

# 2020

## Rapport sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2020



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

FR

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

Tél. +352 4398-1  
Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EJAuditors

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2021

PDF

ISBN 978-92-847-7065-6

ISSN 2600-1349

doi:10.2865/89

QJ-AK-21-001-FR-N

En vertu des dispositions de l'article 287, paragraphes 1, 2 et 4, du TFUE, de l'article 258 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, ainsi que de l'article 43 du règlement (UE) 2018/1877 du Conseil du 26 novembre 2018 portant règlement financier applicable au 11<sup>e</sup> Fonds européen de développement, et abrogeant le règlement (UE) 2015/323,

**la Cour des comptes de l'Union européenne,  
en ses réunions des 21 octobre et 11 novembre 2021,  
a adopté son**

## **Rapport sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2020.**

Le rapport, accompagné des réponses des institutions aux observations de la Cour, a été transmis aux autorités responsables de la décharge et aux autres institutions.

Les membres de la Cour des comptes sont:

Klaus-Heiner LEHNE (Président), Ladislav BALKO, Lazaros S. LAZAROU, Pietro RUSSO, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, Alex BRENNINKMEIJER, Nikolaos MILIONIS, Bettina JAKOBSEN, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ, Eva LINDSTRÖM, Tony MURPHY, Hannu TAKKULA, Annemie TURTELBOOM, Viorel ȘTEFAN, Ivana MALETIĆ, François-Roger CAZALA, Joëlle ELVINGER, Helga BERGER et Marek OPIOŁA.

# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Rapport de la Cour des comptes européenne sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2020</b>	<b>5</b>
<b>Réponses des institutions au rapport de la Cour des comptes européenne sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2020</b>	<b>266</b>

**Rapport de la Cour des comptes  
européenne sur la performance  
du budget de l'UE –  
Situation à la fin de 2020**

# Table des matières

	<b>Page</b>
<b>Introduction générale</b>	<b>7</b>
<b>Chapitre 1    Cadre de performance</b>	<b>9</b>
<b>Chapitre 2    Compétitivité pour la croissance et l'emploi</b>	<b>46</b>
<b>Chapitre 3    Cohésion économique, sociale et territoriale</b>	<b>81</b>
<b>Chapitre 4    Ressources naturelles</b>	<b>123</b>
<b>Chapitre 5    Sécurité et citoyenneté</b>	<b>150</b>
<b>Chapitre 6    L'Europe dans le monde</b>	<b>185</b>
<b>Chapitre 7    Suivi des recommandations</b>	<b>218</b>
<b>Annexe générale</b>	<b>252</b>
<b>Réponses des institutions</b>	<b>266</b>

# Introduction générale

**0.1.** Notre rapport annuel relatif à l'exercice 2020 se compose de deux parties. L'une fait l'objet du présent document et est consacrée à la *performance* des *programmes* de dépenses relevant du budget de l'UE à la fin de 2020. L'autre porte sur la fiabilité des comptes de l'UE ainsi que sur la légalité et la régularité des *opérations* sous-jacentes.

**0.2.** Nous avons scindé notre rapport annuel en deux dans le cadre d'un projet pilote de deux ans, qui a débuté avec le rapport annuel relatif à l'exercice 2019 et dont le principal but était de donner davantage de visibilité aux résultats obtenus grâce au budget de l'UE. Ce faisant, nous pouvons en outre tenir compte du *rapport annuel sur la gestion et la performance* (ou AMPR pour «Annual Management and Performance Report»), à savoir le principal rapport de haut niveau établi par la Commission sur la performance du budget de l'Union. Étant donné que le délai légal pour l'adoption de l'AMPR est fixé à la fin du mois de juin de l'année  $n + 1$ , il ne nous était pas possible, par le passé, de l'inclure dans notre rapport annuel, qui est normalement publié au début du mois d'octobre.

**0.3.** Le présent rapport sur la performance est divisé en sept chapitres:

- dans le chapitre 1, nous examinons si et comment la Commission et les législateurs ont utilisé les enseignements tirés des *cadres financiers pluriannuels (CFP)* précédents (par exemple des évaluations, des *analyses d'impact* et des audits) pour améliorer la conception et la performance des programmes de dépenses pour la période 2021-2027. Pour ce faire, nous avons sélectionné un échantillon de propositions législatives de la Commission pour cinq des 48 programmes de dépenses relevant de la période 2021-2027, qui correspondent à environ 60 % du budget total de la période;
- dans les chapitres 2 à 6, nous analysons les *résultats* obtenus par les programmes de l'UE relevant respectivement des (sous-)rubriques 1a, 1b, 2, 3 et 4 du CFP 2014-2020. Notre objectif était de déterminer la quantité d'informations sur la performance pertinentes et disponibles et, sur la base de ces informations, d'évaluer la performance réelle des programmes de dépenses de l'UE. Sur un total de 58 programmes de dépenses établis pour la période 2014-2020, nous en avons sélectionné cinq qui, ensemble, représentent environ un cinquième des paiements effectués avant la fin de 2020 par rapport aux *engagements* du CFP 2014-2020. Cette sélection fait suite à notre [rapport 2019 sur la performance](#), dans lequel nous avons couvert neuf autres programmes, qui

représentaient environ trois quarts du total des paiements à la fin de 2019. Nous avons fondé notre évaluation sur les informations relatives à la performance fournies par la Commission (entre autres, le rapport annuel sur la gestion et la performance, les indicateurs de performance et les évaluations) et, le cas échéant, sur les constatations de travaux d'audit et d'analyse que nous avons effectués récemment. Nous avons vérifié si les informations de la Commission relatives à la performance étaient vraisemblables et si elles concordaient avec nos constatations, mais nous n'avons pas contrôlé leur fiabilité;

- o le chapitre 7 présente les résultats de notre suivi des recommandations d'audit formulées dans nos rapports spéciaux publiés en 2017.

**0.4.** Lors de l'élaboration du présent rapport, nous avons tenu compte de l'*impact* du Brexit et de la pandémie de COVID-19 sur la performance des programmes de dépenses de l'UE. Cependant, la plupart des données de suivi sur lesquelles repose ce rapport portent sur 2019 ou sur les exercices précédents. En d'autres termes, elles sont antérieures à la sortie du Royaume-Uni du marché intérieur de l'UE et de l'union douanière, ainsi qu'à la propagation de la COVID-19 en Europe.

**0.5.** Notre approche ainsi que la méthodologie utilisée pour l'élaboration du présent document sont expliquées dans l'*annexe générale*.

**0.6.** La présentation de nos observations se veut claire et concise. Nous ne pouvons pas toujours éviter l'emploi d'un jargon spécifique à l'UE, à ses politiques et à son budget, ou à la comptabilité et à l'audit. Un glossaire<sup>1</sup> comportant des définitions et des explications de la plupart de ces termes spécifiques a été publié sur notre site internet. Les termes définis dans le glossaire apparaissent en italique lors de leur première occurrence dans les différents chapitres.

**0.7.** Nous remercions la Commission pour son excellente coopération dans le cadre de l'établissement du présent rapport, où figurent ses réponses aux observations de la Cour.

---

<sup>1</sup> <https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=58667>

# Chapitre 1

## Cadre de performance

# Table des matières

	Points
<b>Introduction</b>	1.1. - 1.4.
<b>Étendue et approche</b>	1.5. - 1.8.
<b>L'approche «Mieux légiférer» aide la Commission à recenser les enseignements tirés</b>	1.9. - 1.23.
<b>Pour l'essentiel, la Commission a respecté le principe «évaluer avant d'agir», mais avec des limitations liées principalement au cycle du CFP</b>	1.10. - 1.12.
<b>Les évaluations et les analyses d'impact sont publiées, mais pas toujours faciles à trouver</b>	1.13.- 1.15.
<b>Les évaluations font état des enseignements tirés, mais les mesures de suivi ne sont pas clairement définies</b>	1.16. - 1.18.
<b>Les analyses d'impact présentent différentes options, mais s'appuient sur peu d'éléments quantifiés</b>	1.19.
<b>Le comité d'examen de la réglementation contribue à améliorer la qualité des évaluations et des analyses d'impact</b>	1.20. - 1.23.
<b>La Commission a élaboré ses propositions législatives en gardant à l'esprit les enseignements tirés</b>	1.24. - 1.27.
<b>Les modifications apportées au projet de législation sur le CFP sont en partie étayées par des analyses d'impact de la Commission, mais aucune analyse supplémentaire n'a été effectuée par le Parlement ou par le Conseil</b>	1.28. - 1.32.
<b>Conclusions et recommandations</b>	1.33. - 1.40.
<b>Annexe</b>	
<b>Annexe 1.1 – Suivi des recommandations formulées dans le chapitre 3 du rapport annuel 2017</b>	

# Introduction

**1.1.** Pour atteindre ses objectifs stratégiques, l'UE s'appuie sur une combinaison de *programmes* de dépenses, financés ou cofinancés par le budget de l'UE, et d'autres instruments d'action non financiers (principalement la réglementation).

**1.2.** Le cycle de mise en œuvre de ses programmes de dépenses est septennal, période qui correspond à la durée d'un *cadre financier pluriannuel (CFP)*. Ces dernières années, d'intenses travaux préparatoires se sont déroulés pour le [CFP 2021-2027](#). Le CFP repose sur un vaste train de mesures législatives, proposé par la Commission et adopté par le Parlement et le Conseil, selon des procédures définies dans le [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE). Ce train de mesures comprend:

- le [règlement CFP](#), qui détermine la taille globale du budget de l'UE et établit sa structure de base (subdivisée en catégories de dépenses ou «(sous-)rubriques», chacune assortie de ses propres limites ou «plafonds» annuel(le)s en matière de dépenses) et des règles de flexibilité concernant le virement de crédits d'une rubrique ou d'un exercice à l'autre. Le règlement CFP est adopté par le Conseil, qui statue à l'unanimité, conformément à une procédure législative spéciale et après approbation du Parlement européen<sup>1</sup>;
- les règlements sectoriels sur le CFP, qui fournissent la base juridique pour les programmes de dépenses et fixent leurs règles fondamentales. Ces règlements sont généralement adoptés dans le cadre de la procédure législative ordinaire<sup>2</sup>, le Parlement et le Conseil agissant sur un pied d'égalité en tant que colégislateurs.

**1.3.** L'un des facteurs prépondérants qui ont une incidence sur la *performance* des programmes de dépenses relevant du CFP est leur lancement et leur déploiement en temps utile. Lors de la présentation de ses propositions législatives pour le CFP 2021-2027, la Commission a annoncé viser leur adoption avant les élections du Parlement européen de mai 2019<sup>3</sup>. Dans notre document d'analyse<sup>4</sup> sur la proposition de la Commission, nous avons jugé cet objectif trop ambitieux (car il partait de l'hypothèse que le processus législatif pourrait être terminé en un an, contre deux ans

---

<sup>1</sup> Article 312 du TFUE.

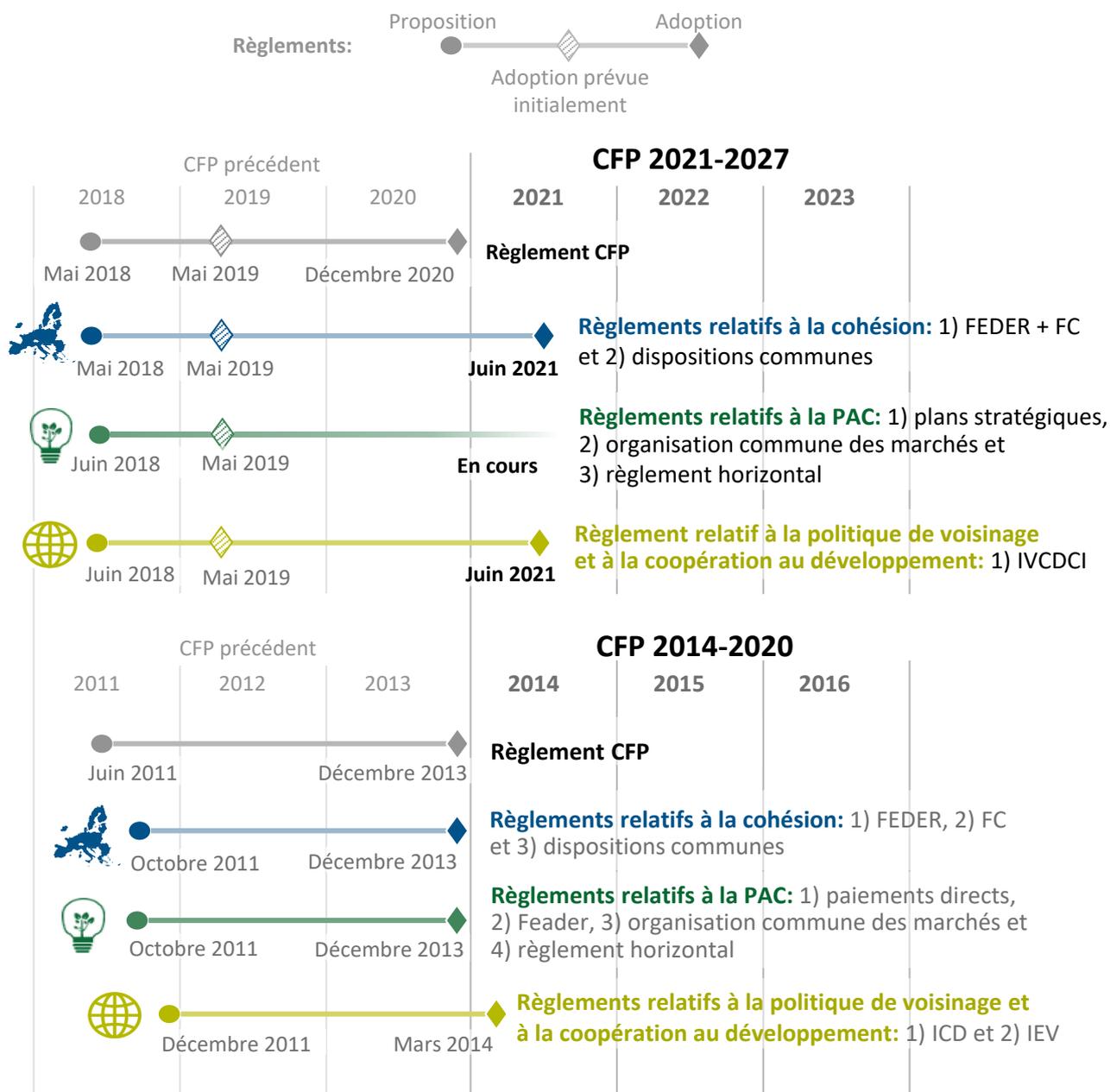
<sup>2</sup> Article 294 du TFUE.

<sup>3</sup> COM(2018) 321 final, p. 28.

<sup>4</sup> Document d'information n° 06/2018 relatif à la proposition de cadre financier pluriannuel pour 2021-2027 présentée par la Commission, juillet 2018, point 17.

et demi pour le CFP précédent), mais nous avons souligné son importance en vue d'un déploiement sans retard des nouveaux programmes de dépenses. En réalité, le processus législatif qui a abouti au CFP 2021-2027 a duré plus de trois ans (voir [figure 1.1](#)). Dans le cas de la législation sur la PAC, ce processus était encore en cours au moment de la conclusion de nos travaux d'audit relatifs à ce chapitre; un [règlement de transition](#) avait cependant été adopté en décembre 2020, assurant la continuité de la PAC selon les règles du cadre 2014-2020 jusqu'à la fin de 2022. Une partie du retard est imputable à l'apparition de la pandémie de COVID-19 qui, depuis début 2020, a entraîné de profonds changements concernant les priorités de l'UE et la programmation de ses actions et, par suite, la révision dans l'urgence des propositions relatives au CFP et l'élaboration du paquet NextGenerationEU.

**Figure 1.1 – L'adoption de la législation sectorielle pour le CFP 2021-2027 a duré près d'un an de plus que pour celle du CFP précédent**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'EUR-Lex.

**1.4.** L'UE a établi des principes qui doivent contribuer à garantir que sa législation (y compris, mais pas uniquement, celle relative au CFP) soit de qualité élevée. En 2016, le Parlement, le Conseil et la Commission ont conclu un [accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»](#), et la Commission a publié en 2017 ses [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#) (une mise à jour de [celles de 2015](#)), accompagnées d'une série de notes détaillées appelée [boîte à outils](#) comportant des orientations, des conseils et de bonnes pratiques. Il ressort de l'accord comme des lignes directrices que la qualité de la législation (qui, dans le cas de celle sur le CFP, a une incidence sur la conception et la

performance future des programmes de dépenses) dépend de quelques éléments essentiels, dont:

- o **les évaluations, à savoir** les appréciations indépendantes de l'*efficacité*, de l'*efficience*, de la cohérence, de la pertinence et de la valeur ajoutée européenne d'une politique ou (dans le cas du CFP) d'un programme de dépenses. Elles peuvent être effectuées ex post, c'est-à-dire après que la politique ou le programme ont été intégralement appliqués, ou à mi-parcours, à savoir pendant la période de mise en œuvre;
- o **les analyses d'impact, qui consistent à analyser** les effets probables d'une initiative stratégique ou (dans le cas du CFP) d'un programme de dépenses proposé. Elles s'appuient sur les enseignements tirés d'expériences passées, qui ressortent des évaluations réalisées. Elles peuvent aussi faire référence à des conclusions et recommandations d'audits précédents.

## Étendue et approche

**1.5.** Dans le présent chapitre, la principale question d'audit était de savoir si et, le cas échéant, comment la Commission, ainsi que le Parlement et le Conseil avaient tiré profit des enseignements des CFP précédents afin d'améliorer la conception et la performance des programmes de dépenses pour la période 2021-2027. Nous avons centré notre attention sur les enseignements pertinents pour la performance des programmes. Afin de répondre à cette question, nous avons analysé:

- s'il existait un processus permettant à la Commission d'intégrer dans ses propositions législatives les enseignements tirés (points **1.9** à **1.23**);
- si les propositions législatives de la Commission tenaient compte des enseignements tirés des évaluations, des audits et des analyses d'impact (points **1.24** à **1.27**);
- si des modifications substantielles ayant une incidence sur la performance de ces programmes de dépenses proposés pouvaient être reliées à des analyses d'impact (y compris celles élaborées par le Parlement ou le Conseil) ou à des enseignements tirés d'autres sources (points **1.28** à **1.32**).

**1.6.** Nous avons principalement porté notre attention sur cinq des 48 programmes de dépenses établis pour la période 2021-2027, qui représentent ensemble 60 % du budget total du CFP:

- deux relevant de la rubrique 2 du CFP intitulée «Cohésion, résilience et valeurs»: 1) le *Fonds européen de développement régional (FEDER)* et 2) le *Fonds de cohésion (FC)*;
- deux relevant de la rubrique 3 du CFP intitulée «Ressources naturelles et environnement», les deux piliers de la *politique agricole commune (PAC)*: 3) le *Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)* et 4) le *Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)*;
- un relevant de la rubrique 6 du CFP intitulée «Voisinage et le monde»: 5) *l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI)*.

**1.7.** Comme le montre le [tableau 1.1](#), nous avons examiné six procédures législatives relatives à ces programmes, ainsi qu'une autre concernant l'ensemble du CFP (y compris 17 évaluations et trois analyses d'impact connexes).

**Tableau 1.1 – Nous avons couvert six procédures législatives relatives à cinq programmes et une autre concernant l'ensemble du CFP.**

Procédure législative	Règlement	Programmes concernés
2018/0197/COD	Règlement relatif au FEDER et au FC	FEDER et FC
2018/0196/COD	Règlement portant dispositions communes	
2018/0216/COD	Règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC (*)	FEAGA et Feader (la PAC)
2018/0218/COD	Organisation commune des marchés (*)	
2018/0217/COD	Règlement horizontal de la PAC (*)	
2018/0243/COD	Règlement IVDCI	IVDCI
2018/0132/APP	Règlement CFP	Tous les programmes

(\*) La proposition législative/le règlement n'avait pas encore été adopté(e) au moment où nous avons terminé nos travaux d'audit.

Source: Cour des comptes européenne.

**1.8.** La Commission a présenté les propositions législatives susmentionnées en mai et en juin 2018. Au moment où nous avons terminé nos travaux d'audit, en septembre 2021, les colégislateurs n'avaient pas encore adopté la législation sur la PAC. C'est pourquoi nous n'avons pas été en mesure de couvrir les modifications apportées aux propositions législatives de la Commission dans le cas des deux programmes relevant de la PAC. L'**annexe générale** comporte une description détaillée de notre approche et de notre méthodologie.

# L'approche «Mieux légiférer» aide la Commission à recenser les enseignements tirés

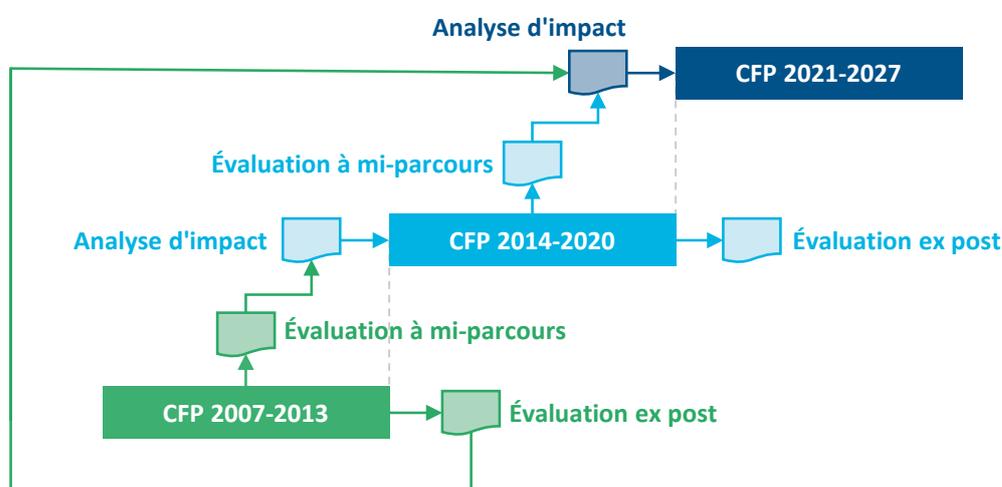
**1.9.** L'approche «Mieux légiférer» de la Commission facilite le recensement des enseignements tirés et leur utilisation en vue d'améliorer la performance. Nous avons vérifié si la Commission avait respecté certaines des exigences principales de cette approche (voir ci-après) qui, selon nous, contribuent à ce que l'élaboration des politiques de l'UE repose davantage sur des données factuelles et soit plus transparente.

- Les enseignements tirés des évaluations d'actions passées de l'UE devraient être disponibles et alimenter les travaux d'analyse d'impact dès le départ (selon le principe «**évaluer avant d'agir**»). Les données factuelles pertinentes résultant des évaluations devraient être disponibles pour étayer l'élaboration de nouvelles initiatives.
- Les évaluations et les analyses d'impact devraient être **publiées**.
- Les conclusions des évaluations devraient **recenser** clairement **les enseignements tirés** et les directions générales (DG) responsables devraient prévoir **des mesures de suivi** appropriées.
- **Les analyses d'impact** doivent **comparer les options stratégiques** en fonction de leurs *impacts* économiques, sociaux et environnementaux. Tous les impacts importants devraient être évalués **sur les plans qualitatif** et, si possible, **quantitatif**.
- Avant de pouvoir présenter une proposition législative, la Commission doit généralement obtenir un avis positif sur l'analyse d'impact qui l'accompagne du **comité d'examen de la réglementation** (CER), un organisme qu'elle a créé en 2016 pour **évaluer la qualité de toutes les analyses d'impact et des évaluations importantes**.

## Pour l'essentiel, la Commission a respecté le principe «évaluer avant d'agir», mais avec des limitations liées principalement au cycle du CFP

**1.10.** Dans le contexte des programmes de dépenses de l'UE, le temps nécessaire pour que ceux-ci produisent des effets et des *réalisations*, mais aussi pour les évaluer, fait qu'il est difficile d'appliquer pleinement le principe «évaluer avant d'agir». À titre d'exemple, il est impossible qu'une évaluation ex post d'un programme soit disponible à temps pour être prise en considération dans l'analyse d'impact pour le CFP suivant. Au mieux, il est possible de fonder les analyses d'impact en vue du CFP suivant sur les évaluations à mi-parcours relatives au CFP en cours (qui, si elles sont disponibles<sup>5</sup>, ne donneront qu'une évaluation préliminaire de la performance des programmes) et sur les évaluations ex post concernant le CFP précédent. Cette limitation est aggravée par la «**règle n + 3**», qui, pour certains programmes, autorise les paiements jusqu'à trois ans après l'*engagement* budgétaire correspondant (voir [figure 1.2](#)).

**Figure 1.2 – Au mieux, les évaluations d'impact liées au CFP s'appuient sur les évaluations à mi-parcours de la période précédente et sur les évaluations ex post de la période antérieure à celle-ci**



Source: Cour des comptes européenne.

<sup>5</sup> Voir aussi point 2.31 de notre [rapport annuel 2020](#).

**1.11.** Pour ce qui est des procédures législatives sélectionnées dans notre échantillon, le CER a conclu<sup>6</sup> que la Commission avait généralement respecté le principe «évaluer avant d'agir». La seule exception concernait le train de propositions législatives relatives à la PAC. Dans ce cas, alors que la Commission pouvait s'appuyer sur quelques évaluations récentes de la PAC, elle n'a pu disposer à temps d'une série exhaustive d'évaluations (à savoir une évaluation ex post du CFP 2007-2013 ou une évaluation à mi-parcours du CFP 2014-2020) couvrant tous les aspects importants de la PAC pour guider l'analyse d'impact. Compte tenu des contraintes décrites au point **1.10**, notre évaluation concernant le principe «évaluer avant d'agir» confirme celle du CER.

**1.12.** La Commission n'avait réalisé aucune analyse d'impact à l'appui de sa proposition de [règlement portant dispositions communes](#), qui comportait d'importantes règles horizontales applicables au FEDER, au FC et à six autres programmes. Dans notre [avis](#)<sup>7</sup> sur cette proposition, nous avons fait observer que cette pratique différait de ce que la Commission avait fait en 2011 pour la période 2014-2020. Faute d'une analyse d'impact, il n'existait pas suffisamment de données factuelles attestant que la Commission avait fait dans sa proposition des choix optimaux pour certains des principaux paramètres et modalités qui ont une incidence sur la mise en œuvre des programmes concernés.

## **Les évaluations et les analyses d'impact sont publiées, mais pas toujours faciles à trouver**

**1.13.** Les [lignes directrices de 2015 pour une meilleure réglementation](#) ont introduit un changement dans la façon de réaliser les évaluations. Auparavant, la Commission engageait des experts externes pour réaliser des évaluations. Avec les nouvelles lignes directrices, la Commission a commencé à les élaborer en interne, sous la forme de documents de travail de ses services (SWD) établis par les DG concernées. Les études d'évaluation effectuées par des experts externes continuent d'être utilisées comme l'une des sources principales. Différents canaux sont utilisés pour communiquer les *résultats* des évaluations et des études connexes. Les études d'évaluation externes sont disponibles sur le site [EU Bookshop](#), tandis que les évaluations et analyses d'impact sous la forme de documents de travail des services de la Commission peuvent être consultées sur [EUR-Lex](#), le [registre officiel des documents](#)

---

<sup>6</sup> [Rapport annuel 2018 du CER](#), annexe sur les analyses d'impact et les évaluations.

<sup>7</sup> [Avis n° 6/2018](#) sur la proposition de règlement portant dispositions communes, points 5, 81 et 113.

de la Commission et sur le portail «Donnez votre avis». Des documents utiles se trouvent aussi souvent sur les sites internet des DG concernées<sup>8</sup>.

**1.14.** La publication des évaluations et des analyses d'impact fournit une bonne occasion de nouer le dialogue avec les parties prenantes et les citoyens. Il ne peut y avoir de discussion constructive sans la diffusion préalable des constatations présentées dans les évaluations. Afin d'assurer une transparence et une facilité d'accès maximales, les lignes directrices de la Commission précisent que les documents de travail de ses services qui présentent des évaluations finales doivent être publiés de façon centralisée, accompagnés de l'étude externe correspondante et de l'avis du CER (le cas échéant)<sup>9</sup>.

**1.15.** Cependant, il n'existe aucun point d'accès unique à toutes les évaluations et analyses d'impact publiées, en cours ou planifiées. Il est difficile de trouver les informations pertinentes. Dans sa [communication d'avril 2021 sur l'amélioration de la réglementation](#), la Commission envisage de relier différents registres de données probantes et portails et de s'adresser au Parlement européen et au Conseil pour mettre en place un registre commun de données probantes, le «portail législatif commun». Cela permettra à toute personne intéressée par l'élaboration des politiques de l'UE de trouver facilement tous les éléments étayant une initiative donnée<sup>10</sup>.

## **Les évaluations font état des enseignements tirés, mais les mesures de suivi ne sont pas clairement définies**

**1.16.** Selon les [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#), les conclusions des évaluations doivent mettre en évidence les enseignements tirés et, ainsi, contribuer à l'élaboration des politiques futures. Dans les évaluations examinées par nos soins, les enseignements tirés étaient, d'une manière générale, énoncés clairement et présentés dans une section spécifique, ce qui permettait de les trouver facilement.

---

<sup>8</sup> *Evaluation in the European Commission; Rolling Check-List and State of Play*, PE 611.020, service de recherche du Parlement européen, novembre 2017.

<sup>9</sup> Lignes directrices pour une meilleure réglementation, [chapitre VI – Guidelines on evaluation \(including fitness checks\)](#), Commission européenne.

<sup>10</sup> [Amélioration de la réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation](#), Commission européenne.

**1.17.** Les [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#) disposent aussi que les résultats des évaluations doivent être évalués et, le cas échéant, complétés par des mesures de suivi. Dans les lignes directrices, il est demandé que les mesures de suivi découlant des résultats des évaluations soient mentionnées dans les plans de gestion annuels publiés par les DG concernées de la Commission. Les lignes directrices indiquent également que le fait de définir et de faire connaître les mesures de suivi planifiées assure la transparence et fait partie du processus consistant à accepter la responsabilité des actions de l'UE et l'obligation d'en rendre compte.

**1.18.** Nous avons analysé les plans de gestion des directions générales de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) et des partenariats internationaux (DG INTPA) pour les années 2018 à 2021. Nous avons constaté qu'ils ne mentionnaient pas clairement les mesures de suivi liées aux résultats des évaluations des programmes de dépenses de l'UE. Parmi les 17 évaluations que nous avons examinées, nous avons en outre relevé deux exemples de plans d'action de suivi. Il s'agit de deux documents de la Commission distincts, internes et donc inaccessibles au public. Nous avons aussi examiné les instructions internes données par la Commission concernant l'élaboration de ces plans de gestion pour la même période. Nous avons constaté que les instructions relatives aux plans de gestion 2018 et 2019 imposaient d'inclure les mesures de suivi découlant des évaluations, mais que cette obligation avait disparu dans les versions 2020 et 2021 des instructions.

### **Les analyses d'impact présentent différentes options, mais s'appuient sur peu d'éléments quantifiés**

**1.19.** Les [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#) disposent que les analyses d'impact devraient comparer les options stratégiques en fonction de leurs impacts économique, social et environnemental, sur la base de coûts et d'avantages quantifiés dans la mesure du possible. Les analyses d'impact examinées par nos soins présentaient différentes options, mais celles-ci ne constituaient pas toujours des scénarios totalement différents portant sur tous les aspects importants du programme. En ce qui concerne les aspects couverts, les diverses options étaient comparables, mais essentiellement fondées sur des informations qualitatives, puisque les informations quantitatives, telles que l'analyse coûts/avantages ou coûts/efficacité, étaient limitées (voir [tableau 1.2](#)). Une analyse quantitative pertinente peut aider les lecteurs à mieux se prononcer sur les avantages relatifs de l'option recommandée dans l'analyse d'impact.

**Tableau 1.2 – Les analyses d'impact présentent diverses options qui sont comparables sur le plan qualitatif, mais qui ne comportent qu'une analyse limitée sur le plan quantitatif**

FEDER et Fonds de cohésion	FEAGA et Feader	IVCDI
<b>Présentation de plusieurs options</b>		
<p>L'analyse d'impact présente une valeur de référence et trois options pour résorber la réduction des dépenses de 10 %: 1) réduction partout égale, 2) concentration géographique (pas de réduction pour les pays moins développés) et 3) concentration thématique (priorité accordée à l'innovation, aux PME et à l'environnement).</p>	<p>L'analyse d'impact présente une valeur de référence et trois options. Ces options ne s'excluent pas mutuellement, mais représentent des priorités différentes sur lesquelles les États membres peuvent préférer centrer leur attention.</p>	<p>Les options exposées dans l'analyse d'impact sont plutôt des variantes d'une seule option, car l'analyse comparative prise dans son ensemble est limitée à la question des instruments extérieurs et des <i>garanties budgétaires</i> à fusionner dans l'IVCDI.</p>
<b>Comparabilité</b>		
<p>Analyse des avantages et inconvénients des options, avec en point de mire l'impact estimatif sur le PIB de l'UE.</p>	<p>Analyse de l'efficacité attendue en matière de réalisation des objectifs de la PAC pour chaque option.</p>	<p>Analyse des avantages et inconvénients de la fusion des différents instruments extérieurs dans l'IVCDI, suivie de conclusions pour chaque instrument.</p>
<b>Quantification</b>		
<p>L'analyse d'impact ne comporte aucune analyse coûts/avantages ou coûts/efficacité détaillée.</p>	<p>L'analyse d'impact inclut une analyse quantifiée des aspects environnementaux et économiques, tels que les effets distributifs, mais elle ne comprend aucune analyse coûts/avantages ou coûts/efficacité détaillée.</p>	<p>L'analyse d'impact est essentiellement centrée sur des objectifs similaires et sur des aspects liés à la cohérence, sans quantification.</p>

FEDER et Fonds de cohésion	FEAGA et Feader	IVCDI
<b>Détermination de l'option privilégiée</b>		
Oui, explicitement (il s'agit de l'option n° 3, à savoir la concentration thématique).	Non, l'analyse d'impact suggère que le meilleur choix pourrait consister en une combinaison des différentes options présentées.	Oui, l'analyse d'impact comporte une conclusion sur les instruments à fusionner dans l'IVCDI.

Source: Cour des comptes européenne.

## Le comité d'examen de la réglementation contribue à améliorer la qualité des évaluations et des analyses d'impact

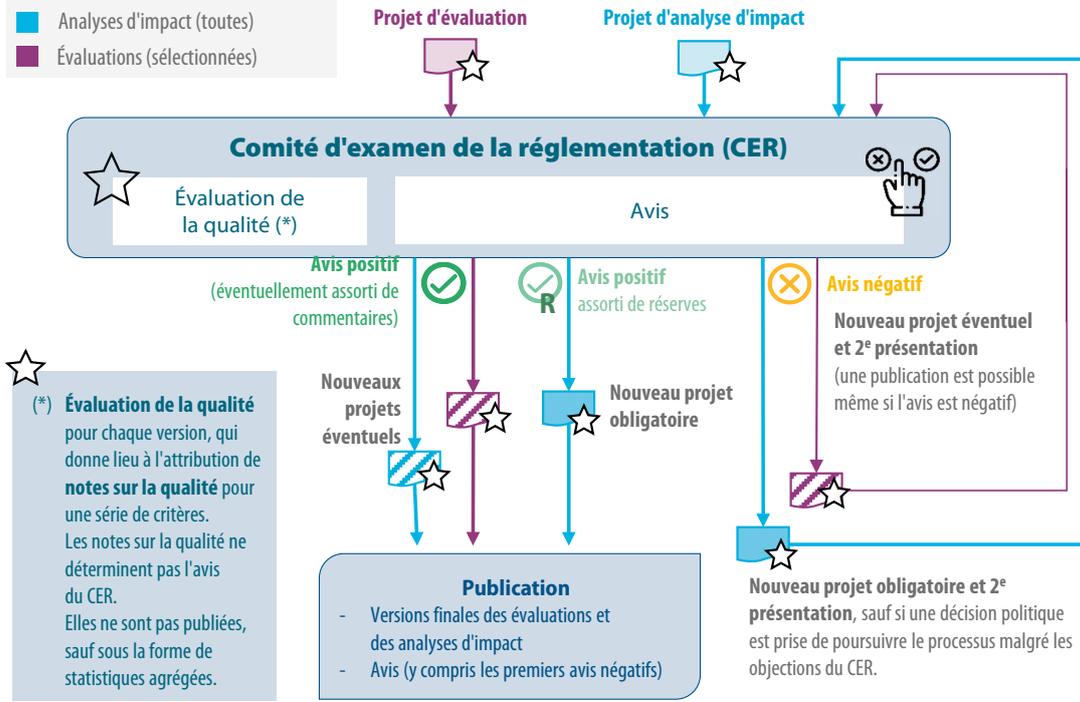
**1.20.** Conformément aux [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#), le CER évalue la qualité de toutes les analyses d'impact et d'une sélection d'évaluations qu'il juge importantes. La [figure 1.3](#) montre que la charge de travail du CER est considérable: entre 2017 et 2020, il a examiné 171 analyses d'impact et 58 évaluations, soit 229 cas en tout, dont 42 (18 %) concernaient directement le CFP. Le CER examine en moyenne quelque 60 cas par an, mais ce nombre varie en fonction du CFP et du cadre plus large du cycle politique de l'UE.

**1.21.** Pour chaque cas examiné, le CER émet un avis, qui peut être négatif ou positif (ou encore, pour les analyses d'impact, «positif assorti de réserves»). Les analyses d'impact qui reçoivent un avis négatif du CER lors de leur première présentation doivent être remaniées, compte tenu des commentaires du CER, puis soumises de nouveau en vue d'un autre examen. La seconde présentation est généralement la dernière. Si le CER maintient son avis négatif, seul le vice-président de la Commission chargé des relations interinstitutionnelles et de la prospective peut approuver le lancement d'une consultation interservices avant que le collège des commissaires décide de poursuivre ou non l'initiative. En ce qui concerne les évaluations, un avis négatif du CER ne bloque pas la publication. Cependant, dans la plupart des cas, les DG concernées corrigent le projet et essaient d'obtenir un avis positif lors de la seconde présentation.

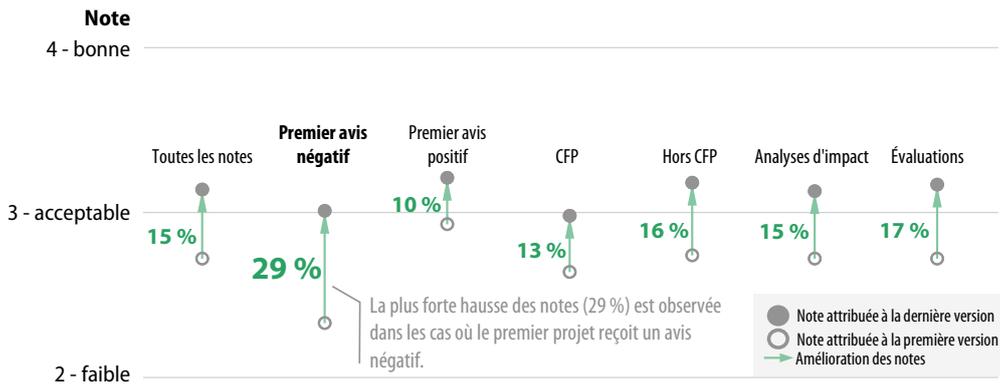
**1.22.** En outre, le CER évalue la qualité de tous les projets d'évaluation et d'analyse d'impact consécutifs à chaque présentation, ainsi que de la version finale correspondante avant publication. Pour ce faire, il attribue des notes à une série de critères. En moyenne, le CER a attribué à la qualité des évaluations et analyses d'impact finales des notes de 15 % supérieures à celles données lors de l'examen des premières versions. Cette amélioration était plus marquée dans les cas qui avaient fait l'objet d'une évaluation négative au départ (29 %), mais elle a pu aussi être observée lorsque l'avis initial avait été positif (10 %). En l'occurrence, le CER avait fait confiance aux DG concernées pour mettre en œuvre les commentaires formulés lors de l'examen, sans qu'elles soient tenues de présenter de nouveau le document. Les améliorations étaient similaires dans les différentes analyses d'impact ou évaluations, que les cas soient liés ou non au CFP.

**Figure 1.3 – Le CER contribue à l'amélioration de la qualité des analyses d'impact et des évaluations**

**Flux de travail du CER**



**Amélioration des notes sur la qualité attribuées par le CER entre les première et dernière versions**



Source: Cour des comptes européenne.

**1.23.** Nous avons examiné six cas liés au CFP: trois analyses d'impact et trois évaluations. Nous avons pu observer que l'examen réalisé par le CER avait permis d'en améliorer la qualité sur certains points. Nous avons aussi constaté que les évaluations de la qualité de ces dossiers effectuées par le CER étaient raisonnables, qu'il s'agisse des versions initiales ou finales.

## La Commission a élaboré ses propositions législatives en gardant à l'esprit les enseignements tirés

**1.24.** Dans les sept propositions législatives que nous avons examinées, nous avons constaté que la Commission avait généralement tenu compte des enseignements tirés des évaluations et audits pertinents, mais pas toujours intégralement et parfois dans une mesure limitée seulement. De plus, la proposition législative de la Commission concernant un acte juridique de base régissant un programme donné ne constitue qu'une première étape de son élaboration et ne peut, à elle seule, garantir une amélioration de la performance du programme en cause. Premièrement, la législation adoptée sur la base d'une telle proposition résulte de négociations législatives entre le Parlement européen et le Conseil, et comporte souvent des modifications substantielles par rapport au texte de départ. Deuxièmement, certaines des principales conditions et dispositions doivent encore être définies dans des actes d'exécution et des actes délégués de niveau inférieur. La Commission adopte les actes d'exécution après avoir consulté les comités composés de représentants des États membres, tandis qu'elle adopte les actes délégués – sous réserve d'un droit d'objection du Parlement et du Conseil avant leur entrée en vigueur – en tenant compte des points de vue d'experts des États membres. Dans le cadre de la *gestion partagée*, la performance des programmes dépendra en grande partie des dispositions spécifiques de divers programmes opérationnels, des plans stratégiques relevant de la PAC et d'autres documents de programmation de même nature, que les États membres doivent proposer et que la Commission doit approuver avant le début de la mise en œuvre.

**1.25.** Dans cette section, nous présentons trois cas d'enseignements tirés et examinons comment la Commission en a tenu compte dans ses propositions législatives. Le premier cas concerne l'architecture générale de l'*action extérieure* de l'UE, que la Commission a changé radicalement à la suite de diagnostics et de recommandations antérieurs (voir [encadré 1.1](#)).

## Encadré 1.1

### Enseignement tiré: divers instruments de l'action extérieure devraient être consolidés

#### Quel était le problème et quels enseignements ont été tirés?

Dans le CFP 2014-2020, un grand nombre d'instruments de financement extérieur figuraient simultanément sous la rubrique «L'Europe dans le monde». Les évaluations à mi-parcours de ces instruments ont montré que la multiplicité des programmes entraînait un risque de chevauchement des actions, de synergies manquées et de multiplication des modalités de mise en œuvre<sup>11</sup>. Elles soulignaient la nécessité de simplifier les méthodes de travail et de renforcer la cohérence.

Nous avons fait valoir que l'existence de multiples instruments, tels que le FED, en dehors du budget de l'UE accroît la complexité des modalités opérationnelles et est préjudiciable à l'obligation de rendre compte<sup>12</sup>. La Commission l'a reconnu dans son [document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE](#), publié en 2017, en affirmant: «Le recours à des instruments supplémentaires hors budget devrait se limiter au minimum, car il perturbe la lecture du budget et constitue un risque pour le contrôle démocratique, la transparence et la bonne gestion.»

---

<sup>11</sup> Voir les documents [COM\(2017\) 720 final](#), p. 20, ainsi que [SWD\(2017\) 601 final](#), p. 22.

<sup>12</sup> Voir [document d'information n° 01/2018](#) intitulé «L'avenir des finances de l'UE: réformer le fonctionnement du budget de l'UE», février 2018, points 26 à 30 et 40, ainsi que chapitre 2 de notre [rapport annuel 2016](#), points 2.29 à 2.31 et encadré 2.8.

### Comment la Commission a-t-elle tenu compte des enseignements tirés dans sa proposition législative?

Les enseignements tirés ont amené la Commission à proposer une nouvelle architecture pour les instruments de financement extérieur, afin d'accroître la cohérence entre programmes régionaux et thématiques et de rationaliser les procédures<sup>13</sup>. L'adoption du règlement IVCDI en juin 2021 a considérablement réduit le nombre d'instruments de l'action extérieure, en fusionnant huit<sup>14</sup> d'entre eux auparavant distincts (y compris le FED, à présent intégré dans le budget) en un instrument unique pour financer l'action extérieure.

Nous considérons toutefois qu'il est trop tôt pour évaluer parfaitement la mesure dans laquelle l'IVCDI permettra une simplification des choses et une plus grande cohérence dans la pratique. L'exercice de programmation à venir et la mise en œuvre ultérieure montreront dans quelle mesure ces objectifs auront été remplis.

**1.26.** Le suivi et la mesure de la performance dans le domaine de la cohésion constituent un autre exemple. En l'occurrence, la Commission a tenu compte des enseignements tirés et défini un ensemble *d'indicateurs communs de résultat* pour le FEDER, le FC et les programmes connexes (voir *encadré 1.2*). Toutefois, cela a contribué à augmenter le nombre total d'indicateurs au niveau de l'UE, ce qui va à l'encontre d'un autre enseignement tiré, à savoir que les programmes devraient comporter moins d'indicateurs (mais plus pertinents), y compris au niveau de l'Union. Ces types d'arbitrages sont souvent inévitables lors de l'élaboration de programmes de dépenses.

---

<sup>13</sup> *Impact assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, p. 19.

<sup>14</sup> L'instrument de coopération au développement (ICD), l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), l'instrument européen de voisinage (IEV), l'instrument contribuant à la stabilité et à la paix (IcSP), l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire (ICSN), l'instrument de partenariat (IP), le règlement commun de mise en œuvre et le Fonds européen de développement (FED).

## Encadré 1.2

### Enseignement tiré: le FEDER et le FC devraient disposer d'indicateurs communs de résultat

#### Quel était le problème et quels enseignements ont été tirés?

La législation sur le CFP 2014-2020 comportait une liste d'indicateurs communs de réalisation pour le FEDER et pour le FC. Cependant, il n'existait aucun indicateur commun de résultat pour les deux Fonds.

Par contre, des ensembles divers d'indicateurs de résultat ont été établis séparément pour chaque programme opérationnel, ce qui a accru la charge administrative et rendu impossible toute agrégation pertinente des résultats au niveau de l'UE. Nous avons recommandé à la Commission de proposer un ensemble d'indicateurs communs de résultat pour le CFP 2021-2027<sup>15</sup>.

#### Comment la Commission a-t-elle tenu compte des enseignements tirés dans sa proposition législative?

La Commission a réalisé une [analyse des indicateurs pour la période 2014-2020](#) afin d'évaluer la possibilité d'élargir la liste des indicateurs communs de réalisation, ainsi que la faisabilité d'une liste d'indicateurs communs de résultat immédiat pour les activités postérieures à 2020 relevant du FEDER et du FC.

