OT 9 - Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination	Condition ex ante 9.1 – L'existence et la concrétisation d'un cadre stratégique national de réduction de la pauvreté visant l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail, à la lumière des lignes directrices pour l'emploi.	X			
	Condition ex ante 9.2 – Un cadre stratégique national d'inclusion des Roms est en place.	X			
	Condition ex ante 9.3 – Santé: l'existence d'un cadre stratégique national ou régional en matière de santé, qui se situe dans les limites de l'article 168 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui garantisse la viabilité économique.	X			
OT 10 - Investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie	Condition ex ante 10.1 – Décrochage scolaire: l'existence d'un cadre stratégique destiné à réduire le décrochage scolaire, dans les limites de l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.	X			
	Condition ex ante 10.2 – Enseignement supérieur: l'existence d'un cadre stratégique national ou régional visant à accroître le taux d'étudiants accomplissant des études supérieures et à améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement supérieur, dans les limites de l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.	X			
	Condition ex ante 10.3 – Éducation et formation tout au long de la vie (EFTLV): l'existence d'un cadre stratégique national ou régional en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie dans les limites de l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.	X			
	Condition ex ante 10.4 – Existence d'un cadre stratégique national ou régional visant à accroître le taux d'étudiants accomplissant des études supérieures et améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'EFP dans les limites de l'article 165 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.	X			
OT 11 - Renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et	Condition ex ante 11 – L'existence d'un cadre stratégique de renforcement de l'efficacité administrative de l'État membre, y compris	X		X	

Objectif thématique	Condition ex ante thématique	Stratégique	Réglementaire	Capacités administratives/ institutionnelles	Mesures/ instruments
des parties intéressées et contribuer à l'efficacité de l'administration publique.	une réforme de l'administration publique.				

Domaines couverts par les conditions ex ante générales
1. Lutte contre la discrimination
2. Égalité entre les hommes et les femmes
3. Handicap
4. Marchés publics
5. Aides d'État
6. Législation environnementale régissant l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) et l'évaluation environnementale stratégique (EES)
7. Systèmes statistiques et indicateurs de résultat

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du RDC et des orientations internes de la Commission européenne sur les conditions ex ante applicables aux Fonds ESI.

ANNEXE II

Analyse des trois principaux types de conditions ex ante thématiques

Conditions ex ante stratégiques

1. La plus grande partie des conditions ex ante thématiques (soit 22 sur 29) concernent l'existence ou l'adoption d'un cadre stratégique, d'une stratégie ou d'un plan à long terme. Ces conditions ex ante peuvent avoir de nombreuses finalités. Elles sont, par exemple censées permettre une meilleure coordination des interventions publiques dans les États membres, ainsi que des synergies entre les financements nationaux et ceux de l'UE. Elles doivent également aider à concentrer les fonds de l'UE sur les besoins les plus importants et, partant, à éviter les gaspillages (voir ***encadré***).

Encadré – Exemple de condition ex ante stratégique

La condition ex ante 2.2 «infrastructures de réseau de nouvelle génération (NGN): l'existence de plans NGN nationaux ou régionaux en faveur des réseaux de nouvelle génération» soutient l'objectif de l'UE qui consiste à fournir un internet à plus haut débit à tous les Européens. Elle impose à chaque État membre de mettre en place un plan d'investissement dans les infrastructures à haut débit en s'appuyant sur une analyse économique rigoureuse. Ces plans doivent opérer une distinction entre les zones commercialement rentables (par exemple les zones densément peuplées avec une demande élevée), où les investissements proviendraient essentiellement du secteur privé, et celles dont la rentabilité est faible et qui nécessiteraient des financements publics, notamment au titre des Fonds ESI.

2. Sur ces 22 conditions ex ante, 18 ne font l'objet d'aucune disposition réglementaire spécifique décrivant en détail comment définir les stratégies, quelles sont les entités responsables de leur mise en œuvre et comment en assurer le suivi (voir ***annexe I***). Pour les quatre conditions ex ante restantes, ces éléments sont définis dans des directives et des règlements. Les exigences relatives aux stratégies mentionnées dans ces conditions ex ante sont précisées dans le RDC et leur champ d'application varie.

3. L'impact des conditions ex ante stratégiques applicables aux dépenses de cohésion dépendra de la qualité de ces plans à long terme ou de ces stratégies, de leur adéquation

avec les PO, ainsi que de leur appropriation par les États membres et de l'engagement de ces derniers. Un respect mécanique des critères définis pour les conditions ex ante correspondantes du RDC ne sera clairement pas suffisant pour obtenir de meilleurs résultats.

Conditions ex ante concernant les capacités administratives et institutionnelles

4. Les capacités administratives et institutionnelles des autorités d'un État membre sont déterminantes pour assurer une utilisation efficace des dépenses de cohésion. Sept des 29 conditions ex ante thématiques requièrent des mesures pour garantir ou renforcer ces capacités à mettre en œuvre les politiques (principalement dans les domaines des technologies de l'information et de la communication (OT 2), des transports (OT 7), de l'emploi (OT 8) et des administrations publiques en général (OT 11)). Nous avons constaté que les critères de vérification du respect de ces conditions ex ante définis dans le RDC étaient ambigus, ce qui laisse un large pouvoir d'appréciation aux États membres lorsqu'ils procèdent à leur autoévaluation.