Le paquet législatif pour la *période de programmation 2021-2027* comporte une liste d'indicateurs communs de résultat pour le FEDER et le FC. Ces indicateurs de résultat mesureront les effets, y compris à court terme, des activités financées sur les bénéficiaires.

**1.27.** Dans certains cas, les propositions législatives de la Commission ne tenaient guère compte des enseignements tirés. C'était le cas, par exemple, de la question de l'augmentation de la contribution de la PAC à l'action pour le climat et de la manière de mesurer cette contribution de façon réaliste (voir [encadré 1.3](#)).

<sup>15</sup> Voir rapport spécial n° 02/2017 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» et [rapport spécial n° 21/2018 intitulé](#) «La sélection et le suivi des projets relevant du FEDER et du FSE pour la période 2014-2020 continuent à être principalement axés sur les réalisations».

### Encadré 1.3

#### Enseignement tiré: l'approche pour évaluer la contribution de la PAC à l'action pour le climat devrait mieux refléter la réalité

##### Quel était le problème et quels enseignements ont été tirés?

Pour atténuer le changement climatique, l'UE a fixé une série d'objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre: pour 2020 (de 20 % par rapport aux niveaux de 1990), pour 2030 (de 55 % par rapport aux niveaux de 1990) et pour 2050 (neutralité carbone). Le secteur agricole est pris en considération dans l'ensemble de ces trois grands objectifs, mais aucun objectif sectoriel distinct n'a été convenu pour l'agriculture jusqu'à présent<sup>16</sup>.

La contribution de la PAC à l'action pour le climat est mesurée dans le cadre de l'engagement pris par l'UE de consacrer une certaine part de son budget (20 % pendant le CFP 2014-2020 et 25 % pendant le CFP 2021-2027) à des activités relatives à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce phénomène. Dans un [rapport de 2016](#)<sup>17</sup>, nous avons cependant constaté que la façon dont la méthode de suivi avait été appliquée avait conduit à une surestimation de la contribution de la PAC de près d'un tiers. Nous avons aussi relevé qu'il y avait peu d'informations sur les résultats attendus des dépenses liées au climat, par exemple en matière de réduction des émissions. Nous avons recommandé d'appliquer le principe de prudence et de corriger les surestimations dans les dépenses de la PAC liées au climat. Dans un [rapport de 2021](#)<sup>18</sup>, nous avons fait observer que les émissions d'origine agricole n'avaient guère changé depuis 2010, alors que la PAC représentait la moitié des dépenses de l'UE liées au climat.

---

<sup>16</sup> [Rapport spécial n° 18/2019](#) intitulé «Les émissions de gaz à effet de serre de l'UE sont dûment déclarées, mais une meilleure connaissance de la situation est nécessaire dans la perspective de futures réductions», encadré 6.

<sup>17</sup> [Rapport spécial n° 31/2016](#) intitulé «Consacrer au moins un cinquième du budget de l'UE à l'action pour le climat: des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants».

<sup>18</sup> [Rapport spécial n° 16/2021](#) intitulé «Politique agricole commune et climat – La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas».

### **Comment la Commission a-t-elle tenu compte des enseignements tirés dans sa proposition législative?**

Dans notre [document d'analyse n° 01/2020](#)<sup>19</sup>, nous avons fait observer que la méthodologie utilisée par la Commission pour assurer le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE était restée en grande partie inchangée. La Commission avait diminué la contribution estimative des paiements destinés aux zones soumises à des contraintes naturelles, conformément à notre recommandation, mais elle avait considérablement augmenté la contribution estimative des «paiements de base», à savoir la nouvelle et principale forme de paiements directs aux agriculteurs, au motif qu'ils sont soumis à la «conditionnalité renforcée», qui comportait d'anciennes pratiques d'«*écologisation*». Comme nous l'avons indiqué dans notre [avis n° 7/2018](#)<sup>20</sup>, il serait toutefois plus réaliste d'estimer la contribution des paiements directs à l'action pour le climat en tenant compte uniquement de l'aide versée dans les domaines où les agriculteurs mettent effectivement en œuvre des pratiques destinées à atténuer le changement climatique.

---

<sup>19</sup> Document d'analyse n° 01/2020 intitulé «Le suivi des dépenses liées à l'action pour le climat dans le budget de l'UE».

<sup>20</sup> Avis n° 7/2018 sur les propositions de la Commission concernant les règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période postérieure à 2020, points 37 et 38.

## Les modifications apportées au projet de législation sur le CFP sont en partie étayées par des analyses d'impact de la Commission, mais aucune analyse supplémentaire n'a été effectuée par le Parlement ou par le Conseil

**1.28.** Le TFUE définit les pouvoirs législatifs du Parlement européen et du Conseil. Les deux institutions sont investies d'un mandat démocratique et, dans les limites définies par le traité, sont libres d'exercer ces pouvoirs législatifs comme bon leur semble. Elles sont toutes deux parties à l'[accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»](#), qui fournit des orientations sur les bonnes pratiques législatives et les engage à les suivre. En vertu de l'article 15 de cet accord, lorsqu'elles «le jugeront approprié et nécessaire aux fins du processus législatif», les deux institutions «effectueront des analyses d'impact des modifications substantielles qu'[elles] apportent à la proposition de la Commission». En règle générale, elles «prendront comme point de départ de leurs travaux complémentaires l'analyse d'impact de la Commission». Toujours selon l'article 15 de l'accord, «il appartient à chaque institution concernée de déterminer ce qui constitue une «modification substantielle»».

**1.29.** De nombreuses modifications avaient été apportées par les colégislateurs dans les procédures législatives sectorielles que nous avons examinées, ainsi que par le Conseil avec l'approbation du Parlement dans le cas du règlement CFP. Nous avons considéré que plusieurs de ces modifications étaient substantielles en ce qui concerne la performance des programmes. La plupart de ces modifications pouvaient être reliées, au moins dans une certaine mesure, à des enseignements tirés lors d'évaluations et d'audits, ainsi qu'à l'analyse d'impact réalisée par la Commission. C'était généralement le cas pour l'enseignement tiré sur l'accroissement de la flexibilité permise par le règlement CFP (voir [encadré 1.4](#)).

## Encadré 1.4

### Enseignement tiré: le CFP devrait prévoir plus de flexibilité pour permettre de mieux réagir à l'évolution de la situation

#### Quel était le problème et quels enseignements ont été tirés?

Dans son [document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE](#) de 2017, la Commission préconisait un budget de l'UE avec «plus de souplesse dans un cadre stable», en faisant valoir l'importance d'une plus grande flexibilité pour faire face aux crises et aux événements imprévus. Dans notre [document d'information n° 01/2018](#), nous avons globalement souscrit au diagnostic posé par la Commission, en ajoutant que les instruments de flexibilité relevant du CFP 2014-2020 servaient en grande partie à traiter les incidences budgétaires des retards inattendus dans la mise en œuvre des programmes, ce qui ne laissait guère de latitude pour faire face à tout nouvel événement imprévu.

Comment la Commission a-t-elle tenu compte des enseignements tirés dans sa proposition législative?	Comment le Conseil a-t-il modifié la proposition de la Commission, avec l'approbation du Parlement?
<p>Dans notre <a href="#">document d'information n° 06/2018</a> sur la proposition de la Commission relative au CFP 2021-2027, nous avons recensé plusieurs éléments qui augmentent considérablement la flexibilité globale du budget, dont ceux présentés ci-après.</p>	<p>Le Conseil, avec l'approbation du Parlement, a conservé certains des principaux éléments de la proposition de la Commission, mais en a modifié plusieurs aspects importants. Il s'agissait, entre autres, de structurer plus clairement les différents instruments spéciaux selon qu'ils soient thématiques ou non, ainsi que de prendre les mesures ci-après.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Suppression (au moyen de la «marge globale pour les paiements») des limites en matière de report aux exercices suivants des <i>crédits de paiement</i> inutilisés, à savoir de la différence entre le montant maximal que l'UE était autorisée à verser au cours d'un exercice donné (le plafond pour les crédits de paiement annuels) et le montant qu'elle avait réellement déboursé. Cela permettait de garantir la disponibilité de fonds pour des paiements en cas de retards dans la mise en œuvre des programmes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Consolider la «marge globale pour les paiements» dans le «dispositif de marge unique» et réintroduire les limites applicables aux reports des crédits de paiement inutilisés d'un exercice au suivant. Comme pour le CFP 2014-2020, ces limites sont d'application pour les trois dernières années de la période, mais elles sont cette fois environ 20 % plus élevées dans l'ensemble.</li> </ul>

Comment la Commission a-t-elle tenu compte des enseignements tirés dans sa proposition législative?	Comment la Commission a-t-elle tenu compte des enseignements tirés dans sa proposition législative?
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Augmentation de la taille et de la portée de quatre instruments spéciaux en dehors du CFP<sup>21</sup> pour atteindre 2,4 milliards d'euros par an (soit une augmentation de 34 % par rapport au CFP précédent) et indication claire que tout montant dépensé au titre de ces instruments vient s'ajouter au plafond annuel des crédits de paiement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Réduire légèrement (de 4 %) le montant total alloué à ces instruments spéciaux, le ramenant à 2,3 milliards d'euros par an, ce qui reste 28 % plus élevé qu'au cours de la période précédente. En outre, un nouvel instrument thématique spécial a été créé: la «réserve d'ajustement au Brexit», plafonnée à 5 milliards d'euros pour toute sa durée.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Possibilité accrue de reporter tous les <i>crédits d'engagement</i> inutilisés à des exercices ultérieurs, au moyen de la «réserve de l'Union», en autorisant leur affectation à n'importe quel domaine stratégique (et pas uniquement à ceux liés à la croissance, à l'emploi, à la migration et à la sécurité, comme c'était le cas pour le CFP 2014-2020).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Consolider la «réserve de l'Union» dans le «dispositif de marge unique». Bien que rien n'ait changé concernant l'absence de restrictions thématiques lors du recours au dispositif, une limite annuelle au report de montants a été introduite, à savoir 0,04 % du revenu national brut combiné des États membres de l'UE.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Introduction de la possibilité de réutiliser les engagements annulés (ou «<i>dégagements</i>») en les ajoutant à la «réserve de l'Union». Historiquement, les dégagements représentent entre 2 milliards d'euros et 5 milliards d'euros par an.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Supprimer la possibilité de réutiliser de cette façon les engagements annulés.</li> </ul>

**1.30.** Dans d'autres cas, les modifications apportées par les colégislateurs s'écartaient considérablement de la proposition de la Commission découlant des enseignements qu'elle avait tirés. C'était le cas par exemple lorsque les colégislateurs ont rejeté la proposition avancée par la Commission de raccourcir (de trois à deux ans) la période pendant laquelle les paiements au titre des programmes pluriannuels pouvaient encore être effectués après l'engagement budgétaire (voir [encadré 1.5](#)).

<sup>21</sup> Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, le Fonds de solidarité de l'Union européenne, la réserve d'aide d'urgence et l'instrument de flexibilité.

### Encadré 1.5

#### Enseignement tiré: la règle « $n + 3$ » devrait être remplacée par la règle « $n + 2$ »

L'UE dépense une grande partie de son budget au travers de programmes pluriannuels tels que le FEDER et le FC. Dans le cas du CFP 2014-2020, la règle « $n + 3$ » autorisait à poursuivre les dépenses pour ces programmes jusqu'en 2023, à savoir pendant trois ans après la fin officielle de la période (voir aussi point 1.10). Il s'agissait d'une modification par rapport aux périodes précédentes (2000-2006 et 2007-2013), lorsque la règle « $n + 2$ » était d'application.

La règle « $n + 3$ » a été introduite pour donner plus de temps, de manière à compenser la lenteur du déploiement des programmes et la faible *absorption* des fonds au début de la période. Comme nous l'avons observé<sup>22</sup>, cette modification a toutefois généré des problèmes pour la gestion et la performance budgétaires, car elle:

- a contribué à l'augmentation des *engagements restant à liquider*, à savoir les montants que la Commission avait engagés pour effectuer des paiements sur le budget de l'UE, mais qui n'ont pas encore été déboursés;
- a entraîné un accroissement de la charge administrative en portant à trois ans la période pendant laquelle deux CFP régis par deux ensembles de règles distincts se chevauchent;
- a eu pour effet une moindre incitation à produire plus tôt les réalisations – et les résultats qui s'ensuivent –, ce qui les a effectivement retardés d'un an dans certains cas, par rapport à la règle « $n + 2$ ».

<sup>22</sup> Document d'analyse n° 05/2019 intitulé «Étude de cas rapide – Gros plan sur les engagements restant à liquider dans le budget de l'UE», avril 2019, points 34 à 39, [rapport spécial n° 36/2016](#) intitulé «Une évaluation des modalités de *clôture* des programmes de cohésion et de développement rural pour la période 2007-2013», points 58 à 68.

Comment la Commission a-t-elle tenu compte des enseignements tirés dans sa proposition législative?	Comment les colégislateurs ont-ils modifié la proposition de la Commission?
<p>Dans sa <a href="#">proposition de règlement portant dispositions communes</a>, la Commission est revenue à la règle «<i>n + 2</i>»<sup>23</sup> pour la période 2021-2027.</p> <p>La Commission a proposé cette modification «en vue de promouvoir une <i>bonne gestion financière</i> ainsi qu'une mise en œuvre en temps utile» et a fait valoir que ce devrait être possible puisque «la simplification permettra aux programmes de réduire plus facilement les retards»<sup>24</sup>.</p> <p>Comme nous l'avons indiqué au point <a href="#">1.12</a>, la Commission n'a cependant prévu aucune analyse d'impact à l'appui de cette proposition législative horizontale.</p>	<p>Les colégislateurs ont décidé de <b>continuer avec la règle «<i>n + 3</i>»</b> pendant les années 2021 à 2026 et ont modifié la proposition de la Commission en conséquence.</p>

**1.31.** Ni le Parlement ni le Conseil n'avaient effectué la moindre analyse d'impact concernant la proposition législative de la Commission sur le CFP et ses programmes de dépenses. Nous avons pris acte de la critique formulée par le Parlement à l'égard du Conseil pour n'avoir pas réalisé des analyses d'impact des modifications substantielles qu'il avait proposées<sup>25</sup>. Nous avons aussi constaté que les deux institutions avaient élaboré des orientations internes sur les analyses d'impact. Conformément aux dispositions de l'[accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»](#), les deux institutions soulignent, dans leurs lignes directrices respectives, qu'elles tiendront pleinement compte des analyses d'impact effectuées par la Commission. En outre, les deux institutions énumèrent certaines conditions qui devront être respectées pour qu'elles établissent leurs propres analyses d'impact. Toute nouvelle analyse d'impact par l'une ou l'autre institution devrait bénéficier d'un large soutien politique et ne pas retarder

<sup>23</sup> Article 99 de la [proposition de règlement portant dispositions communes](#) et article 36 de la [proposition de règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune](#).

<sup>24</sup> [Exposé des motifs](#) accompagnant la proposition législative de la Commission. Voir aussi la section 4.1.3 du [document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE](#), établi par la Commission en 2017.

<sup>25</sup> [Résolution du Parlement européen du 29 avril 2021 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2019, section II – Conseil européen et Conseil \(2020/2142\(DEC\)\)](#), paragraphe 12.

indûment le processus législatif. De plus, les deux institutions indiquent dans leurs orientations qu'une nouvelle analyse d'impact ne sera considérée comme nécessaire que si des modifications «substantielles» sont apportées à la proposition législative de la Commission. Cependant, aucune des deux institutions ne définit ce qui constitue une modification «substantielle» ni ne fixe des critères pour le déterminer. Dans ses orientations, le Parlement a indiqué que «la notion [de modification «substantielle»] répond difficilement à une définition a priori mais relève d'une décision au cas par cas». Le Conseil plaide également en faveur d'une approche ponctuelle dans ses orientations. Nous convenons qu'il peut s'avérer impossible de formuler une définition unique et universellement applicable. Cependant, faute de critères pour déterminer ce qui constitue une modification «substantielle», les comités et les commissions des deux institutions risquent d'interpréter et d'appliquer différemment cette notion.

**1.32.** Nous avons vérifié si les colégislateurs avaient tenu compte de nos avis<sup>26</sup> sur les propositions législatives que nous avons examinées. Nous avons constaté qu'ils avaient donné suite à certaines de nos suggestions (voir *encadré 1.6*).

#### Encadré 1.6

##### Dans certains cas, les colégislateurs ont suivi nos avis sur les propositions législatives de la Commission

- Ils ont harmonisé les propositions de définitions des indicateurs de résultat fournies dans le règlement portant dispositions communes et dans les règlements spécifiques des Fonds (y compris le règlement relatif au FEDER/FC)<sup>27</sup>.
- Ils ont étendu le principe de programmation axée sur les résultats, déjà appliqué aux programmes géographiques, à tous les programmes relevant de l'IVCDCl<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Avis n° 6/2018 sur la proposition de règlement portant dispositions communes; avis n° 7/2018 sur la proposition de paquet législatif relatif à la PAC et avis n° 10/2018 sur la proposition de règlement IVCDCl.

<sup>27</sup> Avis n° 6/2018 sur la proposition de règlement portant dispositions communes, point 60.

<sup>28</sup> Avis n° 10/2018 sur la proposition de règlement IVCDCl, point 23.

## Conclusions et recommandations

**1.33.** L'approche «Mieux légiférer» aide la Commission à recenser les enseignements tirés de la mise en œuvre, par le passé, de programmes et de politiques, puis à les mettre à profit pour améliorer la performance (voir point [1.9](#)).

**1.34.** Nous avons constaté que, compte tenu des contraintes liées au cycle du CFP, la Commission avait respecté le principe «évaluer avant d'agir» dans la plupart des procédures législatives examinées. Toutefois, elle n'a réalisé aucune analyse d'impact à l'appui du [règlement portant dispositions communes](#), qui comportait d'importantes dispositions relatives à la performance pour le FEDER, le FC et six autres programmes. En outre, dans le cas des propositions législatives pour la PAC, les aspects thématiques de la stratégie n'avaient pas tous été suffisamment évalués au moment d'entreprendre l'analyse d'impact (voir points [1.10](#) à [1.12](#)).

### Recommandation n° 1.1

---

Lors de l'élaboration du prochain CFP, la Commission devrait:

- a) s'assurer que les analyses d'impact portent sur les principaux aspects de fond (c'est-à-dire pas uniquement procéduraux) de la législation couvrant plusieurs programmes, par exemple le [règlement portant dispositions communes](#);
- b) planifier ses évaluations pour tous les programmes de dépenses, y compris celles couvrant des aspects thématiques spécifiques de ces programmes, de sorte que leurs résultats soient disponibles en vue d'une utilisation dans les analyses d'impact correspondantes.

**Quand? Lors des travaux préparatoires pour le CFP de la période postérieure à 2027.**

**1.35.** Les analyses d'impact et les évaluations, de même que les études connexes, sont publiées, mais il peut s'avérer difficile de les trouver et il n'existe pas de source unique pour accéder à l'ensemble de ces documents (voir points [1.13](#) à [1.15](#)).

## Recommandation n° 1.2

---

La Commission devrait poursuivre et mettre en œuvre ses plans visant à établir un point facilitant l'accès à toutes les analyses d'impact, évaluations et études sous-jacentes. Pour ce faire, elle pourrait relier ses registres de données probantes et ses portails, et s'adresser aux autres institutions pour mettre en place un registre commun de données probantes, le portail législatif commun.

**Quand? D'ici fin 2023.**

**1.36.** D'une manière générale, les enseignements tirés étaient bien mis en évidence dans les évaluations que nous avons examinées. Cependant, la Commission n'a pas défini clairement les mesures de suivi à prendre à cet égard dans les plans de gestion qu'elle a publiés (voir points [1.16](#) à [1.18](#)).

## Recommandation n° 1.3

---

La Commission devrait définir clairement les mesures de suivi pertinentes découlant des évaluations, en les présentant dans ses plans de gestion annuels ou dans d'autres documents au statut équivalent accessibles au public.

**Quand? D'ici fin 2022.**

**1.37.** Les analyses d'impact que nous avons examinées proposent un éventail d'options pour la conception des programmes de dépenses concernés. Toutefois, elles ne comportent guère d'informations quantifiées de nature à faciliter la comparaison entre ces différentes options (voir point [1.19](#)).

## Recommandation n° 1.4

---

Lorsqu'elle présente des options dans ses analyses d'impact, la Commission devrait inclure davantage d'informations quantitatives, notamment des analyses coûts/avantages et coûts/efficacité.

**Quand? Lors de la préparation des analyses d'impact en vue du CFP pour la période postérieure à 2027.**

**1.38.** Le CER accomplit un travail considérable. Il examine toutes les analyses d'impact ainsi qu'une sélection d'évaluations, et contribue de manière tangible à en améliorer la qualité (voir points [1.20](#) à [1.23](#)).

**1.39.** Les propositions législatives relatives au CFP examinées par nos soins montrent que la Commission avait généralement tenu compte, au moins partiellement, des enseignements pertinents tirés des évaluations et des audits. Cependant, la base juridique d'un programme ne constitue que la première étape pour améliorer la performance: celle-ci dépend en grande partie des principales conditions et autres dispositions qui doivent ensuite encore être fixées dans des actes d'exécution et des actes délégués de niveau inférieur, ainsi que dans des documents de programmation (voir points [1.24](#) à [1.27](#)).

**1.40.** L'adoption de la législation sur le CFP 2021-2027 a pris plus de temps que pour la période précédente, ce qui a retardé le déploiement des programmes de dépenses. Le Parlement et le Conseil ont apporté aux propositions législatives de la Commission que nous avons examinées de nombreuses modifications, que nous avons parfois jugées significatives sur le plan de la performance des programmes. La plupart de ces modifications pouvaient être reliées à des enseignements tirés d'évaluations ou d'analyses d'impact. Tant le Parlement que le Conseil ont décidé de ne pas recourir à l'option prévue dans l'[accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»](#) pour réaliser leurs propres analyses d'impact (voir points [1.28](#) à [1.32](#)).

# Annexe

## Annexe 1.1 – Suivi des recommandations formulées dans le chapitre 3 du rapport annuel 2017

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre en cours		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2017	Recommandation n° 1 – Pour la période couverte par le prochain CFP, la Commission devrait proposer des mesures pour rationaliser et simplifier les cadres stratégiques qui régissent l'exécution du budget de l'UE afin de renforcer l'obligation de rendre compte des résultats et d'accroître la clarté et la transparence pour toutes les parties prenantes. Cela impliquerait d'œuvrer avec les parties prenantes à la définition d'un ensemble cohérent d'objectifs mesurables de haut niveau permettant d'orienter les progrès à accomplir en vue d'atteindre les résultats fixés pour l'ensemble du budget du cadre financier pluriannuel tout au long de la période de mise en œuvre.	X					
2017	Recommandation n° 2 – La Commission devrait inclure des informations actualisées sur la performance dans ses rapports en la matière, y compris le rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE.		X				

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre en cours		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2017	<p>Recommandation n° 3 – La Commission devrait rationaliser les indicateurs relatifs à la performance du budget de l'UE et améliorer la concordance entre objectifs généraux fixés à un haut niveau et objectifs spécifiques établis au niveau des programmes et des politiques. Pour ce faire, elle devrait:</p> <p>a) établir un lien direct entre les objectifs spécifiques énoncés dans la base juridique de chaque programme de dépenses et les objectifs généraux [...].</p>	X					
2017	<p>Recommandation n° 3 – La Commission devrait rationaliser les indicateurs relatifs à la performance du budget de l'UE et améliorer la concordance entre objectifs généraux fixés à un haut niveau et objectifs spécifiques établis au niveau des programmes et des politiques. Pour ce faire, elle devrait:</p> <p>[...] b) réexaminer les indicateurs de performance utilisés pour le budget de l'UE aux différents niveaux, enregistrer des informations sur les utilisateurs présumés de chaque indicateur, ainsi que sur sa finalité. Si ces informations ne peuvent être vérifiées, elle devrait envisager de supprimer l'indicateur concerné [...].</p>		X				

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre en cours		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2017	<p>Recommandation n° 3 – La Commission devrait rationaliser les indicateurs relatifs à la performance du budget de l'UE et améliorer la concordance entre objectifs généraux fixés à un haut niveau et objectifs spécifiques établis au niveau des programmes et des politiques. Pour ce faire, elle devrait:</p> <p>[...] c) veiller à ce que les informations servant à la gestion quotidienne des programmes et des politiques au sein des DG concordent avec les informations sur la performance présentées de manière agrégée dans ses principaux rapports en la matière.</p>			X			X
2017	<p>Recommandation n° 4 – La Commission devrait expliquer, dans ses principaux rapports sur la performance, comment elle utilise les informations en la matière. Elle devrait montrer, de manière aussi systématique que possible, et en tenant compte du temps nécessaire à leur obtention, comment les informations sur la performance concernant le budget de l'UE ont éclairé la prise de décision.</p>		X				

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre en cours		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2017	<p>Recommandation n° 5 – La Commission devrait, en s'appuyant sur les progrès déjà accomplis, mettre en place des mesures et des incitations visant à favoriser une plus grande focalisation sur la performance dans sa culture interne, ou améliorer celles qui existent déjà. Pour ce faire, elle devrait:</p> <p>a) fournir à ses managers davantage de connaissances et d'orientations sur la gestion de la performance, ainsi que sur l'utilisation des informations relatives à la performance aux fins de la prise de décision [...].</p>	X					
2017	<p>Recommandation n° 5 – La Commission devrait, en s'appuyant sur les progrès déjà accomplis, mettre en place des mesures et des incitations visant à favoriser une plus grande focalisation sur la performance dans sa culture interne, ou améliorer celles qui existent déjà. Pour ce faire, elle devrait:</p> <p>[...] b) assurer l'échange des bonnes pratiques en matière d'utilisation des informations sur la performance aussi bien en son sein qu'avec les principales parties prenantes telles que les États membres [...].</p>		X				

Année	Recommandation de la Cour	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés					
		Intégralement mise en œuvre	Mise en œuvre en cours		Non mise en œuvre	Sans objet	Éléments probants insuffisants
			à pratiquement tous égards	à certains égards			
2017	<p>Recommandation n° 5 – La Commission devrait, en s'appuyant sur les progrès déjà accomplis, mettre en place des mesures et des incitations visant à favoriser une plus grande focalisation sur la performance dans sa culture interne, ou améliorer celles qui existent déjà. Pour ce faire, elle devrait:</p> <p>[...] c) améliorer encore sa culture interne pour parvenir à mettre davantage l'accent sur la performance, en tenant compte des difficultés mises en lumière par les DG, ainsi que des possibilités de progrès évoquées par les répondants à notre enquête et des perspectives ouvertes, entre autre, par la révision du <i>règlement financier</i>, l'initiative «Un budget de l'UE axé sur les résultats» et la communication des informations sur la performance des projets en cours.</p>	X					

## Chapitre 2

**Compétitivité pour la croissance et l'emploi**

# Table des matières

	Points
<b>Introduction</b>	2.1. - 2.8.
Brève description de la sous-rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»	2.1. - 2.2.
Étendue et approche	2.3. - 2.5.
Finalité d'Erasmus+ et mode de fonctionnement visé	2.6. - 2.8.
<b>Évaluation de la performance d'Erasmus+ sur la base des informations sur la performance publiées</b>	2.9. - 2.40.
<b>Observations générales</b>	2.9. - 2.17.
Un programme très prisé qui profite surtout aux participants eux-mêmes	2.12. - 2.13.
L'ampleur et la portée d'Erasmus+ créent de la valeur ajoutée	2.14. - 2.15.
Un programme à la conception simplifiée, mais qui ne tient pas compte de certains aspects de l'égalité entre les hommes et les femmes	2.16. - 2.17.
<b>Mobilité à des fins d'éducation et de formation</b>	2.18. - 2.23.
Un intérêt accru pour la mobilité	2.21.
La mobilité apporte une valeur ajoutée européenne pluridimensionnelle	2.22. - 2.23.
<b>Coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation</b>	2.24. - 2.30.
Les activités et leur incidence diffèrent selon les régions et les établissements	2.27. - 2.28.
Une innovation limitée dans le cadre des partenariats stratégiques	2.29.
Les formats virtuels permettent de réaliser des économies	2.30.
<b>Action extérieure dans le domaine de l'éducation et de la formation</b>	2.31. - 2.34.
La diplomatie d'influence passe par une présence sur la scène mondiale	2.34.
<b>Mobilité des jeunes</b>	2.35. - 2.40.
Des effets positifs sur les participants et une amélioration de la cohérence interne	2.38. - 2.39.
Des projets en forte concurrence avec un budget limité	2.40.

**Conclusions**

2.41. - 2.42.

**Annexe**

**Annexe 2.1 – Objectifs d'Erasmus+**

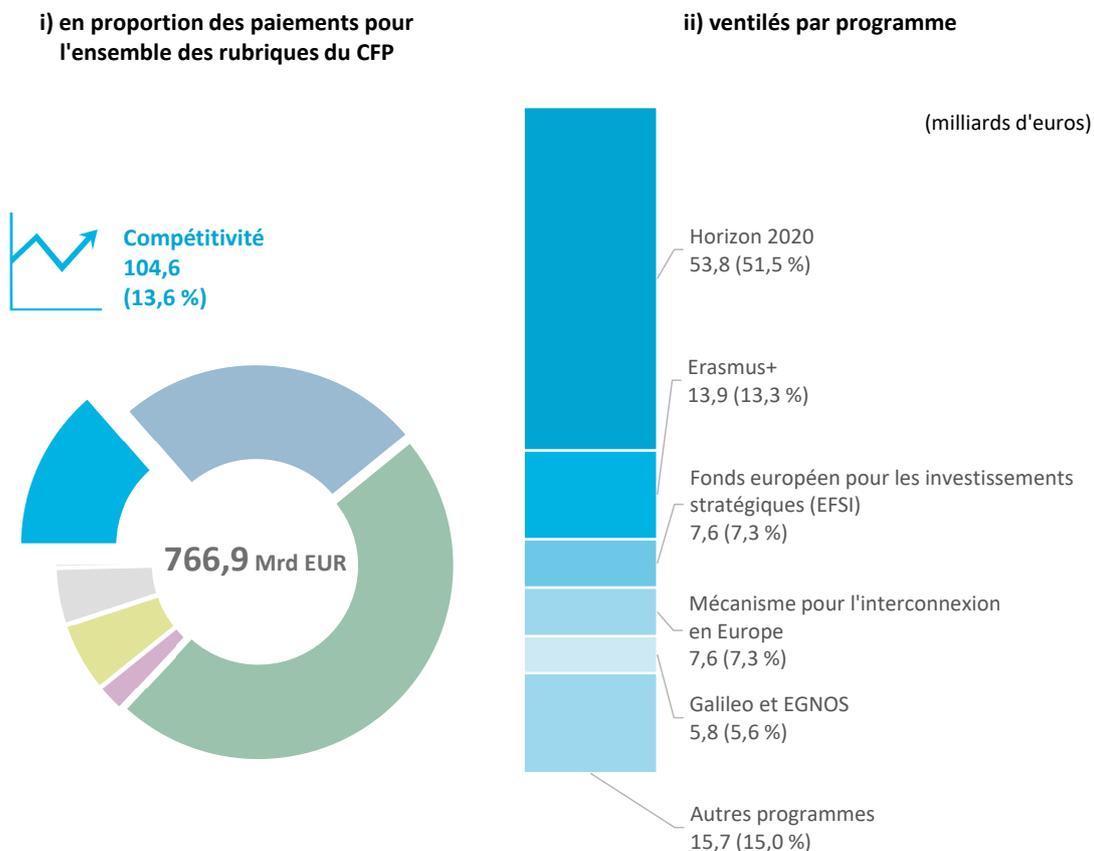
# Introduction

## Brève description de la sous-rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi»

**2.1.** Les *programmes* financés au titre de la sous-rubrique 1a «Compétitivité pour la croissance et l'emploi» du CFP, très variés, visent à promouvoir une société inclusive, à stimuler la croissance, à favoriser la recherche, le développement et l'innovation ou encore à créer des emplois au sein de l'UE. Les principaux programmes sont *Horizon 2020* dans le domaine de la recherche et de l'innovation, ainsi qu'*Erasmus+* dans ceux de l'éducation, de la formation, de la jeunesse et du sport. Sont également concernés des programmes spatiaux tels que Galileo et EGNOS, ainsi que le *mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)*. La sous-rubrique 1a du CFP couvre également des instruments financiers tels que le *Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI)*.

**2.2.** Le total des dépenses prévues au titre de cette sous-rubrique pour le CFP 2014-2020 s'élève à 142 milliards d'euros, dont 104,6 milliards avaient été versés à la fin de 2020 (voir [figure 2.1](#)).

## Figure 2.1 – Compétitivité pour la croissance et l'emploi: paiements effectués en 2014-2020 sur les *engagements* de la période



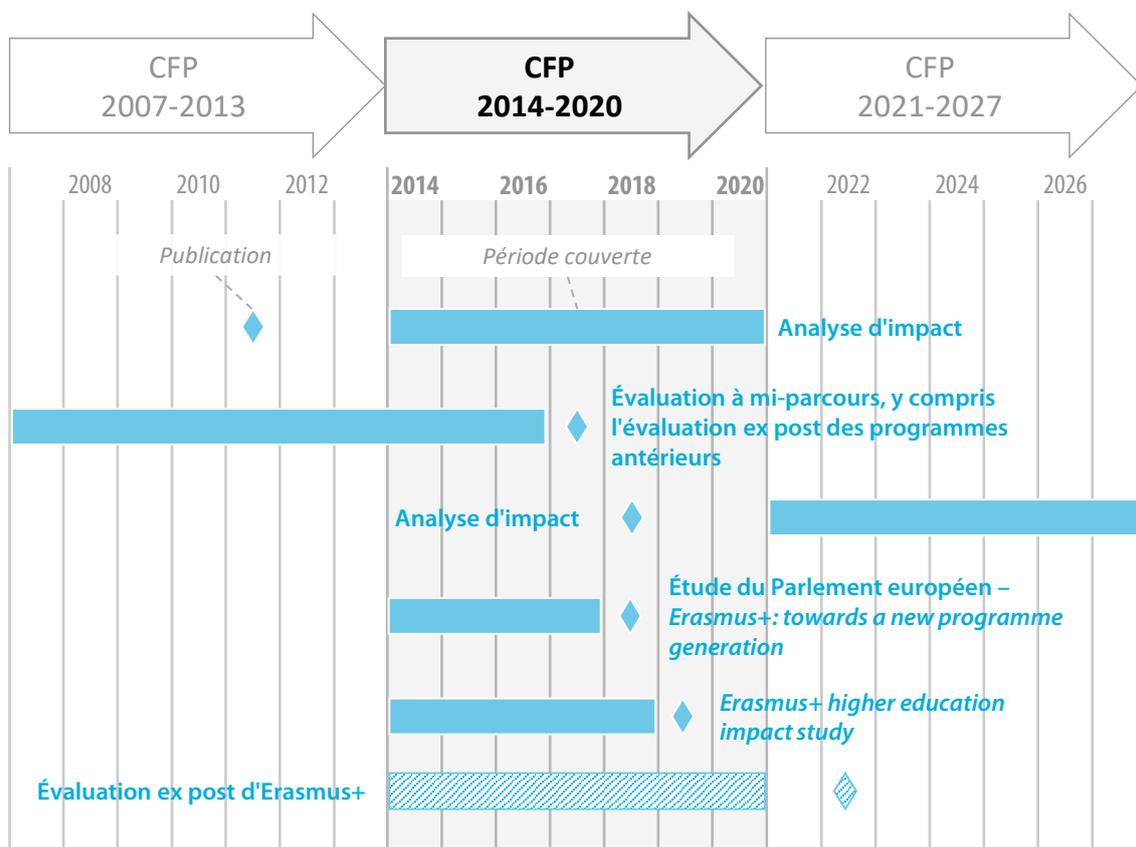
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

### Étendue et approche

**2.3.** Sur les 23 programmes relevant de la sous-rubrique «Compétitivité pour la croissance et l'emploi», nous en avons sélectionné un: Erasmus+, qui représente 13,3 % du montant total des paiements effectués avant la fin de 2020 pour cette sous-rubrique du CFP. Notre objectif était de déterminer la quantité d'informations sur la *performance* pertinentes et disponibles et, sur la base de ces informations, d'évaluer la performance des programmes de dépenses de l'UE. Cette sélection fait suite à la couverture, dans le [rapport 2019 sur la performance, des programmes Horizon 2020 et EFSI](#), qui représentaient 57,4 % du total des paiements à la fin de 2019.

**2.4.** Nous avons élaboré ce chapitre en nous servant des informations de la Commission sur la performance, en l'occurrence du *rapport annuel 2020 sur la gestion et la performance*, des fiches de programme jointes au projet de budget 2022, ainsi que des principales évaluations et des autres rapports mentionnés dans la *figure 2.2*. Nous avons vérifié si ces informations étaient vraisemblables et les avons comparées à nos propres constatations, mais nous n'avons pas contrôlé leur fiabilité. Nous nous sommes également appuyés sur les *résultats* de nos propres travaux d'audit et d'analyse présentés dans un certain nombre de rapports récents auxquels il est fait référence dans le texte. La méthodologie utilisée pour l'élaboration du présent chapitre est définie plus précisément dans l'*annexe générale*.

**Figure 2.2 – Chronologie des principales évaluations et des autres rapports, et périodes couvertes**



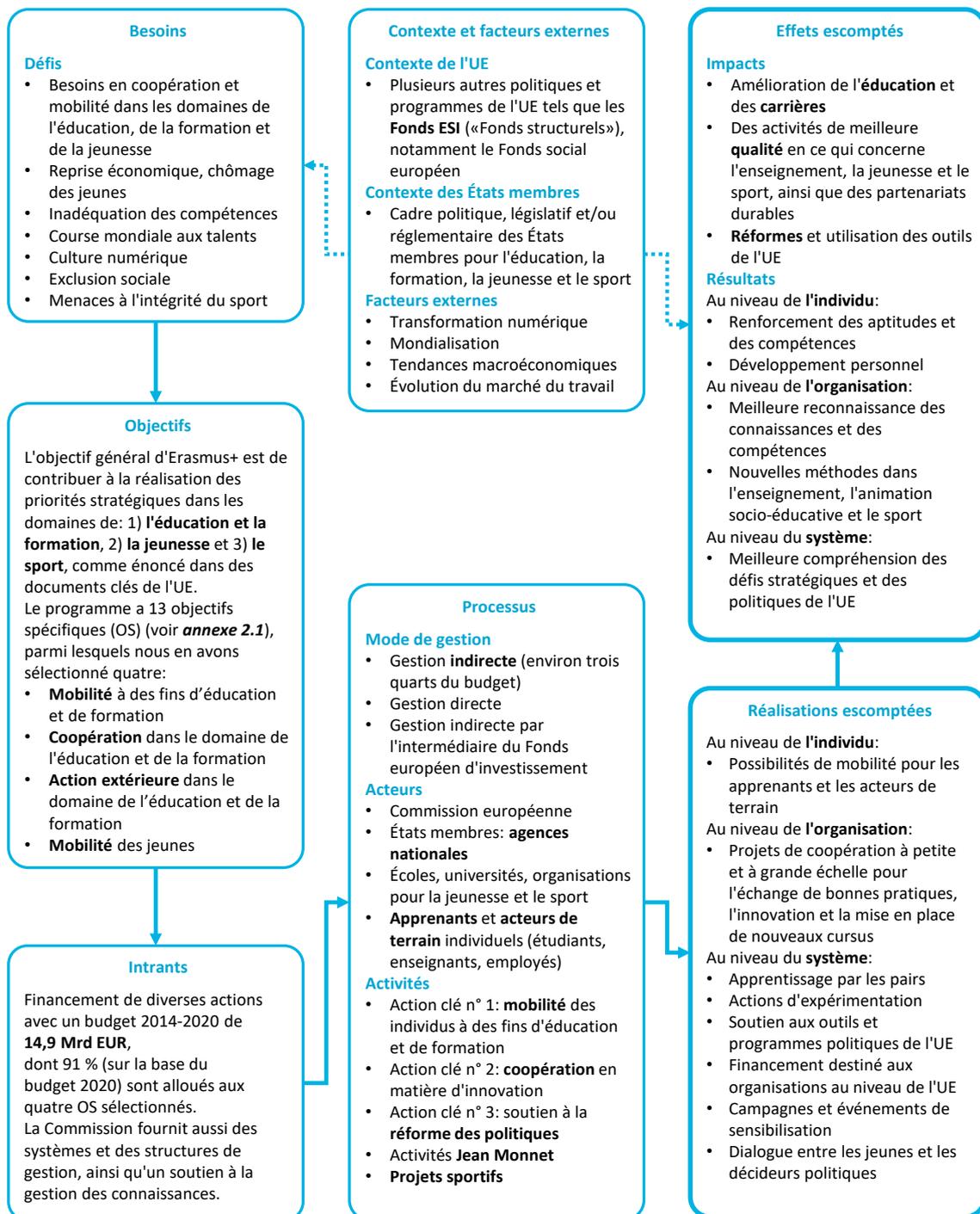
Source: Cour des comptes européenne.

**2.5.** La législation établissant les différents programmes de dépenses de l'UE définit un certain nombre d'objectifs, déclinés en objectifs généraux (plutôt vastes et de nature stratégique) et en objectifs spécifiques (normalement plus ciblés et de nature plutôt opérationnelle). Erasmus+ prévoit 14 objectifs (un général et 13 spécifiques), le présent chapitre couvrant l'objectif général ainsi que quatre des objectifs spécifiques (voir *annexe 2.1*)

## Finalité d'Erasmus+ et mode de fonctionnement visé

**2.6.** La *figure 2.3* situe Erasmus+ dans son contexte et donne une vue d'ensemble conceptuelle des besoins auquel il répond, de ses objectifs ainsi que des *réalisations* et des résultats escomptés.

**Figure 2.3 – Vue d'ensemble d'Erasmus+**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la *logique d'intervention* présentée dans le document SWD(2018) 40 final, ainsi que du règlement (UE) n° 1288/2013 et du document COM(2020) 300 final (fiches de programmes pour les dépenses opérationnelles).

**2.7.** Erasmus+ est le programme de l'UE pour 1) l'éducation et la formation, 2) la jeunesse et 3) le sport. Les États membres sont seuls compétents dans ces domaines, ce qui signifie qu'ils déterminent, par exemple, leur système éducatif ou leur politique sociale en faveur de la jeunesse. Cependant, l'UE peut mener des actions pour soutenir, coordonner ou compléter celles des États membres. Le programme Erasmus+ a vu le jour en 2014. Il succède à Erasmus, le programme de mobilité des étudiants lancé en 1987, ainsi qu'à six autres programmes concernant les domaines susmentionnés, notamment Leonardo da Vinci, Comenius et Jeunesse en action. Erasmus+ a mis à disposition quelque 14,9 milliards d'euros de financement sur une période de sept ans (de 2014 à 2020).

**2.8.** Dans la formulation de l'objectif général du programme, il est fait référence à une série d'objectifs et de stratégies de haut niveau à la mise en œuvre desquels Erasmus+ est censé contribuer. Les 13 objectifs spécifiques couvrent les trois domaines. La plupart des activités concernant l'éducation et la formation, ou encore la jeunesse, relèvent de l'une des actions clés suivantes: l'action clé n° 1 – *Mobilité des individus à des fins d'éducation et de formation*, l'action clé n° 2 – *Coopération en matière d'innovation et d'échanges de bonnes pratiques*, ou l'action clé n° 3 – *Soutien à la réforme des politiques*.

# Évaluation de la performance d'Erasmus+ sur la base des informations sur la performance publiées

## Observations générales

**2.9.** Nous donnons à la [figure 2.4](#) une vue d'ensemble de tous les indicateurs relatifs à Erasmus+ figurant dans la fiche de programme. La [figure 2.5](#) présente les indicateurs liés à l'objectif général. Nous fournissons des aperçus correspondant à chaque objectif spécifique aux [figures 2.6, 2.7, 2.8](#) et [2.9](#). Dans le [rapport 2019 sur la performance<sup>1</sup>](#), nous avons fait part de certaines réserves d'ordre général qui s'appliquent lors de l'interprétation de ces indicateurs. Ainsi, notre évaluation de la progression par rapport à la valeur cible d'un indicateur donné repose sur la probabilité que celle-ci soit atteinte. Cette évaluation ne tient pas compte de la mesure dans laquelle un indicateur donné est lié aux actions et objectifs d'Erasmus+, ni du caractère suffisamment ambitieux ou pas de sa valeur cible. Elle ne constitue donc qu'une première étape dans l'analyse de la performance du programme. Nous n'avons pas contrôlé la fiabilité des données sous-jacentes (nous avons en revanche examiné cette question dans le [rapport 2019 sur la performance<sup>2</sup>](#)).

---

<sup>1</sup> Rapport 2019 sur la performance du budget de l'UE, point 1.24.

<sup>2</sup> Rapport 2019 sur la performance du budget de l'UE, points 1.13 à 1.23.

**Figure 2.4 – Vue d'ensemble des indicateurs relatifs à Erasmus+ figurant dans la fiche de programme**

Objectif (*)	Total	Réalisation				Résultat				Impact			
		En tout				En tout				En tout			
OG n° 1	15	11	5	1	6					4	1	1	2
OS n° 1	3	2	1	1		1	1						
OS n° 2	2	1			1				1				
OS n° 3	2					2	2						
OS n° 4	3	3	2	1									
OS n° 5	2					2	1	1					
OS n° 6	1	1	1										
OS n° 7	3	1	1			2	2						
OS n° 8	1					1	1						
OS n° 9	1					1	1						
OS n° 10	1	1	1										
OS n° 11	1					1	1						
OS n° 12	1					1	1						
OS n° 13	2	1	1			1	1						
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>21</b>	<b>12</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

(\*) Voir l'annexe 2.1 pour une liste complète des objectifs.

#### LÉGENDE

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



 Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

**2.10.** L'objectif général d'Erasmus+ est de contribuer: «à la réalisation des objectifs de la *stratégie Europe 2020*, y compris le grand objectif dans le domaine de l'éducation; à la réalisation des objectifs du cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020»), y compris les critères correspondants; au développement durable des pays partenaires dans le domaine de l'enseignement supérieur; à la réalisation des objectifs généraux du cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (2010-2018); à la réalisation de l'objectif de développement de la dimension européenne dans le sport, en particulier dans les sports de masse, conformément au plan de travail de l'Union en faveur du sport; et à la promotion des valeurs européennes conformément à l'article 2 du traité sur l'Union européenne»<sup>3</sup>. La [figure 2.5](#) présente les indicateurs correspondants.

<sup>3</sup> Article 4 du [règlement \(UE\) n° 1288/2013](#).

Figure 2.5 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à l'objectif général

## Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	5		1	6
Non			1	1
Incertain	6		2	8
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>		<b>4</b>	<b>15</b>

## Informations détaillées sur une sélection d'indicateurs

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Personnel de l'enseignement supérieur bénéficiant d'une aide au titre du programme	Réalisation  123  
Personnel de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP) bénéficiant d'une aide au titre du programme	Réalisation  123  
Personnel de l'enseignement scolaire bénéficiant d'une aide au titre du programme	Réalisation  123  
Personnel de l'éducation et de la formation des adultes bénéficiant d'une aide au titre du programme	Réalisation  123  
Personnel dans le domaine de la jeunesse bénéficiant d'une aide au titre du programme	Réalisation  123  

## LÉGENDE

Nature de la valeur cible



La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

**2.11.** L'objectif général comprend sept indicateurs définis dans le règlement Erasmus+, mais certains d'entre eux mesurent plusieurs aspects. Il existe par conséquent un total de 15 indicateurs différents. L'indicateur mis en évidence dans la [figure 2.5](#), par exemple, enregistre le nombre de personnels bénéficiant d'une aide au titre du programme dans cinq catégories différentes. Il s'agit typiquement d'un indicateur de réalisation, même si la Commission le classe parmi les *indicateurs de résultat* dans la fiche de programme. Nous estimons que la valeur cible a été atteinte.

### Un programme très prisé qui profite surtout aux participants eux-mêmes

**2.12.** Erasmus+ est considéré par les parties prenantes et le public comme un programme utile qui atteint ses objectifs<sup>4</sup>. Toutefois, l'évaluation à mi-parcours de la Commission a révélé que certaines problématiques sociétales essentielles ne sont abordées que de manière marginale dans les projets examinés<sup>5</sup>. En général, les personnes qui participent aux actions d'Erasmus+ font état d'effets positifs sur leurs aptitudes et leurs compétences (apprenants) et sur leur développement personnel et professionnel (acteurs de terrain). Le programme a une incidence concrète sur les organisations dans la mesure où il permet de créer des réseaux internationaux plus forts et plus vastes, même si les changements fondamentaux sont moins manifestes au niveau des pratiques institutionnelles ou pédagogiques<sup>6</sup>.

**2.13.** Le nombre excessif de demandes de participation à Erasmus+ atteste de son attrait, le revers de la médaille étant que même des demandes de qualité sont rejetées en raison d'un budget disponible insuffisant<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission CULT – *Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, Parlement européen, p. 73.

<sup>5</sup> *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes – Final report: main evaluation report (Volume 1)*, p. 11.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 16.

Travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission CULT – *Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, Parlement européen, p. 9.

## L'ampleur et la portée d'Erasmus + créent de la valeur ajoutée

**2.14.** Erasmus+ rassemble 33 pays participant au programme, ainsi que des pays du monde entier qui sont éligibles en tant que pays partenaires. Le Royaume-Uni avait, jusque fin 2020, le statut de pays participant au programme (voir [encadré 2.1](#)). Ce niveau de coopération internationale confère à Erasmus+ une valeur ajoutée particulière, qui n'est égalée par aucun programme intervenant au niveau national dans des domaines similaires. Au-delà de sa portée géographique, l'ampleur, les processus et la coopération transnationale du programme génèrent encore une valeur supplémentaire<sup>8</sup>. Les contributions financières apportées par un certain nombre de pays tiers en échange d'une participation avancée au programme témoignent elles aussi de la valeur ajoutée de ce dernier (voir [encadré 2.2](#)), une valeur ajoutée globalement positive qui est encore corroborée par nos propres travaux d'audit<sup>9</sup> et par l'opinion des parties prenantes<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes – Final report: main evaluation report (Volume 1).*

<sup>9</sup> Rapport spécial n° 22/2018 intitulé «Mobilité dans le cadre d'Erasmus+: des millions de participants et une valeur ajoutée européenne pluridimensionnelle, mais une mesure de la performance perfectible».

<sup>10</sup> Travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission CULT – *Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, Parlement européen, p. 9.

## Encadré 2.1

### Erasmus+ et le «Brexite»

Le Royaume-Uni a cessé d'être un État membre de l'UE le 1<sup>er</sup> février 2020. Cependant, l'accord de retrait<sup>11</sup> conclu entre l'UE et le Royaume-Uni prévoyait une période de transition courant jusqu'au 31 décembre 2020. Le Royaume-Uni a donc conservé son statut de pays participant à Erasmus+ jusqu'à cette date, à compter de laquelle il est devenu un pays tiers non associé.

Le Royaume-Uni a joué un rôle important en tant que pays de destination dans le cadre de la mobilité relevant d'Erasmus+, les participants étant plus nombreux à y entrer qu'à en sortir. À titre d'exemple, les chiffres relatifs aux étudiants de l'enseignement supérieur ayant conclu un accord au titre de l'«année d'appel» 2018 font état de 18 099 périodes de mobilité allant du Royaume-Uni vers d'autres pays participants, contre 29 797 périodes de mobilité dans le sens inverse<sup>12</sup>.

**2.15.** Erasmus+ ayant été simplifié<sup>13</sup> par rapport aux programmes qui l'ont précédé<sup>14</sup>, son *efficience* s'en est trouvée améliorée, ce que les parties prenantes apprécient de manière générale. Ces dernières estiment néanmoins qu'il serait encore possible d'apporter des améliorations, par exemple en réduisant le nombre d'outils informatiques, en facilitant la compréhension du guide du programme Erasmus+<sup>15</sup> et en simplifiant la procédure de dépôt des candidatures<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

<sup>12</sup> Annexe statistique au rapport annuel Erasmus+ 2019 (en anglais), p. 38 et 39.

<sup>13</sup> *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes – Final report: main evaluation report (Volume 1)*, p. 12.

<sup>14</sup> Travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission CULT – *Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, Parlement européen, p. 10, 31 et 113.

<sup>15</sup> Travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission CULT – *Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, Parlement européen, p. 75.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 79.

## Encadré 2.2

### Notre analyse des contributions financières des pays tiers

Dans notre document d'analyse n° 03/2021<sup>17</sup>, nous nous sommes penchés sur les «contributions financières de pays tiers versées à l'UE et à des États membres». Nous avons examiné plusieurs types de contributions, notamment celles destinées à deux programmes: Horizon 2020 et Erasmus+.

Les contributions de pays tiers en faveur d'Erasmus+, qui ont atteint quelque 227,9 millions d'euros en 2020, sont au deuxième rang (après Horizon 2020) des contributions les plus élevées destinées à un programme unique. Dix pays tiers contribuent financièrement à Erasmus+:

- les pays de l'Espace économique européen non membres de l'UE, à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, ont contribué en 2020 à hauteur de 75,5 millions d'euros environ à Erasmus+, ce qui leur a conféré le statut de pays participant au programme;
- sept autres pays tiers ont contribué en 2020 à hauteur de 152,4 millions d'euros. La Macédoine du Nord, la Serbie et la Turquie ont le statut de pays participant au programme. L'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo\* et le Monténégro sont pays partenaires et peuvent prendre part à certaines activités d'Erasmus+.

Notre analyse a mis en évidence les principales difficultés liées à la gestion des contributions de pays tiers, et nombre d'entre elles s'appliquent également à Erasmus+:

- si les formules existantes de calcul des contributions continuent à s'appliquer, les pays tiers pourraient être invités à verser des contributions plus élevées à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'UE;
- les contributions en faveur d'Erasmus+ sont calculées à l'aide d'une formule utilisée par la Commission. Cependant, pour les pays candidats et *candidats potentiels* à l'adhésion, les montants ainsi calculés sont ajustés au cas par cas.

\* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

---

<sup>17</sup> Document d'analyse n° 03/2021.

## Un programme à la conception simplifiée, mais qui ne tient pas compte de certains aspects de l'égalité entre les hommes et les femmes

**2.16.** Combiner les programmes antérieurs en un programme unique a permis de renforcer les synergies entre les différentes activités sur la base d'objectifs cohérents, en évitant autant que possible les chevauchements. Cela a également permis de simplifier la conception du programme. Erasmus+ vient généralement compléter d'autres programmes de l'UE dans des domaines tels que la cohésion, la recherche et l'innovation ou encore la santé, bien que, selon l'évaluation à mi-parcours de la Commission, peu d'éléments attestent de l'existence de synergies manifestes avec ces programmes<sup>18</sup>.

**2.17.** Dans notre rapport spécial n° 10/2021<sup>19</sup>, nous avons analysé les actions de la Commission concernant l'*intégration* de la dimension de genre dans le budget de l'UE et avons évalué Erasmus+ de ce point de vue. Nous avons conclu que la Commission n'avait pas tenu compte de cette dimension dans tous les volets d'Erasmus+ et avons critiqué le caractère limité de l'analyse de genre figurant dans l'*analyse d'impact*<sup>20</sup>. Une étude de la Commission axée sur l'enseignement supérieur a révélé une disparité entre les sexes, les femmes étant plus nombreuses que les hommes à participer à Erasmus+, ce qui ne peut s'expliquer par des différences dans les taux de participation globaux à l'enseignement supérieur<sup>21</sup>. Nous avons également constaté que la fiche de programme concernant Erasmus+ ne fournissait pas d'estimation financière de la contribution de ce dernier à l'égalité entre les femmes et les hommes<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes – Final report: main evaluation report (Volume 1)*, p. 12.

<sup>19</sup> Rapport spécial n° 10/2021 intitulé «Intégration de la dimension de genre dans le budget de l'UE: il est temps de joindre l'acte à la parole».

<sup>20</sup> Ibidem, points 94 à 100.

<sup>21</sup> *Erasmus+ Higher Education Impact Study - Final Report*, Commission européenne, p. 42.

<sup>22</sup> Rapport spécial n° 10/2021, point 69.

## Mobilité à des fins d'éducation et de formation

**2.18.** La *figure 2.6* présente une vue d'ensemble des indicateurs figurant dans la fiche de programme qui sont liés à l'objectif spécifique n° 1: la mobilité à des fins d'éducation et de formation.

**Figure 2.6 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à la mobilité à des fins d'éducation et de formation**

### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	1	1		2
Non	1			1
Incertain				
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>1</b>		<b>3</b>

### Informations détaillées sur une sélection d'indicateurs

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Étudiants et personnes en formation participant au programme (enseignement supérieur) Réalisation	
Élèves, étudiants et personnes en formation participant au programme (enseignement et formation professionnels (EFP)) Réalisation	

#### LÉGENDE

##### Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

**2.19.** L'objectif spécifique n° 1, qui consiste à promouvoir la mobilité à des fins d'éducation et de formation, finance la mobilité des étudiants, des stagiaires et du personnel. Son enveloppe est de loin la plus importante, avec 1 630,7 millions d'euros inscrits au budget pour 2020, soit 54,1 % de la dotation totale du programme. Cet objectif couvrait également le *mécanisme de garantie de prêts aux étudiants en master d'Erasmus+*, qui visait à encourager les intermédiaires financiers (par exemple les banques ou les agences de prêts aux étudiants) à proposer des prêts garantis par l'UE aux étudiants souhaitant poursuivre des études de master à l'étranger.

**2.20.** La fiche de programme montre qu'Erasmus+ manque de peu la valeur cible fixée en matière de participation pour ce qui est des apprenants de l'enseignement supérieur, mais qu'il l'a atteinte pour les apprenants de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP) (voir [figure 2.6](#)). Cela s'explique par la situation liée à la pandémie de COVID-19. Nous contestons la classification de la Commission, qui fait de cet indicateur un indicateur de résultat dans la fiche de programme, et nous considérons qu'il mesure plutôt les réalisations.

### Un intérêt accru pour la mobilité

**2.21.** Même si le financement demeure le principal obstacle à la participation des individus à la mobilité, l'intérêt manifesté pour cette possibilité a augmenté tous les ans de 10 % depuis qu'Erasmus+ a été lancé en 2014, avec une majorité de participants issus de l'enseignement supérieur<sup>23</sup>. Les conséquences de la pandémie de COVID-19 et l'interdiction de voyager qui en a découlé ont eu une incidence sur la mobilité physique (voir [encadré 2.3](#)). Le recours au mécanisme de garantie de prêts aux étudiants en master n'a pas été à la hauteur des attentes<sup>24</sup>. L'objectif était de fournir, avant fin 2020, des prêts à hauteur de 3 milliards d'euros à 200 000 étudiants en master, mais à la fin de 2017, ils n'étaient que 358 à avoir reçu un prêt, et la Commission a donc décidé de réaffecter les fonds concernés<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission CULT – *Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, Parlement européen, p. 23.

<sup>24</sup> Rapport spécial n° 22/2018; document COM(2018) 050 final, Commission européenne, p. 4.

<sup>25</sup> Rapport spécial n° 22/2018, point 118.

### Encadré 2.3

#### Conséquences de la pandémie de COVID-19

L'épidémie de COVID-19 a commencé à causer des perturbations majeures en Europe dès mars 2020 et à influencer négativement sur de nombreuses activités d'Erasmus+, en particulier celles qui concernent la mobilité individuelle, dont le financement relève des objectifs spécifiques 1 et 7 et que nous avons sélectionnées aux fins de l'établissement du présent rapport. En raison des restrictions imposées en matière de déplacements, nombre d'activités de mobilité n'ont pas pu avoir lieu.

Une première analyse réalisée par la DG EAC en ce qui concerne le nombre d'activités de mobilité individuelle montre qu'en 2020, ce nombre a été inférieur de quelque 500 000 à la moyenne des années 2016-2019, soit une diminution d'environ 60 %.

Par ailleurs, les mesures de confinement ont empêché la poursuite de l'enseignement présentiel, des formations et des activités destinées aux jeunes, y compris les activités de mise en réseau et de socialisation qui apportent souvent une valeur ajoutée sur le plan de l'expérience vécue.

En ce qui concerne Erasmus+, la Commission européenne a pris différentes mesures en réponse à la crise de la COVID-19, par exemple en prolongeant les délais, ce qui a permis aux organisations de reporter les activités de mobilité, et en fournissant des orientations aux participants et aux bénéficiaires. En outre, deux appels extraordinaires ont été lancés pour soutenir la préparation à l'enseignement numérique et aux compétences créatives. Des enquêtes ont également été organisées pour recueillir les points de vue des participants et des établissements d'enseignement supérieur concernant l'impact de la COVID-19 sur leurs activités.

### La mobilité apporte une valeur ajoutée européenne pluridimensionnelle

**2.22.** Il a été amplement démontré que les participants aux projets de mobilité sont satisfaits du programme et que celui-ci leur permet d'améliorer leurs compétences<sup>26</sup>. Les étudiants de l'enseignement supérieur obtiennent tous une reconnaissance formelle de leur participation à la mobilité et, qui plus est, ils sont 80 % à obtenir la pleine reconnaissance académique des acquis d'apprentissage. Cela a été

<sup>26</sup> Travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission CULT – *Erasmus+: Towards a New Programme Generation*, Parlement européen, p. 23.

rendu possible grâce au système européen de transfert et d'accumulation de crédits (ECTS)<sup>27</sup>.

**2.23.** La pertinence du programme est manifeste et l'impact est positif pour les étudiants de l'enseignement supérieur, notamment ceux qui proviennent de pays d'Europe méridionale et de pays partenaires dans lesquels sévit le chômage de longue durée chez les jeunes<sup>28</sup>. La mobilité a une incidence importante à long terme sur l'avenir professionnel des bénéficiaires, dont elle renforce les compétences et l'employabilité, en particulier dans le secteur de l'EFP<sup>29</sup>, et elle permet à la plupart de ces étudiants de trouver un emploi. La mobilité a également un impact considérable sur les universités et leur personnel. Dans le cadre de précédents travaux, nous avons mis en évidence les nombreuses formes de valeur ajoutée qu'offre le programme (voir [encadré 2.4](#)).

#### Encadré 2.4

##### Erasmus+ apporte une valeur ajoutée supérieure à celle qui est prévue dans le règlement

Dans notre rapport spécial sur la mobilité dans le cadre d'Erasmus+<sup>30</sup>, nous avons relevé d'autres formes de valeur ajoutée européenne induites par la mobilité en sus de celle visée par le règlement correspondant, notamment:

- la mobilité et l'éducation à l'étranger **renforcent l'identité européenne des participants**, un résultat qui ne pourrait être obtenu si les pays agissaient isolément;
- un **système de chartes** qui s'apparente à un gage de qualité et qui renforce la réputation et l'attractivité des établissements;
- la mobilité a contribué à la création d'un **réseau de coopération et d'harmonisation** des programmes universitaires et des programmes de formation;

---

<sup>27</sup> *Erasmus+ Higher Education Impact Study - Final Report*, Commission européenne, p. 11.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 17.

<sup>29</sup> Rapport spécial n° 22/2018, point 22.

<sup>30</sup> Rapport spécial n° 22/2018.

- une **approche stratégique de la mobilité** qui contribue à garantir l'adhésion des responsables aux objectifs des projets ainsi que le maintien à plus long terme des liens et du savoir-faire;
- l'**effet de la mobilité des enseignants**, qui mettent en pratique dans leur établissement d'origine ce qu'ils ont appris pendant leur période de mobilité;
- la mobilité renforce le **multilinguisme**, ce qui est l'un des objectifs spécifiques du programme. Les compétences linguistiques favorisent la mobilité, l'employabilité et le développement personnel des citoyens européens;
- Erasmus+ contribue à la **mobilité transfrontalière et internationale**, un élément important de la stratégie en matière d'éducation dans la plupart des pays;
- en promouvant la mobilité à des fins d'éducation et de formation entre les pays participant au programme et les pays partenaires, Erasmus+ joue un rôle dans la diplomatie d'influence et fait **partie intégrante de la politique de développement et de voisinage de l'UE**;
- avec l'inclusion de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP), **Erasmus+ se trouve à la portée d'un plus grand nombre de catégories de citoyens**. Le programme vient compléter les fonds nationaux limités consacrés à la mobilité dans le cadre de l'EFP et, grâce à sa renommée et à sa réputation, contribue à **renforcer l'importance et le prestige de l'EFP**.

## Coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation

**2.24.** La *figure 2.7* présente une vue d'ensemble des indicateurs figurant dans la fiche de programme qui sont liés à l'objectif spécifique n° 2: la coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation.

**Figure 2.7 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à la coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation**

### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui				
Non				
Incertain ?	1	1		2
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>2</b>

### Informations détaillées sur les différents indicateurs

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Résultats obtenus sur Euroguidance Résultat	123 1 % (2016) Valeur intermédiaire 29 % (2017) ? ≈
Participants à des séminaires/ateliers d'Euroguidance Réalisation	123 30 % (2015) Valeur intermédiaire 10 % (2017) ? ≈

#### LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

**2.25.** L'objectif spécifique n° 2 en matière d'éducation et de formation est axé sur la coopération entre les organisations *bénéficiaires*, le but étant d'améliorer la qualité, de développer avec succès des approches innovantes en ce qui concerne l'éducation et la formation et de faire progresser l'internationalisation dans ce domaine. Il revêt une importance majeure sur le plan budgétaire, 782,4 millions d'euros lui étant alloués pour 2020, soit 26,0 % de l'enveloppe totale du programme. La quasi-totalité des projets financés au titre de cet objectif prennent la forme de partenariats entre des organisations telles que des établissements d'enseignement supérieur et/ou des entreprises d'au moins trois pays participant au programme.

**2.26.** Cet objectif spécifique s'accompagne de deux indicateurs liés à Euroguidance (voir [figure 2.7](#)), un réseau et un site web qui apportent un soutien aux professionnels dans les domaines de l'éducation et de l'emploi. En raison de données lacunaires ou inexistantes depuis 2016, il est impossible de déterminer si les valeurs cibles de ces indicateurs sont en voie d'être atteintes. Nous estimons que cet objectif spécifique aurait gagné à être assorti d'indicateurs permettant une meilleure mesure de sa réalisation.

### Les activités et leur incidence diffèrent selon les régions et les établissements

**2.27.** L'incidence des actions de coopération peut varier en fonction de la région d'Europe<sup>31</sup> concernée. L'étude a par ailleurs permis de mettre en évidence des facteurs tels qu'une forte concurrence en ce qui concerne les actions de coopération. Les pays et les établissements qui disposent d'une plus grande expérience ou de moyens plus nombreux sont avantagés et ont davantage de chances de devenir bénéficiaires. De plus, les grands établissements s'appuient sur les contacts existants<sup>32</sup>.

**2.28.** Les projets de coopération Erasmus+ contribuent au développement et au renforcement de la coopération entre organisations bénéficiaires. Dans le cas de projets de coopération dans l'enseignement supérieur, environ neuf établissements sur dix ont déclaré qu'Erasmus+ était très important pour eux, voire essentiel. Les raisons qui motivent l'internationalisation varient selon les établissements et les régions, et l'utilisation du programme dépend des objectifs stratégiques que les

---

<sup>31</sup> *Erasmus+ Higher Education Impact Study - Final Report*, Commission européenne, p. 7.

<sup>32</sup> *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes – Final report: main evaluation report (Volume 1)*, p. 135 et 164.

participants souhaitent atteindre, par exemple attirer du personnel de l'étranger ou associer les employeurs<sup>33</sup>.

## Une innovation limitée dans le cadre des partenariats stratégiques

**2.29.** Les actions financées par Erasmus+ pour renforcer la coopération doivent déboucher sur des pratiques innovantes au niveau organisationnel, local, régional, national ou européen<sup>34</sup>. Plus de 36 000 écoles ont participé à des partenariats stratégiques entre 2014 et 2020 dans le cadre du programme<sup>35</sup>. L'évaluation à mi-parcours a cependant révélé que le niveau d'innovation atteint par les partenariats stratégiques était relativement faible par rapport à celui des actions qui ont précédé<sup>36</sup>. Le niveau d'innovation des projets financés est souvent insuffisant pour produire un impact au-delà de l'organisation bénéficiaire<sup>37</sup>.

## Les formats virtuels permettent de réaliser des économies

**2.30.** Selon une étude du Parlement européen, les formats virtuels peuvent représenter un moyen efficace de faire face aux défis liés à la collaboration interculturelle et aux compétences transversales ou non techniques<sup>38</sup>. Le nombre croissant de ressources éducatives libres telles que les «cours en ligne ouverts à tous» facilite l'accès à l'internationalisation<sup>39</sup>. De surcroît, les possibilités offertes par les nouvelles technologies permettent notamment de réduire le temps de trajet et les coûts, mais aussi les émissions, ce qui est conforme aux objectifs du pacte vert<sup>40</sup>.

---

<sup>33</sup> *Erasmus+ Higher Education Impact Study - Final Report*, Commission européenne, p. 7.

<sup>34</sup> Action clé n° 2: Coopération entre organisations et institutions, Commission européenne.

<sup>35</sup> *Projet de budget général de l'Union européenne*, Commission européenne, p. 604.

<sup>36</sup> *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes – Final report: main evaluation report (Volume 1)*, p. 18.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 514.

<sup>38</sup> Travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission CULT – *Virtual formats versus physical mobility - Concomitant expertise for INI report*, Parlement européen, p. 4.

<sup>39</sup> *Erasmus+ Higher Education Impact Study - Final Report*, Commission européenne, p. 180.

<sup>40</sup> Travaux de recherche réalisés pour le compte de la commission CULT – *Virtual formats versus physical mobility - Concomitant expertise for INI report*, Parlement européen, p. 1.

## Action extérieure dans le domaine de l'éducation et de la formation

**2.31.** La *figure 2.8* présente une vue d'ensemble des indicateurs figurant dans la fiche de programme qui sont liés à l'objectif spécifique n° 4: l'*action extérieure* dans le domaine de l'éducation et de la formation.

### Figure 2.8 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à l'action extérieure dans le domaine de l'éducation et de la formation

#### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	2			2
Non	1			1
Incertain				
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>			<b>3</b>

#### Informations détaillées sur une sélection d'indicateurs

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Étudiants et personnels de l'enseignement supérieur provenant d'un pays partenaire Réalisation	100 % (2020)  Valeur intermédiaire 77 % (2019) 
Étudiants et personnels de l'enseignement supérieur se rendant dans un pays partenaire Réalisation	100 % (2020)  Valeur intermédiaire 100 % (2019) 

#### LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

**2.32.** L'objectif spécifique n° 4 est axé sur la dimension «internationale» de l'éducation et de la formation, c'est-à-dire sur des activités associant des pays partenaires. Les projets visent par exemple à renforcer les capacités de l'enseignement supérieur dans ces pays afin de moderniser et d'internationaliser les établissements et les systèmes, l'accent étant mis en particulier sur les pays partenaires voisins de l'UE. Ils promeuvent également la mobilité des étudiants et du personnel en provenance et à destination des pays partenaires. Du point de vue budgétaire, cet objectif spécifique arrive à la troisième place, avec une dotation de 233,8 millions d'euros pour 2020, soit 7,8 % du budget d'Erasmus+.

**2.33.** Les indicateurs de la *figure 2.8* montrent que cet objectif spécifique est en voie d'être atteint en ce qui concerne le nombre d'étudiants et de personnels en provenance et à destination de pays partenaires. Nous estimons que ces indicateurs mesurent les réalisations, et non pas les résultats comme le laisse entendre la fiche de programme.

### La diplomatie d'influence passe par une présence sur la scène mondiale

**2.34.** Avec l'inclusion d'un objectif spécifique qui s'adresse aux pays partenaires, Erasmus+ contribue à assurer la présence de l'UE dans le monde, notamment en facilitant la reconnaissance mutuelle des qualifications par l'UE et les pays partenaires<sup>41</sup>. Notre rapport spécial sur la mobilité dans le cadre d'Erasmus+<sup>42</sup> a également mis en évidence la diplomatie d'influence exercée grâce au programme (voir *encadré 2.4*).

### Mobilité des jeunes

**2.35.** La *figure 2.9* présente une vue d'ensemble des indicateurs figurant dans la fiche de programme qui sont liés à l'objectif spécifique n° 7: la mobilité des jeunes.

---

<sup>41</sup> Document COM(2018) 050 final, Commission européenne, p. 3.

<sup>42</sup> Rapport spécial n° 22/2018, point 46.

Figure 2.9 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à la mobilité des jeunes

## Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	1	2		3
Non				
Incertain				
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>2</b>		<b>3</b>

## Informations détaillées sur une sélection d'indicateurs

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Participants déclarant avoir amélioré leurs compétences clés Résultat	 100 % (2020) Valeur intermédiaire 40 % (2016) 2012 2020 ≈
Jeunes participant à des actions de mobilité bénéficiant d'une aide au titre du programme Réalisation	 100 % (2020) Valeur intermédiaire 80 % (2019) 2012 2020 ≈

## LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

**2.36.** L'objectif spécifique n° 7 est axé sur la mobilité des jeunes et des animateurs socio-éducatifs. Les projets financés au titre de cet objectif visent à permettre aux organisations de mettre en place des échanges de jeunes dans le cadre desquels des groupes de jeunes partent jusqu'à 21 jours à l'étranger pour y interagir avec des jeunes d'un ou de plusieurs autres pays. Ces échanges relèvent de l'éducation informelle et ont pour but de renforcer les compétences des participants et de promouvoir des valeurs telles que l'inclusion, la solidarité et l'amitié. Cet objectif fait pendant, dans le domaine de la jeunesse, à l'objectif spécifique n° 1 dans celui de l'éducation et de la

formation. Il existe cependant une différence au niveau budgétaire, l'objectif spécifique n° 7 ayant une dotation d'à peine 91,8 millions d'euros pour 2020, soit 3 % de l'enveloppe totale du programme.

**2.37.** Le premier indicateur présenté dans la *figure 2.9* concerne l'amélioration des compétences clés telle que déclarée par les participants, et la valeur cible est en voie d'être atteinte. Nous estimons qu'il s'agit là d'un indicateur de résultat, alors que la Commission le considère comme un indicateur d'impact. Le second indicateur sélectionné mesure le nombre de jeunes participant à des actions de mobilité bénéficiant d'une aide, et sa valeur cible est elle aussi en voie d'être atteinte. Contrairement à la Commission, qui le considère comme un indicateur de résultat, nous estimons qu'il mesure les réalisations. Nous avons évalué cet indicateur en examinant sa performance cumulée au cours de la période 2014-2020, et pas uniquement celle de 2020, la seule année prise en considération dans la fiche de programme.

### **Des effets positifs sur les participants et une amélioration de la cohérence interne**

**2.38.** Il ressort de l'évaluation à mi-parcours de la Commission que le soutien d'Erasmus+ dans le domaine de la jeunesse est efficace<sup>43</sup>. Dans la plupart des cas, des retombées positives ont été constatées pour les participants, par exemple un effet notable sur les compétences en langues étrangères, une amélioration des compétences clés et une influence modérée sur le maintien dans l'éducation et la formation. L'effet sur l'employabilité dans le secteur de la jeunesse n'était pas clair<sup>44</sup>, même si, lors des enquêtes, 69 % des participants ont déclaré que leur employabilité s'était améliorée à la suite de leur expérience de mobilité.

---

<sup>43</sup> *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes – Final report: main evaluation report (Volume 1)*, p. 339.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 340.

**2.39.** En raison notamment de la pénurie de programmes de financement nationaux dans le domaine de la jeunesse, la valeur ajoutée du programme y est élevée<sup>45</sup>. L'intégration du domaine de la jeunesse dans Erasmus+ a renforcé la cohérence interne. En d'autres termes, les activités pour la jeunesse sont davantage intégrées et complémentaires par rapport aux deux autres domaines du programme. Toutefois, ainsi qu'elles l'ont déclaré à diverses agences nationales, les parties prenantes dans ce domaine estiment que cette intégration a limité l'alignement du programme sur la pratique de l'animation socio-éducative par rapport au programme pour la jeunesse qui a précédé<sup>46</sup>. L'utilisation du label «Erasmus» a également accru la visibilité<sup>47</sup>.

### **Des projets en forte concurrence avec un budget limité**

**2.40.** Les financements alloués au domaine de la jeunesse sont nettement inférieurs à ceux dont bénéficient l'éducation et la formation, et en particulier l'enseignement supérieur. La concurrence entre projets est relativement élevée<sup>48</sup>, et le programme est perçu comme étant mieux adapté aux grandes organisations actives dans le domaine de l'animation socio-éducative, susceptibles de disposer des connaissances et des ressources nécessaires pour que leur candidature soit retenue<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Ibidem, p. 481.

<sup>46</sup> Ibidem, p. 159.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 39.

<sup>48</sup> *Combined evaluation of Erasmus+ and predecessor programmes – Final report: main evaluation report (Volume 1)*, p. 137.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 95.

## Conclusions

**2.41.** De manière générale, Erasmus+ se caractérise par une haute valeur ajoutée européenne (voir point [2.14](#)). La simplification dont le programme a fait l'objet au moment où il a été mis en place est appréciée, mais des améliorations sont encore possibles (voir point [2.15](#)). Erasmus+ rassemble tous les programmes qui l'ont précédé dans un même cadre, ce qui simplifie sa conception et lui assure une plus grande cohérence (voir point [2.16](#)). La prise en considération de l'égalité entre les femmes et les hommes est encore susceptible d'amélioration, que ce soit au niveau de la programmation ou à celui de la communication d'informations (voir point [2.17](#)). Erasmus+ est apprécié aussi bien par le public que par les parties prenantes (voir point [2.12](#)). Le nombre excessif de demandes de participation au programme témoigne de sa popularité, le revers de la médaille étant que les propositions ne peuvent pas toutes être financées (voir point [2.13](#)).

**2.42.** Erasmus+ a 13 objectifs spécifiques. Nous en avons examiné quatre, en l'occurrence ceux qui bénéficient des financements les plus importants:

- la mobilité à des fins d'éducation et de formation, qui relève de l'objectif spécifique n° 1, se voit allouer la plupart des fonds (voir point [2.19](#)) et le nombre de ses participants a augmenté (voir point [2.21](#)). Toutefois, les restrictions en matière de déplacements et d'enseignement présentiel imposées en réponse à la pandémie de COVID-19 se sont traduites par une forte baisse des activités de mobilité en 2020 (voir [encadré 2.3](#)). La mobilité encouragée par le programme apporte de nombreuses formes de valeur ajoutée au-delà de ce que prévoit le règlement Erasmus+ (voir point [2.23](#) et [encadré 2.4](#));
- l'objectif spécifique n° 2 soutient les actions de coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation. Il revêt une grande importance pour les organisations bénéficiaires, et l'obtention d'un financement est donc soumise à une forte concurrence (voir points [2.27](#) et [2.28](#)). Ces actions visent à promouvoir les pratiques innovantes (voir point [2.30](#)), mais elles produisent rarement des effets novateurs allant au-delà des organisations bénéficiaires (voir point [2.29](#));
- l'objectif spécifique n° 4 est axé sur l'action extérieure dans le domaine de l'éducation et de la formation. Erasmus+ contribue à assurer la présence de l'UE dans le monde et permet d'exercer une diplomatie d'influence (voir point [2.34](#));
- la mobilité des jeunes est couverte par l'objectif spécifique n° 7. Les actions menées dans ce domaine ont des effets largement positifs sur les participants (voir point [2.38](#)) et une valeur ajoutée élevée (voir point [2.39](#)).

# Annexe

## Annexe 2.1 – Objectifs d'Erasmus+

Objectif général			
Objectif	Intitulé complet	Intitulé court (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
Objectif général n° 1	<p>Le programme contribue [1] à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020, y compris le grand objectif dans le domaine de l'éducation; [2] à la réalisation des objectifs du cadre stratégique pour la coopération européenne dans le domaine de l'éducation et de la formation («Éducation et formation 2020»), y compris les critères correspondants; [3] au développement durable des pays partenaires dans le domaine de l'enseignement supérieur; [4] à la réalisation des objectifs généraux du cadre renouvelé pour la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse (2010-2018); [5] à la réalisation de l'objectif de développement de la dimension européenne dans le sport, en particulier dans les sports de masse, conformément au plan de travail de l'Union en faveur du sport; et [6] à la promotion des valeurs européennes conformément à l'article 2 du traité sur l'Union européenne.</p> <p>(Numérotation de la Cour des comptes européenne)</p>	<p>Contribuer aux objectifs de l'UE dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la jeunesse et du sport (OG n° 1)</p>	Oui

Objectifs spécifiques			
Objectif	Intitulé complet	Intitulé court (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
<i>Domaine: éducation et formation</i>			
Objectif spécifique n° 1	améliorer le niveau des compétences et des aptitudes clés en tenant tout particulièrement compte de leur pertinence pour le marché du travail et de leur contribution à la cohésion sociale, notamment en accroissant les possibilités de mobilité à des fins d'éducation et de formation et par une coopération renforcée entre le monde de l'éducation et de la formation et le monde du travail	Mobilité à des fins d'éducation et de formation (OS n° 1)	Oui
Objectif spécifique n° 2	favoriser l'amélioration de la qualité, l'innovation, l'excellence et l'internationalisation au niveau des établissements d'enseignement et de formation, notamment en renforçant la coopération transnationale entre les organismes d'éducation et de formation et d'autres parties prenantes	Coopération dans le domaine de l'éducation et de la formation (OS n° 2)	Oui
Objectif spécifique n° 3	promouvoir l'émergence et sensibiliser à l'existence d'un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie conçu pour compléter les réformes des politiques au niveau national et soutenir la modernisation des systèmes d'éducation et de formation, notamment grâce à une coopération politique renforcée, à une meilleure utilisation des outils de transparence et de reconnaissance de l'Union et à la diffusion des bonnes pratiques	Réformes des politiques en matière d'éducation et de formation (OS n° 3)	Non

Objectifs spécifiques			
Objectif	Intitulé complet	Intitulé court (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
Objectif spécifique n° 4	renforcer la dimension internationale de l'éducation et de la formation, notamment par la coopération entre les établissements de l'Union et des pays partenaires dans le domaine de l'EFP et dans l'enseignement supérieur, en renforçant l'attractivité des établissements européens d'enseignement supérieur et en soutenant l'action extérieure de l'Union, y compris ses objectifs en matière de développement, à travers la promotion de la mobilité et de la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur de l'Union et ceux des pays partenaires et le renforcement ciblé des capacités dans les pays partenaires	Action extérieure dans le domaine de l'éducation et de la formation (OS n° 4)	Oui
Objectif spécifique n° 5	améliorer l'enseignement et l'apprentissage des langues et promouvoir la vaste diversité linguistique de l'Union ainsi que la sensibilisation à la dimension interculturelle	Enseignement et apprentissage des langues, et sensibilisation à la dimension interculturelle (OS n° 5)	Non
Objectif spécifique n° 6	promouvoir dans le monde entier l'excellence des activités d'enseignement et de recherche en matière d'intégration européenne à travers les activités Jean Monnet	Activités Jean Monnet (OS n° 6)	Non

Objectifs spécifiques			
Objectif	Intitulé complet	Intitulé court (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
<i>Domaine: jeunesse</i>			
Objectif spécifique n° 7	améliorer le niveau des compétences et des aptitudes clés des jeunes, y compris des jeunes moins favorisés, et favoriser la participation à la vie démocratique en Europe et au marché du travail, la citoyenneté active, le dialogue interculturel, l'intégration sociale et la solidarité, notamment en accroissant les possibilités de mobilité à des fins d'éducation et de formation pour les jeunes, les personnes actives dans le domaine de l'animation socio-éducative ou dans les organisations de jeunesse ainsi que les animateurs de jeunesse, et en renforçant les liens entre le domaine de la jeunesse et le marché du travail	Mobilité des jeunes (OS n° 7)	Oui
Objectif spécifique n° 8	favoriser l'amélioration de la qualité de l'animation socio-éducative, notamment en renforçant la coopération entre les organisations de jeunesse et/ou d'autres parties prenantes	Coopération dans le domaine de la jeunesse (OS n° 8)	Non
Objectif spécifique n° 9	compléter les réformes politiques aux niveaux local, régional et national et favoriser le développement d'une politique de la jeunesse fondée sur des connaissances et des éléments probants, ainsi que la reconnaissance de l'éducation non formelle et informelle, notamment en renforçant la coopération politique, en utilisant mieux les outils de transparence et de reconnaissance de l'Union et en diffusant les bonnes pratiques	Réforme des politiques consacrées à la jeunesse (OS n° 9)	Non

Objectifs spécifiques			
Objectif	Intitulé complet	Intitulé court (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
Objectif spécifique n° 10	renforcer la dimension internationale des activités dans le domaine de la jeunesse ainsi que le rôle des animateurs socio-éducatifs et des organisations de jeunesse en tant que structures de soutien des jeunes, en complémentarité avec l'action extérieure de l'Union, notamment par la promotion de la mobilité et de la coopération entre l'Union, les parties prenantes dans les pays partenaires et les organisations internationales, ainsi que par le renforcement ciblé des capacités dans les pays partenaires	Action extérieure pour la jeunesse (OS n° 10)	Non
<i>Domaine: sport</i>			
Objectif spécifique n° 11	lutter contre les menaces transfrontalières qui touchent l'intégrité du sport, comme le dopage, les matchs truqués et la violence, ainsi que toutes les formes d'intolérance et de discriminations	Intégrité du sport (OS n° 11)	Non
Objectif spécifique n° 12	promouvoir et soutenir la bonne gouvernance dans le sport et les doubles carrières des athlètes	Bonne gouvernance dans le sport et doubles carrières (OS n° 12)	Non
Objectif spécifique n° 13	promouvoir les activités de volontariat dans le sport, ainsi que l'inclusion sociale, l'égalité des chances et la conscience de l'importance de l'activité physique bienfaisante pour la santé grâce à une plus grande participation sportive et à l'égal accès au sport pour tous	Inclusion et égalité des chances grâce au sport (OS n° 13)	Non

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

## **Chapitre 3**

**Cohésion économique, sociale et territoriale**

# Table des matières

	Points
<b>Introduction</b>	3.1. - 3.10.
<b>Brève description de la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»</b>	3.1. - 3.4.
<b>Étendue et approche</b>	3.5. - 3.7.
<b>Finalité du FSE et mode de fonctionnement visé</b>	3.8. - 3.10.
<b>Évaluation de la performance du FSE sur la base des informations sur la performance publiées</b>	3.11. - 3.68.
<b>Observations générales sur le cadre de performance du FSE</b>	3.11. - 3.24.
Le cadre de performance est bien conçu	3.12. - 3.15.
La Commission établit un «taux de réalisation» pour les indicateurs assortis de valeurs cibles	3.16.
Le cadre de performance n'est pas suffisamment axé sur les résultats	3.17. - 3.20.
Les évaluations couvrent la plupart des domaines du FSE, mais des efforts méthodologiques supplémentaires sont nécessaires pour apprécier l'incidence des politiques	3.21. - 3.24.
<b>Observations générales sur la performance du FSE</b>	3.25. - 3.33.
Les indicateurs montrent que les États membres progressent de manière satisfaisante dans la réalisation des valeurs cibles	3.26.
La Commission a libéré 85 % de la réserve de performance pour les programmes relevant du FSE	3.27. - 3.29.
La proposition relative au FSE+ pour la période 2021-2027 vise davantage de simplification et de synergies	3.30. - 3.33.
<b>Emploi, mobilité de la main-d'œuvre et jeunes NEET</b>	3.34. - 3.50.
La mise en œuvre est plus lente que prévu, avec des différences notables entre États membres	3.38. - 3.41.
Les taux d'emploi ont augmenté mais restent en deçà de l'objectif de la stratégie Europe 2020, principalement en raison de la pandémie de COVID-19	3.42. - 3.46.
Le taux de NEET a diminué, mais la participation aux opérations financées par l'IEJ est plus forte parmi les personnes plus proches du marché du travail	3.47. - 3.48.

Deux défis émergents: l'additionnalité et l'accent sur la mobilité de la main-d'œuvre	3.49. - 3.50.
<b>Pauvreté et inclusion sociale</b>	3.51. - 3.59.
Il est peu probable que l'objectif de réduction de la pauvreté fixé dans la stratégie Europe 2020 soit atteint	3.53. - 3.54.
En raison de l'insuffisance des données de suivi disponibles, l'incidence des politiques pour des groupes cibles spécifiques ne peut être évaluée correctement	3.55. - 3.56.
Bien que les mesures d'inclusion sociale du FSE soient alignées sur le cadre d'action, la complémentarité des fonds, le ciblage et la durabilité restent problématiques	3.57. - 3.59.
<b>Éducation et formation</b>	3.60. - 3.68.
La réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020 progresse bien dans l'ensemble, mais se révèle contrastée selon les États membres	3.62. - 3.63.
Bien que le suivi soit meilleur, l'insuffisance des données complique toujours l'évaluation des réalisations	3.64. - 3.65.
Les PO sont alignés sur les objectifs de l'UE en matière d'éducation	3.66. - 3.68.
<b>Conclusions</b>	3.69. - 3.75.
<b>Annexe</b>	
<b>Annexe 3.1 – Objectifs du FSE (IEJ comprise)</b>	

# Introduction

## Brève description de la sous-rubrique «Cohésion économique, sociale et territoriale»

**3.1.** La politique de cohésion de l'UE vise à renforcer la cohésion économique et sociale en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des différentes régions<sup>1</sup>. Elle s'articule autour de quatre principaux programmes de dépenses, qui relèvent tous de la sous-rubrique 1b du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020:

- o le Fonds européen de développement régional (FEDER) renforce la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE en corrigeant les déséquilibres entre ses régions au moyen d'investissements dans des domaines prioritaires<sup>2</sup>;
- o le Fonds de cohésion (FC) réduit le retard économique et social et stabilise l'économie des États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE<sup>3</sup>;
- o le Fonds social européen (FSE) promeut l'emploi et l'inclusion sociale, en soutenant l'intégration des personnes défavorisées dans la société et en leur offrant des perspectives d'avenir plus équitables<sup>4</sup>;
- o le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) soutient les actions des États membres visant à fournir une aide alimentaire et une assistance matérielle de base à ceux qui en ont le plus besoin dans la communauté<sup>5</sup>.

**3.2.** Le total des dépenses prévues au titre de cette sous-rubrique pour le CFP 2014-2020 s'élève à 371 milliards d'euros, dont 194,8 milliards avaient été versés à la fin de 2020 (voir *figure 3.1*).

---

<sup>1</sup> Article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>2</sup> Règlement (UE) n° 1301/2013.

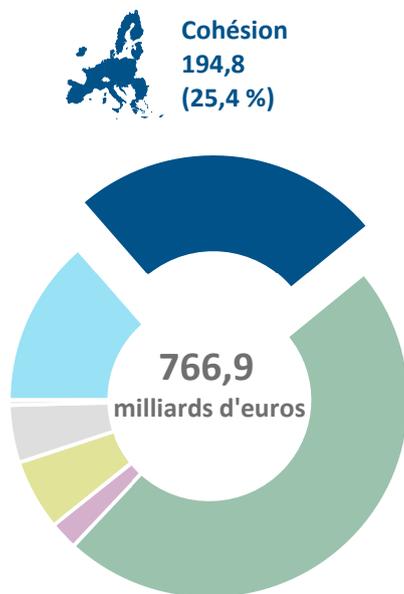
<sup>3</sup> Règlement (UE) n° 1300/2013.

<sup>4</sup> Règlement (UE) n° 1304/2013.

<sup>5</sup> Règlement (UE) n° 223/2014.

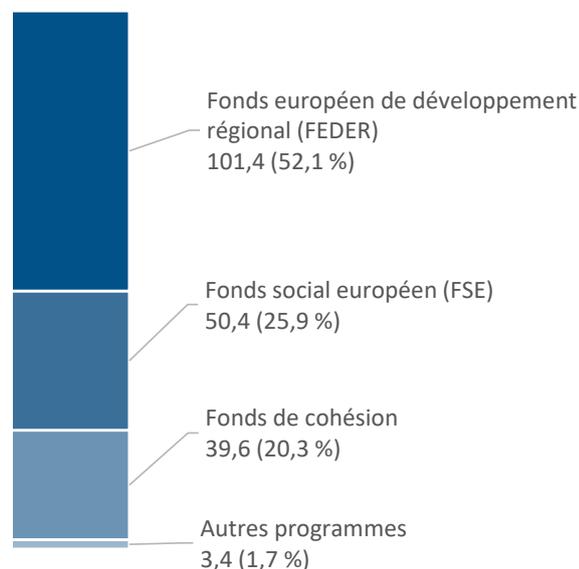
### Figure 3.1 – Cohésion économique, sociale et territoriale: paiements effectués en 2014-2020 sur les engagements de la période

i) en proportion des paiements pour l'ensemble des rubriques du CFP



ii) ventilés par programme

(milliards d'euros)



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

**3.3.** La politique de cohésion est mise en œuvre par les autorités de gestion des États membres par l'intermédiaire d'environ 390 programmes opérationnels (PO), la Commission assurant quant à elle un rôle de conseil et de surveillance.

**3.4.** De très nombreux facteurs externes influent lourdement sur la réalisation des objectifs de la politique de cohésion. Du fait de la nature même de cette politique, un certain temps s'écoule inévitablement entre la programmation, la sélection des opérations, leur mise en œuvre et la concrétisation des résultats voire des réalisations (voir aussi [figure 3.3](#)).

## Étendue et approche

**3.5.** Cette année, nous avons choisi d'analyser la performance du FSE, qui représente 25,9 % de l'ensemble des paiements au titre de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 effectués à la fin de 2020<sup>6</sup> (voir [figure 3.1](#)). Notre objectif était de déterminer la quantité d'informations sur la performance pertinentes et disponibles et, sur la base de ces informations, d'évaluer la performance des programmes de dépenses de l'UE. Dans le [rapport 2019 sur la performance](#), nous avons couvert le FEDER et le FC, qui représentaient 72,4 % du total des paiements à la fin de 2019.

**3.6.** Nous avons élaboré ce chapitre en nous servant des informations de la Commission sur la performance, en l'occurrence essentiellement du rapport annuel 2020 sur la gestion et la performance, des fiches de programme jointes au projet de budget 2022, ainsi que des principales évaluations de la Commission et du septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale. La [figure 3.2](#) présente les évaluations et les autres rapports de la Commission que nous avons examinés. Nous avons vérifié si ces informations étaient vraisemblables et les avons comparées à nos propres constatations, mais nous n'avons pas contrôlé leur fiabilité. Nous nous sommes également appuyés sur des audits que nous avons réalisés récemment, ainsi que sur d'autres rapports et études. La méthodologie utilisée est exposée plus en détail dans l'[annexe générale](#).