Conditions ex ante réglementaires

5. Six des 29 conditions ex ante thématiques sont des conditions ayant trait à la réglementation. Elles portent essentiellement sur les domaines des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, ainsi que sur les secteurs de l'eau et des déchets:

- la condition ex ante 4.1 sur la promotion des investissements «dans l'efficacité énergétique lors de la construction ou de la rénovation de bâtiments», liée aux directives 2006/32/CE, 2010/31/UE et 2012/27/UE;

- la condition ex ante 4.2 sur la promotion de «la cogénération à haut rendement de chaleur et d'électricité», liée à la directive 2004/8/CE;

- la condition ex ante 4.3 sur la promotion de «la production et [de] la distribution de sources d'énergie renouvelables», liée à la directive 2009/28/CE;

- la condition ex ante 7.4 sur le «développement de systèmes intelligents de distribution, de stockage et de transport d'énergie», liée aux directives 2009/72/CE et 2009/73/CE,

ainsi qu'au règlement (CE) n° 714/2009, au règlement (CE) n° 715/2009 et au règlement (UE) n° 347/2013;

- la condition ex ante 6.1 «secteur de l'eau: l'existence d'une politique de prix de l'eau», liée à la directive 2000/60/CE;

- la condition ex ante 6.2 «secteur des déchets: promotion d'investissements durables sur le plan économique et environnemental dans le secteur des déchets», liée à la directive 98/2008/CE.

6. Notre analyse a montré que les conditions ex ante réglementaires peuvent clairement être reliées à la transposition des directives en droit national. Les critères de vérification du respect des conditions ex ante réglementaires ont eux aussi un caractère juridiquement contraignant. Si elles sont mises en œuvre de façon appropriée, ces conditions ex ante sont donc particulièrement susceptibles de produire un impact mesurable sur les dépenses de cohésion ainsi que sur la viabilité financière des investissements financés (voir ***encadré***).

Encadré – Exemples de conditions ex ante réglementaires

La condition ex ante 4.1 impose aux États membres de «promouvoir des améliorations rentables de l'efficacité énergétique dans les utilisations finales ainsi que des investissements rentables dans l'efficacité énergétique lors de la construction ou de la rénovation d'immeubles». Ces mesures doivent inciter les acteurs du marché à acheter des services énergétiques et à prendre des mesures d'amélioration de l'efficacité énergétique. Ces activités bénéficient du concours des Fonds ESI. Cette condition ex ante stimule donc la demande d'interventions cofinancées par l'UE.

La condition ex ante 6.1 impose l'existence d'une politique de prix de l'eau qui prévoie a) des mesures incitatives appropriées en faveur d'une utilisation efficiente des ressources hydriques par les utilisateurs et b) une contribution adéquate des différents utilisateurs d'eau à la récupération des coûts des services de l'eau[1]. La contribution en question doit être prise en compte pour déterminer le déficit de financement, à savoir la différence entre les coûts globaux de l'investissement et la contribution nationale qui peut être cofinancée par l'UE. En d'autres termes, l'UE ne cofinancera que la part des investissements qui ne peut pas être couverte par les contributions des utilisateurs des infrastructures hydriques[2].

---

[1] Article 9, paragraphe 1, de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO L 327 du 22.12.2000, p. 1).

[2] De plus amples informations sur les investissements dans les infrastructures hydriques financés par l'UE sont présentées dans notre rapport spécial n° 12/2017, intitulé «Mise en œuvre de la directive sur l'eau potable: la qualité et l'accessibilité de l'eau se sont améliorées en Bulgarie, en Hongrie et en Roumanie mais des investissements considérables demeurent nécessaires».

ANNEXE III

Conformité des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles des indicateurs du cadre de performance avec l'annexe II du RDC (par axe prioritaire)[1] pour les 14 PO examinés du point de vue des OT 1 et 8

	Fonds			Indicateurs			Total
	FEDER/FC	FSE		Indicateurs de réalisation et étapes clés de mise en œuvre	Indicateurs financiers		
Nombre total de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles par axe prioritaire	60	68		81	47		128
dont conformes aux exigences suivantes:							
a.1) Réalistes et réalisables							
▪ Réalistes et réalisables	*25 (42 %)*	*44 (65 %)*		33 *(41 %)*	36 *(77 %)*		*69 (54 %)*
▪ Impossibilité de conclure sur la base des informations	24 *(40 %)*	12 *(18 %)*		33 *(41 %)*	3 *(6 %)*		36 *(28 %)*
▪ Non réalistes et/ou non réalisables	11 *(18 %)*	12 *(18 %)*		15 *(19 %)*	8 *(17 %)*		23 *(18 %)*
a.2) Pertinentes, en ce qu'elles permettent de rassembler les informations essentielles sur la progression d'une priorité	60 *(100 %)*	68 *(100 %)*		81 *(100 %)*	47 *(100 %)*		128 *(100 %)*
b) Compatibles avec la nature et les caractéristiques des objectifs spécifiques de la priorité	60 *(100 %)*	68 *(100 %)*		81 *(100 %)*	47 *(100 %)*		128 *(100 %)*
c) Transparentes, en ce qu'elles procèdent de valeurs cibles vérifiables de façon objective, les sources des données étant identifiées et, si possible, accessibles au public							
▪ Source des données connue	60 *(100 %)*	68 *(100 %)*		81 *(100 %)*	47 *(100 %)*		128 *(100 %)*
▪ Valeurs cibles objectivement vérifiables	36 *(60 %)*	56 *(82 %)*		48 *(60 %)*	44 *(94 %)*		92 *(72 %)*
d) Vérifiables, sans toutefois que des charges administratives disproportionnées soient imposées	Pour tous les indicateurs de l'échantillon, les données proviennent du système statistique mis en place par les États membres. La charge administrative que la vérification des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles pourrait entraîner dépend donc directement de la conception des systèmes dont les procédures n'ont pas été analysées.						

[1] Les chiffres présentés correspondent au nombre de fois qu'un indicateur est utilisé dans le cadre de performance, et plus précisément pour chaque axe prioritaire.