**3.7.** Pour le CFP 2014-2020, la Commission a mis en évidence dans sa fiche de programme consacrée au FSE cinq objectifs spécifiques (OS) (voir [annexe 3.1](#)). Notre évaluation des OS est divisée en trois sections:

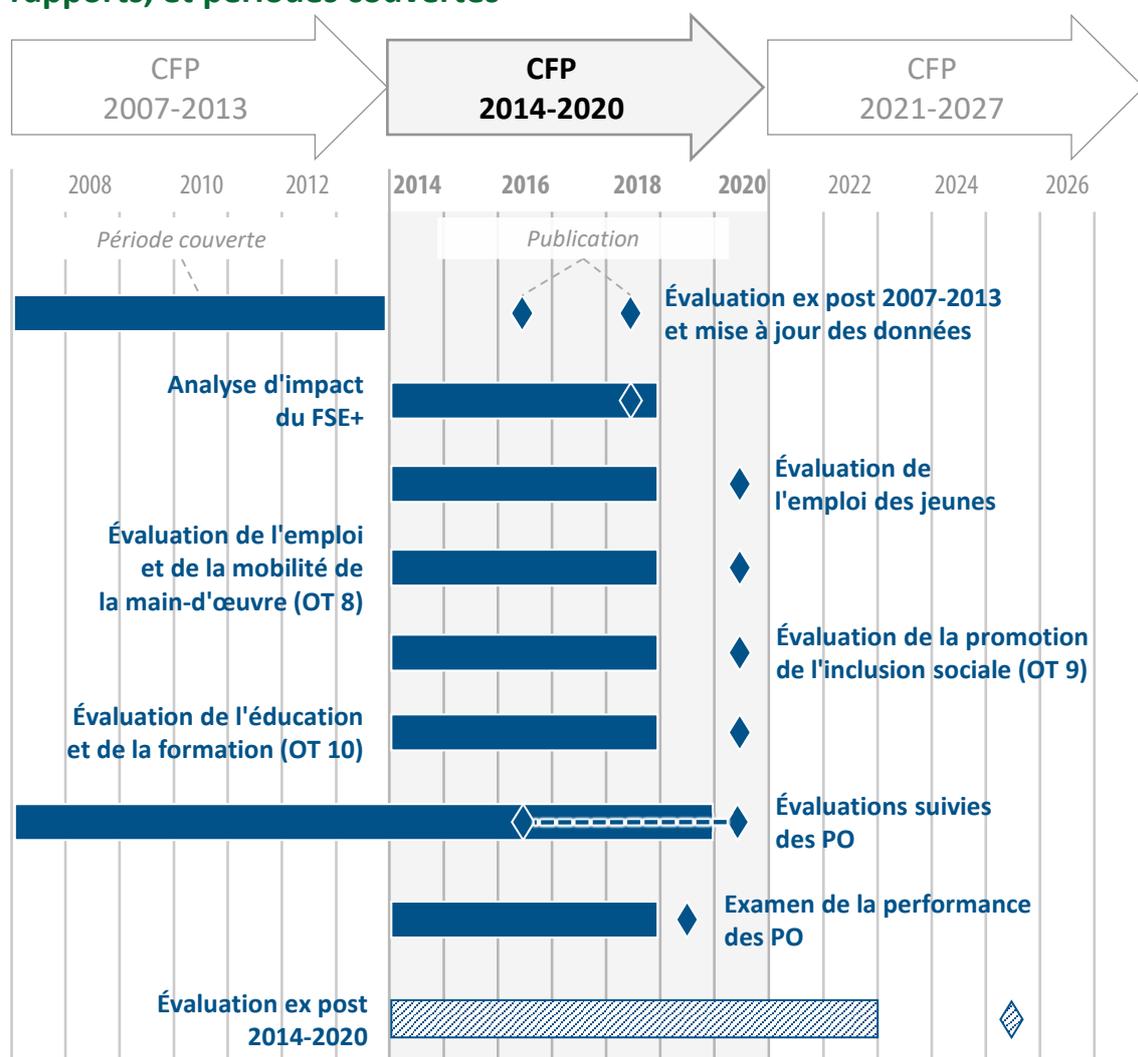
- emploi durable et de qualité et mobilité de la main-d'œuvre (OS n<sup>os</sup> 1 et 5, correspondant à l'objectif thématique (OT) 8);
- inclusion sociale et lutte contre la pauvreté et la discrimination (OS n° 2, correspondant à l'OT 9);
- éducation, formation et formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie (OS n° 3, correspondant à l'OT 10).

---

<sup>6</sup> COM(2021) 301 final, Rapport annuel 2020 sur la gestion et la performance.

Dans la première section, nous avons examiné la performance des opérations visant à répondre aux besoins des jeunes ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (les «jeunes NEET»). L'objectif thématique de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) est de réduire le nombre de jeunes NEET. Les opérations qui visent à répondre aux besoins des jeunes en matière d'emploi sont financées à la fois par le FSE et l'IEJ. L'UE a lancé cette initiative en 2013 pour soutenir les jeunes vivant dans les régions où le taux de chômage dans cette catégorie de population était supérieur à 25 %. Notre évaluation ne porte pas sur l'OS n° 4 «Renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées».

**Figure 3.2 – Chronologie des principales évaluations et des autres rapports, et périodes couvertes**



Source: Cour des comptes européenne.

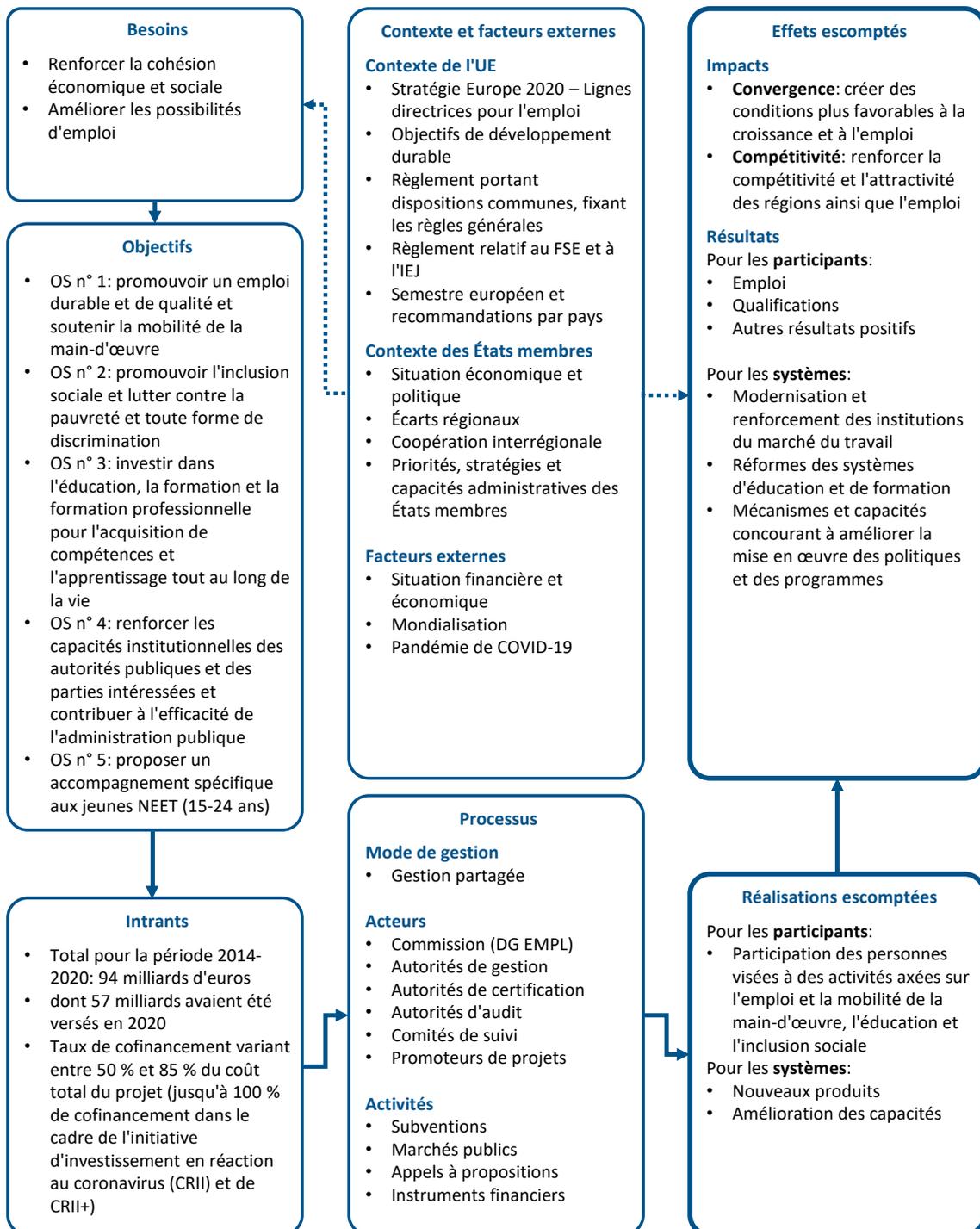
## Finalité du FSE et mode de fonctionnement visé

**3.8.** La *figure 3.3* donne une vue d'ensemble du cadre logique d'intervention du FSE; elle explique en quoi les cinq OS correspondent aux besoins et expose les réalisations et les effets attendus des mesures du Fonds.

**3.9.** La responsabilité de la gestion du FSE est partagée entre la Commission et les États membres. Les priorités d'investissement sont définies par le règlement FSE et sélectionnées par les États membres dans le cadre de PO convenus avec la Commission. La mise en œuvre relève de la responsabilité des administrations nationales et régionales, qui sélectionnent les opérations à financer. Dans la plupart des cas, les activités financées par l'UE dans le cadre des PO bénéficient en sus d'un financement national public ou privé.

**3.10.** Comme pour d'autres programmes, la Commission surveille la mise en œuvre et la performance du FSE et de l'IEJ au moyen d'un ensemble d'indicateurs et d'un certain nombre d'évaluations spécifiques qui ponctuent toute la période couverte par le CFP.

Figure 3.3 – Vue d'ensemble du FSE



Source: Cour des comptes européenne; Commission européenne, Rapport annuel 2020 sur la gestion et la performance et évaluation ex post des programmes relevant du FSE pour la période 2007-2013.

# Évaluation de la performance du FSE sur la base des informations sur la performance publiées

## Observations générales sur le cadre de performance du FSE

**3.11.** Le Parlement européen<sup>7</sup>, la Commission<sup>8</sup> et le Comité économique et social européen<sup>9</sup> insistent sur la valeur ajoutée de la politique de cohésion qui se traduit par une meilleure mobilisation et coordination des organisations nationales et régionales, ainsi que par l'incitation qui leur est adressée à œuvrer pour atteindre les priorités de l'UE.

### Le cadre de performance est bien conçu

**3.12.** Les cadres de performance des PO relevant du FSE et de l'IEJ comprennent des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles pour chaque axe prioritaire<sup>10</sup>. En vertu des règles, trois types d'indicateurs doivent être utilisés pour le suivi de ces PO<sup>11</sup>: a) des indicateurs financiers relatifs aux dépenses allouées, b) des indicateurs de réalisation relatifs aux opérations soutenues et c) le cas échéant, des indicateurs de résultat relatifs à l'OS correspondant aux priorités concernées qui soient étroitement

---

<sup>7</sup> Éléments fondamentaux d'une politique de cohésion de l'Union pour l'après-2020 – Résolution du Parlement européen du 13 juin 2017 sur les éléments fondamentaux d'une politique de cohésion de l'Union pour l'après-2020, Parlement européen, 2017.

<sup>8</sup> COM(2018) 321 final, Un budget moderne pour une Union qui protège, qui donne les moyens d'agir et qui défend – Cadre financier pluriannuel 2021-2027.

<sup>9</sup> Efficacité de l'intervention du Fonds social européen (FSE) et du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale menée par les organisations de la société civile au titre de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020, Comité économique et social européen, 2017.

<sup>10</sup> *Guidance for Member States on performance framework, review and reserve*, Commission européenne, 2018.

<sup>11</sup> Règlement (UE) n° 1303/2013.

liés aux interventions bénéficiant d'un soutien. L'utilisation de ces indicateurs de résultat est facultative<sup>12</sup>.

**3.13.** Les indicateurs peuvent être soit communs à tous les programmes relevant du FSE et de l'IEJ dans l'ensemble de l'UE, soit spécifiques à chaque programme. Le nombre d'indicateurs communs établis pour le FSE est de 32 (23 indicateurs de réalisation/neuf indicateurs de résultat); il est de 12 pour l'IEJ (neuf indicateurs de résultat immédiat/trois indicateurs de résultat à plus long terme). Pour chaque PO relevant du FSE et de l'IEJ, les États membres sélectionnent et communiquent à la Commission les indicateurs communs y afférents et définissent des indicateurs spécifiques aux différents programmes. Globalement, 28 % des indicateurs de résultat et 32 % des indicateurs de réalisation utilisés par les États membres pour le FSE étaient des indicateurs communs<sup>13</sup>.

**3.14.** La Commission rend compte chaque année au Parlement européen et au Conseil des réalisations obtenues grâce aux fonds (voir point 3.6). Ses fiches de programme annuelles contiennent des informations sur 13 des 44 indicateurs communs du FSE et de l'IEJ. La Commission rend aussi compte régulièrement des progrès accomplis au regard de tous les indicateurs communs, ainsi que des aspects financiers des programmes, sur sa plateforme de données ouvertes<sup>14</sup>, une base de données accessible au public.

**3.15.** En outre, les États membres et la Commission évaluent la performance des PO relevant du FSE à différents stades du cycle de vie des programmes.

- o La Commission procède à des évaluations suivies et ex post dans toute l'UE. En 2019, elle a aussi examiné la performance à l'aune des valeurs intermédiaires fixées pour 2018 afin de décider de l'octroi de la réserve de performance<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Article 5, paragraphe 5, du règlement d'exécution (UE) n° 215/2014 de la Commission.

<sup>13</sup> *The analysis of the outcome of the negotiations concerning the Partnership Agreements and ESF Operational Programmes, for the programming period 2014-2020*, Commission européenne, 2016.

<sup>14</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf>

<sup>15</sup> COM(2021) 300, *Draft General Budget of the European Union for the financial year 2022 – Working document – Part I – Programme Statements of operational expenditure*.

- o Les États membres sont tenus de soumettre à la Commission des évaluations ex ante pour chaque PO, ainsi qu'au moins une évaluation de la contribution apportée par les fonds à chaque priorité.

### La Commission établit un «taux de réalisation» pour les indicateurs assortis de valeurs cibles

**3.16.** D'après la Commission, les États membres ont fixé des valeurs cibles pour la quasi-totalité des indicateurs spécifiques aux programmes (98 % des indicateurs de résultat et 95 % des indicateurs de réalisation)<sup>16</sup>. Ils étaient par ailleurs tenus de communiquer des données de suivi (ventilées par catégorie de régions) pour les 32 indicateurs communs de réalisation et de résultat du FSE, et ce de manière uniforme pour toutes les priorités d'investissement de l'ensemble des PO. Ils avaient également la possibilité de fixer des valeurs cibles pour ces indicateurs communs. Pour tous les indicateurs assortis de valeurs cibles, la Commission a établi et publié un «taux de réalisation» global afin d'apprécier l'avancement de la mise en œuvre des programmes au niveau tant des États membres que de l'UE<sup>17</sup>. Elle a aussi agrégé les données de suivi communiquées par les États membres pour les indicateurs communs de réalisation et de résultat, y compris pour ceux qui ne comportaient pas de valeur cible.

### Le cadre de performance n'est pas suffisamment axé sur les résultats

**3.17.** Nous avons observé<sup>18</sup> que les PO présentaient une logique d'intervention plus solide pour la période 2014-2020, mais que le nombre d'indicateurs était excessif et que les États membres avaient du mal à définir des indicateurs de résultat. Nous avons également signalé<sup>19</sup> que, dans l'ensemble, le cadre de performance 2014-2020

---

<sup>16</sup> *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2019 submitted in 2020*, Commission européenne, 2021.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Document d'analyse n° 05/2018 intitulé «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», point 41.

<sup>19</sup> Rapport spécial n° 15/2017 intitulé «Les conditions ex ante et la réserve de performance dans le domaine de la cohésion: des instruments innovants mais pas encore efficaces», points 71 à 76, et rapport spécial n° 21/2018 intitulé «La sélection et le suivi des projets relevant du FEDER et du FSE pour la période 2014-2020 continuent à être principalement axés sur les réalisations», point 71.

était principalement axé sur les réalisations, et qu'il n'y avait pas eu d'inflexion notable vers la mesure des résultats. Cette constatation réapparaît régulièrement dans les évaluations de la Commission dans le domaine de la politique de cohésion<sup>20</sup>.

**3.18.** Nous avons établi<sup>21</sup> que les indicateurs utilisés par la Commission pour l'examen 2019 de la performance des PO étaient presque entièrement liés aux réalisations (64 %) ou aux aspects financiers (35 %), mais très rarement (1 %) aux résultats obtenus. Ainsi, la mesure dans laquelle la réserve de performance a été libérée en 2019 (ou réaffectée à d'autres programmes et priorités) témoignait davantage de la capacité des États membres à dépenser les fonds de l'UE et à produire des réalisations que de leur capacité à obtenir des résultats.

**3.19.** Nous avons par ailleurs signalé<sup>22</sup> que la libération de la réserve de performance pour les programmes de cohésion de la période 2014-2020 a été essentiellement fonction des progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre, mesurés à l'aune des réalisations obtenues, et de leur capacité à dépenser les crédits (les indicateurs financiers représentaient un tiers environ de l'ensemble des indicateurs). En outre, si les valeurs intermédiaires d'environ 30 % des indicateurs n'avaient pas été revues drastiquement à la baisse, une part beaucoup moins élevée de la réserve de performance (seulement 56 %) aurait pu être libérée<sup>23</sup>.

**3.20.** Selon l'OCDE<sup>24</sup>, le système de l'UE qui consiste à élaborer des budgets basés sur les résultats et la performance obtient un score élevé, mais le suivi de la performance semble avoir peu d'incidence directe sur la manière dont les ressources sont utilisées d'une année sur l'autre. L'OCDE considère que la prérogative de la Commission qui permet à celle-ci de suspendre les paiements aux États membres en cas de faiblesses importantes dans la qualité et la fiabilité des systèmes de suivi est

---

<sup>20</sup> SWD(2018) 289 final, Analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds social européen plus, annexe 3.

<sup>21</sup> Rapport spécial n° 15/2017, point 74.

<sup>22</sup> Rapport spécial n° 24/2021 intitulé «Financement fondé sur la performance dans le cadre de la politique de cohésion: des ambitions louables, mais des obstacles ont subsisté au cours de la période 2014-2020», point 122.

<sup>23</sup> Ibidem, point 120.

<sup>24</sup> OCDE, 2017, «Budgeting and performance in the European Union: A review by the OECD in the context of EU budget focused on results», Ronnie Downes, Delphine Moretti et Scherie Nicol, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 17/1.

utilisée comme une solution de dernier recours plutôt que comme un instrument ordinaire de contrôle de la gestion et d'ajustement des programmes.

### **Les évaluations couvrent la plupart des domaines du FSE, mais des efforts méthodologiques supplémentaires sont nécessaires pour apprécier l'incidence des politiques**

**3.21.** Avec son évaluation ex post de la période 2007-2013<sup>25</sup>, la Commission entendait apprécier l'incidence globale du FSE. Elle ne s'est toutefois pas prononcée sur la réalisation des objectifs ou l'obtention des valeurs cibles, étant donné que les informations disponibles ne permettaient pas d'agréger les résultats à l'échelle de l'UE. Nous avons nous-mêmes signalé<sup>26</sup> plusieurs problèmes concernant les limites des données, qui résultent par exemple de la mauvaise conception des programmes, d'indicateurs mal définis ou de l'absence de données ou de valeurs cibles. Lors de l'évaluation, l'efficacité n'a été analysée qu'en comparant le coût par participant des différents types d'interventions relevant du FSE dans tous les États membres. Le comité d'examen de la réglementation (CER) a conclu<sup>27</sup> que l'évaluation comportait de graves faiblesses au niveau des données, ne proposait pas une analyse contrefactuelle suffisante et avait une portée limitée. Il ajoute que cette évaluation n'a pas fourni de preuves concluantes et solides de la performance et ne constitue pas une base suffisamment robuste pour la conception des futurs programmes.

**3.22.** En 2019, la Commission a procédé à des évaluations thématiques qui seront utilisées pour négocier les programmes de la période 2021-2027. Au cours de la période 2014-2020, les États membres devaient réaliser au moins une analyse d'impact pour chacun des axes prioritaires de leurs PO, la Commission assurant le suivi de tous les plans d'évaluation. Les DG REGIO et EMPL de la Commission ont mis en place un service d'assistance conjoint pour accompagner la réalisation des évaluations. Les États membres avaient prévu d'effectuer 420 évaluations du FSE et de l'IEJ ainsi que 1 519 autres portant sur des programmes plurifonds comprenant un élément du FSE et de l'IEJ. En février 2021, ils avaient achevé 745 évaluations portant sur des

---

<sup>25</sup> SWD(2016) 452 final, *Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF programmes*, Commission européenne.

<sup>26</sup> Rapport spécial n° 16/2018 intitulé «Les réexamens ex post de la législation de l'UE: un système bien rodé, mais incomplet», points 51 à 56.

<sup>27</sup> Comité d'examen de la réglementation, avis, *DG EMPL – Ex-post evaluation of the 2007-2013 European Social Fund programmes*, 2016.

programmes de la période 2014-2020<sup>28</sup>. La plupart des évaluations prévues ne seront finalisées qu'après la fin de la période de mise en œuvre<sup>29</sup>, principalement parce que les périodes de programmation se chevauchent et que les résultats, voire les réalisations, peuvent prendre plusieurs années à se concrétiser. Ces évaluations ne seront donc pas disponibles à temps pour éclairer la conception des programmes de la période 2021-2027, mais elles pourraient s'avérer utiles pour l'examen à mi-parcours de 2025.

**3.23.** Sur les 124 évaluations (du FSE, de l'IEJ ou plurifonds) publiées en 2018<sup>30</sup>, 23 % visaient à évaluer les effets et les résultats des interventions. Dans une étude de 2020, le Parlement européen<sup>31</sup> a constaté que des méthodes plus sophistiquées, telles que l'analyse contrefactuelle, les approches fondées sur la théorie et l'analyse coûts-avantages, étaient rarement utilisées. Il a conclu que, malgré les progrès accomplis, la qualité globale des évaluations restait modeste et qu'il était difficile d'exploiter leurs résultats dans le cadre du cycle d'élaboration des politiques, en raison d'exigences strictes (par exemple, en matière de calendrier ou de couverture), de l'insuffisance des capacités des États membres et d'une «culture de l'évaluation» limitée.

**3.24.** Nous avons aussi relevé par le passé<sup>32</sup> que, dans leurs évaluations, ni les États membres ni la Commission n'étaient tenus d'examiner l'économie d'un programme, à savoir le principe<sup>33</sup> selon lequel les ressources de l'UE doivent être rendues disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix.

---

<sup>28</sup> COM(2021) 301 final, Rapport annuel 2020 sur la gestion et la performance.

<sup>29</sup> COM(2019) 627 final, Rapport stratégique 2019 sur la mise en œuvre des Fonds structurels et d'investissement européens.

<sup>30</sup> *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018 submitted in 2019*, Commission européenne, 2020.

<sup>31</sup> *The Role of Evaluation in Cohesion Policy*, Département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Direction générale des politiques internes, Parlement européen, 2020.

<sup>32</sup> Avis n° 1/2017 sur la proposition de révision du règlement financier (JO C 91 du 23.3.2017), point 88, lettre c), et avis n° 6/2018 sur la proposition de règlement portant dispositions communes présentée par la Commission le 29 mai 2018 (COM(2018) 375 final), point 67.

<sup>33</sup> Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union.

## Observations générales sur la performance du FSE

**3.25.** La *figure 3.4* donne une vue d'ensemble des 13 indicateurs communs du FSE présentés par la Commission dans la fiche de programme jointe au projet de budget 2022. Des vues d'ensemble plus ciblées sont présentées aux *figures 3.5 à 3.7*. Dans le *rapport 2019 sur la performance*<sup>34</sup>, nous avons fait part de certaines réserves d'ordre général qui s'appliquent lors de l'interprétation de ces indicateurs. Ainsi, notre évaluation de la progression par rapport à la valeur cible d'un indicateur donné repose sur la probabilité que celle-ci soit atteinte. Cette évaluation ne tient pas compte directement de la mesure dans laquelle un indicateur donné est lié aux actions et objectifs du FSE, ni du caractère suffisamment ambitieux ou pas de sa valeur cible. Elle ne constitue donc qu'une première étape dans l'analyse de la performance du programme. Nous n'avons pas contrôlé la fiabilité des données sous-jacentes (nous avons en revanche examiné cette question dans le *rapport 2019 sur la performance*<sup>35</sup>).

### Les indicateurs montrent que les États membres progressent de manière satisfaisante dans la réalisation des valeurs cibles

**3.26.** Les indicateurs ont été établis sur la base des données communiquées par les États membres à la fin de 2019. Nous estimons que les valeurs cibles de 12 des 13 indicateurs sont en voie d'être atteintes (voir la méthodologie présentée à l'*annexe générale*). Toutefois, dans la fiche de programme jointe au projet de budget 2021, la Commission a réduit les valeurs cibles de sept indicateurs par rapport à la fiche de programme précédente (de 12,1 % à 52,1 %). D'ailleurs, pour cinq d'entre eux, si les valeurs cibles sont aujourd'hui en voie d'être atteintes, c'est uniquement du fait de cette réduction. Pourtant, en dépit de celle-ci, la valeur cible d'un indicateur n'est toujours pas en voie d'être atteinte. En résumé, les valeurs cibles de sept des 13 indicateurs ne seraient pas en voie d'être atteintes si elles n'avaient pas été modifiées. La Commission juge qu'il était nécessaire de réviser ces valeurs en raison de changements d'ordre méthodologique par rapport à la période précédente.

---

<sup>34</sup> Rapport 2020 de la Cour des comptes européenne sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2019, point 1.24.

<sup>35</sup> Ibidem, points 1.13 à 1.23.

**Figure 3.4 – Vue d'ensemble de tous les indicateurs du FSE mentionnés dans la fiche de programme**

Objectif (*)	Total	Réalisation				Résultat				Impact			
		En tout			?	En tout			?	En tout			?
OS n° 1	2	1	– 1			1	– 1						
OS n° 2	3	2	– 2			1	– 1						
OS n° 3	2	1	– 1			1	– 1						
OS n° 4	1	1	– 1										
OS n° 5	5	2	– 2			3	– 2	– 1					
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>7</b>	<b>– 7</b>			<b>6</b>	<b>– 5</b>	<b>– 1</b>					

(\*) Voir l'annexe 3.1 pour une liste complète des objectifs.

#### LÉGENDE

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



? Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la fiche de programme jointe au projet de budget 2022.

## La Commission a libéré 85 % de la réserve de performance pour les programmes relevant du FSE

**3.27.** La Commission a indiqué qu'à la fin de 2020, le taux de sélection des projets était passé à 99 %<sup>36</sup>. Néanmoins, le taux d'exécution des paiements au titre du FSE et le nombre de participants au cours de la période 2014-2020 sont inférieurs à ceux enregistrés à la même époque de la période de programmation précédente. D'après les données de la Commission<sup>37</sup>, le taux d'absorption (paiements intermédiaires effectués par rapport aux dotations pour la période 2014-2020) était de 43 %, soit 13 points de pourcentage de moins qu'au cours de la période 2007-2013. L'une des raisons principales était la baisse du niveau des dépenses déclarées par les bénéficiaires finals. En 2020<sup>38</sup>, la DG EMPL a indiqué que 86 % des PO qu'elle avait examinés affichaient une performance satisfaisante ou acceptable, mais que 25 % enregistraient des résultats, au mieux, médiocres, tant en ce qui concerne le nombre d'opérations sélectionnées que le volume des dépenses éligibles déclarées.

<sup>36</sup> COM(2021) 300.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> DG EMPL, Rapport annuel d'activités 2020, Commission européenne, 2021.

**3.28.** En 2020, la Commission a indiqué<sup>39</sup> que les valeurs intermédiaires avaient été atteintes pour les trois quarts des priorités du programme FSE; c'est sur la base de ces résultats qu'elle a libéré 85 % des 5 milliards d'euros de la réserve de performance liée au FSE pour la période 2014-2020.

**3.29.** Toutefois, compte tenu des ajustements à la baisse des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles au cours des années précédant l'examen de la performance (voir points **3.19** et **3.26**), ainsi que des faiblesses des indicateurs de résultat (voir point **3.18**), nous estimons que ces éléments ne sont pas suffisamment convaincants pour prouver que la performance du programme est satisfaisante.

### **La proposition relative au FSE+ pour la période 2021-2027 vise davantage de simplification et de synergies**

**3.30.** Les effets macroéconomiques des investissements actuels au titre du FSE 2014-2020, estimés à l'aide du modèle Rhomolo<sup>40</sup> du Centre commun de recherche, laissent entrevoir un effet positif permanent sur le PIB global de l'EU-28 de 0,1 % (environ 13 milliards d'euros) en 2024 et de 0,15 % (environ 25 milliards d'euros) d'ici à 2030.

**3.31.** L'évaluation ex post du FSE et les quatre évaluations thématiques réalisées au cours de la période 2014-2020 ont toutes mis en évidence la nécessité de simplifier le cadre de financement et la mise en œuvre du Fonds<sup>41</sup>. Au cours de la période 2014-2020, les objectifs du FSE et de l'IEJ (voir **figure 3.3**) ont également été couverts, en partie, par d'autres Fonds (principalement le FEAD, le programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale et le programme Santé de l'UE). Les différences dans les règles régissant l'utilisation de ces Fonds risquant de faire apparaître des chevauchements et de limiter les synergies, la Commission a proposé, pour la période 2021-2027, de fusionner tous les Fonds concernés en un seul programme

---

<sup>39</sup> Calculs fondés sur le rapport spécial n° 24/2021 intitulé «Financement fondé sur la performance dans le cadre de la politique de cohésion: des ambitions louables, mais des obstacles ont subsisté au cours de la période 2014 2020», figure 6 des observations préliminaires.

<sup>40</sup> SWD(2018) 289 final.

<sup>41</sup> SWD(2018) 289 final et COM(2021) 300.

«FSE+», une manière de rationaliser l'approche de financement et de renforcer les synergies<sup>42</sup>.

**3.32.** La nécessité d'une approche de financement intégrée est appuyée par une étude universitaire de 2019<sup>43</sup>, qui a mis en évidence la variabilité des résultats d'un pays et d'une région de l'UE à l'autre. Une autre étude<sup>44</sup> a mis l'accent sur la nécessité d'améliorer encore l'analyse des facteurs conditionnant la réussite ou l'échec d'une politique et de déterminer clairement son incidence nette en comparant les résultats concrets avec ce qu'il serait advenu des bénéficiaires en l'absence d'intervention.

**3.33.** Enfin, une étude<sup>45</sup> recensant les recommandations par pays (RPP) – une composante du Semestre européen – a montré que celles-ci pourraient être alignées plus étroitement sur la mise en œuvre des programmes dans les États membres. Par exemple, les RPP sont souvent formulées en des termes généraux, leur mise en œuvre n'est assortie d'aucune valeur cible ou intermédiaire, et la contribution apportée par les PO n'est pas systématiquement contrôlée. Il ressort également de cette même étude que les conditions ex ante et le renforcement des capacités administratives financé par les Fonds ESI ont contribué à stimuler les réformes structurelles.

## Emploi, mobilité de la main-d'œuvre et jeunes NEET

**3.34.** L'un des objectifs du FSE est de promouvoir un emploi durable et de qualité et de soutenir la mobilité de la main-d'œuvre, et ce faisant, de contribuer à la réalisation du grand objectif de la stratégie Europe 2020 consistant à porter à 75 % au moins le taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans en 2020.

---

<sup>42</sup> SWD(2018) 289 final.

<sup>43</sup> Darvas, Z. et al, 2019, «How to improve European Union cohesion policy for the next decade», Bruegel, *Policy Contribution, Issue no 8*, mai 2019.

<sup>44</sup> Crescenzi, R., Giua M., 2017, «Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy, Leveraging complementarities for evidence-based policy learning», paru dans l'ouvrage *EU cohesion policy* sous la direction de Bachtler, J. et al, Routledge, Oxon.

<sup>45</sup> Cifollilli, A. et al, 2018, *Support of ESI Funds to the implementation of the Country Specific Recommendations and to structural reforms in Member States*, publié par la DG EMPL.

**3.35.** La *figure 3.5* présente une vue d'ensemble des indicateurs liés à l'objectif en matière d'emploi figurant dans la fiche de programme et de deux OS relatifs au FSE et à l'IEJ: a) promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre et b) proposer un accompagnement spécifique aux jeunes NEET.

**3.36.** Après analyse des informations figurant dans la fiche de programme jointe au projet de budget 2022, nous estimons que les valeurs cibles de six des sept indicateurs sont en voie d'être atteintes.

**3.37.** Pour quatre indicateurs relatifs à l'IEJ, les valeurs cibles avaient initialement été fixées pour 2018, mais ont ensuite été repoussées à 2020. À cela se sont ajoutés des compléments de financement successifs et une prolongation de la période de programmation. Sans cet ajustement, les valeurs cibles de ces indicateurs n'auraient pas été en voie d'être atteintes.

Figure 3.5 a – Vue d'ensemble des indicateurs relatifs à l'emploi

## Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	1	1		2
Non				
Incertain ?				
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>2</b>

## Informations détaillées sur les différents indicateurs

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Participants bénéficiant du FSE au titre de cet objectif thématique Réalisation	81 % (2019)  Valeur intermédiaire 84 % (2018) 
Participants (chômeurs ou inactifs) qui travaillent au terme de leur participation Résultat	92 % (2019)  Valeur intermédiaire 100 % (2018) 

## LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



? Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la fiche de programme jointe au projet de budget 2022.

Figure 3.5 b – Vue d'ensemble des indicateurs liés aux jeunes NEET

## Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	2	2		4
Non		1		1
Incertain				
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>3</b>		<b>5</b>

## Informations détaillées sur les différents indicateurs

Indicateur		Progression vers la valeur cible
Participants âgés de 15 à 24 ans bénéficiant du FSE	Réalisation	81 % (2019) Valeur intermédiaire 76 % (2018)
Participants chômeurs qui suivent l'intervention soutenue par l'IEJ jusqu'à son terme	Réalisation	80 % (2019) Valeur intermédiaire 36 % (2016)
Participants chômeurs qui suivent un enseignement/une formation, qui obtiennent une qualification ou qui travaillent au terme de l'intervention soutenue par l'IEJ	Résultat	100 % (2019) Valeur intermédiaire 32 % (2016)
Participants inactifs ne suivant ni enseignement ni formation, qui suivent l'intervention soutenue par l'IEJ jusqu'à son terme	Résultat	68 % (2019) Valeur intermédiaire 41 % (2016)
Participants inactifs qui suivent un enseignement/une formation, qui obtiennent une qualification ou qui travaillent au terme de l'intervention soutenue par l'IEJ	Résultat	94 % (2019) Valeur intermédiaire 41 % (2016)

## LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la fiche de programme jointe au projet de budget 2022.

## La mise en œuvre est plus lente que prévu, avec des différences notables entre États membres

**3.38.** Pour la période 2014-2020, les dotations du FSE et des États membres en faveur de l'objectif lié à l'emploi se sont élevées à 39,8 milliards d'euros; à la fin de 2019, 83 % des fonds avaient été engagés<sup>46</sup>. Selon les informations figurant sur la plateforme de données ouvertes<sup>47</sup>, en juin 2021, les États membres avaient dépensé en moyenne 54 % des fonds disponibles, la fourchette étant comprise entre 24 % pour Malte et 90 % pour Chypre.

**3.39.** Les dotations de l'IEJ et des États membres s'élevaient à 10,4 milliards d'euros à la fin de 2019. Tous les États membres sauf huit avaient engagé l'intégralité des fonds<sup>48</sup>. Selon les informations figurant sur la plateforme de données ouvertes<sup>49</sup>, en juin 2021, les États membres avaient dépensé en moyenne 66 % des fonds disponibles, la fourchette étant comprise entre 2 % pour la Roumanie et 100 % pour la Lettonie et la Lituanie.

**3.40.** En avril 2020, une étude de la Commission<sup>50</sup> a confirmé que la mise en œuvre de l'IEJ progressait, mais plus lentement que prévu. L'IEJ a été conçue comme une intervention d'urgence face au chômage des jeunes et cible des personnes, tandis que le FSE peut également contribuer à des mesures structurelles, telles que le soutien aux capacités institutionnelles et aux systèmes (voir aussi point [3.37](#)).

---

<sup>46</sup> *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018 submitted in 2019*, Commission européenne, 2020.

<sup>47</sup> Plateforme de données ouvertes, dernière mise à jour de la Commission: 6 juin 2021, données extraites le 29 juin 2021.

<sup>48</sup> *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018 submitted in 2019*, Commission européenne, 2020.

<sup>49</sup> Plateforme de données ouvertes, dernière mise à jour de la Commission: 6 juin 2021, données extraites le 29 juin 2021.

<sup>50</sup> *Study for the Evaluation of ESF Support to Youth Employment, Final Report*, Commission européenne, 2020.

**3.41.** La Commission<sup>51</sup> et les États membres<sup>52</sup> ont indiqué que l'amélioration de la situation socio-économique, les exigences en matière de programmation et de suivi, la charge administrative pesant sur les bénéficiaires et la faiblesse des capacités administratives avaient toutes influé sur la mise en œuvre des opérations de l'IEJ. Nous-mêmes avons également signalé<sup>53</sup> que la faiblesse des dispositions administratives et des mécanismes de suivi des États membres avait une incidence sur la mise en œuvre de l'IEJ.

### **Les taux d'emploi ont augmenté mais restent en deçà de l'objectif de la stratégie Europe 2020, principalement en raison de la pandémie de COVID-19**

**3.42.** Dans un précédent rapport<sup>54</sup>, nous avons constaté que les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi étaient satisfaisants et que ce dernier serait sans doute pleinement atteint. Mais en définitive, il ne l'a pas été, principalement en raison de la pandémie.

Selon Eurostat, en 2019, le taux d'emploi dans l'EU-27 pour la tranche d'âge des 20-64 ans a atteint son niveau le plus élevé (73,1 %) depuis le lancement de la stratégie Europe 2020 en 2010<sup>55</sup>. Il a légèrement chuté pour s'établir à 72,4 % l'année suivante<sup>56</sup> et se trouve donc en deçà de l'objectif de 75 % fixé dans le cadre de la stratégie Europe 2020. La Commission a fait état<sup>57</sup> de différences notables entre les États

---

<sup>51</sup> *Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, Final Report*, Commission européenne, 2020.

<sup>52</sup> *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018 submitted in 2019*, Commission européenne.

<sup>53</sup> 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», points 139, 145 et 179.

<sup>54</sup> Rapport spécial n° 16/2020 intitulé «Semestre européen: les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer», point 21.

<sup>55</sup> Eurostat, Communiqué de presse 64/2020, Commission européenne.

<sup>56</sup> *Employment and Social Developments in Europe, Quarterly review*, mars 2021, Commission européenne.

<sup>57</sup> DG EMPL, Rapport annuel d'activités 2020, Commission européenne, 2021.

membres en ce qui concerne le taux d'emploi pour cette tranche d'âge, qui varie de 80,4 % en Suède à 61,2 % en Grèce.

**3.43.** À mesure que davantage de femmes sont entrées sur le marché du travail<sup>58</sup>, l'écart du taux d'emploi entre les femmes et les hommes s'est resserré au cours de la dernière décennie, passant de 13,5 % en 2010 à 11,3 % en 2021. C'est en Suède que le taux d'emploi des femmes est le plus élevé (78,3 %), alors que les taux les plus faibles ont été enregistrés en Italie (52,7 %) et en Grèce (51,8 %)<sup>59</sup>.

**3.44.** La Commission a établi que, compte tenu des taux de chômage élevés au début de la période, les États membres se sont attachés à répondre en priorité aux besoins les plus courants et les plus répandus<sup>60</sup>. Peu de fonds ont été alloués à d'autres mesures structurelles telles que l'égalité entre les femmes et les hommes, le vieillissement actif et la modernisation des institutions du marché du travail (respectivement 5 %, 2 % et 3 %), et la mise en œuvre a été lente. L'étude a conclu que l'accent mis sur ces priorités d'investissement était trop faible au regard des défis à relever.

**3.45.** Notre analyse des données communiquées par les États membres<sup>61</sup> a montré que les participants aux opérations financées par le FSE dans le domaine de l'emploi se répartissaient comme suit: 40 % de chômeurs, 26 % de personnes exerçant un emploi, 22 % de chômeurs de longue durée et 12 % d'inactifs. Il en ressort donc que ce sont les personnes ayant un emploi ou les chômeurs les plus proches du marché du travail qui ont le plus participé.

---

<sup>58</sup> *Employment and Social Developments in Europe, Quarterly review*, septembre 2021, Commission européenne.

<sup>59</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment\\_-\\_annual\\_statistics#Female\\_employment\\_rate\\_increases\\_over\\_time](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Employment_-_annual_statistics#Female_employment_rate_increases_over_time). Données extraites le 25 juin 2021, Commission européenne.

<sup>60</sup> *Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility, Final Report*, Commission européenne, 2020.

<sup>61</sup> Données communiquées par les États membres dans le rapport annuel de mise en œuvre 2019, rapport extrait de la base de données Launchpad en avril 2021, Commission européenne.

**3.46.** En 2020, environ 33 % des chômeurs de l'UE étaient des chômeurs de longue durée<sup>62</sup>. En 2016, le Conseil a recommandé<sup>63</sup> de proposer aux chômeurs de longue durée inscrits une évaluation et une orientation individuelles approfondies avant qu'ils n'atteignent 18 mois de chômage. En 2019, la Commission a indiqué<sup>64</sup> que les États membres avaient mis en place des mesures conformes à cette recommandation, mais qu'il était trop tôt pour en évaluer pleinement les effets. Au même moment, malgré l'amélioration des taux d'emploi, le taux de retour à l'emploi parmi les chômeurs de longue durée est resté bas. Nous réalisons actuellement un audit consacré au chômage de longue durée dont nous prévoyons de publier les résultats à la fin de 2021.

### **Le taux de NEET a diminué, mais la participation aux opérations financées par l'IEJ est plus forte parmi les personnes plus proches du marché du travail**

**3.47.** Selon une étude réalisée par la Commission en 2020<sup>65</sup>, entre 2014 et 2018, le taux de NEET (part des NEET au chômage ou inactifs dans la population des jeunes) a diminué dans l'UE, passant de 12,5 % à 10,4 %. Toutefois, la proportion de NEET inactifs est restée constante, à 6 %. Cela illustre combien il est difficile d'atteindre et de mobiliser cette partie de la population NEET. Nous avons déjà signalé par le passé<sup>66</sup> que les États membres n'avaient pas mis au point de stratégie adaptée fixant des échéances et des objectifs clairs pour atteindre tous les jeunes NEET. En outre, la conception des PO relevant de l'IEJ a pâti d'un manque d'informations sur la population NEET, de sorte que les groupes cibles qui ont le plus besoin de l'intervention n'y sont pas toujours définis et les raisons pour lesquelles les mesures proposées sont les plus appropriées, pas toujours expliquées.

---

<sup>62</sup> *Employment and Social Developments in Europe, Quarterly review*, mars 2021, Commission européenne.

<sup>63</sup> Recommandation du Conseil 2016/C 67/01 relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail.

<sup>64</sup> COM(2019) 169 final, Rapport de la Commission au Conseil, Évaluation de la recommandation du Conseil relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail.

<sup>65</sup> *Study for the Evaluation of ESF Support to Youth Employment, Final Report*, Commission européenne, 2020.

<sup>66</sup> Rapport spécial n° 5/2017, points 61 à 72, 109 et 165.

**3.48.** En 2020, le Conseil a publié une nouvelle recommandation sur la garantie pour la jeunesse<sup>67</sup>, dans laquelle il demandait aux États membres de redoubler d'efforts pour atteindre les jeunes vulnérables dans l'ensemble de l'UE grâce à de meilleurs systèmes de suivi et d'alerte précoce, et d'améliorer la qualité des offres.

### Deux défis émergents: l'additionnalité et l'accent sur la mobilité de la main-d'œuvre

**3.49.** Dans deux études menées en 2020<sup>68</sup>, la Commission est parvenue à la conclusion que le financement du FSE et de l'IEJ présentait une forte valeur ajoutée européenne. Toutefois, dans notre rapport consacré à la garantie pour la jeunesse et à l'IEJ, nous avons mis en évidence<sup>69</sup> le risque que les ressources du FSE et de l'IEJ ne se traduisent pas par une augmentation nette des fonds disponibles pour les NEET, certaines opérations précédemment financées par les budgets nationaux l'étant désormais par l'UE. Ces deux mêmes études de la Commission se sont fait l'écho d'inquiétudes similaires concernant l'additionnalité, en raison d'une dépendance excessive à l'égard des financements du FSE.

**3.50.** Dans son rapport annuel 2020 sur la mobilité de la main-d'œuvre au sein de l'UE<sup>70</sup>, la Commission a constaté que la mobilité dans l'EU-27 continuait d'augmenter au rythme de 3 % (soit à peu près au même rythme qu'au cours de la période 2014-2018). Pourtant, nous avons établi dans un rapport<sup>71</sup> que la programmation des actions en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre au titre du FSE ne constituait pas nécessairement une priorité pour les États membres. Ce constat a

---

<sup>67</sup> Recommandation du Conseil 2020/C 372/01 relative à «Un pont vers l'emploi – Renforcer la garantie pour la jeunesse» et remplaçant la recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse.

<sup>68</sup> *Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility*, Commission européenne, 2020, et *Study for the Evaluation of ESF Support to Youth Employment*, Commission européenne, 2020.

<sup>69</sup> Rapport spécial n° 5/2017, point 176.

<sup>70</sup> *Annual Report 2020 on Intra-EU Labour Mobility*, Commission européenne, 2021.

<sup>71</sup> Rapport spécial n° 6/2018 intitulé «Libre circulation des travailleurs: une liberté fondamentale garantie, mais un meilleur ciblage des fonds de l'UE permettrait d'encourager la mobilité», point 42.

été confirmé récemment par une étude de la Commission<sup>72</sup>, qui a fait état du faible niveau des dépenses du FSE consacrées à la mobilité géographique de la main-d'œuvre et du peu d'éléments probants existants en raison de l'absence d'indicateurs spécifiques.

## Pauvreté et inclusion sociale

**3.51.** Le FSE vient également appuyer les efforts déployés au niveau national pour atteindre le grand objectif de la stratégie Europe 2020 en matière de réduction de la pauvreté. Il favorise l'inclusion sociale et lutte contre la pauvreté et la discrimination en axant son intervention sur différents groupes, dont les adultes peu qualifiés, les chômeurs de longue durée, les personnes âgées, les personnes handicapées, les communautés marginalisées, les migrants et les personnes d'origine étrangère. Afin de garantir la disponibilité de ressources suffisantes, le règlement FSE impose aux États membres d'affecter au moins 20 % du financement total du Fonds à la réalisation de cet objectif thématique.

**3.52.** La *figure 3.6* donne une vue d'ensemble des indicateurs en rapport avec cet objectif spécifique présentés dans la fiche de programme de la Commission jointe au projet de budget 2022. Après analyse de la fiche de programme, nous estimons que les valeurs cibles des trois indicateurs sont en voie d'être atteintes.

---

<sup>72</sup> *Study for the evaluation of ESF Support to Employment and Labour Mobility*, Commission européenne, 2020.

## Figure 3.6 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à la pauvreté et à l'inclusion sociale

### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	2	1		3
Non				
Incertain				
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>1</b>		<b>3</b>

### Informations détaillées sur les différents indicateurs

Indicateur		Progression vers la valeur cible
Participants appartenant à un groupe défavorisé bénéficiant du FSE	Réalisation	  Valeur intermédiaire 100 % (2018)
Participants inactifs engagés dans la recherche d'un emploi au terme de leur participation	Résultat	 <b>Aucune valeur de référence</b>
Participants de plus de 54 ans	Réalisation	 <b>Valeur cible inférieure à la valeur de référence</b>

#### LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la fiche de programme jointe au projet de budget 2022.

## Il est peu probable que l'objectif de réduction de la pauvreté fixé dans la stratégie Europe 2020 soit atteint

**3.53.** Les dotations du FSE et des États membres<sup>73</sup> dans ce domaine s'élèvent à 33,3 milliards d'euros, soit environ 27 % du budget total du FSE, ce qui est bien supérieur à l'exigence de 20 % énoncée dans le règlement portant dispositions communes.

**3.54.** Dans un rapport de 2020, nous avons conclu<sup>74</sup> qu'il était peu probable que l'objectif de la stratégie Europe 2020 visant à faire sortir 20 millions de personnes de la pauvreté soit atteint. Selon les dernières données disponibles, qui sont antérieures à la crise de la COVID-19<sup>75</sup>, 104 millions de personnes étaient exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les pays de l'EU-27 (au sens de la stratégie Europe 2020, à savoir Royaume-Uni inclus et hors Croatie). Compte tenu du risque de répercussions économiques liées à la pandémie, la Commission s'attend<sup>76</sup> à voir le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté repartir à la hausse au lieu de poursuivre sa baisse, et à ce que l'objectif de la stratégie Europe 2020 ne soit pas atteint<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2019 submitted in 2020*, Commission européenne, 2021.

<sup>74</sup> Rapport spécial n° 20/2020 intitulé «Lutte contre la pauvreté des enfants – Le soutien de la Commission doit être mieux ciblé», points 48 à 50.

<sup>75</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/ILC\\_PEPS01](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/view/ILC_PEPS01)

<sup>76</sup> *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2019 submitted in 2020*, Commission européenne, 2021.

<sup>77</sup> DG EMPL, Rapport annuel d'activités 2020, Commission européenne, 2021.

## En raison de l'insuffisance des données de suivi disponibles, l'incidence des politiques pour des groupes cibles spécifiques ne peut être évaluée correctement

**3.55.** Le suivi du FSE est centré sur les principaux effets des politiques. Il est difficile d'apprécier l'efficacité du financement du FSE pour des groupes cibles spécifiques au cours de la période 2014-2020 en raison du manque de données de suivi, comme cela a été constaté dans plusieurs de nos rapports (voir [encadré 3.1](#)) et dans différentes évaluations de la Commission<sup>78</sup>. Cette situation s'explique par la nature généraliste de la plupart des mesures (les participants pouvant en effet appartenir à différents groupes de personnes défavorisées) et par l'absence d'obligation légale de ventiler les résultats en fonction des principales caractéristiques des participants. Par exemple, dans le cadre du FSE et de l'IEJ, les Roms et les migrants sont inclus dans le groupe cible «migrants, participants d'origine étrangère, minorités» (lorsqu'il s'agit de rendre compte des réalisations) et dans celui des «participants défavorisés» (lorsqu'il s'agit de rendre compte des résultats). Les indicateurs disponibles ne permettent donc pas d'obtenir d'informations sur les résultats concernant spécifiquement les Roms ou les migrants.

### Encadré 3.1

#### Limites signalées par la Cour en ce qui concerne la disponibilité des données de suivi sur la réduction de la pauvreté

- Le montant des dépenses liées à l'intégration des migrants était inconnu parce qu'aucune donnée spécifique n'avait été enregistrée. Le cadre législatif du FSE pour la période 2014-2020 n'imposait pas aux États membres d'assurer un suivi spécifique des effets (résultats et impact) des mesures d'intégration des migrants<sup>79</sup>.

<sup>78</sup> *Study supporting the 2020 evaluation of promoting social inclusion, combatting poverty and any discrimination by the European Social Fund (TO9)*, Commission européenne, 2020, ainsi que SWD(2016) 452 final et *ESF Performance and thematic reports: The ESF support to social innovation*, Commission européenne, 2018.

<sup>79</sup> Document d'information n° 04/2018 intitulé «L'intégration des migrants originaires de pays extérieurs à l'UE», point 46.

- Dans plusieurs États membres, les stratégies d'intégration des Roms ne précisaient pas quels moyens financiers étaient disponibles au niveau national et à celui de l'UE pour les mesures de soutien à leur inclusion. Nous avons par ailleurs constaté que le suivi des progrès enregistrés par les projets d'intégration des Roms était ardu, principalement en raison d'insuffisances concernant la disponibilité et la qualité des données<sup>80</sup>.
- Tout suivi de la réussite des mesures d'inclusion sociale était impossible en raison de l'absence de données quantitatives, et la contribution des financements de l'UE à l'inclusion sociale des plus démunis n'a donc pas pu être mesurée<sup>81</sup>.
- Compte tenu du fait qu'il n'existait pas, au cours de la période 2014-2020, de priorité d'investissement spécifique à la pauvreté infantile ou d'indicateur pertinent y afférent, la Commission ne disposait d'aucune information concernant le montant des fonds de l'UE utilisés directement pour lutter contre la pauvreté des enfants, pas plus que concernant les avancées réalisées dans ce domaine<sup>82</sup>. Le règlement FSE+ pour la période 2021-2027 prévoit l'affectation de ressources appropriées, au niveau national, à la lutte contre la pauvreté des enfants.

**3.56.** Dans une étude de 2019, la Commission<sup>83</sup> a mis en évidence l'incohérence des données de suivi de l'inclusion sociale entre les États membres. En outre, les indicateurs communs de résultat du FSE étaient axés sur les effets «concrets» en matière d'emploi, tels que la recherche d'emploi ou l'acquisition de nouvelles qualifications, plutôt que sur les effets difficilement quantifiables comme la suppression des désavantages, l'amélioration du bien-être, les changements de comportement ou les regains de motivation. Bien que les effets de ce type soient difficiles à normaliser et soient, pour la plupart, de nature qualitative, ils sont tout aussi importants pour le suivi des opérations d'inclusion sociale. Enfin, à la suite d'une recommandation formulée dans l'évaluation ex post du FSE pour la

---

<sup>80</sup> Rapport spécial n° 14/2016 intitulé «Initiatives et soutien financier de l'UE en faveur de l'intégration des Roms: malgré des progrès notables ces dix dernières années, des efforts supplémentaires restent nécessaires sur le terrain», points 47, 51 et 133.

<sup>81</sup> Rapport spécial n° 05/2019 intitulé «Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD): un soutien précieux dont la contribution à la réduction de la pauvreté reste toutefois à établir», points 56 et 60.

<sup>82</sup> Rapport spécial n° 20/2020 intitulé «Lutte contre la pauvreté des enfants – Le soutien de la Commission doit être mieux ciblé», points 71 à 74.

<sup>83</sup> *Study (TO 9)*, Commission européenne, 2020.

période 2007-2013<sup>84</sup>, la Commission a introduit quatre indicateurs communs de résultat à plus long terme qui mesurent les résultats six mois après une intervention (ils permettent par exemple de déterminer si la situation des participants sur le marché du travail s'est améliorée six mois plus tard).

### **Bien que les mesures d'inclusion sociale du FSE soient alignées sur le cadre d'action, la complémentarité des fonds, le ciblage et la durabilité restent problématiques**

**3.57.** Les mesures d'inclusion sociale financées par le FSE dans les États membres sont alignées à la fois sur le cadre d'action général de l'UE et sur les recommandations par pays<sup>85</sup>. La Commission a toutefois confirmé les problèmes que nous avons nous-mêmes soulevés concernant les synergies<sup>86</sup> et le risque de chevauchement avec d'autres Fonds de l'UE<sup>87</sup>.

**3.58.** Cibler les personnes qui ont le plus besoin d'aide reste un défi majeur. Dans son évaluation de 2020<sup>88</sup>, la Commission a conclu que les éléments probants indiquant que le soutien du FSE en faveur de l'inclusion sociale touche les populations les plus vulnérables étaient contrastés. Elle a mis en lumière le risque que les programmes ciblent principalement les moins vulnérables parce que leurs besoins sont moins complexes. Dans notre rapport sur le Fonds européen d'aide aux plus démunis, nous avons également recommandé à la Commission de veiller à mieux cibler les dépenses de l'UE au titre du FSE+<sup>89</sup>.

---

<sup>84</sup> SWD(2016) 452 final.

<sup>85</sup> *Study (TO 9)*, Commission européenne, 2020.

<sup>86</sup> *ESF performance and thematic reports: The ESF support to social innovation, Final Report*, Commission européenne, 2018.

<sup>87</sup> *Study (TO 9)*, Commission européenne, 2020.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Rapport spécial n° 05/2019, recommandation n° 1.

**3.59.** Enfin, un défi majeur qui se pose dans un certain nombre de PO est la dépendance des projets, des concepteurs de projets et des bénéficiaires finals à l'égard de la poursuite du soutien de l'UE, ce qui amène à s'interroger sur la durabilité des projets<sup>90</sup>. Une étude réalisée par la Commission en 2018 sur l'intégration des Roms<sup>91</sup> a révélé que, dans les pays où la plupart de ces derniers vivent, de nombreux programmes et projets étaient fortement tributaires du financement de l'UE parce que le cofinancement provenant des budgets nationaux dont ils bénéficiaient était modeste (environ 20 %).

## Éducation et formation

**3.60.** L'investissement dans l'éducation et la formation pour tous est une priorité essentielle pour l'UE. Les dotations du FSE et des États membres dans le domaine de l'éducation et de la formation s'élèvent, au total, à 37,8 milliards d'euros. La stratégie Europe 2020 fixe comme objectifs, entre autres, de faire tomber le pourcentage de jeunes qui quittent l'école prématurément (sans diplôme ou formation) à 10 % et de porter à 40 % au moins la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur ou atteignant un niveau d'études équivalent<sup>92</sup>.

**3.61.** La *figure 3.7* donne une vue d'ensemble des indicateurs en rapport avec cet objectif spécifique présentés dans la fiche de programme jointe au projet de budget 2022. Ces informations indiquent que les valeurs cibles des deux indicateurs sont en voie d'être atteintes.

---

<sup>90</sup> *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2018 submitted in 2019*, Commission européenne, 2020.

<sup>91</sup> SWD(2018) 480 final, *Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020*.

<sup>92</sup> *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2019 submitted in 2020*, Commission européenne, 2021.

## Figure 3.7 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à l'éducation et à la formation

### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	1	1		2
Non				
Incertain				
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		<b>2</b>

### Informations détaillées sur les différents indicateurs

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Participants bénéficiant du FSE au titre de cet objet thématique Réalisation	  Valeur intermédiaire 88 % (2018)
Participants obtenant une qualification au terme de leur participation dans le cadre de cet objectif thématique Résultat	 Aucune valeur de référence

#### LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusqu'à là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la fiche de programme jointe au projet de budget 2022.

## La réalisation des Grands objectifs de la stratégie Europe 2020 progresse bien dans l'ensemble, mais se révèle contrastée selon les États membres

**3.62.** Dans l'ensemble, l'UE est en voie d'atteindre les grands objectifs de la stratégie Europe 2020 dans ce domaine (voir tableau 3.1), mais les progrès enregistrés varient considérablement d'un pays et d'une région à l'autre. Il existe une grande disparité entre les sexes pour les deux valeurs cibles, les hommes affichant de moins bons résultats que les femmes<sup>93</sup>.

**Tableau 3.1 – Grands objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'éducation**

Grand objectif de l'UE	2005	2013	2018	Remarques
Pourcentage de jeunes qui quittent prématurément le système d'éducation et de formation < 10 % <b>a)</b>	15,7 %	11,9 %	10,6 %	À la fin de 2019, 11 États membres n'avaient pas encore atteint l'objectif de l'UE
Taux de diplômés de l'enseignement supérieur > 40 % <b>b)</b>	28,0 %	37,1 %	40,7 %	À la fin de 2019, neuf États membres n'avaient pas encore atteint l'objectif de l'UE

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents de la Commission européenne, *Study for the Evaluation of ESF support to Education and Training*, juillet 2020, et *Final ESF Synthesis Report of Annual Implementation Reports 2019 submitted in 2020*.

- a) L'indicateur portant sur les jeunes qui quittent prématurément le système d'éducation et de formation est exprimé en pourcentage des personnes âgées de 18 à 24 ans qui n'ont pas dépassé le premier cycle de l'enseignement secondaire et ne poursuivent ni études ni formation complémentaires.
- b) L'indicateur portant sur l'enseignement supérieur mesure la part de la population âgée de 30 à 34 ans diplômée de l'enseignement supérieur.

<sup>93</sup> *Study for the Evaluation of ESF support to Education and Training (TO 10), Final Report*, Commission européenne, 2020.

**3.63.** Le FSE ne représente qu'environ 1 % en moyenne des budgets consacrés par les États membres à l'éducation et contribue donc peu à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020. Il existe toutefois des différences importantes entre les États membres, puisque dans au moins quatre d'entre eux, la part représentée par le FSE est supérieure à 3 %<sup>94</sup>. Le comité de contact des institutions supérieures de contrôle de l'UE a réalisé un audit à l'issue duquel il a conclu que, compte tenu du poids d'autres facteurs, il était difficile de mesurer la contribution du FSE aux objectifs en matière d'éducation. Il a recommandé aux États membres de renforcer la logique d'intervention du FSE en précisant davantage les liens entre les actions et les résultats<sup>95</sup>.

### **Bien que le suivi soit meilleur, l'insuffisance des données complique toujours l'évaluation des réalisations**

**3.64.** Dans son étude réalisée en 2020<sup>96</sup>, la Commission a conclu qu'en raison de l'insuffisance des données de suivi, il avait été difficile d'évaluer les réalisations des États membres pour chaque objectif et groupe de participants, ainsi que de les comparer.

**3.65.** Dans notre rapport spécial sur les objectifs de l'UE en matière d'éducation<sup>97</sup>, nous avons constaté des améliorations dans le cadre de suivi pour la période 2014-2020, la principale d'entre elles étant l'instauration d'indicateurs communs de résultat. Toutefois, un tiers seulement des PO de la période 2014-2020 que nous avons examinés comportaient des valeurs de référence et des valeurs cibles pour les trois objectifs en matière d'éducation les plus étroitement liés à l'emploi, à savoir l'enseignement et la formation professionnels, l'apprentissage tout au long de la vie et les diplômés de l'enseignement supérieur.

---

<sup>94</sup> Ibidem.

<sup>95</sup> Rapport concernant l'audit parallèle sur la contribution des Fonds structurels à la stratégie Europe 2020 dans les domaines de l'emploi et de l'éducation, Institutions supérieures de contrôle des États membres de l'Union européenne et Cour des comptes européenne, 2017.

<sup>96</sup> *Study (TO 10)*, Commission européenne, 2020.

<sup>97</sup> Rapport spécial n° 16/2016 intitulé «Éducation: les programmes sont alignés sur les objectifs de l'UE mais la mesure de la performance est insuffisante», points 65, 69 à 73 et 80.

## Les PO sont alignés sur les objectifs de l'UE en matière d'éducation

**3.66.** Lors de notre audit consacré à l'éducation<sup>98</sup>, nous avons constaté que les PO examinés étaient conformes aux objectifs de l'UE en matière d'éducation. L'audit a permis de montrer que, globalement, les PO présentaient une description convenable de la situation avant leur mise en œuvre et recensaient clairement les besoins à satisfaire. Les PO comportaient également des propositions pour atteindre les objectifs et définissaient les principes directeurs permettant de sélectionner les opérations et, le cas échéant, d'identifier les principaux groupes, territoires et types de bénéficiaires ciblés. L'audit parallèle réalisé en 2017 par le comité de contact des institutions supérieures de contrôle de l'UE<sup>99</sup> a également permis de confirmer que, malgré des faiblesses mineures, les PO étaient clairement conformes aux besoins nationaux et aux recommandations du Conseil.

**3.67.** La conclusion d'une étude de la Commission<sup>100</sup> indique que le soutien du FSE à l'éducation et à la formation était cohérent avec d'autres objectifs thématiques du Fonds (ce qui signifie que les complémentarités créées se sont renforcées mutuellement et ont permis de progresser vers les objectifs fixés). Par contre, le bilan est plus mitigé en ce qui concerne la cohérence avec d'autres Fonds de l'UE dans le domaine de l'éducation et de la formation: il existait des synergies intéressantes avec le FEDER, par exemple, mais moins avec le Fonds «Asile, migration et intégration» et les actions Marie Skłodowska-Curie. Les obstacles ne sont guère liés à la législation, mais davantage aux défis à relever pour combiner différents instruments de financement dans la pratique.

---

<sup>98</sup> Ibidem, points 66 et 67.

<sup>99</sup> Rapport concernant l'audit parallèle sur la contribution des Fonds structurels à la stratégie Europe 2020 dans les domaines de l'emploi et de l'éducation, Institutions supérieures de contrôle des États membres de l'Union européenne et Cour des comptes européenne, 2017.

<sup>100</sup> *Study (TO 10)*, Commission européenne, 2020.

**3.68.** Dans notre analyse consacrée aux compétences numériques<sup>101</sup>, nous avons indiqué que la Commission avait établi un cadre des compétences numériques internationalement reconnu, qu'elle avait apporté un soutien à l'élaboration de stratégies nationales en matière de compétences numériques et qu'elle avait aidé à créer de nombreuses «coalitions» nationales en faveur des compétences et des emplois numériques. Les projets axés spécifiquement sur les compétences numériques dans les États membres ont représenté 2 % environ du financement du FSE.

---

<sup>101</sup> Document d'analyse n° 02/2021 intitulé «Compétences numériques de base: l'action de l'UE pour relever le niveau», points 57 et 60.

## Conclusions

**3.69.** Le FSE vise à créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité ainsi qu'une société fondée sur l'inclusion sociale aux fins de la réalisation de l'objectif de la stratégie Europe 2020 consistant à générer une croissance intelligente, durable et inclusive au sein de l'UE. Lors de l'évaluation de la performance dans ce domaine d'investissement, il importe de tenir compte d'un large éventail de facteurs externes, tels que la situation économique globale, l'impact des politiques et le laps de temps considérable qui sépare la planification stratégique, la programmation, la sélection des opérations, la mise en œuvre et l'obtention de résultats grâce aux dépenses du FSE (points [3.1](#) à [3.10](#)).

**3.70.** Pour la période 2014-2020, la Commission a mis en place un cadre de performance global et innovant pour les Fonds structurels et d'investissement européens, dont fait partie le FSE. Ce cadre comprend des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles pour chaque axe prioritaire des PO relevant du FEDER, du FC et du FSE. Pourtant, si ce système a considérablement accru la disponibilité des informations sur la performance, l'accent reste mis sur les intrants financiers et sur les réalisations plutôt que sur les résultats. Les États membres ont fixé des valeurs cibles pour la quasi-totalité des indicateurs spécifiques aux programmes et pour certains indicateurs communs. Sur la base de ces éléments, la Commission a évalué l'avancement de la mise en œuvre des programmes en établissant un «taux de réalisation» global au regard des valeurs cibles. Elle peut aussi agréger les données de suivi communiquées par les États membres pour les indicateurs communs de réalisation et de résultat, y compris pour ceux qui ne sont pas assortis de valeurs cibles. Enfin, les données sur la performance communiquées par les États membres ne sont pas toujours tout à fait concluantes, et la Commission ne dispose que de moyens limités pour en vérifier l'exactitude (points [3.11](#) à [3.24](#)).

**3.71.** Nous avons examiné les informations sur la performance fournies par les États membres avant la fin de 2019 et avons conclu que les valeurs cibles de 12 des 13 indicateurs communs du FSE et de l'IEJ qui figurent dans la fiche de programme de la Commission jointe au projet de budget 2022 étaient en voie d'être atteintes. Les résultats variaient considérablement d'un État membre et d'une région à l'autre. Il importe de noter qu'en 2018, un certain nombre de valeurs cibles fixées pour des indicateurs communs de performance du FSE et de l'IEJ ont été revues à la baisse. Grâce à ces ajustements, la Commission a pu déclarer atteintes un plus grand nombre de valeurs cibles associées aux indicateurs communs de performance. Sans ces

ajustements, les valeurs cibles de six des 13 indicateurs auraient été en voie d'être atteintes (points 3.25 à 3.33).

**3.72.** Les taux d'emploi dans l'UE ont augmenté au cours de la période 2014-2020, mais ils restent en deçà de l'objectif de la stratégie Europe 2020. La part des fonds du FSE allouée à des mesures visant à répondre à d'autres problématiques structurelles (telles que l'égalité entre les femmes et les hommes, le vieillissement actif et la modernisation des institutions du marché du travail) a été relativement faible, et la mise en œuvre a été plus lente que prévu. En outre, ce sont les personnes ayant un emploi ou les chômeurs les plus proches du marché du travail qui ont le plus participé aux activités financées par le FSE. Les personnes déconnectées du marché du travail, comme les jeunes NEET, ont été difficiles à atteindre (points 3.34 à 3.50).

**3.73.** À la fin de 2019, bien que le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'UE ait globalement diminué, seule la moitié environ des États membres avaient atteint leurs valeurs cibles pour 2020. Depuis lors, les effets économiques de la crise de la COVID-19 ont sans doute fait grossir les rangs de la population exposée au risque de pauvreté. Il est donc peu probable que l'objectif de la stratégie Europe 2020 en matière de réduction de la pauvreté et de renforcement de l'inclusion sociale soit atteint (points 3.51 à 3.59).

**3.74.** La réalisation des grands objectifs de la stratégie Europe 2020 en matière d'éducation et de formation progresse bien dans l'ensemble, mais là aussi à des vitesses différentes selon les États membres. Comme pour les autres grands objectifs, l'influence considérable d'autres facteurs rend difficile de déterminer dans quelle mesure le FSE a contribué aux objectifs en matière d'éducation (points 3.60 à 3.68).

**3.75.** Dans l'ensemble, le FSE s'inscrit dans la continuité de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive dans l'UE et y contribue. Les informations sur la performance communiquées par les États membres et la Commission montrent qu'un grand nombre de citoyens de l'UE ont bénéficié d'un financement du FSE pour améliorer leurs compétences, leur employabilité et leurs perspectives de carrière. Toutefois, en raison de l'insuffisance des données et du fait que de nombreuses opérations étaient toujours en cours au moment de notre audit, nous ne sommes pas encore en mesure de tirer une conclusion générale sur la performance réelle des dépenses du FSE au cours de la période 2014-2020.

# Annexe

## Annexe 3.1 – Objectifs du FSE (IEJ comprise)

Objectifs spécifiques			
Objectif	Intitulé complet	Version abrégée utilisée dans le présent chapitre	Représenté dans notre échantillon?
Objectif spécifique n° 1 (FSE)	Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre	OS n° 1	Oui
Objectif spécifique n° 2 (FSE)	Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination	OS n° 2	Oui
Objectif spécifique n° 3 (FSE)	Investir dans l'éducation, la formation et la formation professionnelle pour l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie	OS n° 3	Oui
Objectif spécifique n° 4 (FSE)	Renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et contribuer à l'efficacité de l'administration publique	OS n° 4	Non
Objectif spécifique n° 5 (FSE et IEJ)	Proposer un accompagnement spécifique aux jeunes NEET (15-24 ans)	OS n° 5	Oui

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

# Chapitre 4

## Ressources naturelles

# Table des matières

	Points
<b>Introduction</b>	4.1. - 4.13.
<b>Brève description de la rubrique «Ressources naturelles»</b>	4.1. - 4.2.
<b>Étendue et approche</b>	4.3. - 4.5.
<b>Finalité du FEAMP et mode de fonctionnement visé</b>	4.6. - 4.13.
<b>Évaluation de la performance du FEAMP sur la base des informations sur la performance publiées</b>	4.14. - 4.44.
<b>Observations générales</b>	4.14. - 4.17.
Les informations de la Commission sur la performance sont axées sur les intrants, les réalisations et la contribution financière, et non sur les résultats	4.15. - 4.17.
<b>Promouvoir une pêche et une aquaculture qui soient compétitives, durables sur les plans environnemental et économique et socialement responsables</b>	4.18. - 4.29.
La viabilité économique de la pêche augmente, mais en ce qui concerne l'aquaculture, les données sont moins concluantes	4.19. - 4.24.
La Commission fait rapport sur les dépenses du FEAMP consacrées à des objectifs en matière d'environnement, mais le lien entre ces dépenses et les indicateurs environnementaux clés n'est pas bien défini	4.25. - 4.29.
<b>Favoriser la mise en œuvre de la PCP</b>	4.30. - 4.44.
L'objectif de conservation ciblé par la PCP ne sera probablement pas atteint	4.31. - 4.40.
Les avis scientifiques et la collecte de données sont des aspects essentiels de la gestion des pêches	4.41. - 4.42.
Le régime de contrôle des pêches est en cours de révision	4.43. - 4.44.
<b>Conclusions</b>	4.45. - 4.51.
<b>Annexe</b>	
<b>Annexe 4.1 – Objectifs du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche</b>	

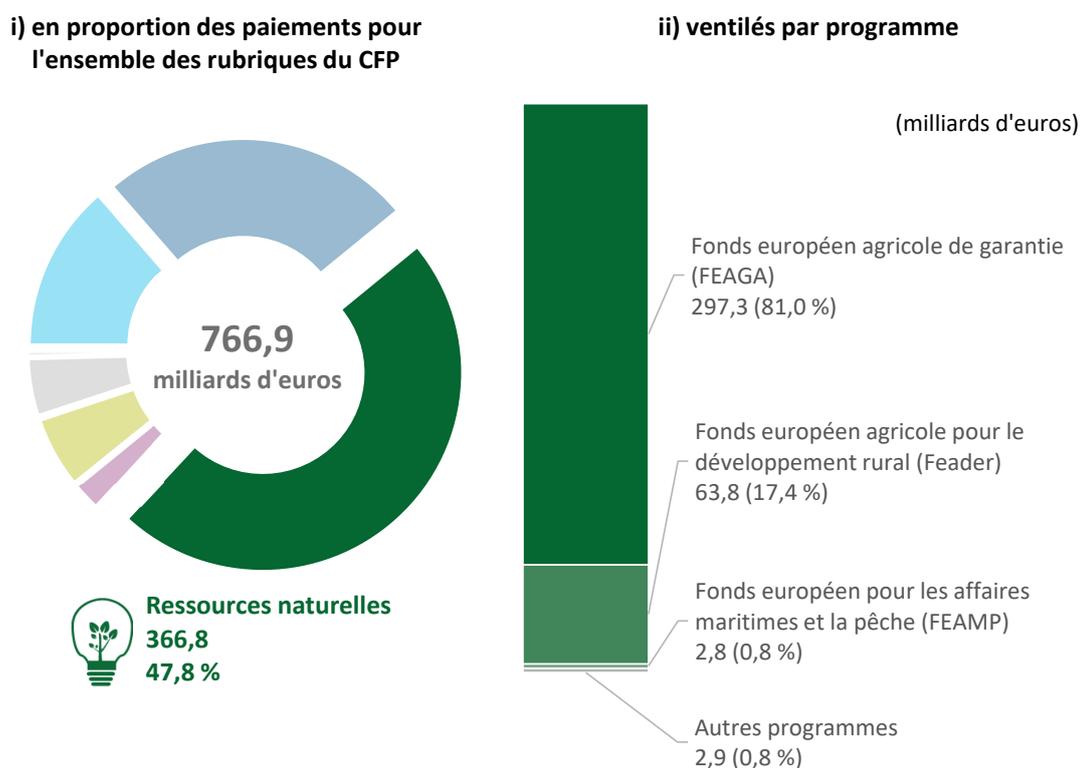
# Introduction

## Brève description de la rubrique «Ressources naturelles»

**4.1.** La rubrique 2 du cadre financier pluriannuel (CFP) couvre les dépenses liées aux politiques qui concernent l'utilisation durable des ressources naturelles. C'est dans le cadre de cette rubrique que sont financées la *politique agricole commune*, la *politique commune de la pêche (PCP)* et l'action pour l'environnement et le climat.

**4.2.** Le montant total des dépenses prévues au titre de cette rubrique pour la période 2014-2020 s'élevait à 420 milliards d'euros (en prix courants), dont 367 milliards avaient été versés à la fin de 2020 (voir *figure 4.1*).

**Figure 4.1 – «Ressources naturelles»: paiements effectués en 2014-2020 sur les engagements de la période**

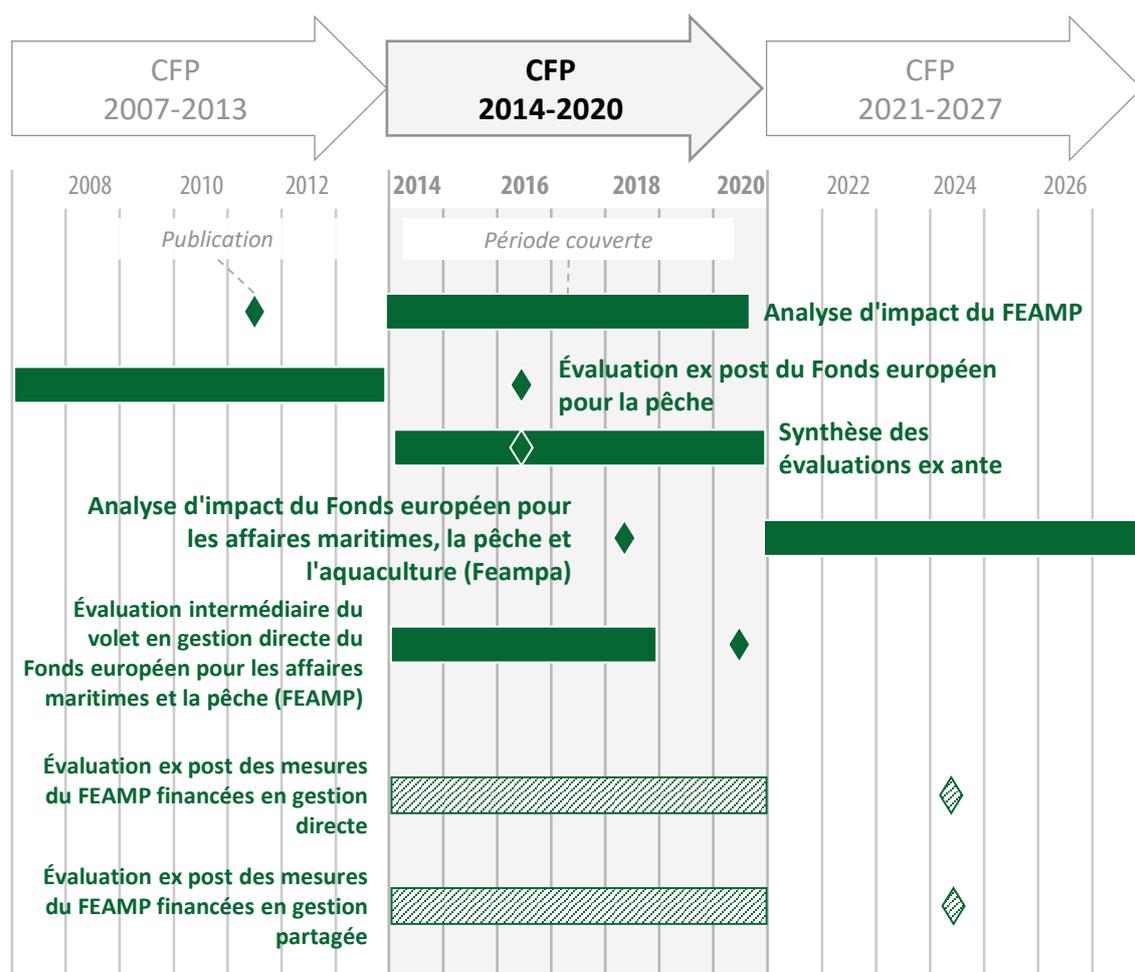


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission.

## Étendue et approche

**4.3.** Parmi les cinq *programmes* qui relèvent de la rubrique 2 du CFP, nous en avons sélectionné un, à savoir le *Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)*, qui représente 0,8 % du montant total des paiements effectués avant la fin de 2020 pour cette rubrique du CFP. Notre objectif était de déterminer la quantité d'informations pertinentes sur la *performance* disponibles et d'utiliser ces informations pour évaluer, dans la mesure du possible, la performance des programmes de dépenses de l'UE. Nous formulons également des commentaires sur certains aspects de la PCP soutenus par le FEAMP. Cela fait suite à notre examen du *FEAGA* et du *Feader*, qui représentaient 98,6 % de l'ensemble des paiements à la fin de 2019, dans notre [rapport 2019 sur la performance](#).

**Figure 4.2 – Chronologie des principales évaluations et périodes couvertes**



Source: Cour des comptes européenne.

**4.4.** Nous avons élaboré ce chapitre en nous servant des informations de la Commission sur la performance, en l'occurrence du *rapport annuel 2020 sur la gestion et la performance*, des *fiches de programme jointes au projet de budget 2022*, du *rapport annuel sur la mise en œuvre du FEAMP* ainsi que des principales évaluations mentionnées dans la *figure 4.2*. Nous avons vérifié si ces informations étaient vraisemblables et les avons comparées à nos propres constatations, mais nous n'en avons pas contrôlé la fiabilité. Nous nous sommes également appuyés sur les résultats de nos propres audits récents. La méthodologie utilisée pour l'élaboration du présent chapitre est décrite dans l'*annexe générale*.

**4.5.** La législation établissant les différents programmes de dépenses de l'UE définit un certain nombre d'objectifs. Le FEAMP vise six priorités de l'Union liées à quatre objectifs, dont deux font l'objet d'un examen dans ce chapitre (voir *annexe 4.1*). Les objectifs sélectionnés représentent 84 % de la dotation du Fonds.

## Finalité du FEAMP et mode de fonctionnement visé

**4.6.** La *figure 4.3* donne une vue d'ensemble des priorités, des objectifs et des *indicateurs de résultat* pour le FEAMP.

**Figure 4.3 – Vue d'ensemble du FEAMP**

Priorités de l'Union (article 6*)	Objectifs du FEAMP (article 5*)	Indicateurs de résultat figurant dans la fiche de programme
<p><b>PU n° 1.</b> Promotion d'une pêche durable sur le plan environnemental, efficace dans l'utilisation des ressources, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances</p> <p><b>PU n° 2.</b> Encouragement à une aquaculture durable sur le plan environnemental, efficace dans l'utilisation des ressources, innovante, compétitive et fondée sur les connaissances</p> <p><b>PU n° 5.</b> Encouragement à commercialiser et à transformer</p>	<p>a) Promouvoir une pêche et une aquaculture qui soient compétitives, durables sur les plans environnemental et économique et socialement responsables</p>	Productivité du travail (mesurée par la valeur ajoutée brute par travailleur) dans le secteur de la pêche dans l'UE
		Rentabilité de la flotte de pêche de l'UE, par segment de flotte
		Efficacité énergétique de l'activité de capture
		Volume des rejets d'espèces exploitées commercialement
		Valeur de la production aquacole dans l'UE
		Valeur relative ou volume des produits commercialisés par des organisations de producteurs (OP)

Priorités de l'Union (article 6*)	Objectifs du FEAMP (article 5*)	Indicateurs de résultat figurant dans la fiche de programme
<p><b>PU n° 3.</b> Encouragement à mettre en œuvre la PCP</p>	<p><b>b)</b> favoriser la mise en œuvre de la PCP (collecte de données et contrôle)</p>	<p>Nombre de violations manifestes des règles de la PCP par des opérateurs, constatées dans le cadre de l'application des plans de déploiement commun, divisé par le nombre d'inspections effectuées</p>
		<p>Nombre d'États membres dotés d'un système de contrôle efficace</p>
		<p>Proportion ou nombre de stocks exploités à des niveaux conformes au rendement maximal durable (RMD)</p>
		<p>Pourcentage de réponses appropriées aux appels de données relevant du cadre pour la collecte des données</p>
<p><b>PU n° 4.</b> Amélioration de l'emploi et de la cohésion territoriale</p>	<p><b>c)</b> promouvoir un développement territorial équilibré et solidaire des zones tributaires de la pêche et de l'aquaculture (développement local participatif)</p>	<p>Nombre d'emplois créés avec le soutien du FEAMP dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture</p>
		<p>Nombre d'emplois maintenus avec le soutien du FEAMP dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture</p>
		<p>Nombre de stratégies locales sélectionnées par les groupes d'action locale de la pêche (GALP)</p>
<p><b>PU n° 6.</b> Encouragement à mettre en œuvre la politique maritime intégrée (PMI)</p>	<p><b>d)</b> encourager l'élaboration et la mise en œuvre de la PMI de l'Union de manière à compléter la politique de cohésion et la PCP</p>	<p>Initiative «Connaissance du milieu marin 2020»: utilisation du réseau européen d'observation et de données du milieu marin (EMODnet), mesurée par le nombre d'utilisateurs téléchargeant des données</p>
		<p>Surveillance maritime: données transsectorielles et/ou transfrontalières disponibles, en pourcentage du déficit total d'information mis en évidence lors de l'analyse d'impact sur l'environnement commun de partage de l'information (CISE)</p>
		<p>Pourcentage de la superficie d'eaux marines couvert par des mesures de protection spatiales en application de l'article 13, paragraphe 4, de la directive-cadre «stratégie pour le milieu marin»</p>

\* Règlement (UE) n° 508/2014.

Source: DG MARE.

**4.7.** Le FEAMP soutient la PCP, qui a pour objectif premier de garantir que les secteurs de la pêche et de l'aquaculture soient durables à long terme sur le plan environnemental et gérés en cohérence avec les objectifs visant à obtenir des retombées positives économiques, sociales et en matière d'emploi et à contribuer à la sécurité de l'approvisionnement alimentaire<sup>1</sup>.

**4.8.** Pour notre analyse des informations sur la performance, nous avons sélectionné les objectifs spécifiques (OS) n<sup>os</sup> 1 et 4 du FEAMP, tels qu'ils sont formulés dans la fiche de programme et le rapport annuel sur la gestion et la performance établis par la Commission (voir [annexe 4.1](#)).

**4.9.** L'objectif «Promouvoir la pêche et l'aquaculture» (OS n<sup>o</sup> 1) permet de soutenir une *pêche* compétitive et plus *durable*. Par exemple, le FEAMP peut servir à couvrir le coût d'engins de pêche plus sélectifs du point de vue de la taille du poisson, afin de réduire les captures indésirées, ou à verser une compensation en cas d'arrêt définitif des activités de pêche. Dans le domaine de l'aquaculture, il peut être utilisé pour renforcer la compétitivité des entreprises.

**4.10.** L'objectif «Favoriser la PCP» (OS n<sup>o</sup> 4) est axé sur la gestion de la politique de conservation dans le domaine de la pêche par l'amélioration des connaissances scientifiques et du contrôle des pêches. L'un des moyens de gestion visant à assurer des niveaux de pêche durables, mis à la disposition de l'UE dans le cadre de la PCP consiste à fixer des limites appelées *totaux admissibles des captures* (TAC) pour les stocks halieutiques commerciaux. Le Conseil établit chaque année, sur la base d'une proposition de la Commission, des TAC qui sont ensuite partagés entre les États membres.

**4.11.** Comme l'exige le règlement relatif à la PCP<sup>2</sup>, la proposition de la Commission en matière de TAC tient compte des avis scientifiques émanant d'organismes consultatifs tels que le *Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM)* et le *comité scientifique, technique et économique de la pêche (CSTEP)*. Le FEAMP finance des mesures visant à améliorer la collecte et la diffusion des données scientifiques.

**4.12.** Les États membres ont aussi la possibilité d'utiliser le FEAMP pour renforcer le système de contrôle des pêches, afin d'améliorer le respect des règles de la PCP.

---

<sup>1</sup> Article 2, paragraphe 1, du [règlement \(UE\) n<sup>o</sup> 1380/2013](#).

<sup>2</sup> Article 6, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) n<sup>o</sup> 1380/2013](#).

**4.13.** Le FEAMP a été doté d'un budget global de 6,4 milliards d'euros pour la période 2014-2020. La Commission, par l'intermédiaire de la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE), [partage la responsabilité](#) de la gestion du FEAMP avec les États membres: elle partage ainsi la gestion de 90 % du Fonds avec les États membres et gère directement les 10 % restants.

# Évaluation de la performance du FEAMP sur la base des informations sur la performance publiées

## Observations générales

**4.14.** La [figure 4.4](#) donne une vue d'ensemble des indicateurs relatifs au FEAMP figurant dans la fiche de programme et indique si, selon notre évaluation, leur valeur cible est en voie d'être atteinte. Pour 9 des 21 indicateurs, les données dont nous disposons ne nous ont pas permis de parvenir à une conclusion. Nous présentons en détail dans les [figures 4.5](#) et [4.7](#) nos vues d'ensemble des indicateurs liés aux deux objectifs sélectionnés. Dans le [rapport 2019 sur la performance](#)<sup>3</sup>, nous avons fait part de certaines réserves d'ordre général qui s'appliquent lors de l'interprétation de ces indicateurs. Ainsi, l'évaluation de la progression par rapport à la valeur cible fixée par la Commission pour un indicateur donné repose sur la probabilité que cette valeur soit atteinte. Elle ne tient pas compte de la mesure dans laquelle cet indicateur est lié au FEAMP, ni de la pertinence ou non de sa valeur cible. Ce n'est donc que l'un des éléments d'une évaluation globale de la performance. Nous n'avons pas contrôlé la fiabilité des données sous-jacentes (mais nous avons examiné cette question dans le [rapport 2019 sur la performance](#)<sup>4</sup>).

---

<sup>3</sup> Rapport 2019 sur la performance du budget de l'UE, point 1.24.

<sup>4</sup> Ibidem, points 1.13 à 1.23.

**Figure 4.4 – Vue d'ensemble des indicateurs relatifs au FEAMP figurant dans la fiche de programme**

Objectif (*)	Total	Réalisation			Résultat			Impact					
		En tout			?	En tout			?	En tout			?
OS n° 1	8					1		– 1		7	– 2		■ 5
OS n° 2	4					4	– 3	– 1					
OS n° 3	3	1	– 1			2		– 2					
OS n° 4	6	1	– 1			2	– 2			3		– 3	
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>2</b>	<b>– 2</b>			<b>9</b>	<b>– 3</b>	<b>– 2</b>	<b>■ 4</b>	<b>10</b>	<b>– 2</b>	<b>– 3</b>	<b>■ 5</b>

(\*) Voir l'annexe 4.1 pour une liste complète des objectifs.

#### LÉGENDE

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



? Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

**Les informations de la Commission sur la performance sont axées sur les intrants, les réalisations et la contribution financière, et non sur les résultats**

**4.15.** La principale conclusion de l'*analyse d'impact* réalisée en 2011 en vue de la réforme de la PCP était que cette dernière n'avait pas permis de garantir une exploitation durable des ressources vivantes<sup>5</sup>. La Commission mettait en évidence plusieurs problèmes majeurs, dont l'absence de durabilité environnementale, une viabilité économique insuffisante et des incertitudes d'ordre social en lien avec les défis émergents tels que le changement climatique et la pollution.

<sup>5</sup> SEC(2011) 891 final; SEC(2011) 1416 final.

**4.16.** Les informations descriptives relatives à la performance du FEAMP, figurant dans la fiche de programme et dans le rapport annuel sur la gestion et la performance de la Commission, concernent essentiellement les nombres de *bénéficiaires* et d'opérations ayant reçu un soutien du FEAMP (réalisations) ainsi que les fonds affectés à certains projets (*intrants*). Elles ne sont pas axées sur les *résultats*. La Commission n'a pas présenté de *logique d'intervention* montrant la contribution du FEAMP à la réalisation des objectifs des politiques. Dans ces conditions, il est difficile de mettre en évidence un lien de causalité entre le soutien du FEAMP et un résultat, et d'évaluer l'*incidence* de ce Fonds sur la performance globale des politiques.

**4.17.** La Commission a élaboré un ensemble d'indicateurs complémentaires, propres au FEAMP<sup>6</sup>, à des fins de suivi des dépenses dans les États membres. Les informations qui servent à établir ces indicateurs reposent sur les données financières figurant dans les rapports annuels sur la mise en œuvre présentés par les États membres, ainsi que dans le rapport annuel Infosys (qui fournit des données complémentaires sur les opérations sélectionnées par les États membres en vue d'un financement)<sup>7</sup>. Les indicateurs et les données, résumés dans le [rapport annuel sur la mise en œuvre du FEAMP](#)<sup>8</sup>, sont centrés sur la contribution financière du Fonds aux objectifs de la PCP, et non sur les résultats.

### **Promouvoir une pêche et une aquaculture qui soient compétitives, durables sur les plans environnemental et économique et socialement responsables**

**4.18.** La [figure 4.5](#) présente une vue d'ensemble des indicateurs liés à cet objectif qui figurent dans la fiche de programme.

---

<sup>6</sup> Règlement délégué (UE) n° 1014/2014 de la Commission.

<sup>7</sup> Article 114 et article 97, paragraphe 1, point a), du [règlement \(UE\) n° 508/2014](#).

<sup>8</sup> [Rapport sur la mise en œuvre du FEAMP](#), Commission européenne, 2021.

## Figure 4.5 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à l'objectif de promouvoir une pêche et une aquaculture qui soient compétitives, durables sur les plans environnemental et économique et socialement responsables

### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui			2	2
Non				
Incertain		1	5	6
<b>TOTAL</b>		<b>1</b>	<b>7</b>	<b>8</b>

### Informations détaillées sur une sélection d'indicateurs

Indicateur		Progression vers la valeur cible
Rentabilité de la flotte de pêche de l'UE: moyenne	Impact	
Volume des rejets d'espèces exploitées commercialement	Impact	<span>Objectif: réduction</span>
Valeur de la production aquacole dans l'UE	Impact	

#### LÉGENDE

##### Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

## La viabilité économique de la pêche augmente, mais en ce qui concerne l'aquaculture, les données sont moins concluantes

**4.19.** L'UE contribue pour environ 3 % à la production halieutique et aquacole dans le monde, se classant ainsi au sixième rang mondial dans ce secteur<sup>9</sup>. Quelque 80 % de sa production proviennent de la pêche, les 20 % restants trouvant leur origine dans l'aquaculture<sup>10</sup>.

**4.20.** D'après les données de la Commission, le secteur des ressources marines vivantes (constitué, en grande partie, de la pêche et de l'aquaculture) est un volet important, quoique modeste, de l'économie bleue: en 2018<sup>11</sup>, ce secteur, transformation et distribution comprises, a généré 11 % de la valeur ajoutée brute de l'économie bleue dans l'UE.