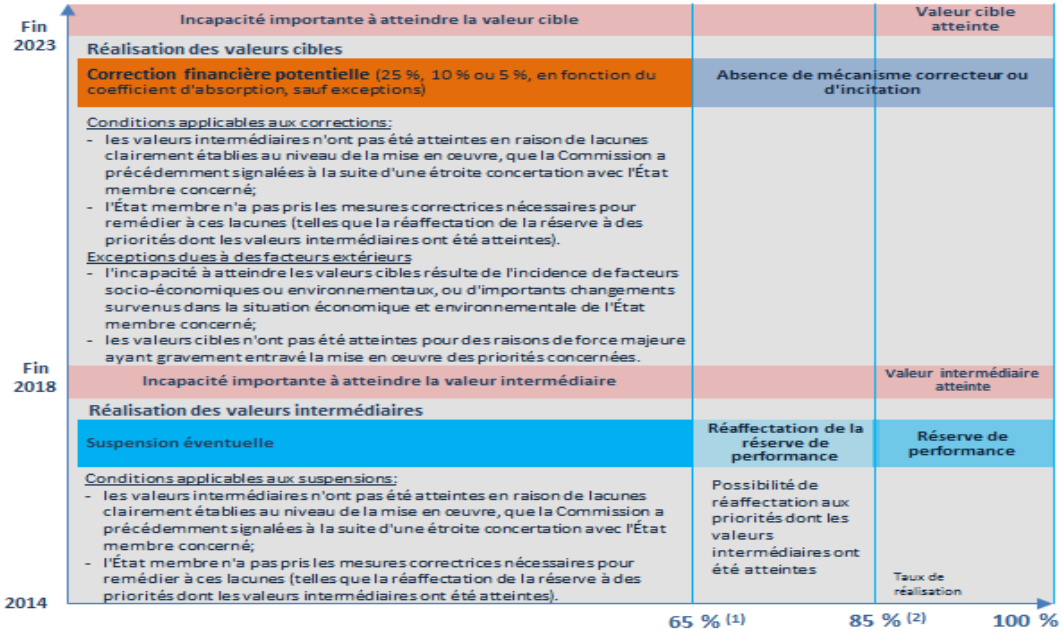
e) Cohérentes pour l'ensemble des programmes, si nécessaire	Pour les indicateurs de réalisation et les étapes clés de mise en œuvre, cela n'a pu être confirmé que pour un seul indicateur; dans tous les autres cas, des indicateurs différents ont été utilisés. Nous constatons, néanmoins, que les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles n'étaient ventilées par sexe que dans deux des six PO examinés ayant bénéficié d'un cofinancement du FSE. La base juridique laisse aux États membres le soin de ventiler les valeurs intermédiaires par sexe[2].

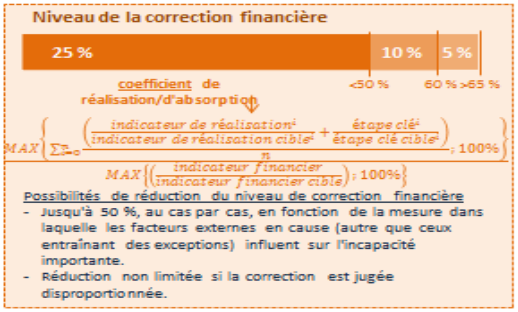
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des PO et d'informations complémentaires fournies par les États membres.

[2] Annexe I, tableau 6, du règlement d'exécution (UE) n° 288/2014 de la Commission.

ANNEXE IV

Règles applicables pour évaluer la réalisation des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles





NOTES:
(1) Incapacité à atteindre au moins 65 % de la valeur intermédiaire/cible d'un indicateur (pour les cadres de performance comptant deux indicateurs) ou de deux indicateurs au moins (pour les cadres de performance comptant plus de deux indicateurs).

(2) Tous les indicateurs atteignent au moins 85 % de la valeur intermédiaire/cible (lorsque le cadre de performance comprend au moins trois indicateurs, la valeur intermédiaire/cible de l'un d'entre eux peut n'être atteinte qu'à 75 %).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'un examen du règlement d'exécution (UE) n° 215/2014 et du règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«LES CONDITIONS EX ANTE ET LA RÉSERVE DE PERFORMANCE DANS LE DOMAINE DE LA COHÉSION: DES INSTRUMENTS INNOVANTS MAIS PAS ENCORE EFFICACES»

SYNTHÈSE

IV. En ce qui concerne les changements induits par les conditions ex ante sur le terrain, le simple fait d'imposer des conditions minimales qui n'existaient dans aucun cadre antérieur de la politique de cohésion devrait améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses.

La Commission sera en mesure d'évaluer l'impact final des conditions ex ante après la mise en œuvre des projets ou des programmes.

Aux termes du RDC, la Commission peut suspendre les paiements en cas de non-exécution du plan d'action adopté pour remplir les conditions ex ante à la suite des informations sur les progrès accomplis communiquées par les États membres dans leurs rapports annuels de mise en œuvre (au 30 juin 2017) ou dans les rapports d'avancement (au 30 août 2017).

La Commission prévoit de terminer son évaluation à l'automne 2017. À la mi-septembre, le budget concerné par les plans d'action non menés à bien représentait environ 12 % des fonds de cohésion.