**4.21.** L'indicateur utilisé dans la fiche de programme pour 2022 montre que la rentabilité de la flotte de pêche de l'UE a augmenté au cours des dernières années (voir *figures 4.5* et *4.6*)<sup>12</sup>. La Commission fait également part des résultats économiques positifs des flottes qui ciblent les stocks exploités d'une manière durable, avec une rentabilité et des salaires accrus, tout en formulant un constat contraire pour les flottes ciblant des stocks surexploités<sup>13</sup>.

---

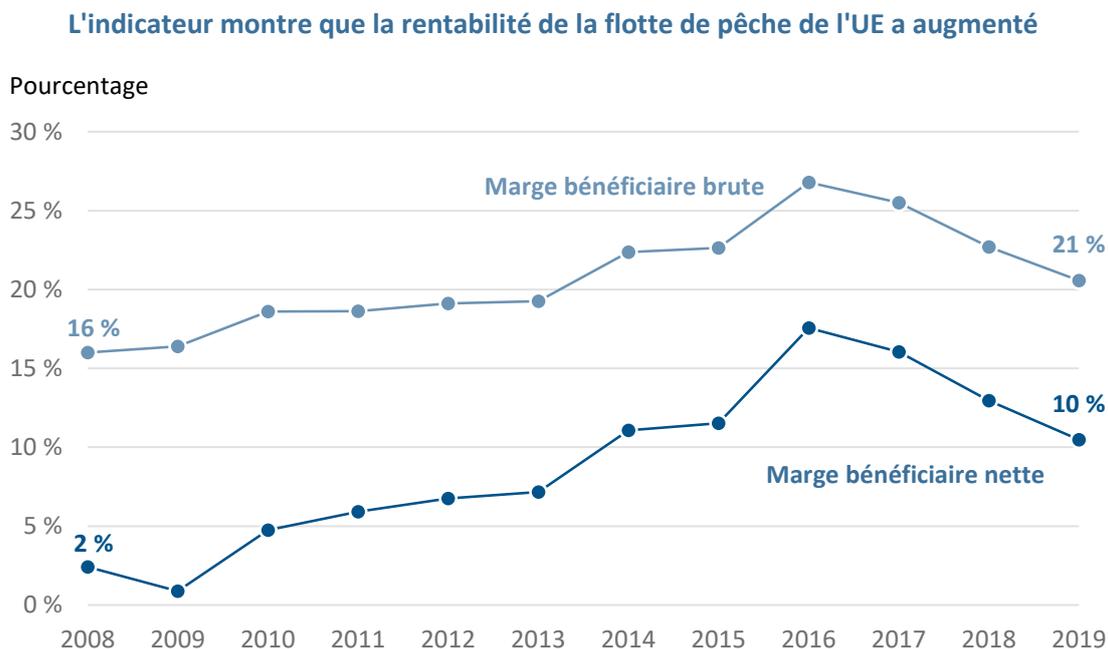
<sup>9</sup> *Blue economy report*, Commission européenne, 2021.

<sup>10</sup> *La politique commune de la pêche en chiffres*, Eurostat, 2019.

<sup>11</sup> *Blue economy report*, Commission européenne, 2021.

<sup>12</sup> COM(2021) 279 final.

<sup>13</sup> *Ibidem*; voir également SWD(2020) 112 final.

**Figure 4.6 – Tendances en matière de recettes et de bénéfices**

Source: Données transmises par la DG MARE le 16 juillet 2021; elles tiennent compte du Royaume-Uni, mais pas de la Grèce ni de la Croatie.

**4.22.** À l'échelle mondiale, la production aquacole a quadruplé depuis 1990<sup>14</sup>. Au sein de l'UE, elle a stagné de 2008 à 2018<sup>15</sup>. Dans le rapport annuel 2020 sur la gestion et la performance<sup>16</sup>, la Commission a affirmé que la valeur cible en matière de production annuelle, fixée à 4,89 milliards d'euros pour 2023, avait été atteinte dès 2016. Toutefois, les fiches de programme jointes au projet de budget 2022 indiquent qu'en 2017 et en 2018, la valeur de la production aquacole était de nouveau retombée au-dessous de la valeur cible.

**4.23.** Pour l'ensemble de la période 2014-2020, le soutien direct du FEAMP aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture s'élève à 3,6 milliards d'euros (soit 64 % de la dotation totale du Fonds)<sup>17</sup>. Les indicateurs de suivi du FEAMP figurant dans la fiche de programme reflètent les tendances générales, par exemple en ce qui concerne la rentabilité de la flotte de pêche de l'UE ou la valeur de la production aquacole, et

<sup>14</sup> *The EU Aquaculture Sector – Economic report 2020*, Comité scientifique, technique et économique de la pêche, 2021.

<sup>15</sup> *Agriculture, forestry and fishery statistics*, Eurostat, 2020.

<sup>16</sup> *Rapport annuel 2020 sur la gestion et la performance, volume II*, point 1.4.2.

<sup>17</sup> Calculs de la Cour des comptes européenne, fondés sur les données fournies par la Commission européenne.

contribuent utilement à fournir une vue d'ensemble de la situation dans ces deux secteurs. Ils dépendent de variables macroéconomiques générales telles que le prix du carburant, qui influent plus directement sur cette situation.

**4.24.** Le cadre de suivi décrit au point 4.17 comprend des indicateurs spécifiques qui rendent compte de la performance du soutien du FEAMP au niveau opérationnel. Ces indicateurs permettent par exemple d'observer la variation des bénéfices nets des bénéficiaires recevant une aide du FEAMP (en 2020, les résultats dépassaient déjà la valeur cible fixée pour 2023) ou de connaître le nombre d'exploitations aquacoles fournissant des services environnementaux (en 2020, le FEAMP avait apporté un soutien à 1 600 exploitations délivrant ces services, soit 19,5 % de la valeur cible pour 2023) ainsi que le nombre d'entreprises créées (à la fin de 2020, ce nombre se chiffrait à 486, soit 10,8 % de la valeur cible fixée pour 2023)<sup>18</sup>.

### **La Commission fait rapport sur les dépenses du FEAMP consacrées à des objectifs en matière d'environnement, mais le lien entre ces dépenses et les indicateurs environnementaux clés n'est pas bien défini**

**4.25.** Le FEAMP a vocation à promouvoir une pêche et une aquaculture durables sur le plan environnemental. La pêche est la principale pression subie par le milieu marin<sup>19</sup>. La PCP vise à faire en sorte que les incidences négatives des activités de pêche sur l'écosystème marin soient réduites au minimum et que la gestion des pêches suive une approche écosystémique<sup>20</sup>. Dans un récent rapport, nous avons signalé qu'en dépit du cadre mis en place pour protéger le milieu marin, les actions de l'UE, y compris celles des États membres, n'ont pas permis de rendre aux eaux marines leur

---

<sup>18</sup> Données communiquées par la Commission européenne.

<sup>19</sup> *Marine environmental pressures*, Agence européenne pour l'environnement, 2018; *Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits*, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, 2004; *Marine messages II*, Agence européenne pour l'environnement, 2019; *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services*, Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, 2019; *The economics of Biodiversity: The Dasgupta Review*, 2021.

<sup>20</sup> Article 2, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) n° 1380/2013](#).

*bon état écologique*<sup>21</sup>. Les problèmes tels que l'endommagement du milieu marin par les chaluts de fond et les prises accessoires d'espèces protégées perdurent<sup>22</sup>.

**4.26.** À la fin de 2020, la Commission avait enregistré 20,1 millions d'euros d'engagements contractés au titre du FEAMP pour financer 1 364 opérations en lien avec des mesures visant à limiter l'incidence de la pêche sur le milieu marin et à adapter celle-ci à la protection des espèces<sup>23</sup>.

**4.27.** Selon la Commission, les *rejets* sont l'un des facteurs qui contribuent à l'insuffisance de la durabilité environnementale de la PCP<sup>24</sup>. En 2011, la DG MARE estimait que les rejets dans les eaux de l'UE équivalaient à quelque 23 % du total annuel des captures. Afin de mettre un terme à cette pratique et d'inciter les pêcheurs à exercer une pêche plus sélective pour éviter les captures indésirées, la PCP actuelle interdit les rejets (avec certaines dérogations). La disposition prohibant les rejets, à savoir l'obligation de débarquement<sup>25</sup>, a été introduite en 2015 et a pris pleinement effet en 2019. Les financements au titre du FEAMP peuvent contribuer à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement en aidant les pêcheurs à acheter des engins de pêche plus sélectifs, par exemple.

**4.28.** Un des objectifs spécifiques du règlement sur le FEAMP<sup>26</sup> est la limitation de l'incidence de la pêche sur le milieu marin, y compris la prévention et la réduction, dans toute la mesure du possible, des captures non désirées. D'après les publications les plus récentes, la pratique consistant à rejeter les captures indésirées persiste<sup>27</sup>. Des

---

<sup>21</sup> Rapport spécial n° 26/2020, point V.

<sup>22</sup> *Assessment of the existing EU policy tools in the field of Sustainable Development Goal (SDG) 14 and other ocean-related Agenda 2030 targets*, Commission européenne, 2021; *Bycatch of protected and potentially vulnerable marine vertebrates – review of national reports under Council Regulation (EC) No. 812/2004 and other information*, Conseil international pour l'exploration de la mer, 2019.

<sup>23</sup> Rapport sur la mise en œuvre du FEAMP, Commission européenne, 2021.

<sup>24</sup> SEC(2011) 891 final.

<sup>25</sup> Article 15 du règlement (UE) n° 1380/2013.

<sup>26</sup> Article 6, paragraphe 1, point a), du règlement (UE) n° 508/2014.

<sup>27</sup> SWD(2021) 122 final; Rapport du Parlement européen sur la réalisation des objectifs de l'obligation de débarquement au titre de l'article 15 de la politique commune de la pêche; Étude du Parlement européen intitulée *EU fisheries policy – latest developments and future challenges*.

rapports de l'Agence européenne de contrôle des pêches (AECF)<sup>28</sup> ont fait état d'un non-respect généralisé de l'obligation de débarquement au sein de certains segments de flotte en mer du Nord et dans les eaux occidentales septentrionales. La fiche de programme et le rapport annuel sur la mise en œuvre relatifs au FEAMP<sup>29</sup> contiennent l'un comme l'autre un indicateur concernant le volume de rejets. Cependant, la Commission n'apporte pas de données pour cet indicateur dans la fiche de programme et juge peu fiables celles qu'elle fournit dans le rapport annuel sur la mise en œuvre du Fonds.

**4.29.** L'UE s'est engagée, au niveau international, à créer des *zones marines protégées* (ZMP) pour préserver les espèces marines. Pour ce faire, elle peut être amenée à adopter diverses mesures, y compris des restrictions de pêche. En 2018, l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) a constaté que l'UE avait atteint l'objectif d'Aichi en matière de biodiversité qui consistait à désigner au moins 10 % de ses eaux comme ZMP au plus tard en 2020<sup>30</sup>, comme le confirme l'indicateur correspondant dans la fiche de programme relative au FEAMP établie par la Commission. Dans notre rapport spécial relatif à la protection du milieu marin, nous avons conclu que les ZMP n'ont guère protégé la biodiversité marine<sup>31</sup>.

## Favoriser la mise en œuvre de la PCP

**4.30.** La *figure 4.7* présente une vue d'ensemble des indicateurs liés à cet objectif qui figurent dans la fiche de programme.

---

<sup>28</sup> Rapports sur l'évaluation de la conformité à l'obligation de débarquement, Agence européenne de contrôle des pêches, 2019.

<sup>29</sup> Rapport sur la mise en œuvre du FEAMP, Commission européenne, 2021.

<sup>30</sup> *EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas*, Agence européenne pour l'environnement, 2018.

<sup>31</sup> Rapport spécial n° 26/2020, points 31 à 39.

**Figure 4.7 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à l'objectif de *favoriser la mise en œuvre de la PCP***

### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	1			1
Non		2	3	5
Incertain				
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>6</b>

### Informations détaillées sur une sélection d'indicateurs

Indicateur		Progression vers la valeur cible
Nombre d'États membres dotés de plans d'action visant à l'amélioration des systèmes de contrôle	Résultat	
Proportion ou nombre de stocks exploités à des niveaux conformes au RMD: zone CIEM	Impact	Texte explicatif
Proportion ou nombre de stocks exploités à des niveaux conformes au RMD: mer Méditerranée	Impact	Texte explicatif
Proportion ou nombre de stocks exploités à des niveaux conformes au RMD: mer Noire	Impact	Texte explicatif
Réponses appropriées aux appels de données	Résultat	

#### LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

## L'objectif de conservation ciblé par la PCP ne sera probablement pas atteint

**4.31.** En vertu de l'article 3 du TFUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive en matière de conservation des ressources biologiques de la mer. En 2011, la Commission a indiqué<sup>32</sup> que 78,5 % des stocks de l'UE pour lesquels des données scientifiques étaient disponibles faisaient l'objet d'une pêche non durable. L'objectif principal de la PCP consiste à rendre la pêche durable, ce qui comprend la reconstitution et la conservation des stocks halieutiques. Pour ce faire, les États membres avaient sélectionné quelque 6 180 opérations, pour un montant total de financement du FEAMP s'élevant à 695 millions d'euros, et dépensé 374 millions d'euros à la fin de 2020<sup>33</sup>.

**4.32.** Concernant la réalisation de l'objectif de conservation, la Commission rend compte des progrès accomplis pour ce qui est de parvenir au rendement maximal durable (RMD) moyennant une production ne dépassant pas le taux d'exploitation durable (FRMD). Il était prévu que ces niveaux d'exploitation sûrs, fondés sur des avis scientifiques, soient atteints en 2015 si cela était possible, et en 2020 au plus tard pour l'ensemble des stocks halieutiques<sup>34</sup>. L'indicateur utilisé par la Commission dans la fiche de programme relative au FEAMP, en l'occurrence la proportion ou le nombre de stocks halieutiques exploités à des niveaux conformes au RMD, est calculé séparément pour l'Atlantique du Nord-Est (zone CIEM), pour la Méditerranée et pour la mer Noire. La valeur de référence de 59 %, que la Commission a utilisée à tort pour toutes les mers, ne concerne en fait que l'Atlantique du Nord-Est.



© Getty Images / Monty Rakusen

**4.33.** La fiche de programme relative au FEAMP jointe au projet de budget 2022 ne fait pas apparaître les véritables résultats quantitatifs en matière de réalisation de l'objectif de conservation de la PCP, pourtant disponibles. Dans la partie descriptive, la Commission mentionne le fort pourcentage des débarquements de poissons qui devraient provenir de stocks pour lesquels les quotas de pêche ont été fixés sur la base

<sup>32</sup> SEC(2011) 891 final; SEC(2011) 1416 final.

<sup>33</sup> Rapport sur la mise en œuvre du FEAMP, Commission européenne, 2021.

<sup>34</sup> Article 2, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1380/2013.

du FRMD, sans mettre également en évidence la grande proportion de stocks halieutiques qui n'ont pas fait l'objet d'une pêche à des niveaux sûrs. Nous constatons que le fait de centrer l'attention sur les débarquements plutôt que sur les stocks donne une idée trop positive de la probabilité de remplir l'objectif consistant à pratiquer la pêche à des niveaux conformes au RMD.

**4.34.** Dans la fiche de programme relative au FEAMP, la Commission indique également que, pour l'Atlantique du Nord-Est, la *pression exercée par la pêche* s'est stabilisée à un niveau durable, alors que pour la Méditerranée et la mer Noire, elle a été plus de deux fois supérieure à la valeur cible correspondant au FRMD.

**4.35.** Globalement, dans la fiche de programme relative au FEAMP jointe au projet de budget 2022, la Commission estime avoir réalisé des progrès modérés pour ce qui est de parvenir à l'objectif de conservation. D'après les dernières évaluations officielles, il est peu probable qu'à la fin de 2020, l'UE ait atteint cet objectif<sup>35</sup>. Des données scientifiques récentes<sup>36</sup> montrent que dans l'Atlantique du Nord-Est, la proportion de stocks surexploités, qui a fortement diminué ces dix dernières années, reste toutefois proche de 40 %. En outre, en ce qui concerne la Méditerranée et la mer Noire, il ressort des évaluations effectuées que 83 % des stocks halieutiques font l'objet de surpêche (selon des calculs fondés sur des données incomplètes).

**4.36.** Dans notre récent rapport spécial sur la protection du milieu marin, nous avons examiné les facteurs qui ont contribué à l'obtention de ces résultats insatisfaisants sur le plan de la conservation<sup>37</sup>. Nous avons observé que l'action de l'UE avait certes abouti à des progrès sensibles dans l'Atlantique, où la gestion des activités de pêche consiste à imposer des limites aux captures admissibles, mais que la Méditerranée était quant à elle restée largement surexploitée et qu'aucun progrès tangible n'y avait été enregistré.

---

<sup>35</sup> *Status of marine fish and shellfish stocks in European seas*, Agence européenne pour l'environnement, 2021.

<sup>36</sup> *Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy*, Comité scientifique, technique et économique de la pêche, 2021.

<sup>37</sup> Rapport spécial n° 26/2020, point 84.

**4.37.** Selon la Commission<sup>38</sup>, la surcapacité de la flotte de pêche est la principale cause de la surpêche. Dans de trop nombreux segments de flotte, la capacité de pêche dépasse les possibilités. L'objectif de réduction de cette capacité constitue donc, lui aussi, un élément essentiel de la gestion durable des pêches de l'UE. À la fin de 2020, les États membres avaient sélectionné 24 958 opérations, pour un montant total de financement du FEAMP s'élevant à 260 millions d'euros, et dépensé 199 millions d'euros en faveur de mesures de soutien à l'adaptation de la capacité de la flotte aux possibilités de pêche<sup>39</sup>.

**4.38.** Des données récentes<sup>40</sup> indiquent que la capacité de la flotte de l'UE diminue lentement (voir *figure 4.8*). L'indicateur d'exploitation durable montre toutefois que, pour un grand nombre de segments de flotte dans la plupart des États membres, la capacité de pêche reste disproportionnée par rapport aux possibilités de pêche (en 2018, sur 182 segments de flotte évalués, 145 étaient concernés)<sup>41</sup>.

---

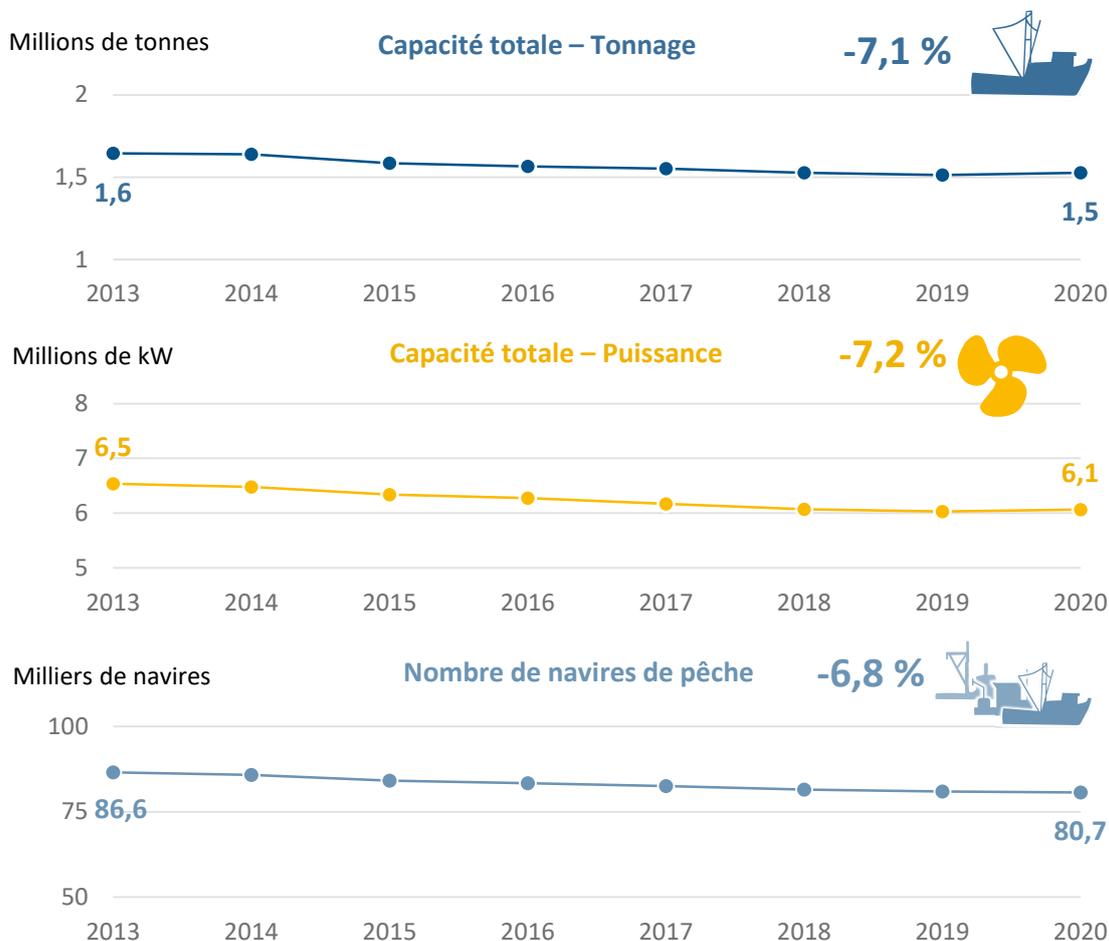
<sup>38</sup> SEC(2011) 891 final.

<sup>39</sup> Rapport sur la mise en œuvre du FEAMP, Commission européenne, 2021.

<sup>40</sup> Fichier de la flotte de pêche de l'Union européenne (données de décembre 2020).

<sup>41</sup> SWD(2021) 122 final; COM(2021) 279 final.

Figure 4.8 – Aperçu de la capacité de la flotte de pêche de l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données du fichier de la flotte de pêche de l'Union européenne tenu par la Commission européenne (décembre 2020).

**4.39.** La capacité d'un navire de pêche se mesure à son volume (jauge en tonnage brut (GT)) et à sa puissance motrice (en kW). Dans notre rapport spécial de 2017 relatif au contrôle des pêches de l'UE, nous avons constaté que certains États membres ne vérifiaient pas correctement la capacité de leur flotte du point de vue de ces deux critères<sup>42</sup>.

**4.40.** En vertu du règlement relatif au FEAMP, le soutien de ce dernier ne doit pas entraîner d'augmentation de la capacité de pêche<sup>43</sup>. La question des subventions néfastes en faveur du secteur de la pêche est mise en lumière dans les [objectifs de développement durable \(objectif 14.6\)](#), qui appellent à la suppression de ces pratiques

<sup>42</sup> Rapport spécial n° 08/2017.

<sup>43</sup> Article 5 du [règlement \(UE\) n° 508/2014](#).

à l'horizon 2020. Celle-ci fait l'objet d'intenses négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce.

### Les avis scientifiques et la collecte de données sont des aspects essentiels de la gestion des pêches

**4.41.** Il convient que les grandes décisions de la PCP concernant les quotas de captures, par exemple, tiennent compte des avis scientifiques. La disponibilité de données scientifiques revêt donc une importance cruciale. Le FEAMP soutient la collecte et la gestion de données par les États membres. À la fin de 2020, ceux-ci avaient contracté des engagements pour un montant de 482 millions d'euros et dépensé 379 millions d'euros à cet effet<sup>44</sup>.

**4.42.** Dans notre rapport spécial relatif à la protection du milieu marin<sup>45</sup>, nous avons relevé que, faute de données suffisantes, le CIEM s'était trouvé dans l'incapacité de fournir des avis scientifiques pour plus de la moitié des stocks en 2017. En 2019, c'était le cas pour 62 % des stocks (les données étaient limitées pour 159 stocks sur 256<sup>46</sup>). Dans la Méditerranée et la mer Noire, 47 stocks halieutiques ont fait l'objet d'évaluations en 2016, mais les informations disponibles en 2018 ne concernaient que 21 stocks<sup>47</sup>.

### Le régime de contrôle des pêches est en cours de révision

**4.43.** La réussite de la PCP est fortement tributaire de l'efficacité du système de contrôle des pêches. En 2017, nous avons publié un rapport faisant état d'insuffisances dans le système de contrôle<sup>48</sup>. En 2018, la Commission a présenté une proposition de règlement révisé relatif au contrôle des pêches<sup>49</sup>. Cette proposition législative n'a pas

---

<sup>44</sup> Rapport sur la mise en œuvre du FEAMP, Commission européenne, 2021.

<sup>45</sup> Rapport spécial n° 26/2020.

<sup>46</sup> *Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy*, Comité scientifique, technique et économique de la pêche, 2021.

<sup>47</sup> SWD(2020) 112 final.

<sup>48</sup> Rapport spécial n° 08/2017.

<sup>49</sup> COM(2018) 368 final.

été adoptée par les colégislateurs, et les faiblesses du système de contrôle persistent<sup>50</sup>.

**4.44.** Le FEAMP apporte des fonds pour renforcer l'efficacité des systèmes nationaux de contrôle, qui sont nécessaires à l'application des règles. Les mesures du FEAMP qui contribuent à ce processus sont, jusqu'à présent, les plus importantes du point de vue des montants engagés (en 2020, ceux-ci s'élevaient à 440 millions d'euros<sup>51</sup>); toutefois, aucun indicateur ne fournit d'informations sur la contribution du FEAMP à la réalisation de l'objectif consistant à mettre en place un régime de contrôle efficace.

---

<sup>50</sup> Rapport sur l'application du règlement instituant un régime de contrôle, Commission européenne, 2021.

<sup>51</sup> Rapport sur la mise en œuvre du FEAMP, Commission européenne, 2021.

## Conclusions

**4.45.** La politique commune de la pêche vise à répondre à des défis tels que la pêche non durable, la dégradation du milieu marin et la transformation des secteurs de la pêche et de l'aquaculture de l'UE. Le FEAMP devrait contribuer à la réalisation de ces objectifs de la PCP. Les informations sur la performance produites ou obtenues par la Commission devraient rendre compte des résultats enregistrés du fait de l'intervention du FEAMP, mettre en évidence tout progrès insuffisant et avoir pour effet de déclencher des mesures correctrices.

**4.46.** Nous avons constaté que la plupart des informations de la Commission sur la performance étaient centrées sur la contribution financière du Fonds aux objectifs de la PCP au lieu de l'être sur les résultats.

**4.47.** Les fiches de programme et le rapport annuel sur la gestion et la performance comprennent presque exclusivement des indicateurs généraux de niveau macroéconomique. Ceux-ci concourent à donner une vue d'ensemble de l'état des secteurs de la pêche et de l'aquaculture. Cependant, il n'existe pas de lien clair entre la contribution du FEAMP et les réalisations déclarées (voir point [4.16](#)). Un tel lien est nécessaire pour évaluer l'*efficacité* du FEAMP du point de vue de la réalisation des objectifs de la PCP, et pour justifier les demandes de budget. Les indicateurs et données propres au FEAMP, élaborés en dehors du cadre de la fiche de programme ainsi que du rapport annuel sur la gestion et la performance, et résumés dans le rapport annuel sur la mise en œuvre du FEAMP, permettent d'obtenir un aperçu plus complet de la mise en œuvre de ce Fonds, mais ils sont, eux aussi, axés sur les dépenses et non sur les résultats (voir point [4.17](#)).

**4.48.** Nous avons constaté que, dans la fiche de programme relative au FEAMP comme dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission fournit peu d'informations sur la performance concernant les résultats du Fonds pour ce qui est de servir les objectifs environnementaux de la PCP. L'objectif de cette dernière qui consiste à faire en sorte qu'à la fin de 2020, tous les stocks halieutiques soient dans l'état de conservation souhaité n'a probablement pas été atteint. Le principal indicateur établi afin de suivre les progrès accomplis à cet égard (proportion ou nombre de stocks exploités à des niveaux conformes au RMD) n'apporte pas suffisamment d'informations pour permettre de connaître le degré de progression dans la réalisation de cet objectif (voir points [4.32](#) à [4.36](#)). Nous relevons également que les incidences négatives des activités de pêche sur l'écosystème marin perdurent, que la pratique néfaste consistant à rejeter les captures indésirées persiste et que

l'indicateur destiné à fournir des informations sur l'efficacité de la protection du milieu marin présente de graves insuffisances (voir points [4.25](#) à [4.29](#)).

**4.49.** Les informations disponibles indiquent que la flotte de pêche de l'UE est globalement rentable et que la pêche durable est avantageuse pour les pêcheurs. Les progrès sont moindres en ce qui concerne l'augmentation de la production aquacole, cette dernière ayant stagné récemment (voir points [4.20](#) à [4.24](#)).

**4.50.** Le FEAMP est utilisé pour financer la collecte et la gestion de données en vue de fournir des avis scientifiques. Cependant, faute de données suffisantes, ces avis sont indisponibles pour de nombreux stocks halieutiques, en particulier dans la Méditerranée et la mer Noire (voir points [4.41](#) et [4.42](#)).

**4.51.** Enfin, le régime de contrôle des pêches est un élément crucial pour la réalisation des objectifs de la PCP. La Commission a adopté des mesures correctrices de nature à apporter des améliorations aux systèmes nationaux de contrôle, mais des problèmes persistent (voir point [4.43](#)).

## Annexe

### Annexe 4.1 – Objectifs du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

Objectif	Objectifs spécifiques	Intitulé court (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
	Intitulé complet		
Objectif spécifique n° 1	Promouvoir une pêche et une aquaculture qui soient compétitives, durables sur les plans environnemental et économique et socialement responsables	Promouvoir la pêche et l'aquaculture (OS n° 1)	Oui
Objectif spécifique n° 2	Encourager l'élaboration et la mise en œuvre de la PMI de l'Union de manière à compléter la politique de cohésion et la PCP	Favoriser la PMI (OS n° 2)	Non
Objectif spécifique n° 3	Promouvoir un développement territorial équilibré et solidaire des zones tributaires de la pêche et de l'aquaculture	Promouvoir le développement territorial (OS n° 3)	Non
Objectif spécifique n° 4	Favoriser la mise en œuvre de la PCP	Favoriser la PCP (OS n° 4)	Oui

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

# Chapitre 5

## Sécurité et citoyenneté

# Table des matières

	Points
<b>Introduction</b>	5.1. - 5.9.
«Sécurité et citoyenneté» en bref	5.1. - 5.2.
Étendue et approche	5.3. - 5.5.
Finalité du FSI-Frontières et visas et mode de fonctionnement visé	5.6. - 5.9.
<b>Évaluation de la performance du FSI-Frontières et visas</b>	5.10. - 5.31.
<b>Observations générales</b>	5.10. - 5.17.
Il existe des différences marquées dans la mise en œuvre des programmes nationaux	5.11.
Des lacunes existent dans les informations relatives à la performance du FSI-Frontières et visas	5.12. - 5.14.
Les indicateurs de performance publiés dans le rapport annuel sur la gestion et la performance donnent une image optimiste de la performance du FSI-Frontières et visas	5.15. - 5.16.
La valeur cible pour l'indicateur relatif à l'objectif général du FSI-Frontières et visas est en voie d'être atteinte, mais il faut tenir compte de l'influence de plusieurs facteurs externes	5.17.
<b>Soutenir une politique commune des visas</b>	5.18. - 5.21.
Le FSI-Frontières et visas a contribué à un traitement efficace des visas, mais peine à favoriser une application systématique de l'acquis de Schengen dans le cadre de formations	5.20. - 5.21.
<b>Soutenir la gestion intégrée des frontières</b>	5.22. - 5.31.
Le FSI-Frontières et visas obtient de meilleurs résultats en matière de modernisation des systèmes et des équipements informatiques qu'en matière de formation des gardes-frontières à leur utilisation	5.23. - 5.26.
Le FSI-Frontières et visas a permis de développer les systèmes nécessaires à la gestion intégrée des frontières	5.27. - 5.30.
La contribution du FSI-Frontières et visas à une gestion des frontières efficace dépend de la fiabilité, de la pertinence et de l'actualité des informations saisies par les États membres dans les systèmes informatiques	5.31.

**Conclusions**

5.32. - 5.36.

**Annexe**

**Annexe 5.1 – Objectifs du Fonds pour la sécurité intérieure  
– Frontières extérieures et visas**

# Introduction

## «Sécurité et citoyenneté» en bref

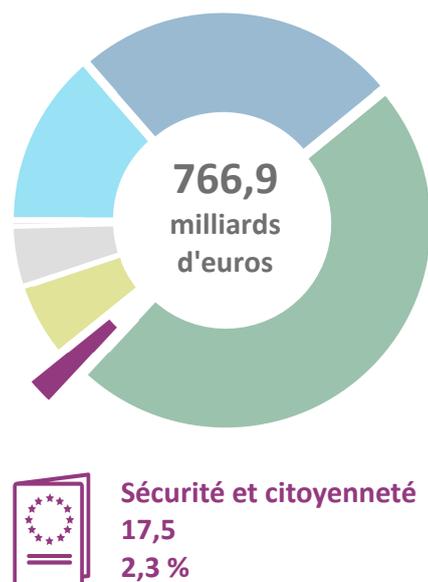
**5.1.** La rubrique 3 du cadre financier pluriannuel (CFP) concerne les dépenses liées aux politiques visant à renforcer la notion de citoyenneté européenne en créant un espace de liberté, de justice et de sécurité sans frontières intérieures. Elle comprend le financement des domaines suivants:

- l'asile et la migration;
- la sécurité intérieure, qui englobe la mise en œuvre de la gestion harmonisée des frontières, le développement de la politique commune en matière de visas, la coopération entre les services répressifs et l'amélioration de la capacité de gestion des crises et des risques liés à la sécurité;
- la migration et la sécurité, ainsi que la coopération judiciaire;
- la santé humaine, animale et végétale;
- la culture et l'audiovisuel;
- la justice, les droits des consommateurs, l'égalité et la citoyenneté.

**5.2.** Le total des dépenses prévues au titre de cette rubrique pour le CFP 2014-2020 s'élève à 22,4 milliards d'euros, dont 17,5 milliards avaient été versés à la fin de 2020 (voir [figure 5.1](#)). Le domaine de dépenses le plus important concerne deux domaines d'action interdépendants, qui sont la migration et la sécurité.

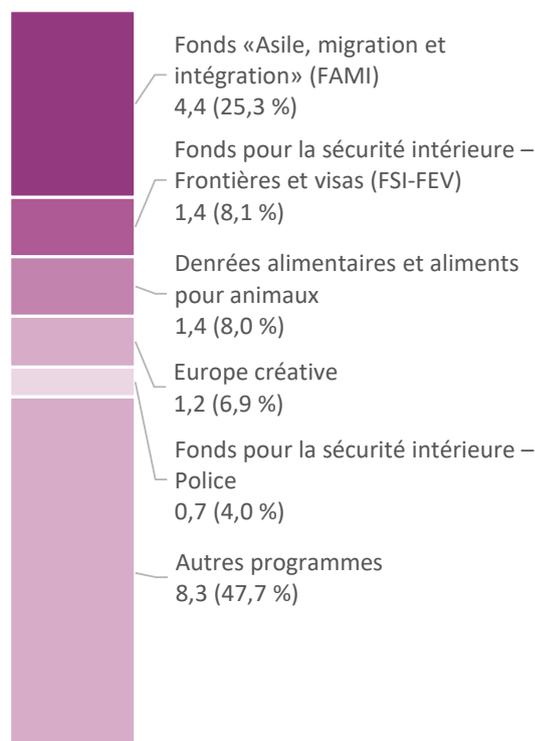
**Figure 5.1 – Sécurité et citoyenneté: paiements effectués en 2014-2020 sur les engagements de la période**

**i) en proportion des paiements pour l'ensemble des rubriques du CFP**



**ii) ventilés par programme**

(milliards d'euros)



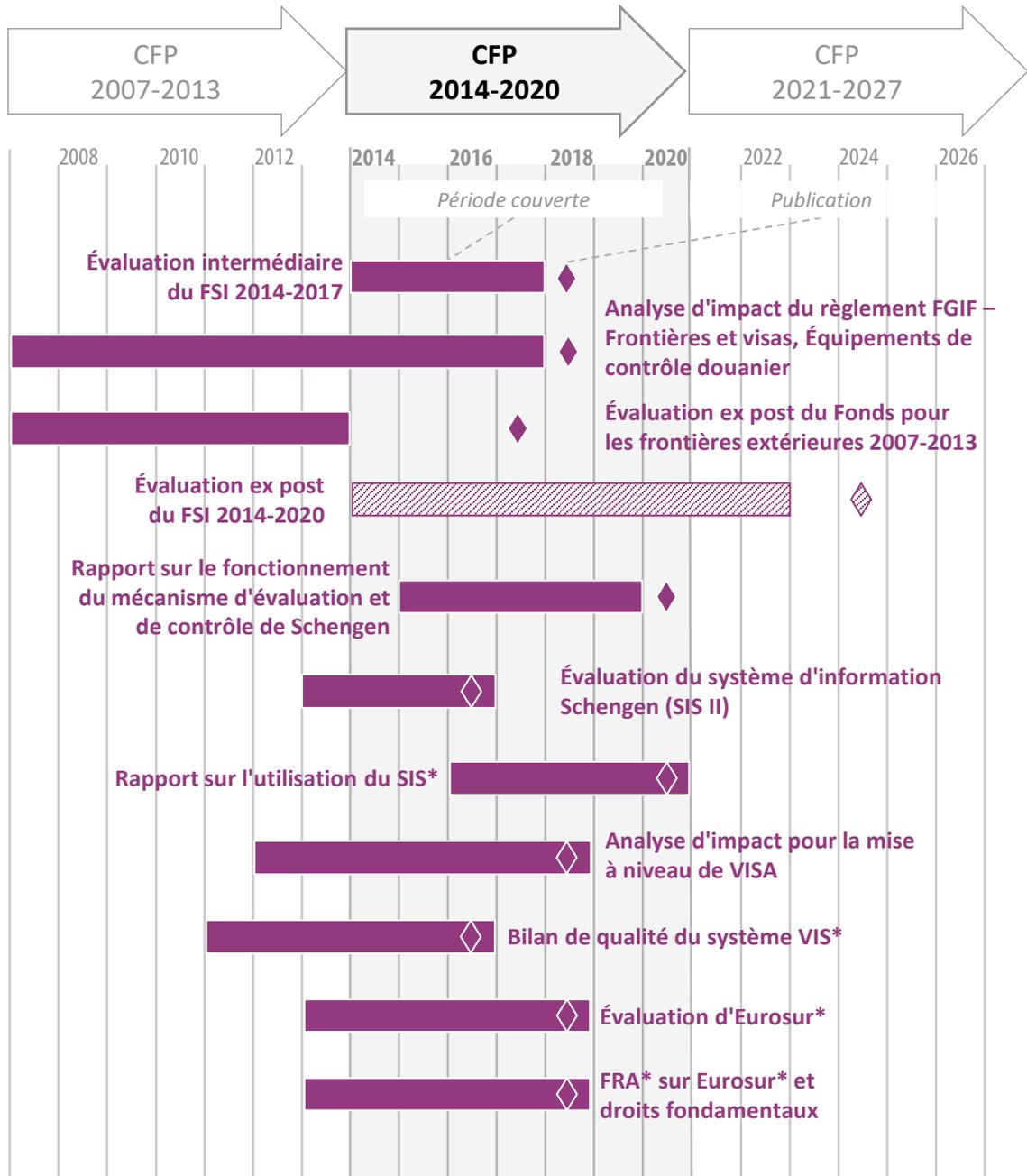
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission.

## Étendue et approche

**5.3.** Sur les onze programmes qui relèvent de la rubrique «Sécurité et citoyenneté», nous en avons sélectionné un: le «Fonds pour la sécurité intérieure - Frontières et visas» (FSI-FEV), qui représente 8,1 % des paiements effectués jusqu'à fin 2020 au titre de cette rubrique. Notre objectif était de déterminer la quantité d'informations sur la performance pertinentes et disponibles et, sur la base de ces informations, d'évaluer la performance des programmes de dépenses de l'UE. Cette sélection fait suite à la couverture, dans le [rapport 2019 sur la performance du budget de l'UE](#), du Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI), qui représentait 23,9 % du total des paiements à la fin de 2019.

**5.4.** Nous avons élaboré ce chapitre en nous servant des informations de la Commission sur la performance, en l'occurrence du *rapport annuel 2020 sur la gestion et la performance* (AMPR), des *fiches de programme* jointes au projet de budget 2022, ainsi que des principales évaluations et des autres rapports mentionnés dans la *figure 5.2*. Nous avons vérifié si ces informations étaient vraisemblables et les avons comparées à nos propres constatations, mais nous n'en avons pas contrôlé la fiabilité. Nous nous sommes également appuyés sur les résultats de nos propres travaux d'audit et d'analyse. La méthodologie utilisée pour l'élaboration du présent chapitre est définie plus précisément dans l'*annexe générale*.

**Figure 5.2 – Chronologie des principales évaluations et des autres rapports, et périodes couvertes**



\* SIS: système d'information Schengen, VIS: système d'information sur les visas, FRA: Agence des droits fondamentaux, Eurosur: système européen de surveillance des frontières.

Source: Cour des comptes européenne.

**5.5.** La législation établissant les différents programmes de dépenses de l'UE définit un certain nombre d'objectifs, déclinés en objectifs généraux (plutôt vastes et de nature stratégique) et en objectifs spécifiques (normalement plus ciblés et de nature plutôt opérationnelle). Le présent chapitre couvre l'objectif général et les deux objectifs spécifiques correspondant au FSI-FEV. La législation relative au FSI-FEV fixe également les objectifs opérationnels du financement (voir [annexe 5.1](#))<sup>1</sup>.

### **Finalité du FSI-Frontières et visas et mode de fonctionnement visé**

**5.6.** Le FSI-FEV apporte un soutien (2,4 milliards d'euros<sup>2</sup> en engagements pour la période 2014-2020) aux mesures harmonisées de gestion des frontières qui permettent d'atteindre un niveau uniforme et élevé de contrôle aux frontières, et à l'élaboration d'une politique commune des visas<sup>3</sup>, dans le respect de l'engagement de l'Union en faveur des libertés fondamentales et des droits de l'homme. La [figure 5.3](#) situe le FSI-FEV dans son contexte et donne une vue d'ensemble conceptuelle des besoins auquel il répond, de ses objectifs ainsi que des *réalisations* et des *résultats* escomptés.

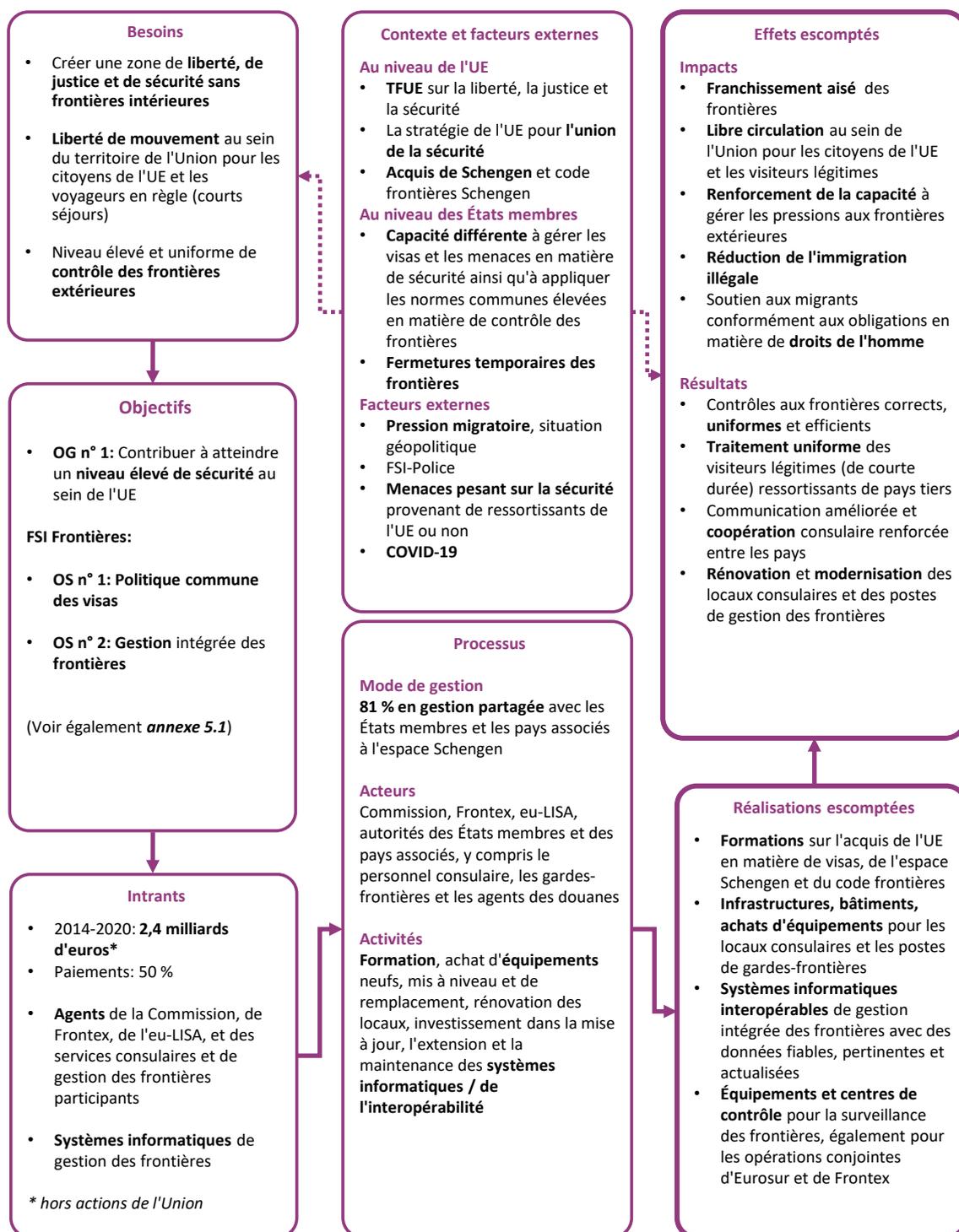
---

<sup>1</sup> Article 3 du [règlement \(UE\) n° 515/2014](#) portant création de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas.

<sup>2</sup> Gestion partagée uniquement, à l'exclusion de l'aide d'urgence (414 millions d'euros) et des actions de l'Union.

<sup>3</sup> Article 3 du [règlement \(UE\) n° 515/2014](#).

Figure 5.3 – Vue d'ensemble du FSI-FEV



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE) 515/2014.

**5.7.** La plupart des financements au titre du FSI-FEV (81 %) sont gérés par l'intermédiaire des programmes nationaux des États membres participants (à l'exception de l'Irlande) et des quatre pays associés à l'espace Schengen (Islande, Liechtenstein, Suisse et Norvège), conjointement avec la direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) de la Commission. Cette dernière gère

également, directement ou indirectement, les actions restantes de l'UE ainsi que l'aide d'urgence. La **figure 5.4** présente un aperçu des dépenses réelles relevant des programmes nationaux communiquées par les différents pays pour la période 2014-2020.

**Figure 5.4 – Vue d'ensemble des dépenses relevant des programmes nationaux**

Dépenses déclarées par les États membres au titre des programmes nationaux (2014-2020):			
1 320 millions d'euros			
% de paiements par type de dépense			
Objectifs nationaux pour le FSI-FEV	OS n° 1 Soutenir une politique commune des visas	OS n° 2 Gestion intégrée des frontières	RTS Régime de transit spécial
	8 %	82 %	10 %
OS n° 1 - Assurer un soutien à une politique commune des visas: améliorer la capacité des États membres à appliquer une politique commune des visas afin de faciliter les déplacements légitimes (visas Schengen), d'assurer l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers et de lutter contre l'immigration clandestine	2,5 %		
OS n° 1 - ON n° 1 - Capacité nationale: développer les composantes nationales du VIS et d'autres outils informatiques de délivrance de visas, rénover/moderniser les locaux des services chargés des visas, ouvrir de nouveaux services chargés des visas dans les pays tiers	4,6 %		
OS n° 1 - ON n° 2 - Acquis de l'Union: formation dans le domaine de la politique commune des visas, mise en œuvre des recommandations spécifiques du mécanisme d'évaluation de Schengen	0,2 %		
OS n° 1 - ON n° 3 - Amélioration de la coopération consulaire: mise en place de centres communs de traitement des demandes de visas, dispositions en matière de représentation, développement et mise à niveau des consulats, équipement et soutien des postes spécialisés dans les pays tiers, tels que les officiers de liaison «Immigration»	0,7 %		
AS 1 - Coopération consulaire: dans le cadre d'actions spécifiques	0,3 %		
OS n° 2 - ON n° 1 - Eurosur: mettre en place les composantes nationales d'Eurosur (y compris les bâtiments, les équipements et les TIC pour les centres nationaux de coordination, le suivi de la situation nationale, l'échange d'informations), les investissements dans les équipements de contrôle aux frontières et les systèmes de surveillance, y compris les équipements à partager avec Frontex pour les opérations conjointes aux frontières		8 %	
OS n° 2 - ON n° 2 - Échange d'informations: systèmes de communication, formations, réunions et séminaires entre experts de différentes agences pour améliorer la coopération		2 %	
OS n° 2 - ON n° 3 - Normes communes de l'Union: mise en place de systèmes informatiques de gestion des frontières sûrs et interopérables tels que SIS, VIS, ETIAS et Eurosur, développement et modernisation des infrastructures de contrôle aux frontières (telles que les barrières de contrôle automatisé)		2 %	
OS n° 2 - ON n° 4 - Acquis de l'Union: formation dans le domaine des frontières (code frontières Schengen), mise en œuvre des recommandations spécifiques du mécanisme d'évaluation de Schengen		1 %	
OS n° 2 - ON n° 5 - Défis futurs: activités d'analyse des frontières menées par les agences		1 %	
OS n° 2 - ON n° 6 - Capacité nationale: investissements dans le développement et la maintenance des infrastructures aux points de passage frontaliers		30 %	
OS n° 2 - AS 2 - Équipement de Frontex: actions spécifiques des États membres pour l'achat d'équipements mis à la disposition de Frontex pour des opérations conjointes		11 %	
OS n° 2 - Assistance technique aux frontières: fournir une assistance technique aux États membres		2 %	
OS n° 2 - Appui opérationnel aux frontières: coûts de maintenance de l'équipement fixe et mobile de contrôle aux frontières		25 %	
RTS - Régime de transit spécial: Dispositions spéciales pour un régime de transit entre la Lituanie et la Russie			10 %

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels sur la mise en œuvre 2020 établis par les États membres.

**5.8.** La mise en œuvre des politiques et l'exécution des dépenses au titre du FSI-FEV nécessitent une coordination et une coopération étroites entre la Commission, les agences de l'UE (notamment Frontex) et les autorités nationales chargées des douanes (pour la réalisation des activités liées aux frontières), des visas, de l'immigration et de la gestion des frontières. En particulier, Frontex doit être consultée au sujet des programmes nationaux, des dépenses liées à la gestion intégrée des frontières et de l'achat de véhicules et d'équipements pour les opérations conjointes<sup>4</sup>.

**5.9.** Les contrôles aux frontières et la mise en œuvre des activités au titre du FSI peuvent être perturbés par des événements échappant au contrôle des gouvernements nationaux, tels que les conséquences sanitaires de la pandémie de COVID-19, les préoccupations en matière de sécurité liées à la menace terroriste ou encore des mouvements imprévus de migrants originaires de pays extérieurs à l'UE.

---

<sup>4</sup> Article 9, paragraphe 2, lettre f), et annexe II, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) n° 515/2014](#).

# Évaluation de la performance du FSI-Frontières et visas

## Observations générales

**5.10.** La [figure 5.5](#) donne un aperçu de tous les indicateurs figurant dans la fiche de programme du FSI-FEV, la [figure 5.6](#) montre l'indicateur relatif à l'objectif général du FSI-FEV et les [figures 5.8](#) et [5.9](#) présentent en détail nos vues d'ensemble des indicateurs pour les deux objectifs spécifiques du FSI-FEV. Dans le rapport 2019 sur la performance du budget de l'UE<sup>5</sup>, nous avons fait part de certaines réserves d'ordre général qui s'appliquent lors de l'interprétation de ces indicateurs. Ainsi, notre évaluation de la progression par rapport à la valeur cible d'un indicateur donné repose sur la probabilité que celle-ci soit atteinte. Cette évaluation ne tient pas compte de la mesure dans laquelle un indicateur donné est lié aux actions et objectifs du FSI-FEV, ni du caractère suffisamment ambitieux ou pas de sa valeur cible. Elle ne constitue donc qu'une première étape dans l'analyse de la performance du programme. Nous n'avons pas non plus contrôlé la fiabilité des données sous-jacentes (mais nous avons examiné cette question dans le [rapport 2019 sur la performance](#)<sup>6</sup>).

---

<sup>5</sup> Rapport 2019 sur la performance du budget de l'UE, point 1.24.

<sup>6</sup> Ibidem, points 1.13 à 1.23.

**Figure 5.5 – Vue d'ensemble des indicateurs relatifs au FSI-FEV figurant dans la fiche de programme**

Objectif (*)	Total	Réalisation				Résultat				Impact			
		En tout			?	En tout			?	En tout			?
OG n° 1	1									1	—	1	
OS n° 1	5	3	— 1	— 2		2	— 2						
OS n° 2	6	4	— 2	— 1	— 1	1		— 1		1		— 1	
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>7</b>	<b>— 3</b>	<b>— 3</b>	<b>— 1</b>	<b>3</b>	<b>— 2</b>	<b>— 1</b>		<b>2</b>	<b>— 1</b>	<b>— 1</b>	

(\*) Voir l'annexe 5.1 pour une liste complète des objectifs.

#### LÉGENDE

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



? Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

## Il existe des différences marquées dans la mise en œuvre des programmes nationaux

**5.11.** Les informations financières publiées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance de la Commission ainsi que dans les fiches de programme consolident des dotations et des taux d'absorption très différents en ce qui concerne les programmes nationaux des États membres:

- sur la base des critères d'allocation énoncés dans le règlement, 43 % (1 milliard d'euros) du financement en gestion partagée de l'instrument (2,4 milliards d'euros) sont répartis entre quatre États membres (Grèce, Italie, Espagne et Lituanie);
- à la fin de l'année 2020, seuls 55 % des dotations des programmes nationaux avaient été versés<sup>7</sup>. Les dépenses étaient inégales selon les pays, allant de 18 % à 79 % de leurs dotations. Selon les États membres, les problèmes ci-après génèrent des retards dans l'utilisation des fonds<sup>8</sup>:

<sup>7</sup> Fiches de programme jointes au projet de budget 2022, p. 1006.

<sup>8</sup> Rapports annuels sur la mise en œuvre 2020 établis par les États membres.

- retards dans la passation de marchés dus à des facteurs tels que le nombre limité de candidats, la complexité des cahiers des charges et l'existence de normes techniques minimales, entraînant, par exemple, la nécessité d'élaborer de nouvelles spécifications techniques et de procéder à des annulations de marchés;
- rigidité de la législation, qui a compliqué la réaffectation des dotations nationales en vue d'augmenter les financements en faveur de projets relatifs à des systèmes informatiques, se traduisant par une diminution des taux d'absorption des fonds;
- inaction de certains États membres sur le plan de la coordination pour mettre en place des consulats dans des pays extérieurs à l'UE (par exemple la création d'un bureau commun Schengen dans des pays tiers);
- autres facteurs échappant au contrôle des autorités chargées de la mise en œuvre tels que la COVID-19, l'interdépendance avec d'autres projets accusant des retards, un nombre important de recours dans les procédures de marchés, ainsi que des obstacles politiques et administratifs dans des pays extérieurs à l'UE.

### **Des lacunes existent dans les informations relatives à la performance du FSI-Frontières et visas**

**5.12.** Les actions au niveau de l'UE (les «actions de l'Union») et l'aide d'urgence, qui représentent 19 % des dotations du FSI-FEV, ne sont pas couvertes par le cadre de performance. Comme il n'y a pas d'obligation légale en la matière, la Commission n'a pas encore élaboré de cadre de suivi de la performance pour ces actions. De ce fait, il n'existe guère d'informations agrégées sur la performance pour le montant total concerné, soit 553 millions d'euros.

**5.13.** Le rapport annuel sur la gestion et la performance et les fiches de programme ne fournissent que peu d'informations sur l'*économie* et l'*efficacité* de la mise en œuvre du FSI-FEV, ou sur le rapport coût-efficacité des actions qui en relèvent.

**5.14.** Plus de la moitié (7 sur 12) des indicateurs du FSI-FEV publiés dans ledit rapport et les fiches de programme sont des indicateurs de réalisation, qui mesurent donc la mise en œuvre opérationnelle du programme, étroitement liée au taux d'exécution budgétaire. Outre les informations fournies dans l'évaluation intermédiaire du FSI réalisée en 2018 (voir [figure 5.2](#)), soit à une période où la mise en œuvre était lente, aucun rapport n'a été établi sur la réalisation des objectifs

opérationnels (voir [annexe 5.1](#)). Il existe inévitablement un délai entre l'exécution des dépenses consacrées à un programme pluriannuel et l'observation de ses résultats. À la fin de 2020, 45 % des dotations du FSI-FEV n'avaient pas encore été versées par les États membres, ce qui signifie que de nombreux résultats vont probablement se concrétiser après 2020. Les États membres soumettront une évaluation ex post à la Commission d'ici fin 2023.

### **Les indicateurs de performance publiés dans le rapport annuel sur la gestion et la performance donnent une image optimiste de la performance du FSI-Frontières et visas**

**5.15.** Les principaux indicateurs de performance retenus pour figurer dans le rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2020 montrent que le FSI-FEV a accompli des progrès significatifs vers ses valeurs cibles, avec une réussite supérieure à 100 % (voir point [5.16](#) sur la manière dont des réalisations exceptionnelles d'un nombre limité de pays peuvent modifier la performance globale des objectifs OS n° 2.2 et OS n° 1.4). Ces données, accompagnées de la description des activités financées par le FSI-FEV, donnent une vision optimiste des progrès réalisés. Les indicateurs moins encourageants relatifs à la formation et au renforcement des capacités des consulats et des gardes-frontières dans les États membres ne sont pas mentionnés.

**5.16.** Compte tenu du fait que les indicateurs de performance publiés présentent sous forme agrégée les résultats communiqués par les États membres, la performance exceptionnelle d'un nombre limité de pays permet de donner une image globalement positive.

- Il est fait état de 2 680 consulats mis à niveau au titre de l'OS n° 1.4 (valeur cible pour 2020: 923), mais ce chiffre s'explique principalement par l'activité de quatre pays qui ont déclaré chacun plus de 500 consulats (Allemagne, Espagne, Grèce et Italie). Sans ces pays, la valeur cible globale n'est plus que de 641 et la progression enregistrée jusqu'ici passe de 290 % à 85 %.
- La France a fait état de résultats exceptionnels pour l'OS n° 2.2 concernant la modernisation ou le développement d'infrastructures de contrôle aux frontières (14 735 éléments pour une valeur cible de 4 000), contribuant ainsi largement au dépassement, avec 33 516 éléments modernisés ou développés, de la valeur cible globale fixée à 19 902. Sans la France, la performance globale s'élèverait à 18 781 éléments pour une valeur cible de 15 902.

- Si l'on exclut les trois pays (France, Slovénie et Norvège) ayant fait état d'un développement exceptionnel des activités de coopération consulaire au titre de l'OS n° 1.1, la progression observée jusqu'ici ralentit et passe de 294 % (430 pour une valeur cible de 146) à 121 %.
- Sur les 759 postes d'agents consulaires spécialisés dans les pays tiers déclarés dans le cadre de l'OS n° 1.3 (pour une valeur cible de 395), 679 concernent quatre pays seulement (Autriche, Allemagne, Grèce et Pays-Bas). Sans ces quatre pays, la progression enregistrée jusqu'ici passe de 192 % à 28 %.

La valeur cible pour l'indicateur relatif à l'objectif général du FSI- Frontières et visas est en voie d'être atteinte, mais il faut tenir compte de l'influence de plusieurs facteurs externes

Figure 5.6 – Vue d'ensemble de l'indicateur lié à l'objectif général

#### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui			1	1
Non				
Incertain ?				
<b>TOTAL</b>			<b>1</b>	<b>1</b>

#### Informations détaillées sur un indicateur spécifique

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Migrants en situation irrégulière appréhendés aux frontières extérieures de l'UE Impact	100 % (2020)  Absence de valeur intermédiaire

#### LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

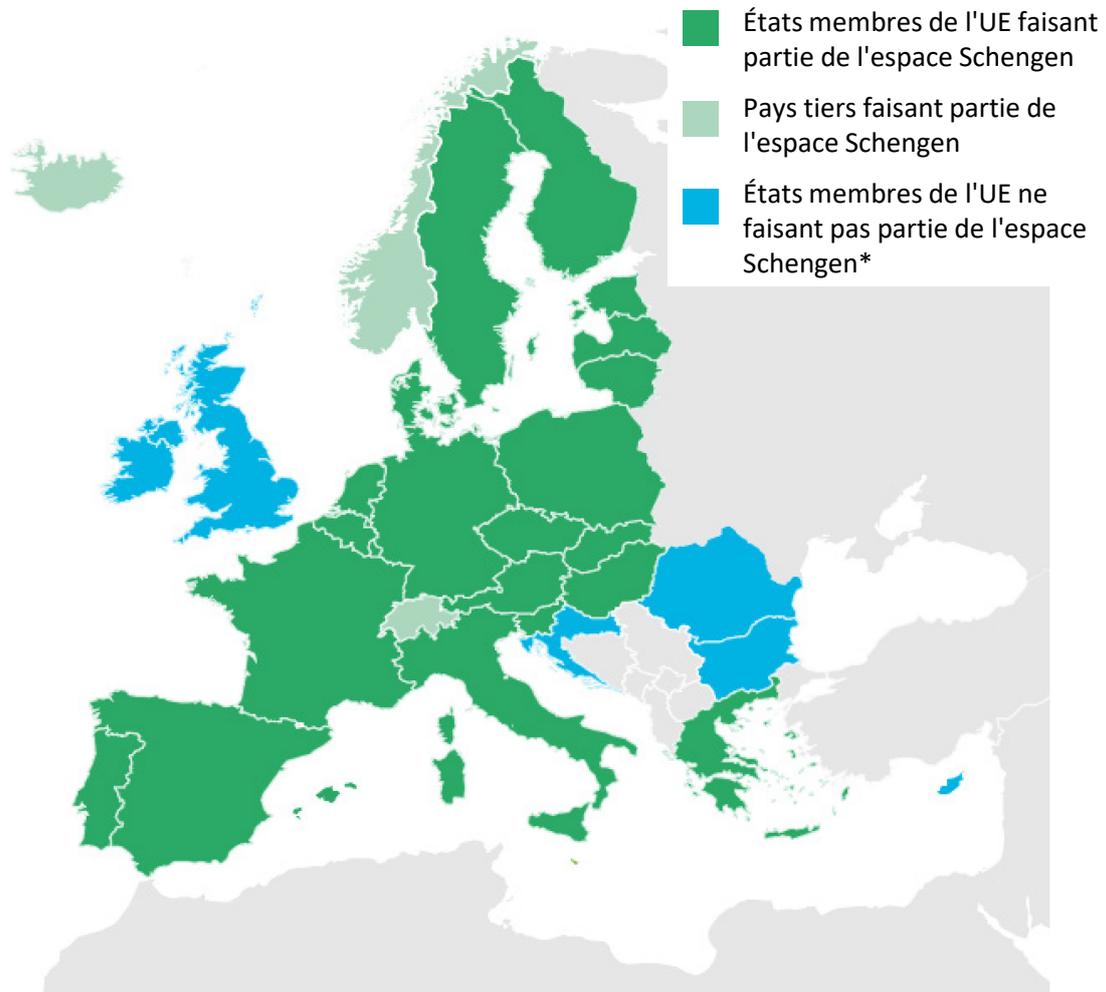
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

**5.17.** L'objectif général du FSI-FEV est «de contribuer à assurer un niveau de sécurité élevé dans l'Union». La crise migratoire a exercé une pression énorme sur les frontières extérieures de l'UE, incitant certains États membres à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures et à intensifier d'autres initiatives. Le FSI-FEV a permis d'aider les États membres dans cette entreprise en augmentant le soutien financier octroyé. Il est toutefois difficile d'isoler et d'évaluer l'efficacité du programme concernant la réalisation de son objectif, sur laquelle influent également plusieurs

facteurs externes. Il en va de même pour l'indicateur d'impact général établi pour l'évaluation de l'objectif général (voir [figure 5.6](#)). Bien que les dépenses au titre du FSI-FEV et les activités y afférentes puissent contribuer à appréhender les migrants en situation irrégulière aux frontières extérieures de l'UE, le nombre de migrants dépend de facteurs externes extrêmement changeants échappant au contrôle de l'Union.

## Soutenir une politique commune des visas

**5.18.** Le FSI-FEV vise à encourager l'élaboration d'une politique commune permettant aux citoyens de l'UE et aux ressortissants de pays tiers munis d'un visa de voyager sans contrôle au sein de l'espace Schengen ([figure 5.7](#)). Une vue d'ensemble des indicateurs figurant dans les fiches de programme liés à l'objectif spécifique n° 1 intitulé «Soutenir une politique commune des visas» est présentée à la [figure 5.8](#).

**Figure 5.7 – Carte de l'espace Schengen**

\* Le Royaume-Uni a participé à ces programmes jusqu'à ce qu'il cesse de faire partie de l'UE le 31.1.2020.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données du Parlement européen – [Étude du Parlement européen 658.699 – Gouvernance de l'espace Schengen: état des lieux](#), novembre 2020, p. 16.

## Figure 5.8 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à une politique commune des visas

### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	1	2		3
Non	2			2
Incertain (*) ?				
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>2</b>		<b>5</b>

### Informations détaillées sur les différents indicateurs

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Activités de coopération consulaire développées avec le soutien du FSI	Résultat  123 100 % (2020) 2013 2022 Valeur intermédiaire 50 % (2017)
Personnel formé à la politique commune des visas avec l'aide du FSI	Réalisation  123 38 % (2020) 2013 2022 Valeur intermédiaire 50 % (2017)
Formations sur la politique commune des visas financées par le FSI	Réalisation  123 7 % (2020) 2013 2022 Valeur intermédiaire 50 % (2017)
Postes spécialisés dans les pays tiers bénéficiant du soutien du FSI	Réalisation  123 100 % (2020) 2013 2022 Valeur intermédiaire 50 % (2017)
Consulats développés/mis à niveau avec l'aide du FSI	Résultat  123 100 % (2020) 2013 2022 Valeur intermédiaire 50 % (2017)

#### LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



? Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

**5.19.** La politique commune des visas ne concerne que les visas de court séjour. Les visas de plus longue durée et les titres de séjour relèvent toujours de la compétence exclusive des États membres, qui n'ont aucune obligation de partager leurs informations avec d'autres pays (voir point **5.31**). Par exemple, les États Schengen utilisent encore plus de 200 types différents de visas et de titres de séjour nationaux pour permettre aux ressortissants de pays tiers d'entrer dans l'espace Schengen et d'y voyager. Dans notre rapport spécial sur les systèmes d'information aux frontières de l'UE, nous avons constaté que près de 2,7 millions de titres de ce type avaient été délivrés pour la seule année 2017<sup>9</sup>. Dans ces conditions, le FSI-FEV ne peut contribuer que partiellement au traitement uniforme et efficace des titres utilisés pour entrer dans l'UE.

### **Le FSI-Frontières et visas a contribué à un traitement efficace des visas, mais peine à favoriser une application systématique de l'acquis de Schengen dans le cadre de formations**

**5.20.** En finançant la mise à niveau de 2 680 consulats, (290 % de la valeur cible fixée pour 2020), le FSI-FEV a contribué à la création de centres de traitement des visas plus sécurisés et efficaces. Initialement, les États membres étaient réticents à créer des activités consulaires et des centres de visas communs malgré des incitations financières au titre du FSI-FEV<sup>10</sup>. Bien que 430 activités consulaires communes aient pu être mises en place (soit 295 % de la valeur cible fixée pour 2020), ce résultat tient principalement à la performance exceptionnelle de trois États membres (voir point **5.16**). En outre, le FSI-FEV a joué un rôle central dans l'élaboration des systèmes informatiques pour la politique commune des visas<sup>11</sup> (voir également la section sur l'OS n° 2 ci-dessous).

---

<sup>9</sup> Le rapport spécial n° 20/2019 «Systèmes d'information de l'UE utilisés dans le cadre du contrôle aux frontières – Un outil solide, mais trop peu axé sur l'exhaustivité et la disponibilité en temps opportun des données», points 59 à 62 et 73.

<sup>10</sup> SWD(2018) 340 final. «Interim Evaluation of the Internal Security Fund - Borders and Visa 2014-2017», section 5.1.1, point 5.

<sup>11</sup> SWD(2018) 340 final. «Interim Evaluation of the Internal Security Fund - Borders and Visa 2014-2017», section 5.1.1, point 1.

**5.21.** Cependant, jusqu'ici, 4 322 personnes (38 % de la valeur cible fixée pour 2020) ont été formées dans le domaine de la politique commune des visas, et 12 386 heures de formation (7 % de la valeur cible fixée pour 2020) ont été dispensées. Alors que les taux de réalisation des formations ont considérablement varié d'un pays à l'autre, la moyenne ne s'élève qu'à trois heures de formation reçues, contre les 16 heures prévues. Un faible taux de réalisation augmenterait le risque de disparités dans l'examen des demandes de visa Schengen (notamment lors de la détermination de la validité des visas et des pièces justificatives), avec, pour corollaire, des différences de traitement entre ressortissants de pays tiers<sup>12</sup>.

### Soutenir la gestion intégrée des frontières

**5.22.** La *figure 5.9* présente une vue d'ensemble des indicateurs liés à l'objectif spécifique n° 2 intitulé «Soutenir la gestion intégrée des frontières».

---

<sup>12</sup> Document COM(2020) 779 final intitulé «Rapport sur le fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen [...]», pp. 9-10.

**Figure 5.9 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à la gestion intégrée des frontières**

**Récapitulatif de tous les indicateurs**

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	2			2
Non	1	1	1	3
Incertain	1			1
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>

**Informations détaillées sur les différents indicateurs**

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Personnel formé à la gestion des frontières avec l'aide du FSI	Réalisation  123 86 % (2020) Valeur intermédiaire 50 % (2017) ?
Formations à la gestion des frontières avec l'aide du FSI	Réalisation  123 39 % (2020) Valeur intermédiaire 50 % (2017) 
Infrastructures de contrôle aux frontières et moyens développés ou modernisés avec l'aide du FSI	Réalisation  123 100 % (2020) Valeur intermédiaire 53 % (2017) 
Franchissements des frontières extérieures par des barrières de contrôle automatisé financées avec l'aide du FSI	Résultat  123 30 % (2020) Absence de valeur intermédiaire 
Infrastructures nationales de surveillance des frontières mises en place/développées dans le cadre d'Eurosur	Réalisation  123 100 % (2020) Non spécifiée Valeur intermédiaire 100 % (2017) 
Incidents rapportés par les États membres au tableau de situation européen	Impact  123 60 % (2020) Valeur intermédiaire 50 % (2017) 

**LÉGENDE**

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



? Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

## **Le FSI-Frontières et visas obtient de meilleurs résultats en matière de modernisation des systèmes et des équipements informatiques qu'en matière de formation des gardes-frontières à leur utilisation**

**5.23.** La modernisation des systèmes, des équipements et des infrastructures informatiques pour les visas et les contrôles aux frontières apporte une véritable valeur ajoutée européenne. En augmentant l'efficacité et l'efficience des contrôles aux frontières, les mises à niveau peuvent améliorer l'expérience des voyageurs en règle. Compte tenu du fait que les avantages en découlant dépendent de la bonne formation des gardes-frontières<sup>13</sup>, des insuffisances en matière de formation peuvent entraîner une exploitation seulement partielle de ces mises à niveau. Dans son évaluation<sup>14</sup>, la Commission a constaté que le système SIS II, bien que remarquable sur les plans opérationnel et technique, n'était pas utilisé à sa pleine capacité.

**5.24.** Fin 2020, 33 516 éléments relevant des infrastructures et équipements concernant les contrôles aux frontières avaient été élaborés ou modernisés avec le soutien du FSI-FEV, un nombre bien plus élevé que la valeur cible de 19 902 fixée pour 2020. À la même date, 29 903 agents (86 % de la valeur cible pour 2020) avaient suivi en moyenne un peu plus de quatre heures de formation sur des aspects en lien avec la gestion des frontières, mais les taux de formation variaient considérablement d'un pays à l'autre. Certains États membres ont déclaré sous un même indicateur des heures de formation, des jours de formation et le nombre de formations organisées, si bien que les valeurs agrégées ne sont pas comparables.

**5.25.** Les barrières automatiques de contrôles aux frontières, également appelées «portes électroniques», assurent des franchissements de frontière plus efficaces (généralement dans les aéroports) en ce qu'elles permettent le contrôle d'un grand nombre de passagers sans intervention humaine, libérant ainsi des gardes-frontières pour des contrôles approfondis si nécessaire. Bien que le chiffre annuel relatif aux franchissements des portes électroniques soit passé de 2 % de la valeur cible en 2015 à 30 % en 2020, il est très peu probable que la valeur cible de 2022 soit atteinte.

---

<sup>13</sup> Rapport spécial n° 20/2019, point 23.

<sup>14</sup> COM(2016) 880 final sur l'évaluation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), points 4.3.3, 4.3.4, 4.3.5, 4.3.7, 4.3.8 et 4.3.9.

**5.26.** Le FSI-FEV contribue clairement à la valeur ajoutée européenne en ce qu'il permet aux pays d'acheter du matériel de surveillance des frontières et de le mettre à la disposition de Frontex pour les opérations conjointes. La fiche de programme 2020 fait état d'engagements représentant 337 millions d'euros et de paiements déclarés jusqu'en 2020 s'élevant à 141 millions d'euros au titre de cette rubrique.

### **Le FSI-Frontières et visas a permis de développer les systèmes nécessaires à la gestion intégrée des frontières**

**5.27.** Le FSI-FEV a apporté un réel soutien au développement, à la maintenance, à l'extension et à l'interopérabilité de quatre<sup>15</sup> systèmes informatiques actuellement utilisés pour la gestion des frontières (Eurosir, SIS II, VIS et Eurodac) ainsi qu'aux systèmes EES et ETIAS, qui sont encore en cours de développement (voir [figure 5.10](#)). Un train de mesures sur l'interopérabilité entre ces systèmes a été adopté en mai 2019, mais l'achèvement du projet n'est pas prévu avant fin 2023.

---

<sup>15</sup> En outre, il existe un système de «dossiers passagers» (ou PNR pour *passenger name record*), qui est un système informatique financé au titre du FSI-Police et interconnecté avec les logiciels du FSI-FEV.

## Figure 5.10 – Systèmes d'information de l'UE pour la gestion des frontières

### Avant la frontière

- surveillance des frontières extérieures
- cadre pour l'échange d'informations, tableaux de situation et outils de surveillance
- gestion assurée par Frontex



Eurosur



PNR\*

- données sur les passagers du vol
- utilisateurs publics et privés (compagnies aériennes)
- système décentralisé, géré par chaque pays

### À la frontière

#### Systèmes actuels

- permet l'enregistrement des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière:
- base de données contenant les empreintes digitales
  - système utilisé pour l'entrée/la sortie et les procédures pénales
  - gestion assurée par l'eu-LISA



Eurodac

- permet une consultation des informations relatives à une personne se présentant à la frontière:
- informations sur des personnes disparues ou recherchées
  - principal système de l'espace Schengen
  - système utilisé pour l'entrée/la sortie et les procédures pénales
  - gestion assurée par l'eu-LISA



SIS

- permet de contrôler les détenteurs de visa:
- soutien de la procédure de demande de visa
  - système utilisé pour vérifier les visas Schengen
  - gestion assurée par l'eu-LISA



VIS

#### Futurs systèmes

Entrées et sorties de ressortissants de pays tiers dans et depuis l'espace Schengen, pour des séjours de courte durée



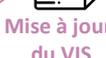
EES

Ressortissants de pays tiers exemptés de visa arrivant pour des séjours de courte durée



ETIAS

Ressortissants de pays tiers résidant dans l'UE, arrivant pour un long séjour ou franchissant souvent les frontières extérieures



Mise à jour du VIS

\* Le PNR est exclusivement financé par le FSI-Police, lequel n'est pas couvert dans le présent chapitre.

Source: Cour des comptes européenne.

**5.28.** Ces systèmes sont essentiels pour identifier, dans le cadre des contrôles aux frontières, les personnes qui représentent une menace pour la sécurité, tout en permettant aux voyageurs en règle de franchir la frontière sans encombre. Les bases de données sont consultées de plus en plus fréquemment. Par exemple, le SIS II a été consulté 6,7 milliards de fois en 2019, contre 4 milliards de fois en 2016<sup>16</sup>. Alors que les

<sup>16</sup> Fiches de programme jointes au projet de budget 2020, p. 344 et statistiques de l'eu-LISA relatives à l'utilisation du SIS II pour l'année 2019, p. 6.

les franchissements irréguliers de frontières ont diminué, passant de 149 000 en 2018 à 142 000 en 2019, puis à 125 000 en 2020, le nombre de ressortissants de pays tiers auxquels l'entrée a été refusée à une frontière extérieure n'a cessé d'augmenter, passant de 297 860 en 2015 à 689 065 en 2019<sup>17</sup>, ce qui indique que les systèmes de gestion des frontières contribuent à y rendre les contrôles plus efficaces.

**5.29.** En 2019, lors de notre audit des systèmes d'information de l'UE pour le contrôle aux frontières<sup>18</sup>, nous avons constaté que les pays couverts par l'audit consacraient entre 3 % et 29 % de leurs dotations au titre du FSI aux cinq systèmes contrôlés.

**5.30.** D'importantes ressources, notamment financières, ont été affectées aux systèmes informatiques de gestion des frontières. Elles proviennent de sources très diverses: budgets nationaux, programmes nationaux relevant du FSI-FEV et FSI-Police, lignes budgétaires de l'UE spécifiques et agences. On ne dispose toutefois d'aucune vue d'ensemble qui permettrait d'établir quel en a été le coût total pour le budget de l'UE jusqu'ici, étant donné que les seules informations disponibles sont disséminées dans différents documents couvrant diverses périodes.

### **La contribution du FSI-Frontières et visas à une gestion des frontières efficace dépend de la fiabilité, de la pertinence et de l'actualité des informations saisies par les États membres dans les systèmes informatiques**

**5.31.** Pour que les contrôles aux frontières soient efficaces et efficaces, il est essentiel que les systèmes informatiques utilisés pour ces derniers fonctionnent correctement et exploitent des informations fiables, pertinentes et actualisées. Les problèmes suivants pourraient limiter l'impact de la contribution du FSI-FEV à une gestion efficace des frontières:

- o le SIS II est le système de sécurité et de gestion des frontières le plus étendu et le plus largement utilisé. Il permet aux autorités nationales d'introduire et de consulter des signalements concernant des personnes et des objets. Bien que le système augmente l'efficacité des contrôles aux frontières (voir point **5.28**), des problèmes de qualité des données<sup>19</sup> compromettent l'efficacité et l'efficacité des

---

<sup>17</sup> Source: Eurostat.

<sup>18</sup> Rapport spécial n° 20/2019, point 46.

<sup>19</sup> Idem, points 68 à 72.

contrôles<sup>20</sup>. En outre, les gardes-frontières pourraient utiliser le SIS II de manière plus systématique<sup>21</sup>: dans le cadre d'une enquête réalisée en 2019, nous avons constaté que le personnel était obligé, par manque de temps, de prendre des décisions relatives aux entrées/sorties sans consulter la base de données;

- le VIS permet de relier les consulats dans les pays hors UE avec tous les points de contrôle aux frontières extérieures des États Schengen, les pays pouvant ainsi échanger des données relatives aux visas. Les gardes-frontières peuvent vérifier si la personne qui présente un visa en est bien le titulaire légitime, si le document est authentique et si elle satisfait aux exigences en la matière. Le système n'enregistre cependant que les visas Schengen de court séjour (voir point 5.19) et il n'existe pas de «registre cumulatif» de tous les visas délivrés et contrôlés<sup>22</sup>;
- la fiche de programme 2020 pour Eurosur montre que tous les centres de coordination nationaux et infranationaux requis par les règles du système étaient en place en décembre 2014. Cependant, l'évaluation effectuée par la Commission près de quatre ans plus tard a montré que plusieurs États membres ne respectaient toujours pas complètement les exigences, et nous avons constaté que des pays n'avaient pas pleinement et systématiquement mis en œuvre toutes les fonctions requises<sup>23</sup>. L'efficacité d'Eurosur est entravée par le fait que certains pays ne communiquent pas tous les incidents (par nombre et par type d'information), ne mettent pas les informations à jour rapidement et/ou ne partagent pas toutes les informations. En conséquence, il est probable que l'indicateur correspondant au nombre d'incidents communiqués par les pays soit sous-estimé. La Commission a pris des mesures pour remédier à ces problèmes en établissant des règles contraignantes relatives aux obligations en matière d'établissement de rapport<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> COM(2016) 880 final, point 4.3.6.

<sup>21</sup> Rapport spécial n° 20/2019, points 49 à 54 et 91.

<sup>22</sup> Ibidem, point 91.

<sup>23</sup> Rapport spécial n° 08/2021 intitulé «Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures: pas assez efficace jusqu'ici», point 29 et annexe III.

<sup>24</sup> Règlement d'exécution (UE) n° 2021/581 du 9 avril 2021 relatif aux tableaux de situation du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) (JO L 124 du 12.4.2021, p. 3).

## Conclusions

**5.32.** Le FSI-FEV a fourni un soutien considérable (1,4 milliard d'euros jusqu'ici) pour aider les États membres à faire face aux coûts et aux défis liés à la mise en place et au fonctionnement d'un cadre de gestion intégrée des frontières et d'une politique commune des visas, à un moment où la crise migratoire a exercé une pression énorme sur les frontières extérieures de l'UE. Il est difficile de savoir dans quelle mesure le programme a atteint son objectif général de contribuer à un niveau élevé de sécurité dans l'UE, car l'indicateur mesurant les progrès accomplis dans la réalisation de cet objectif est influencé par plusieurs facteurs externes (voir point [5.17](#)).

**5.33.** Fin 2020, 55 % des dotations des programmes nationaux avaient été versées. Situés dans une fourchette comprise entre 18 % et 79 %, les taux d'absorption des fonds du FSI-FEV dans les États membres présentaient des différences marquées. Il est donc probable que de nombreux résultats se matérialisent après 2020. Les actions et l'aide d'urgence de l'Union, qui représentent 19 % des dotations provenant du FSI-FEV, ne sont pas couvertes par le cadre de performance (voir points [5.11](#) et [5.12](#)).

**5.34.** Globalement, les valeurs cibles pour 2020 de 6 des 12 indicateurs du FSI-FEV figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance et dans les fiches de programme sont en voie d'être atteintes. Plus de la moitié (sept) sont des indicateurs de réalisation et mesurent donc la mise en œuvre opérationnelle du programme. Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission présente les indicateurs qui affichent une progression substantielle vers les valeurs cibles fixées pour le FSI-FEV, mais pas ceux, moins encourageants, relatifs à la formation et au renforcement des capacités pour les consulats et les gardes-frontières. En outre, compte tenu du fait que les indicateurs de performance publiés montrent sous une forme agrégée les résultats communiqués par les États membres, la performance exceptionnelle d'un nombre limité de pays permet de donner une image globalement positive et une vision optimiste des progrès réalisés jusqu'à maintenant (voir points [5.10](#) et [5.14](#) à [5.16](#)).

**5.35.** Concernant l'objectif spécifique de soutien à une politique commune des visas, le FSI-FEV a contribué à la mise à niveau de plus de 2 620 consulats, permettant ainsi de mettre en place des centres de traitement des visas plus sûrs et plus efficaces. Il a également encouragé les activités de coopération consulaire entre États membres, y compris la création de centres communs pour les visas. Toutefois, la moyenne de trois heures de formations relatives aux visas signifie que le programme n'a pas suffisamment contribué à une application uniforme de l'acquis par le biais de la formation (voir points [5.20](#) et [5.21](#)).

**5.36.** Concernant le soutien à une gestion intégrée des frontières, le programme apporte une valeur ajoutée en permettant aux pays de moderniser et de développer des infrastructures de surveillance des frontières, y compris des systèmes informatiques clés pour les contrôles aux frontières. Néanmoins, pour que la gestion des frontières soit efficace, les informations figurant dans ces systèmes doivent être fiables, pertinentes et actualisées. Les éléments probants indiquent que la qualité des données est un problème récurrent et que les outils disponibles pourraient être utilisés de manière plus systématique. Il est également essentiel que les gardes-frontières bénéficient de formations adéquates si l'on veut que les nouveaux développements et outils financés par le programme soient pleinement exploités. Cependant, les valeurs cibles pour la formation n'ont pas été atteintes et les données agrégées communiquées par les États membres ne sont pas comparables (voir points [5.23](#) à [5.31](#)).

# Annexe

## Annexe 5.1 – Objectifs du Fonds pour la sécurité intérieure – Frontières extérieures et visas

Objectif général			
Objectif	Texte intégral de l'objectif	Forme courte (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
Objectif général n° 1	Contribuer à assurer un niveau de sécurité élevé dans l'Union tout en facilitant les voyages effectués de façon légitime, au moyen d'un niveau uniforme et élevé de contrôle aux frontières extérieures et du traitement efficace des visas Schengen, dans le respect de l'engagement de l'Union en faveur des libertés fondamentales et des droits de l'homme.	Assurer un niveau élevé de sécurité au sein de l'UE (OG n° 1)	Oui
Objectifs spécifiques			
Objectif	Texte intégral de l'objectif	Forme courte (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
Objectif spécifique n° 1	Soutenir une politique commune des visas pour faciliter les voyages effectués de façon légitime, fournir des services de grande qualité aux demandeurs, assurer une égalité de traitement aux ressortissants de pays tiers et lutter contre l'immigration clandestine.	Soutenir une politique commune des visas (OS n° 1)	Oui

Objectifs spécifiques			
Objectif	Texte intégral de l'objectif	Forme courte (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
Objectif spécifique n° 2	Soutenir la gestion intégrée des frontières [...] de manière à assurer, d'une part, un niveau uniforme et élevé de contrôle et de protection aux frontières extérieures [...] et, d'autre part, le franchissement aisé des frontières extérieures en conformité avec l'acquis de Schengen, tout en garantissant l'accès à une protection internationale aux personnes qui en ont besoin, conformément aux obligations contractées par les États Membres dans le domaine des droits de l'homme, y compris le principe de non-refoulement.	Soutenir la gestion intégrée des frontières (OS n° 2)	Oui
Objectifs opérationnels du FSI-FEV			
Objectif	Texte intégral de l'objectif	Forme courte (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
a)	Favoriser l'élaboration, la mise en œuvre et le respect de politiques visant à garantir l'absence de tout contrôle sur les personnes, quelle que soit leur nationalité, lors du franchissement des frontières intérieures et à soumettre les personnes à des contrôles et assurer une surveillance efficace lors du franchissement des frontières extérieures;		Oui

Objectifs opérationnels du FSI-FEV			
Objectif	Texte intégral de l'objectif	Forme courte (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
b)	<p>Assurer la mise en place progressive d'un système de gestion intégrée des frontières extérieures, sur la base de la solidarité et de la responsabilité, en particulier au moyen:</p> <p>i) de l'intensification des systèmes de contrôles et de surveillance aux frontières extérieures et de la coopération interservices entre les gardes-frontières, les douanes, les autorités chargées de l'immigration et de l'asile et les autorités répressives des États membres aux frontières extérieures, y compris dans les régions frontalières maritimes;</p> <p>ii) de mesures à l'intérieur du territoire relatives à la gestion des frontières extérieures et de mesures d'accompagnement nécessaires concernant la sécurité des documents, la gestion de l'identité et l'interopérabilité du matériel technique acquis;</p> <p>iii) d'éventuelles mesures contribuant également à la prévention et à la lutte contre la criminalité transfrontière aux frontières extérieures liée à la circulation des personnes, y compris la traite d'êtres humains et les filières d'immigration clandestine;</p>		Oui

Objectifs opérationnels du FSI-FEV			
Objectif	Texte intégral de l'objectif	Forme courte (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
c)	Favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commune en matière de visas et d'autres titres de séjour de courte durée, et de différentes formes de coopération consulaire, de manière à assurer une meilleure couverture consulaire et des pratiques harmonisées en matière de délivrance de visas;		Oui
d)	Mettre au point et faire fonctionner des systèmes informatiques, leurs infrastructures de communication et le matériel qui facilitent la politique commune des visas ainsi que les contrôles et la surveillance aux frontières extérieures et respectent pleinement le droit en matière de protection des données à caractère personnel;		Oui
e)	Améliorer la connaissance de la situation aux frontières extérieures et les capacités de réaction des États membres;		Oui
f)	Garantir l'application efficace et uniforme de l'acquis de l'Union dans le domaine des frontières et des visas, y compris le bon fonctionnement du mécanisme d'évaluation et de contrôle Schengen;		Oui

Objectifs opérationnels du FSI-FEV			
Objectif	Texte intégral de l'objectif	Forme courte (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
g)	Intensifier les actions des États membres contribuant à renforcer la coopération entre les États membres intervenant dans les pays tiers en ce qui concerne les flux de ressortissants de pays tiers à destination du territoire des États membres, y compris la prévention de l'immigration clandestine et la lutte contre celle-ci, ainsi que la coopération avec les pays tiers à cet égard dans le plein respect des objectifs et des principes de l'action extérieure et de la politique humanitaire de l'Union.		Oui

Source: Règlement (UE) 515/2014.

# Chapitre 6

**L'Europe dans le monde**

# Table des matières

	Points
<b>Introduction</b>	6.1. - 6.10.
<b>Brève description de la rubrique «L'Europe dans le monde»</b>	6.1. - 6.2.
<b>Étendue et approche</b>	6.3. - 6.6.
<b>Finalité de l'IAP II et mode de fonctionnement visé</b>	6.7. - 6.10.
<b>Évaluation de la performance de l'IAP II sur la base des informations sur la performance publiées</b>	6.11. - 6.49.
<b>Observations générales</b>	6.11. - 6.30.
Pour la majorité des indicateurs, les valeurs cibles ne sont pas en bonne voie, ou leur progression est incertaine	6.12. - 6.16.
L'approche sectorielle, un choix stratégique pour améliorer la performance de l'IAP II, n'a pas pu être appliquée de manière cohérente	6.17. - 6.20.
La gestion indirecte par les pays bénéficiaires a parfois nui à l'efficacité opérationnelle	6.21. - 6.23.
L'IAP II a fait preuve de souplesse pour contribuer à atténuer les crises	6.24. - 6.25.
Les informations sur la performance de l'IAP II sont incomplètes	6.26. - 6.30.
<b>Réformes politiques</b>	6.31. - 6.39.
La mise en œuvre des réformes politiques est généralement lente	6.32. - 6.36.
Le soutien de l'UE a été plus efficace pour promouvoir les réformes fondamentales que pour garantir leur mise en œuvre	6.37. - 6.39.
<b>Développement économique, social et territorial</b>	6.40. - 6.43.
L'IAP II a contribué aux secteurs de l'agroalimentaire et du développement rural, mais pas autant que prévu	6.41. - 6.43.
<b>Alignement sur l'acquis et gestion des fonds de l'UE</b>	6.44. - 6.49.
Les bénéficiaires de l'IAP II ont accompli des progrès en matière d'alignement, mais les informations disponibles concernant leur degré de préparation à la gestion des fonds de l'UE sont limitées	6.45. - 6.49.

**Conclusions**

**6.50. - 6.55.**

**Annexe**

**Annexe 6.1 – Objectifs de l'IAP II**

# Introduction

## Brève description de la rubrique «L'Europe dans le monde»

**6.1.** La rubrique 4 du *cadre financier pluriannuel* (CFP) 2014-2020, «L'Europe dans le monde», couvre les dépenses pour toutes les *actions extérieures* financées par le budget général de l'UE. Ces actions visent à :

- promouvoir les valeurs de l'UE au-delà de ses frontières, notamment la démocratie, l'état de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- relever les grands défis mondiaux, tels que le changement climatique et la perte de biodiversité;
- accroître l'*impact* de la coopération au développement de l'UE, dans le but d'éradiquer la pauvreté, de soutenir le *développement durable* et d'agir en faveur de la prospérité;
- favoriser la stabilité et la sécurité dans les pays visés par l'élargissement et les pays du voisinage;
- renforcer la solidarité européenne en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine;
- améliorer la prévention des crises et la résolution des conflits, maintenir la paix, renforcer la sécurité internationale et encourager la coopération internationale;
- défendre les intérêts de l'UE ainsi que ceux qu'elle partage avec d'autres pays au-delà de ses frontières.

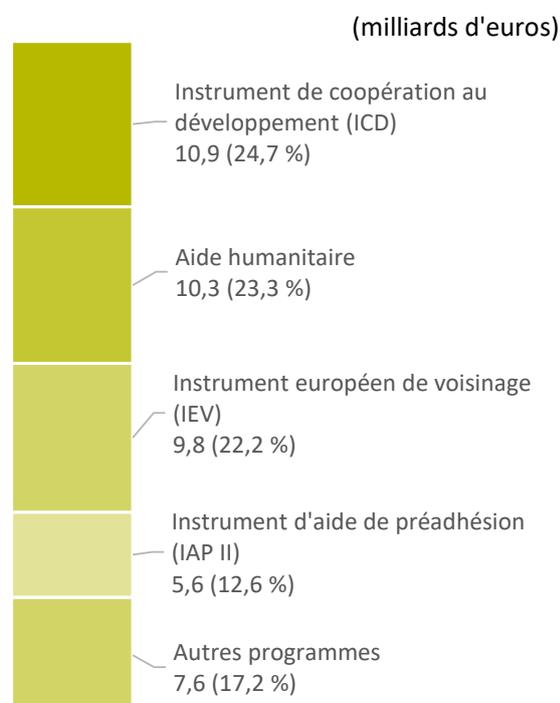
**6.2.** Le total des dépenses prévues au titre de cette rubrique pour le CFP 2014-2020 s'élève à 66,3 milliards d'euros, dont 44,2 milliards avaient été versés à la fin de 2020 (voir [figure 6.1](#)).