V. Le cadre de performance et la réserve de performance ont été établis pour contribuer à mettre l'accent sur la performance et la réalisation des objectifs de la stratégie de l'Union pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Ces instruments n'avaient pas vocation à entraîner une réattribution significative des dépenses de cohésion. Toutefois, si un programme n'atteint pas les valeurs intermédiaires fixées dans le cadre de performance, la réserve de performance peut être réattribuée au profit d'autres programmes, plus performants. Le cadre de performance n'est en outre que l'un des multiples éléments de l'approche axée sur les résultats. La plupart des indicateurs utilisés pour l'affectation de la réserve de performance sont des indicateurs de réalisation car il serait injuste de récompenser ou de pénaliser un programme pour des résultats influencés par des facteurs extérieurs qui échappent au contrôle de l'autorité de gestion dudit programme. Néanmoins, si la logique d'intervention du programme est bien pensée, la production des réalisations spécifiées doit contribuer à ce que les objectifs soient atteints en termes de résultats.

VI. La Commission est en train d'analyser les rapports sur l'exécution des plans d'action adoptés pour remplir les conditions ex ante, soumis par les États membres dans le cadre de leurs rapports annuels de mise en œuvre et de leurs rapports d'avancement.

Les dispositions réglementaires relatives à l'examen des performances et la réattribution de la réserve de performance ont précisément été conçues pour favoriser la performance et, par conséquent, prévenir le gaspillage et l'utilisation inefficace des ressources.

VII. À ce stade, la Commission n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques concernant des propositions législatives pour la période post-2020.

Recommandation nº 1: À ce stade, la Commission n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques concernant des propositions législatives pour la période post-2020.

a) À supposer que les conditions ex ante soient maintenues après 2020, la Commission accepte la recommandation sur le fond.

b) À supposer que les conditions ex ante soient maintenues après 2020, et en prenant en considération les spécificités de chaque processus, la Commission accepte en partie cette recommandation. Elle s'efforcera cependant d'assurer cette cohérence.

c) À supposer que les conditions ex ante soient maintenues après 2020, la Commission accepte la recommandation sur le fond.

d) À supposer que les conditions ex ante soient maintenues après 2020, la Commission accepte la recommandation sur le fond.

Recommandation nº 2: À ce stade, la Commission n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques concernant des propositions législatives pour la période post-2020.

À supposer que le cadre et la réserve de performance soient maintenus après 2020, la Commission accepte la recommandation.

c) La Commission souligne que son principal objectif est d'aider les États membres à exécuter correctement les Fonds et, par conséquent, à éviter les situations de performance insuffisante. Elle continuera de déployer des efforts pour favoriser cet objectif, notamment en fournissant des orientations et une expertise technique et en prévoyant des possibilités de discussion et d'échange d'expériences.

Les suspensions de paiement et les corrections financières sont des mesures qui ne doivent être prises que si tous les autres efforts ont échoué. La Commission réexaminera ces mesures et continuera de les appliquer à l'avenir, mais en concentrant autant que possible ses efforts sur les actions préventives.

INTRODUCTION

18. Une étape clé de mise en œuvre constitue une étape importante de la mise en œuvre d'actions au titre d'une priorité, qui est nécessaire à la réalisation des valeurs cibles définies pour 2023. Son achèvement peut être vérifié et être exprimé sous forme de chiffre ou de pourcentage.

OBSERVATIONS

29. Les États membres pouvaient rendre compte de la réalisation des conditions ex ante jusqu'au mois de juin 2017 dans le cadre de leurs rapports annuels de mise en œuvre, et jusqu'au mois d'août 2017 dans le cadre de leurs rapports d'avancement.

La Commission finalisera son évaluation des plans d'action restants en automne 2017.

32. La Commission rappelle que les États membres n'étaient pas tenus, sur le plan juridique, de faire rapport avant juin ou août 2017.

34. Il importe de souligner que, pour les conditions ex ante générales 4 et 5 et pour les conditions ex ante 8.1 et 8.3, la majorité des conditions ex ante était considérée comme remplie à la date de l'adoption de l'accord de partenariat ou du programme opérationnel:

- 15 des 27 États membres qui considéraient applicable la condition ex ante 4 estimaient qu'elle était remplie au moment de l'adoption;

- 22 des 27 États membres qui considéraient applicable la condition ex ante 5 estimaient qu'elle était remplie au moment de l'adoption;

- 22 des 27 États membres qui considéraient applicable la condition ex ante 8.1 estimaient qu'elle était remplie au moment de l'adoption; et

- 9 des 14 États membres qui considéraient applicable la condition ex ante 8.3 estimaient qu'elle était remplie au moment de l'adoption.

Les services de la Commission ont analysé les autoévaluations des États membres et ont examiné la question avec eux.

35. Voir la réponse de la Commission au point 32.

37. Chaque condition ex ante thématique est liée à une priorité d'investissement spécifique dans le cadre de l'objectif thématique. Toutes les priorités d'investissement n'ont pas leurs propres conditions ex ante.

Lorsqu'elle aura terminé son évaluation, la Commission sera en mesure de fournir une analyse détaillée de la part des Fonds concernée par des plans d'action qui n'ont pas été menés à bien.

39. Ainsi que la Commission le fait remarquer au point 59 ci-après, les conditions ex ante ont instauré des exigences minimales qui n'existaient dans aucun des cadres législatifs précédents de la politique de cohésion. Bien que l'impact des conditions ex ante ne puisse être évalué qu'à la fin de la période de programmation, la Commission prévoit que le simple fait d'imposer des conditions minimales devrait améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses. Cela ne signifie toutefois pas que les conditions n'auraient pas pu être plus strictes et ambitieuses, comme la Commission l'avait d'ailleurs proposé [COM(2011) 615].

41. La Commission souligne que ces orientations constituent un document interne destiné à son personnel, qui explique comment interpréter chaque critère découlant du RDC de façon à assurer la cohérence dans l'évaluation des conditions ex ante pour l'ensemble des États membres. Les services de la Commission ont analysé les autoévaluations des États membres à la lumière de ces orientations, ce qui a fortement réduit la marge d'interprétation.

47. La Commission estime que les critères mentionnés pour deux conditions ex ante différentes qui sont liées à deux priorités d'investissement distinctes [l'une soutenant la mise en œuvre de politiques actives du marché du travail (PAMT) qui satisfont à certaines conditions minimales et l'autre soutenant les réformes opérées afin de permettre la mise en œuvre de ces PAMT] ne s'excluent pas mutuellement. Tel pourrait uniquement être le cas si toute amélioration supplémentaire des PAMT conforme aux conditions minimales définies par la condition ex ante 8.1 était impossible et ne devrait pas être soutenue par l'Union.

48. La Commission est d'avis que les États membres peuvent estimer que les critères de la condition ex ante 8.1 sont remplis et utiliser les fonds de l'Union relevant de la priorité d'investissement concernée par la condition ex ante 8.3 pour développer davantage leurs capacités à offrir des services de ce type, pour les raisons suivantes:

- un État membre peut remplir la condition ex ante 8.1 grâce aux investissements et aux mesures de réforme relevant de la priorité d'investissement à laquelle la condition ex ante 8.3 s'applique;

- un État membre qui satisfait déjà aux exigences minimales de la condition ex ante 8.1 peut encore souhaiter améliorer le fonctionnement de ses services publics de l'emploi en investissant dans la priorité d'investissement consacrée à la réforme des institutions du marché du travail, par exemple pour donner suite aux observations formulées dans le rapport par pays. Le fait qu'il satisfasse aux exigences minimales ne saurait empêcher un État membre d'améliorer encore ses institutions du marché du travail, et il se peut même que les services de la Commission fassent ressortir la nécessité d'un perfectionnement.

52. La Commission met à profit les connaissances qu'elle a acquises dans d'autres domaines ou dans des exercices coordonnés, comme le Semestre européen, pour ses travaux quotidiens de préparation et de mise en œuvre des programmes.

L'évaluation de l'exécution par l'État membre et la Commission se limite aux critères énoncés à l'annexe XI du RDC, autrement dit, les conditions ex ante ne doivent couvrir que les aspects qui sont strictement liés à la mise en œuvre de la politique de cohésion.

Dès lors, la base juridique ne permettait pas à la Commission de coordonner pleinement l'évaluation du respect des conditions ex ante avec le Semestre européen et d'autres sources d'informations.

53. Les conditions ex ante sont des exigences minimales. Leur respect est évalué exclusivement sur la base des critères énoncés à l'annexe XI du RDC, comme le prescrit l'article 19, paragraphe 3, du règlement. Le processus du Semestre européen repose sur un cadre différent. Le respect d'une condition ex ante n'exclut pas la possibilité, voire la nécessité, d'améliorations supplémentaires sur le plan politique. Cela explique également pourquoi il peut arriver que la condition ex ante 8.1 soit considérée comme respectée (les exigences minimales définies à l'annexe XI du RDC étant satisfaites), alors que les États membres ont toujours la volonté ou se voient recommander (dans le cadre du Semestre européen) d'améliorer encore la mise en œuvre de leurs PAMT en réalisant des investissements au titre de la priorité d'investissement à laquelle est liée la condition ex ante 8.3.

Encadré 2 – Incohérences entre l'appréciation du respect des conditions ex ante et les rapports par pays en ce qui concerne l'évaluation de la capacité des États membres à prendre des mesures actives sur le marché du travail – Les exemples de l'Espagne, de la Croatie et de la Pologne

La Commission renvoie à sa réponse au point 53.

55. La référence au rapport spécial nº 24/2016 s'appuie sur les constatations issues des contrôles effectués sur les régimes d'aides d'État par la DG Concurrence. Le contrôle ex post est fondé sur un échantillonnage et ne suppose pas nécessairement un financement provenant des Fonds ESI. Les services de la Commission ont analysé les autoévaluations des États membres et ont examiné la question avec eux.

La condition ex ante relative aux aides d'État exige que les conditions-cadres élémentaires en vue d'une utilisation efficace et efficiente des fonds soient en place. En ce qui concerne la qualité de la conformité, il convient de relever qu'aux termes du RDC, l'«évaluation du respect par la Commission des conditions applicables se limite aux critères définis par les règles spécifiques des Fonds concernés et aux critères de la partie II de l'annexe XI et elle respecte les compétences nationales et régionales pour ce qui est de décider des mesures spécifiques et adéquates à adopter, y compris le contenu des stratégies» (article 19).

57. Voir la réponse de la Commission au point 32.

59. Une étude commandée par la Commission européenne a conclu que «les conditions ex ante ont engendré des changements au niveau national et régional qui n'auraient pas eu lieu ou qui se seraient produits plus lentement»[1]. Le document de travail des services de la Commission[2] expose d'autres exemples de mesures prises par les États membres qui procurent une valeur ajoutée pour autant que ces derniers veillent à ce que ces mesures fassent l'objet d'une mise en œuvre et d'un suivi appropriés à l'avenir.

Les nouvelles stratégies et réformes structurelles engendrées par les conditions ex ante ont des retombées positives sur les investissements publics et privés, qui vont au-delà de celles liées à la politique de cohésion.

De surcroît, les conditions ex ante ont instauré des exigences minimales qui n'existaient dans aucun des cadres législatifs précédents de la politique de cohésion. Même si les conditions ambitieuses

---

[1] Étude menée pour la Commission européenne par un consortium sous la direction de Metis, page 121, http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2016/the-implementation-of-the-provisions-in-relation-to-the-ex-ante-conditionalities-during-the-programming-phase-of-the-european-structural-and-investment-esi-funds.

[2] Document de travail des services de la Commission «The value added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Funds» (La valeur ajoutée des conditions ex ante dans les Fonds structurels et d'investissement européens), SWD(2017) 127.

proposées par la Commission [COM(2011) 615] n'ont pas été retenues dans le processus législatif ultérieur, l'imposition d'exigences minimales devrait améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses.

61. Aux termes de l'article 19, paragraphe 5, du RDC, la Commission avait la faculté (mais n'était pas dans l'obligation) de suspendre des paiements intermédiaires au moment de l'adoption des programmes lorsque cela s'avérait nécessaire pour éviter de nuire à l'efficacité et à l'efficience de la réalisation des objectifs spécifiques.

La Commission est en train d'analyser les rapports sur l'exécution des plans d'action adoptés pour remplir les conditions ex ante, soumis par les États membres dans le cadre de leurs rapports annuels de mise en œuvre et de leurs rapports d'avancement.

Ce n'est qu'à l'issue de l'analyse de ces documents qu'elle sera à même d'envisager des suspensions justifiées par la non-réalisation de plans d'action.

70. Les cadres de performance des programmes adoptés comportent divers indicateurs permettant de s'assurer que les programmes sont sur la bonne voie pour apporter les éléments convenus. La plupart d'entre eux sont des indicateurs de réalisation et des étapes clés de mise en œuvre, mais des indicateurs financiers sont également prévus pour donner un aperçu de l'avancement global de l'axe prioritaire. Par ailleurs, le cadre de performance ne peut à lui seul garantir de meilleurs résultats. Il doit être accompagné d'autres éléments de l'approche axée sur les résultats.

72. L'orientation des programmes axée sur les résultats dépend de plusieurs éléments en interaction, notamment d'une analyse adéquate des besoins, d'une logique d'intervention fiable assortie d'objectifs spécifiques clairs, d'indicateurs de résultat soigneusement choisis qui se reflètent dans les critères de sélection, ainsi que d'un cadre de performance correctement élaboré et pourvu de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles réalistes et atteignables.

Selon le moment où les résultats peuvent être obtenus et enregistrés par le système, il n'est peut-être pas opportun d'inclure des indicateurs de résultat dans le cadre de performance au titre du FEDER et du Fonds de cohésion. En fonction de la nature de l'indicateur, il se peut qu'une évaluation soit nécessaire pour distinguer les effets induits par la politique de ceux imputables à des facteurs extérieurs au programme.

74. En vertu des dispositions légales, le cadre de performance d'un axe prioritaire doit comporter un indicateur financier, un indicateur de réalisation et, le cas échéant, un indicateur de résultat (voir point 2 de l'annexe II du RDC).

75. Les étapes clés de mise en œuvre servent à marquer une étape importante dans la mise en œuvre d'opérations au titre d'une priorité, qui est nécessaire à la réalisation des valeurs cibles définies pour 2023, et pas seulement à indiquer le début de la mise en œuvre.

79. La conformité des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles aux critères énoncés à l'annexe II du RDC a été contrôlée au moment de l'adoption du programme. Les États membres peuvent proposer une révision des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles s'il apparaît que celles-ci ont été sous-estimées ou surestimées sur la base d'hypothèses incorrectes. Une demande en ce sens doit respecter la procédure relative à la modification des programmes définie à l'article 30 du RDC, l'engagement de cette procédure étant laissé à la seule initiative de l'État membre.

Encadré 4 – Exemples de valeurs qui n'ont pas pu être vérifiées pour les deux PO espagnols, «Smart Growth» et «Andalucia ERDF»

Les documents transmis pour les deux programmes espagnols du FEDER contiennent des informations sur la méthode de calcul, le montant du FEDER correspondant à chaque indicateur et les valeurs intermédiaires et cibles proposées. Or les coûts unitaires qui auraient permis de vérifier ces valeurs n'ont pas été communiqués. Il convient toutefois de rappeler que l'évaluation réalisée

par la Commission comprend également une dimension qualitative reposant sur son appréciation professionnelle.

80. Aux termes de l'article 4, paragraphe 3, du règlement d'exécution (UE) nº 215/2014, les autorités de gestion doivent fournir ces informations à la demande de la Commission. Eu égard à la multitude des indicateurs susceptibles d'être utilisés, aucun modèle n'a été élaboré pour la transmission des informations sur les méthodologies et les critères retenus pour sélectionner les indicateurs et fixer les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles. Dès lors, il est possible que le degré de détail varie d'un document à l'autre.

82. La Commission fait observer qu'il s'agit des prescriptions de la base juridique en vigueur. qui est contraignante pour elle. La définition de la réalisation des valeurs intermédiaires, telle qu'elle est énoncée à l'article 6, paragraphe 2, du règlement d'exécution de la Commission, prévoit une certaine marge afin de tenir compte de la complexité de la plupart des interventions relevant des Fonds ESI. À cela s'ajoute le fait que le cadre de performance constitue une solution novatrice et que l'affectation de la réserve se fera automatiquement à l'avenir.

85. Au moment de l'élaboration du mécanisme actuel d'affectation de la réserve de performance, la Commission a considéré que le maintien de la réserve au niveau national veillait au respect du principal objectif de la politique de cohésion, à savoir le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale, et des objectifs fixés par le TFUE (article 176).

Voir également la réponse de la Commission au point 72.

86. L'article 22, paragraphes 4 et 5, et l'article 30, paragraphe 3, du RDC fixent des limites à cette flexibilité: pour les priorités qui n'ont pas atteint leurs valeurs intermédiaires, la réserve de performance doit être transférée vers celles qui les ont atteintes; d'une manière générale, la réattribution doit respecter les exigences en matière de concentration thématique et les allocations minimales établies dans ce règlement et les règles spécifiques des Fonds. La proposition de réattribution doit être conforme aux règles applicables et correspondre aux besoins de développement de l'État membre ou de la région et ne peut entraîner un risque substantiel que les objectifs de la proposition ne puissent être réalisés.

87. La Commission fait observer que la suspension des paiements est une mesure de dernier recours pour améliorer la mise en œuvre du programme, qui est appliquée dans le cas où d'autres mesures n'aboutissent pas aux valeurs requises. Avant l'imposition d'une suspension des paiements, il existe d'autres mesures pour appeler les États membres à intervenir et à corriger les faiblesses constatées dans la mise en œuvre. Ce processus fait partie du suivi de la mise en œuvre du programme exercé par la Commission.

88. Dans de tels cas, les États membres peuvent proposer la modification de la valeur intermédiaire fixée. Cette modification n'est toutefois approuvée qu'après adoption, par la Commission, de la modification proposée pour le programme.

89. Dans le cas du FEDER et du Fonds de cohésion, les indicateurs de résultat mesurent les changements, qui sont dus aux actions cofinancées par l'intervention publique, par exemple par les Fonds, et à d'autres facteurs. Si les changements observés dans la valeur d'un indicateur de résultat ne peuvent être imputés exclusivement à l'intervention des Fonds, la Commission ne saurait imposer des mesures correctrices aux autorités de gestion au motif qu'elles n'ont pas atteint quelque chose qui échappe à leur influence.

91. Les limites à l'application de corrections financières ont été instaurées pour éviter des situations dans lesquelles les autorités de gestion seraient pénalisées pour des changements dont elles n'ont pas pleinement la maîtrise. Le fait que la réalisation des valeurs cibles s'étende sur une longue période accentue l'imprévisibilité des facteurs extérieurs.

93. Les limites à l'application de suspensions des paiements et de corrections financières ont été instaurées pour éviter des situations dans lesquelles les autorités de gestion seraient pénalisées pour des changements dont elles n'ont pas pleinement la maîtrise. De plus, les sanctions prévues dans le cadre de performance ne sont pas les seuls mécanismes disponibles. Un faible taux d'absorption peut donner lieu, sur la base de la règle N+3, au dégagement de crédits au cours de la période de programmation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

96. Le fait qu'un plan d'action ne soit pas déclaré «mené à bien» ne signifie pas que ce plan n'a pas été exécuté.

La Commission rappelle que les États membres n'étaient pas tenus, sur le plan juridique, de faire rapport avant juin ou août 2017.

97. L'évaluation de l'exécution par l'État membre et la Commission se limite aux critères établis à l'annexe XI du RDC. Les éventuels éléments qui vont au-delà de ces critères, qui pourraient être pris en considération dans le cadre du Semestre européen, ne peuvent servir pour vérifier le respect des conditions ex ante.

La Commission souligne en outre que sa proposition initiale sur les critères des conditions ex ante comportait de nombreux aspects qualitatifs.

Le recours aux orientations de la Commission sur les conditions ex ante, qui était obligatoire pour les services de la Commission, a fortement réduit la marge d'interprétation des critères énoncés dans le RDC.

98. Aux termes de l'article 19, paragraphe 5, du RDC, la Commission avait la faculté (mais n'était pas dans l'obligation) de suspendre des paiements intermédiaires au moment de l'adoption des programmes lorsque cela s'avérait nécessaire pour éviter de nuire à l'efficacité et à l'efficience de la réalisation des objectifs spécifiques.

La Commission est en train d'analyser les rapports sur l'exécution des plans d'action adoptés pour remplir les conditions ex ante, soumis par les États membres dans le cadre de leurs rapports annuels de mise en œuvre et de leurs rapports d'avancement.

Ce n'est qu'à l'issue de l'analyse de ces documents qu'elle sera à même d'envisager des suspensions justifiées par la non-réalisation de plans d'action.

100. La Commission a pris plusieurs initiatives pour évaluer le mécanisme des conditions ex ante sur le terrain, par exemple au travers d'une étude sur les conditions ex ante et du document de travail de ses services, sur lesquels elle s'appuiera au moment de l'élaboration de la proposition législative pour la période de programmation post-2020.

103. Les conditions d'affectation de la réserve de performance sont spécifiées dans la législation sous-jacente. La Commission respectera les dispositions législatives concernant le degré de réalisation des valeurs intermédiaires requis pour l'affectation de la réserve de performance. La définition de la réalisation des valeurs intermédiaires, telle qu'elle est énoncée à l'article 6, paragraphe 2, du règlement d'exécution de la Commission, prévoit une certaine marge afin de tenir compte de la complexité de la plupart des interventions relevant des Fonds ESI. Ces règles découlent du fait que, dans sa conception actuelle, le cadre de performance constitue une solution novatrice.

104. Le cadre de performance et la réserve de performance n'ont pas vocation à entraîner une réattribution significative des dépenses de cohésion. Il s'agit plutôt de mesures devant inciter les autorités de gestion à atteindre comme prévu les réalisations dont elles ont la maîtrise. En conjonction avec les autres éléments en interaction dans l'approche axée sur les résultats – une analyse adéquate des besoins, une logique d'intervention fiable assortie d'objectifs spécifiques clairs

et des indicateurs de résultat soigneusement choisis, qui se reflètent dans les critères de sélection –, ils devraient garantir la bonne performance de chaque programme et la réalisation de ses objectifs.

De surcroît, selon le moment où les résultats peuvent être obtenus et enregistrés par le système, il se peut que les indicateurs de résultat ne conviennent pas pour le cadre de performance. Selon la nature de l'indicateur, une évaluation peut s'imposer afin de discerner les effets induits par la politique et par des facteurs extérieurs au programme.

105. Au moment de l'élaboration du mécanisme actuel d'affectation de la réserve de performance, la Commission a considéré que le maintien de la réserve au niveau national veillait au respect du principal objectif de la politique de cohésion, à savoir le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale, et des objectifs fixés par le TFUE (article 176).

L'orientation des programmes axée sur les résultats dépend de plusieurs éléments en interaction, notamment d'une analyse adéquate des besoins, d'une logique d'intervention fiable assortie d'objectifs spécifiques clairs, d'indicateurs de résultat soigneusement choisis qui se reflètent dans les critères de sélection, ainsi que d'un cadre de performance correctement élaboré et pourvu de valeurs intermédiaires et de valeurs cibles réalistes et atteignables.

106. Le cadre de performance s'articule autour de plusieurs indicateurs afin d'assurer que les programmes sont sur la bonne trajectoire pour aboutir à ce qui a été convenu. Les indicateurs de résultat ne sont pas nécessairement appropriés (pour le FEDER ou le Fonds de cohésion) car le moment où les résultats peuvent être obtenus et enregistrés par le système n'est pas compatible avec le calendrier contraignant d'une affectation pertinente de la réserve de performance.

107. Les étapes clés de mise en œuvre servent à marquer une étape importante dans la mise en œuvre d'opérations au titre d'une priorité. Ces étapes sont nécessaires à la réalisation des valeurs cibles définies pour 2023 et n'indiquent pas seulement le début de la mise en œuvre.

108. Aux termes de l'article 4, paragraphe 3, du règlement d'exécution (UE) nº 215/2014, les autorités de gestion doivent fournir ces informations à la demande de la Commission. Eu égard à la multitude des indicateurs susceptibles d'être utilisés, aucun modèle n'a été élaboré pour la transmission des informations sur les méthodologies et les critères retenus pour sélectionner les indicateurs et fixer les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles. Dès lors, il est concevable que le degré de détail varie d'un document à l'autre.

109. Les limites à l'application des suspensions de paiements et des corrections financières ont été instaurées pour éviter des situations dans lesquelles les autorités de gestion seraient pénalisées pour des changements liés à des facteurs extérieurs au programme et dont elles n'ont pas pleinement la maîtrise. De plus, les sanctions prévues dans le cadre de performance ne sont pas les seuls mécanismes disponibles.

En particulier, un retard dans le lancement et la mise en œuvre de projets peut conduire à un faible taux d'absorption et entraîner par la suite, sur la base de la règle N+3, un dégagement de crédits au cours de la période de programmation. Autrement dit, un faible niveau de mise en œuvre peut provoquer une diminution du financement disponible.

111. À ce stade, la Commission n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques concernant des propositions législatives pour la période post-2020.

Recommandation nº 1 – Poursuivre le développement des conditions ex ante pour la période post-2020

À ce stade, la Commission n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques concernant des propositions législatives pour la période post-2020.

a) À supposer que les conditions ex ante soient maintenues après 2020, la Commission accepte la recommandation sur le fond.

b) À supposer que les conditions ex ante soient maintenues après 2020, et en prenant en considération les spécificités de chaque processus, la Commission accepte en partie cette recommandation. Elle s'efforcera cependant d'assurer cette cohérence.

c) À supposer que les conditions ex ante soient maintenues après 2020, la Commission accepte la recommandation sur le fond.

d) À supposer que les conditions ex ante soient maintenues après 2020, la Commission accepte la recommandation sur le fond.

Recommandation nº 2 – Envisager de faire de la réserve de performance de la période post-2020 un instrument davantage axé sur les résultats

À ce stade, la Commission n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques concernant des propositions législatives pour la période post-2020.

À supposer que le cadre et la réserve de performance soient maintenus après 2020, la Commission accepte la recommandation.

c) La Commission souligne que son principal objectif est d'aider les États membres à exécuter correctement les Fonds et, par conséquent, à éviter les situations de performance insuffisante. Elle continuera de déployer des efforts pour favoriser cet objectif, notamment en fournissant des orientations et une expertise technique et en prévoyant des possibilités de discussion et d'échange d'expériences.

Les suspensions de paiement et les corrections financières sont des mesures qui ne doivent être prises que si tous les autres efforts ont échoué. La Commission réexaminera ces mesures et continuera de les appliquer à l'avenir, mais en concentrant autant que possible ses efforts sur les actions préventives.

Étape	**Date**
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	7.12.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	13.7.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	4.10.2017
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	21.11.2017

Le paquet législatif pour la période de programmation 2014-2020 a introduit deux instruments afin de mieux axer les dépenses de cohésion sur les résultats: les conditions ex ante et la réserve de performance. Les conditions ex ante doivent être remplies avant que les programmes ne soient mis en œuvre, tandis que la réserve de performance consiste à retenir sur la plupart des programmes relevant des Fonds ESI un montant représentant 6 % du financement total octroyé à chaque État membre. Ce montant sera définitivement alloué ultérieurement, en fonction du résultat de l'examen de la performance de 2019. Dans ce rapport, nous avons examiné si ces deux instruments étaient utilisés efficacement pour inciter à une meilleure affectation des dépenses de cohésion par les États membres.

Nous avons constaté que les conditions ex ante constituent un cadre cohérent pour évaluer la capacité des États membres à utiliser les fonds de l'UE. Cependant, l'évaluation de leur respect est un processus long et laborieux, et rien ne permet d'établir clairement dans quelle mesure elles ont effectivement produit des changements sur le terrain et continueront à en produire. Le maintien des conditions ex ante dépend de leur appropriation par les États membres et de l'engagement de ces derniers. Nous estimons par ailleurs que le cadre de performance et la réserve de performance n'incitent guère à axer davantage les PO sur les résultats, puisqu'ils tiennent essentiellement compte des dépenses et des réalisations.

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, 2017

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source