**Figure 6.1 – L'Europe dans le monde: paiements effectués en 2014-2020 sur les engagements de la période**

**i) en proportion des paiements pour l'ensemble des rubriques du CFP**



**ii) ventilés par programme**



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

## Étendue et approche

**6.3.** Sur les 15 *programmes* financés au titre de la rubrique «L'Europe dans le monde», nous en avons sélectionné un: l'instrument d'aide de préadhésion II (IAP II), qui représente 12,6 % (soit 5,6 milliards d'euros) du montant total des paiements effectués avant la fin de 2020 pour cette rubrique du CFP. Notre objectif était de déterminer la quantité d'informations sur la *performance* pertinentes et disponibles et, sur la base de ces informations, d'évaluer la performance des programmes de dépenses de l'UE. Cette sélection fait suite à la couverture, dans notre [rapport 2019 sur la performance](#), de l'instrument de coopération au développement et de l'instrument européen de voisinage, qui représentaient 44,8 % de l'ensemble des paiements à la fin de 2019.

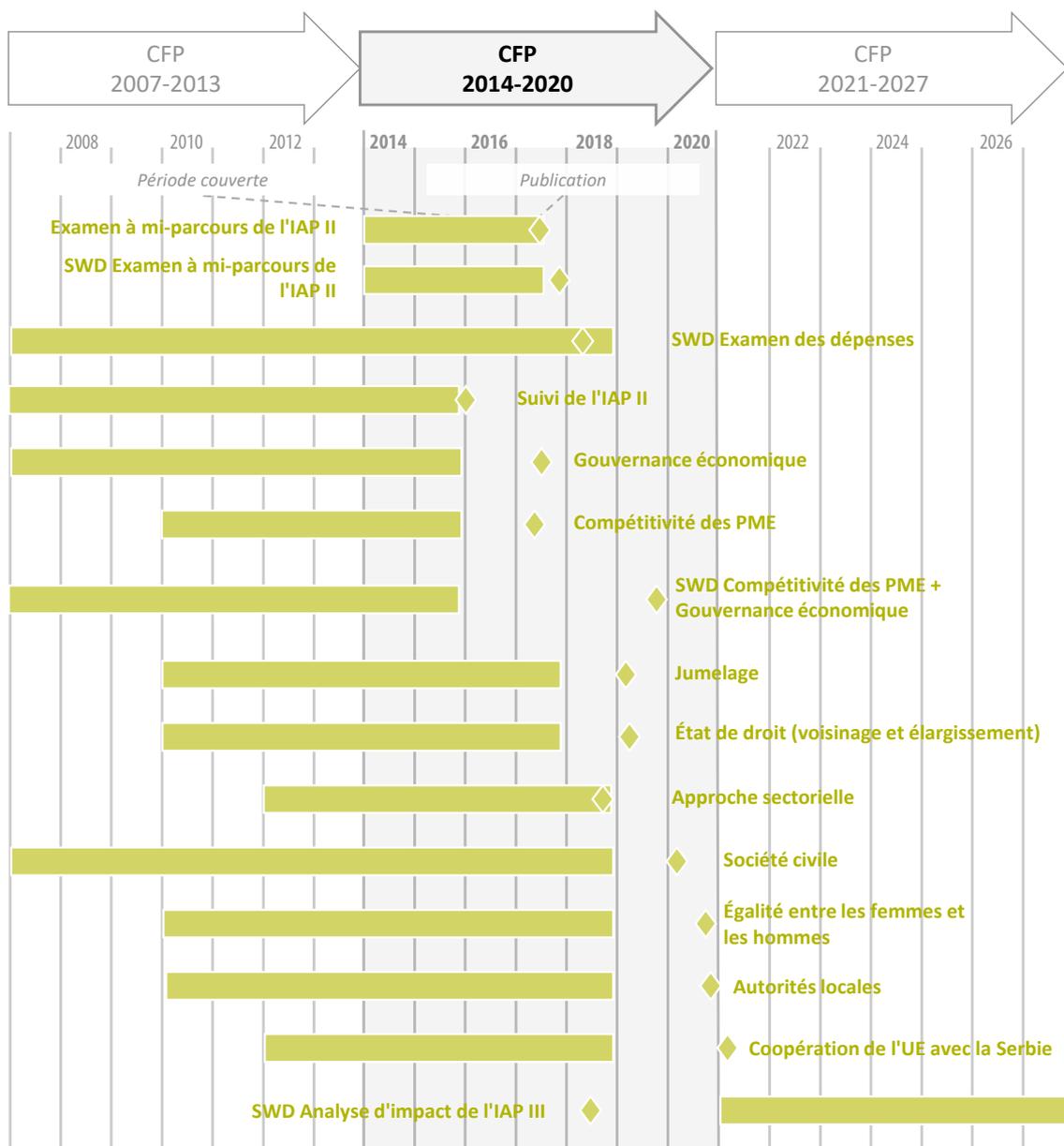
**6.4.** Nous avons élaboré ce chapitre en nous servant des informations de la Commission sur la performance, notamment le *rapport annuel 2020 sur la gestion et la performance*, les *fiches de programme jointes au projet de budget 2022* et le *rapport annuel d'activités* (RAA) 2020 de la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), ainsi que les principales évaluations et autres rapports mentionnés dans la *figure 6.2*. Nous avons également examiné le rapport annuel sur la mise en œuvre des instruments de l'UE pour le financement de l'action extérieure. Ce rapport rend compte de la mise en œuvre par l'UE des *engagements* qu'elle a pris sur la scène mondiale, sur la base, notamment, des indicateurs du cadre de *résultats* de l'Union pour le développement et la coopération internationale et du cadre de performance de l'IAP. Nous avons vérifié si ces informations étaient vraisemblables et les avons comparées à nos propres constatations, mais nous n'avons pas contrôlé leur fiabilité. Aux fins du présent chapitre et du présent rapport dans son ensemble, nous donnons au terme «résultat» (*result*) le sens correspondant au terme «réalisation (effet direct)» (*outcome*) dans le glossaire de l'aide publique au développement<sup>1</sup>.

**6.5.** Nous nous sommes également appuyés sur les résultats de nos propres travaux récents d'audit et d'analyse. La méthodologie utilisée pour l'élaboration du présent chapitre est définie plus précisément dans l'*annexe générale*.

---

<sup>1</sup> OCDE, *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats* établi par le CAD.

**Figure 6.2 – Chronologie des principales évaluations et des autres rapports, et périodes couvertes**



Source: Cour des comptes européenne.

**6.6.** Chaque programme de dépenses de l'UE comporte un certain nombre d'objectifs, classés en deux catégories (généraux ou spécifiques), qui sont définis dans la législation de base<sup>2</sup>. L'IAP II comporte cinq objectifs (un général et quatre spécifiques), dont quatre sont couverts par le présent chapitre (voir [annexe 6.1](#)).

<sup>2</sup> Règlement (UE) n° 231/2014 sur l'instrument d'aide de préadhésion (IAP II).

## Finalité de l'IAP II et mode de fonctionnement visé

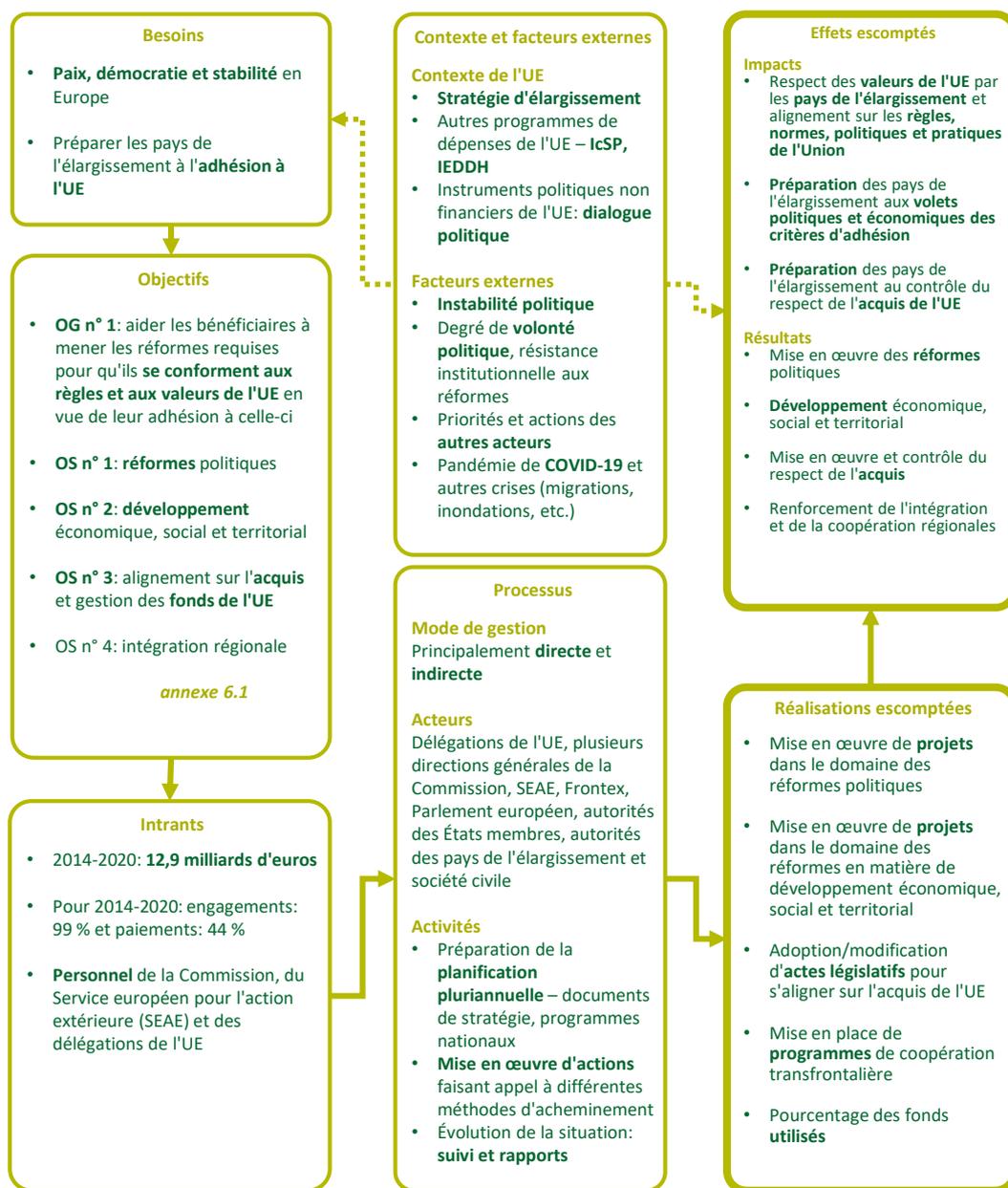
**6.7.** Le processus d'adhésion repose sur le respect des trois ensembles de critères de Copenhague: les critères politiques, les critères économiques ainsi que la capacité administrative et institutionnelle à mettre effectivement en œuvre le corpus législatif de l'UE (connu sous le nom d'«*acquis*»)<sup>3</sup>. La priorité est donnée à certains aspects de ces critères, à savoir l'état de droit, les droits fondamentaux, le renforcement des institutions démocratiques, la réforme de l'administration publique et la gouvernance économique, une approche connue sous le nom de «*priorité aux fondamentaux*». L'IAP II représente la principale source de financement de l'UE pour cinq *pays candidats* (le Monténégro, la Macédoine du Nord, l'Albanie, la Serbie et la Turquie) et deux *candidats potentiels à l'adhésion* (la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo\*<sup>4</sup>), ci-après dénommés conjointement «*bénéficiaires de l'IAP II*». Géré par la DG NEAR et la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), l'IAP II soutient la mise en œuvre de la politique d'élargissement de l'UE. La *figure 6.3* donne une vue d'ensemble conceptuelle de l'IAP II et de son contexte, et présente les besoins auxquels il est censé répondre, les objectifs qu'il doit permettre d'atteindre ainsi que les *réalisations* et les résultats escomptés.

---

<sup>3</sup> Conclusions de la Présidence: Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993.

<sup>4</sup> \* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

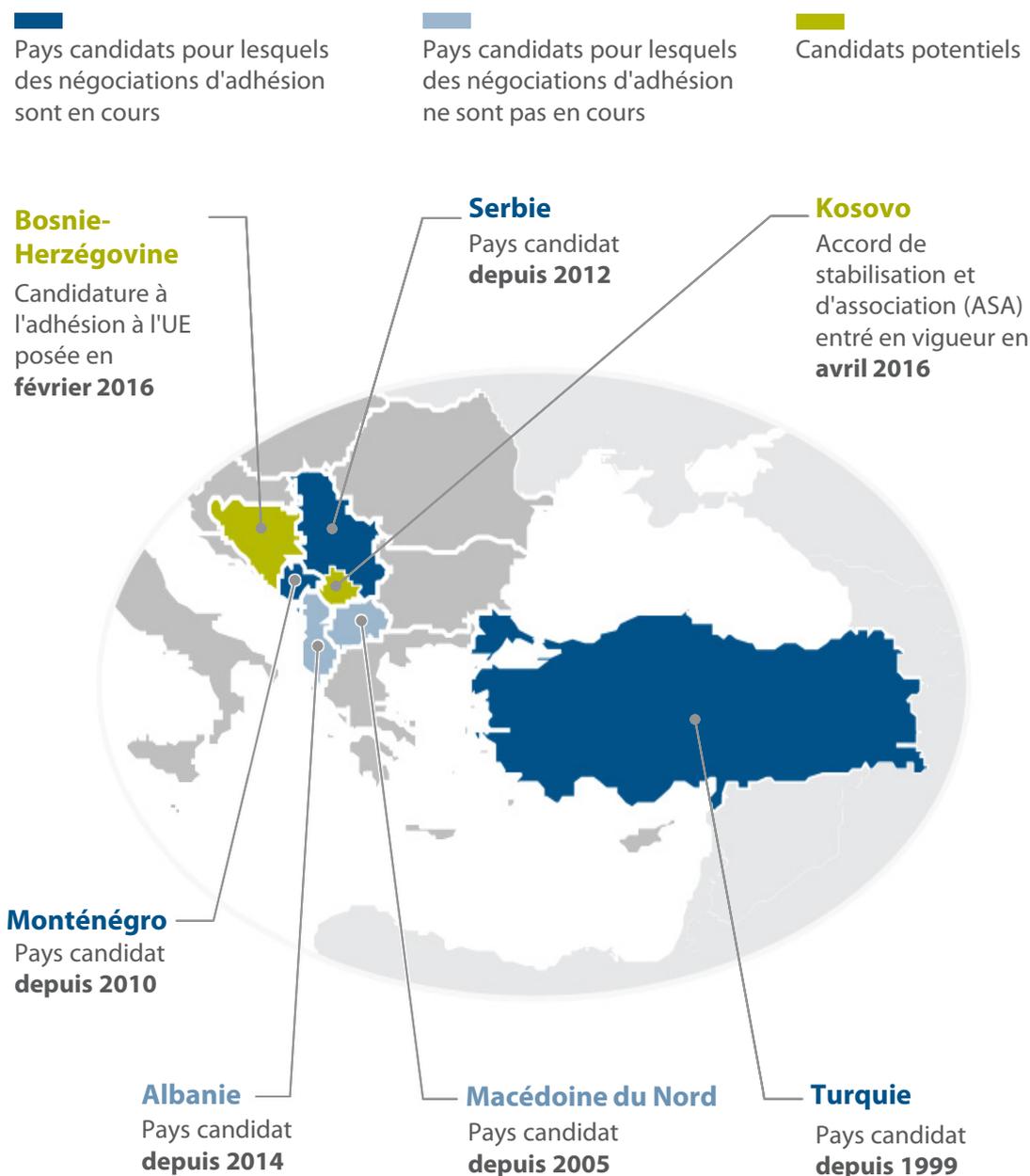
Figure 6.3 – Vue d'ensemble de l'IAP II



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE) n° 231/2014 instituant l'IAP II, des fiches de programme de la Commission, du rapport annuel sur la gestion et la performance ainsi que de l'évaluation de l'IAP II (document SWD(2017) 463 final).

**6.8.** Créé pour la *période de programmation 2007-2013*, l'IAP soutient les bénéficiaires (voir carte à la *figure 6.4*) sur la voie de l'Union européenne. Il a remplacé une série de programmes et d'*instruments financiers* qui poursuivaient ce même objectif avant 2007. L'IAP II couvre la période 2014-2020.

**Figure 6.4 – Bénéficiaires de l'IAP II**



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

**6.9.** L'IAP II aide les bénéficiaires à adopter et à mettre en œuvre les réformes nécessaires pour s'aligner sur les normes et politiques de l'UE ainsi que sur l'acquis. Il les prépare aux négociations d'adhésion à l'UE, qui sont divisées en 35 *chapitres de négociation* couvrant les différents domaines de l'acquis. Conformément à la méthodologie révisée en matière d'élargissement, approuvée par le Conseil en mars 2020, les chapitres de négociation seront désormais regroupés en six groupes thématiques<sup>5</sup>.

**6.10.** À la fin de l'année 2020, 97 % du budget de l'IAP II pour la période 2014-2020 avaient fait l'objet de contrats, principalement en *gestion directe* ou *indirecte*. La *gestion partagée*, en vertu de laquelle les tâches d'exécution sont déléguées aux États membres de l'UE, n'est utilisée que pour les programmes de coopération transfrontalière avec les pays de l'Union (pour un maximum de 4 % du budget de l'IAP II).

---

<sup>5</sup> COM(2020) 57 final.

# Évaluation de la performance de l'IAP II sur la base des informations sur la performance publiées

## Observations générales

**6.11.** Nous donnons à la *figure 6.5* une vue d'ensemble de tous les indicateurs relatifs à l'IAP II figurant dans la fiche de programme. Nos vues d'ensemble détaillées des indicateurs sont présentées aux *figures 6.6, 6.7 et 6.8*. Dans le rapport 2019 sur la performance<sup>6</sup>, nous avons fait part de certaines réserves d'ordre général qui s'appliquent lors de l'interprétation de ces indicateurs. Ainsi, notre évaluation de la progression par rapport à la valeur cible d'un indicateur donné repose sur la probabilité que celle-ci soit atteinte. Cette évaluation ne tient pas compte de la mesure dans laquelle un indicateur donné est lié aux actions et objectifs de l'IAP II, ni du caractère approprié ou non du niveau d'ambition que traduit sa valeur cible. Elle ne constitue donc qu'une première étape dans l'analyse de la performance de l'instrument. Nous n'avons pas contrôlé la fiabilité des données sous-jacentes (nous avons en revanche examiné cette question dans le rapport 2019 sur la performance<sup>7</sup>).

---

<sup>6</sup> Rapport 2019 sur la performance du budget de l'UE, point 1.24.

<sup>7</sup> Rapport 2019 sur la performance du budget de l'UE, points 1.13 à 1.23.

**Figure 6.5 – Vue d'ensemble de tous les indicateurs relatifs à l'IAP II figurant dans la fiche de programme**

Objectif (*)	Total	Réalisation				Résultat				Impact			
		En tout			?	En tout			?	En tout			?
OS n° 1	3									3		 3	
OS n° 2	11	4	 1	 1	 3					7	 3	 4	
OS n° 3	3	2	 1		 1					1			 1
OS n° 4	2	2		 2									
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>8</b>	 2	 2	 4					<b>11</b>	 3	 7	 1

(\*) Voir l'annexe 6.1 pour une liste complète des objectifs.

#### LÉGENDE

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



? Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

## Pour la majorité des indicateurs, les valeurs cibles ne sont pas en bonne voie, ou leur progression est incertaine

**6.12.** Bien que l'IAP II ait un objectif général (voir [annexe 6.1](#)), la fiche de programme ne présente aucun indicateur le concernant. Sur les 19 indicateurs figurant dans la fiche de programme IAP II qui sont liés aux objectifs spécifiques de celui-ci, la majorité (11) concernent l'objectif spécifique n° 2, qui représente 40 % des engagements du budget de l'instrument. Sur l'ensemble des indicateurs de l'IAP II, 58 % (11) sont des indicateurs d'impact et 42 % (8), des indicateurs de réalisation.

**6.13.** Sur la base des informations communiquées dans la fiche de programme, nous estimons que les valeurs cibles d'un quart (5) des indicateurs sont en voie d'être atteintes, mais que celles de la moitié (9) d'entre eux ne le sont pas. Pour le quart restant (5), la fiche de programme ne contient pas suffisamment d'informations pour permettre d'évaluer clairement leur progression<sup>8</sup>: dans trois cas, aucun résultat n'a été communiqué pour les valeurs intermédiaires, et dans deux, aucune valeur intermédiaire n'avait même été définie.

<sup>8</sup> Cela concerne les indicateurs 5 (pour ce qui est des Balkans occidentaux) et 6 relevant de l'objectif spécifique n° 2, ainsi que les indicateurs 1 et 2 (dans le second cas, pour ce qui est des Balkans occidentaux) relevant de l'objectif spécifique n° 3.

**6.14.** Pour les trois objectifs spécifiques sélectionnés (objectifs spécifiques n<sup>os</sup> 1, 2 et 3), qui représentent les deux tiers du budget de l'IAP II, les indicateurs (17) sont des indicateurs d'impact (11) et des indicateurs de réalisation (6). La fiche de programme mentionne une source pour chaque indicateur: pour certains (7), il est clairement fait référence aux rapports ou sites web où les informations sont publiées, mais pour la majorité (10), seules les institutions qui communiquent les données sont évoquées. Par conséquent, la méthode de calcul des chiffres présentés n'apparaît pas toujours clairement<sup>9</sup>. Il est, par exemple, impossible de déterminer avec certitude comment la valeur moyenne des exportations/importations pour les Balkans occidentaux est calculée.

**6.15.** Cette année, pour la première fois, la Commission a présenté sa propre évaluation de la progression dans la fiche de programme. Nous considérons que cela constitue une amélioration par rapport aux fiches de programme précédentes. Toutefois, l'analyse de la Commission diffère parfois de la nôtre. La Commission considère par exemple que les trois indicateurs relevant de l'objectif spécifique n° 1 dénotent des progrès modérés, alors que les informations quantitatives communiquées pour les trois indicateurs n'en font apparaître aucun (voir également points [6.33](#) à [6.35](#)).

**6.16.** Six des 19 indicateurs figurant dans la fiche de programme sont présentés dans le rapport annuel sur la gestion et la performance comme des *indicateurs de performance clés*. Nous ne considérons cependant pas que cette sélection d'indicateurs soit représentative de la performance de l'IAP II. Quatre d'entre eux, des indicateurs d'impact, donnent une indication du contexte de l'IAP II plutôt que de sa performance. Les deux autres sont des indicateurs de réalisation, mais ils concernent des programmes de coopération transfrontalière, qui ne sont pas représentatifs des dépenses au titre de l'IAP II (voir point [6.10](#)). En outre, tous les indicateurs sélectionnés font apparaître des progrès, et les deux indicateurs dont les valeurs cibles ont été atteintes sont des indicateurs d'impact. Par ailleurs, aucun des indicateurs de performance clés ne relève de l'objectif spécifique n° 1 relatif aux réformes politiques, bien qu'il s'agisse d'un aspect essentiel de l'élargissement (voir point [6.7](#)).

---

<sup>9</sup> Cela concerne les indicateurs 2, 3 et 4 (pour ce qui est des Balkans occidentaux) relevant de l'objectif spécifique n° 2, ainsi que l'indicateur 2 (pour ce qui concerne les Balkans occidentaux comme la Turquie) relevant de l'objectif spécifique n° 3.

## L'approche sectorielle, un choix stratégique pour améliorer la performance de l'IAP II, n'a pas pu être appliquée de manière cohérente

**6.17.** L'IAP est le seul instrument préparant à l'adhésion à l'UE, qui est un processus à long terme. L'«approche sectorielle» consiste à définir un ensemble cohérent d'actions visant à mener des réformes dans un domaine ou «secteur» donné (état de droit, appareil judiciaire, administration publique, etc.) pour le mettre aux normes de l'UE. Elle comporte une analyse des conditions dans le secteur en question, des actions requises et de l'ordre dans lequel elles doivent être menées, ainsi que des acteurs et des outils nécessaires à leur mise en œuvre. Pour l'IAP II, la Commission a fait le choix stratégique d'appliquer cette approche afin de garantir une approche à plus long terme, plus cohérente et plus durable, de permettre une appropriation accrue, de faciliter la coopération entre les donateurs, d'éliminer les doubles emplois et d'accroître l'efficacité et l'efficacité<sup>10</sup>.

**6.18.** Les premières années, l'approche sectorielle s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles chez certains bénéficiaires de l'IAP II, les principaux étant:

- l'absence de stratégies sectorielles nationales et de cadres d'évaluation de la performance permettant le suivi de celle-ci<sup>11</sup>;
- un faible engagement politique, une résistance bureaucratique et des capacités administratives limitées<sup>12</sup>.

**6.19.** De plus, en ce qui concerne la programmation de l'IAP II, l'approche sectorielle a permis de renforcer le dialogue entre l'UE et les bénéficiaires de cet instrument ainsi que la cohérence interne<sup>13</sup> au sein de l'IAP II dans les secteurs qui<sup>14</sup>:

- relèvent de l'approche dite de la «priorité aux fondamentaux» (le pouvoir judiciaire, par exemple), un acheminement continu de l'aide étant ainsi assuré;

---

<sup>10</sup> *Revised indicative strategy paper for Turkey (2014-2020)*, p. 5.

<sup>11</sup> *External Evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017)*, p. iii et iv ainsi que 38 et 39; *Revised indicative strategy paper for Bosnia and Herzegovina (2014-2020)*, p. 10; *Revised indicative strategy paper for Kosovo\* (2014-2020)*, p. 12.

<sup>12</sup> *Evaluation of sector approach under IPA II*, p. 44.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. viii.

- o ont bénéficié d'un *appui budgétaire* sectoriel ou de programmes pluriannuels<sup>15</sup>, associés de manière adéquate à des mécanismes/outils spécifiques pour le développement des capacités<sup>16</sup>.

**6.20.** La mise en œuvre de l'approche sectorielle, en particulier au moyen de l'appui budgétaire, a permis de renforcer la dimension stratégique de l'IAP II et de l'axer davantage sur les réformes. Toutefois, selon l'évaluation à mi-parcours, la mise en œuvre de l'approche sectorielle est restée inégale selon les secteurs et les bénéficiaires de l'IAP II<sup>17</sup>.

### **La gestion indirecte par les pays bénéficiaires a parfois nui à l'efficacité opérationnelle**

**6.21.** Comme nous l'avons indiqué au point **6.10**, le budget de l'IAP II relève principalement de la gestion directe et indirecte. Au titre de la gestion directe, la Commission exécute le budget directement jusqu'à ce que les autorités dont relèvent les bénéficiaires de l'IAP II aient reçu l'accréditation nécessaire. Dans le cadre de la gestion indirecte, la Commission confie les tâches d'exécution budgétaire:

- o aux pays bénéficiaires de l'IAP II ou aux entités désignées par ceux-ci (ce que l'on appelle la gestion indirecte avec le pays bénéficiaire);
- o à des agences de l'UE ou des États membres;
- o à des organisations internationales.

**6.22.** La gestion indirecte avec le pays bénéficiaire est principalement utilisée pour préparer les autorités concernées à gérer, à l'avenir, les Fonds structurels et le *Fonds de cohésion*. D'après la conclusion de l'évaluation à mi-parcours de l'IAP II, qui a porté sur les premières années de sa mise en œuvre, bien que la gestion indirecte avec les pays bénéficiaires leur ait permis de s'approprier davantage le programme, elle a été moins efficace que la gestion directe<sup>18</sup>. En raison de graves problèmes d'efficacité dus à des faiblesses systémiques et à des capacités administratives limitées, la

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. viii.

<sup>16</sup> Ibidem, p. 30; document SWD(2017) 463 final, p. 11.

<sup>17</sup> Document SWD(2017) 463 final, p. 3.

<sup>18</sup> *External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017)*, p. iii, 36 et 39.

Commission a réintroduit la gestion directe dans certains secteurs. En Turquie, où les fonds de l'IAP I et de l'IAP II ont principalement fait l'objet d'une gestion indirecte avec le pays bénéficiaire, des retards chroniques avaient entraîné un arriéré de dépenses de plus de 600 millions d'euros. En Albanie, les procédures de marchés liées à l'IAP II et relevant de la gestion indirecte avec le pays bénéficiaire avaient été suspendues, ce qui avait entraîné des retards dans les procédures d'appel d'offres<sup>19</sup>. Ces manques d'efficacité nuisent à la pertinence et à l'efficacité des projets<sup>20</sup>.

**6.23.** La Serbie et le Monténégro ont également rempli les conditions requises pour la gestion indirecte avec le pays bénéficiaire, ce qui n'a pas été le cas du Kosovo et de la Bosnie-Herzégovine<sup>21</sup>. Toutefois, les bénéficiaires de l'IAP II ne sont pas toujours intéressés par ce type de gestion. Par exemple, dans le secteur de l'état de droit, les autorités serbes privilégiaient la gestion directe, principalement en raison de l'inadéquation, dont elles ont fait l'expérience, entre les exigences strictes de l'UE en matière de gestion indirecte avec le pays bénéficiaire et les capacités administratives limitées des agences responsables<sup>22</sup>, encore aggravées par la forte rotation du personnel<sup>23</sup>.

### L'IAP II a fait preuve de souplesse pour contribuer à atténuer les crises

**6.24.** L'IAP II contribue à atténuer les crises susceptibles d'avoir une incidence sur ses objectifs généraux et spécifiques, c'est-à-dire sur le développement économique et social de ses bénéficiaires. Après les inondations de 2014 dans les Balkans occidentaux, par exemple, la DG NEAR a réaffecté des fonds de l'IAP II (127 millions d'euros) à une mesure spéciale sur la remise en état post-inondations et sur la gestion des risques d'inondation<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Document SWD(2018) 151 final, p. 83.

<sup>20</sup> *External evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) (2014 – mid 2017)*, p. ii, iii, iv et 36.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>22</sup> *IPA II monitoring, reporting and performance framework*, p. 14; *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, p. 29 et 30.

<sup>23</sup> *Strategic country-level evaluation of the European Union's cooperation with Serbia over the period 2012-2018*, p. 61 et 62.

<sup>24</sup> C(2014) 9797 final.

**6.25.** En réaction à la pandémie de COVID-19, des fonds de l'IAP II de près de 900 millions d'euros ont été reprogrammés afin de soutenir les Balkans occidentaux<sup>25</sup>. Ce montant fait partie d'une enveloppe de 3,3 milliards d'euros que la région a reçus au titre de plusieurs instruments de l'UE, dont l'*assistance macrofinancière*, ainsi que dans le cadre de prêts préférentiels de la Banque européenne d'investissement.

### Les informations sur la performance de l'IAP II sont incomplètes

**6.26.** La DG NEAR publie des rapports annuels détaillés sur l'état d'avancement et les progrès accomplis par chaque pays candidat et candidat potentiel en ce qui concerne les différents chapitres des négociations et les volets politiques et économiques des critères d'adhésion (voir point 6.7). Ces rapports, prescrits par le Conseil de l'Union européenne («le Conseil»), fournissent comme il se doit des informations sur le processus d'élargissement, mais ils seraient encore plus utiles s'ils précisaient dans quelle mesure les progrès (ou l'absence de progrès) sont dus à l'IAP II ou liés à d'autres acteurs ou facteurs.

**6.27.** Des faiblesses dans le suivi des différents projets ont été relevées lors de plusieurs évaluations externes et de certains de nos audits. Il arrivait que le suivi porte sur les *intrants*, les activités et les processus plutôt que sur les résultats et les impacts<sup>26</sup>. Certains des indicateurs examinés dans le cadre de nos rapports n'étaient pas assortis de valeurs de référence ou étaient mal définis<sup>27</sup>.

**6.28.** La Commission fait appel à des contractants externes pour obtenir une évaluation externe de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence, de la cohérence et de la valeur ajoutée européenne des programmes. Un document de travail des services de la Commission (SWD pour *Staff Working Document*), un élément livrable essentiel de ces évaluations, en présente les résultats. Toutefois, pour 7 des 11 évaluations que nous avons examinées, aucun document de ce type n'avait été établi, ce qui signifie que l'appréciation de la DG NEAR concernant les conclusions des évaluateurs externes n'avait pas été publiée. En outre, nous avons noté que les

---

<sup>25</sup> Rapport annuel d'activités 2020 de la DG NEAR, p. 17.

<sup>26</sup> *Evaluation of EU support to local authorities in enlargement and neighbourhood regions (2010-2018)*, p. 6; *Evaluation of the EU's external action support to gender equality and women's and girls' empowerment (2010-2018)*, p. 14; *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, p. ix et 32.

<sup>27</sup> Rapport spécial n° 07/2018, points VIII et 39; rapport spécial n°27/2018, points IX et 54.

conclusions de l'évaluation dans le domaine de la gouvernance économique et de la compétitivité des *petites et moyennes entreprises* ont été corroborées dans le document de travail correspondant, alors que les faiblesses significatives du processus d'évaluation ont été passées sous silence. Nous avons signalé des faiblesses similaires pour d'autres domaines prioritaires dans le [rapport 2019 sur la performance](#).

**6.29.** La fiche de programme de l'IAP II présente des indicateurs d'impact et de réalisation, mais aucun *indicateur de résultat* permettant d'établir un lien entre eux. Or, il est essentiel de disposer d'indicateurs de résultat pour comprendre comment le programme a contribué à la réalisation de ses objectifs. D'autres rapports de la Commission, tels que le RAA ou le rapport annuel sur la mise en œuvre des instruments de l'UE pour le financement de l'action extérieure, comportent des indicateurs supplémentaires, notamment des indicateurs de résultat, susceptibles de donner une image plus complète. Bien que les valeurs présentées par ces indicateurs portent sur l'ensemble de la DG NEAR ou des instruments d'action extérieure, les informations disponibles pour certains de ces indicateurs peuvent être ventilées par instrument. La Commission pourrait donc y avoir recours pour évaluer spécifiquement la performance de l'IAP II et pour établir le rapport correspondant. Dans le cadre de la programmation de l'IAP III (instrument qui succède à l'IAP II pour la période 2021-2027), la DG NEAR travaille à l'élaboration d'une matrice destinée à regrouper tous les indicateurs disponibles du programme.

**6.30.** Il existe un délai inévitable entre l'exécution des dépenses consacrées à un programme pluriannuel et l'observation de ses résultats. Au 31 décembre 2020, 56 % de la dotation totale de l'IAP II pour le CFP 2014-2020 n'avaient pas encore été versés, de sorte que de nombreux résultats ne devraient se concrétiser qu'après 2020. Comme pour tous les instruments d'action extérieure, la Commission est tenue de produire un rapport d'évaluation final portant sur la période 2014-2020 dans le cadre de l'examen intermédiaire de l'exercice suivant, qui aura lieu d'ici le 31 décembre 2024.

## Réformes politiques

**6.31.** La *figure 6.6* présente une vue d'ensemble des indicateurs figurant dans la fiche de programme qui sont liés à l'objectif spécifique n° 1 «Réformes politiques».

**Figure 6.6 – Vue d'ensemble des indicateurs liés aux réformes politiques**

### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui 	0	0	0	0
Non 	0	0	 3	 3
Incertain 	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

### Informations détaillées sur les différents indicateurs

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Degré de préparation des pays de l'élargissement en ce qui concerne le volet politique des critères d'adhésion	Impact  Valeur cible: un état de préparation modéré de la majorité des pays  
Note pondérée sur la base de huit sources extérieures: Balkans occidentaux	Impact  123  0 % (2019) Valeur intermédiaire 14 % (2017)  
Note pondérée sur la base de huit sources extérieures: Turquie	Impact  123  0 % (2019) Valeur intermédiaire 38 % (2017)  

#### LÉGENDE

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

## La mise en œuvre des réformes politiques est généralement lente

**6.32.** Les critères politiques sont l'un des trois ensembles de critères dit «de Copenhague» (voir point 6.7). Ils sont axés sur l'état de droit, les droits fondamentaux ainsi que le renforcement des institutions démocratiques et de l'administration publique.

**6.33.** Malgré un meilleur respect des critères politiques par certains bénéficiaires<sup>28</sup>, tous les indicateurs figurant dans la fiche de programme<sup>29</sup> liés au degré de préparation à l'adhésion à l'UE des bénéficiaires de l'IAP II en ce qui concerne la mise en œuvre des réformes politiques ont enregistré une baisse par rapport à leur valeur de référence, et aucun d'entre eux n'est en voie d'atteindre sa valeur cible. Néanmoins, comme tous les indicateurs des réformes politiques sont des indicateurs d'impact, leur progression dépend non seulement de l'aide accordée au titre de l'IAP II, mais aussi d'autres facteurs contextuels tels que la volonté politique du bénéficiaire concerné, comme le reconnaît la Commission dans sa communication de 2020 sur la politique d'élargissement de l'UE<sup>30</sup>.

**6.34.** Le premier indicateur pour l'objectif spécifique n° 1 concerne le nombre de cas dans lesquels les bénéficiaires de l'IAP II en sont à la phase initiale de préparation pour ce qui est du respect du volet politique des critères d'adhésion. La valeur intermédiaire fixée pour 2018 correspondait à une baisse du nombre de ces cas. Or, ce dernier a augmenté, principalement en raison de la régression de la Turquie en matière de fonctionnement de l'appareil judiciaire, de réforme de l'administration publique et de liberté d'expression. Cette régression signifie que, malgré les progrès accomplis par certains bénéficiaires de l'IAP II, la valeur cible définie pour 2020, à savoir un degré de préparation modéré pour la majorité d'entre eux, n'a pas été atteinte.

**6.35.** Les deux autres indicateurs sont fondés sur huit sources externes qui mesurent principalement la perception de la corruption, la liberté de la presse, l'efficacité des pouvoirs publics, l'état de droit, la qualité de la réglementation, la voix citoyenne et l'obligation de rendre compte. Ils font apparaître une régression générale jusqu'en 2019 et, malgré une amélioration en 2020, ils restent inférieurs aux niveaux

---

<sup>28</sup> Rapports annuels 2020.

<sup>29</sup> COM(2021) 300, p. 1164 et 1165.

<sup>30</sup> COM(2020) 660 final.

de référence, en particulier pour la Turquie, et les valeurs cibles ne sont manifestement pas en voie d'être atteintes.

**6.36.** De surcroît, l'un des indicateurs initialement définis pour l'objectif spécifique n° 1 (suivi de la participation de la société civile aux processus de réforme) a été supprimé, bien que l'évaluation de suivi de l'IAP II ait fait apparaître que cet indicateur pourrait fournir des informations très utiles sur la participation des organisations de la société civile à l'IAP II.

### **Le soutien de l'UE a été plus efficace pour promouvoir les réformes fondamentales que pour garantir leur mise en œuvre**

**6.37.** L'aide fournie au titre de l'IAP II a aidé les bénéficiaires de cet instrument à intégrer les questions relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans leurs cadres d'action nationaux. L'UE a contribué aux réformes juridiques et constitutionnelles grâce à un soutien financier, à une assistance technique et à un dialogue politique<sup>31</sup>.

**6.38.** Le soutien de l'UE et le dialogue politique ont encouragé de nombreux bénéficiaires de l'IAP II à adhérer aux conventions internationales en matière de droits de l'homme<sup>32</sup>. La Turquie a accueilli en 2011 la convention d'Istanbul, qui a débouché sur un traité favorisant la création d'un cadre juridique paneuropéen visant à protéger les femmes contre toutes les formes de violence ainsi qu'à prévenir et éliminer ces violences et poursuivre leurs auteurs. Depuis lors, tous les bénéficiaires de l'IAP II l'ont ratifié, sauf un. En raison de son statut spécifique, le Kosovo n'a pas encore officiellement signé la convention, mais s'est engagé à appliquer ses dispositions au moyen d'amendements constitutionnels. Il convient de noter que la Turquie s'est officiellement retirée de la convention d'Istanbul en juillet 2021.

**6.39.** Toutefois, selon l'évaluation thématique sur l'état de droit, les réformes juridiques, comme les réformes constitutionnelles, nécessitent de nombreux actes dérivés pour pouvoir être mises en œuvre<sup>33</sup>. Il ressort de l'évaluation que si l'UE a bien contribué, en apportant une assistance technique, à l'élaboration d'actes législatifs concernant la réforme des institutions judiciaires ou le renforcement des capacités des

---

<sup>31</sup> *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, p. 40.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 59.

<sup>33</sup> Ibidem, p. 38.

institutions, y compris des parlements, les résultats se font souvent attendre. Selon les conclusions de l'évaluation, d'une manière générale, le soutien de l'UE est plus efficace pour promouvoir les réformes fondamentales que pour assurer le suivi des modalités pratiques de leur mise en œuvre. En outre, bien que le soutien à la réforme législative ait été considérable, les parties prenantes de l'UE constatent que le soutien parallèle apporté aux institutions parlementaires pour l'adoption de la réforme a été relativement limité<sup>34</sup>.

## Développement économique, social et territorial

**6.40.** La *figure 6.7* présente une vue d'ensemble des indicateurs liés à l'objectif spécifique n° 2 «Développement économique, social et territorial».

---

<sup>34</sup> Ibidem, p. 38.

**Figure 6.7 – Vue d'ensemble des indicateurs liés au développement économique, social et territorial**

**Récapitulatif de tous les indicateurs**

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	1	0	3	4
Non	0	0	4	4
Incertain ?	3	0	0	3
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>11</b>

**Informations détaillées sur une sélection d'indicateurs**

Indicateur	Progression vers la valeur cible
Degré de préparation des pays de l'élargissement en ce qui concerne les critères économiques	Impact  Valeur cible: un bon état de préparation de la majorité des pays
Entités économiques ayant des projets de modernisation dans le secteur agroalimentaire: Balkans occidentaux	Réalisation  52 % (2020) Valeur intermédiaire 10 % (2017) ? 123 2013 2023
Entités économiques ayant des projets de modernisation dans le secteur agroalimentaire: Turquie	Réalisation  100 % (2020) Valeur intermédiaire 10 % (2017)
Investissement en capital physique dans les domaines de l'agroalimentaire et du développement rural par les bénéficiaires de l'IAP II: Balkans occidentaux	Réalisation  34 % (2020) Valeur intermédiaire 7 % (2017) ? 123 2013 2023
Investissement en capital physique dans les domaines de l'agroalimentaire et du développement rural par les bénéficiaires de l'IAP II: Turquie	Réalisation  66 % (2020) Valeur intermédiaire 13 % (2017) ? 123 2013 2023

**LÉGENDE**

Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

## L'IAP II a contribué aux secteurs de l'agroalimentaire et du développement rural, mais pas autant que prévu

**6.41.** À une exception près, les 11 indicateurs relatifs au «développement économique, social et territorial» ont tous progressé par rapport à leur valeur de référence respective. Mais les valeurs cibles ne sont clairement en voie d'être atteintes que pour moins de la moitié (4) d'entre eux. Ces indicateurs fournissent principalement des informations sur le contexte économique dans lequel s'inscrit l'IAP II et sur sa contribution aux secteurs de l'agroalimentaire et du développement rural. Il n'existe pas d'indicateur mesurant spécifiquement la contribution de l'IAP II au développement social et territorial.

**6.42.** La majorité de ces indicateurs (7 sur 11) rendent compte de l'impact de l'IAP II. Pour trois d'entre eux, la valeur cible est en voie d'être atteinte. Tel n'est cependant pas le cas pour les autres en raison de la détérioration du contexte économique. Le premier indicateur permet de suivre l'état de préparation en ce qui concerne les critères économiques, qui relèvent eux aussi des domaines «fondamentaux» (voir point 6.7). Il est resté stable, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo en étant encore à la phase initiale de préparation sur les plans de la compétitivité et de la mise en place d'une économie de marché viable.

**6.43.** Les autres indicateurs (4) permettent de suivre les réalisations de l'IAP II. Ils concernent l'agroalimentaire et le développement rural, deux domaines importants pour le développement des bénéficiaires de l'IAP II, notamment dans les Balkans occidentaux. Tous ont évolué dans le bon sens, mais à ce jour, seule la valeur cible de l'un d'entre eux a été atteinte.

## Alignement sur l'acquis et gestion des fonds de l'UE

**6.44.** La *figure 6.8* présente une vue d'ensemble des indicateurs liés à l'objectif spécifique n° 3 «Alignement sur l'acquis et gestion des fonds de l'UE».

### Figure 6.8 – Vue d'ensemble des indicateurs liés à l'alignement sur l'acquis et à la gestion des fonds de l'UE

#### Récapitulatif de tous les indicateurs

En bonne voie?	Réalisation	Résultat	Impact	TOTAL
Oui	1	0	0	1
Non	0	0	0	0
Incertain	1	0	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>3</b>

#### Informations détaillées sur les différents indicateurs

Indicateur		Progression vers la valeur cible
Degré de préparation des pays de l'élargissement en ce qui concerne l'alignement sur l'acquis	Impact	Absence de valeur de référence et de valeur cible ?
Mise aux normes de l'UE des entités économiques dans le secteur agroalimentaire: Balkans occidentaux	Réalisation	Absence de valeur intermédiaire ?
Mise aux normes de l'UE des entités économiques dans le secteur agroalimentaire: Turquie	Réalisation	Absence de valeur intermédiaire

#### LÉGENDE

##### Nature de la valeur cible



Quantitative



Qualitative



Valeur cible incertaine ou inexistante

La valeur cible de l'indicateur est-elle en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là)?



Oui



Non



Incertain: pas de données, données obsolètes ou données non concluantes

L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?



Oui



Non

Cette vue d'ensemble ainsi que notre méthodologie sont expliquées plus en détail aux points 15 à 23 de l'annexe générale.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

**Les bénéficiaires de l'IAP II ont accompli des progrès en matière d'alignement, mais les informations disponibles concernant leur degré de préparation à la gestion des fonds de l'UE sont limitées**

**6.45.** La valeur cible de l'un des trois indicateurs de cet objectif spécifique a été atteinte. Pour les deux autres, il n'est pas possible de déterminer avec certitude si les objectifs sont en voie d'être atteints du fait de l'absence de valeurs de référence et/ou de valeurs cibles.

**6.46.** Le premier indicateur, relatif à l'état de préparation des bénéficiaires de l'IAP II en matière d'alignement sur l'acquis, fait référence au nombre de chapitres pour lesquels ils en sont à la phase initiale. Pour cet indicateur, la fiche de programme ne comprend ni valeur intermédiaire ni valeur cible. La valeur de référence de 2015 était de 50 chapitres et, bien que ce nombre eût diminué de près de moitié en 2017, il a augmenté depuis lors pour atteindre 30 (en 2019). Ce chiffre est principalement imputable à la Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, qui en sont encore à la phase initiale de préparation pour 14 et 7 chapitres respectivement.

**6.47.** La *figure 6.9* présente l'évaluation, par la Commission, du degré de préparation des bénéficiaires de l'IAP II pour tous les chapitres de négociation, même si seuls le Monténégro, la Serbie et la Turquie ont officiellement entamé des négociations d'adhésion. Ce niveau de préparation dépend non seulement du soutien au titre de l'IAP II, mais aussi d'un certain nombre de facteurs externes, notamment la volonté politique des bénéficiaires eux-mêmes. Les négociations sur un chapitre peuvent également être suspendues par le Conseil ou bloquées unilatéralement par un État membre.

**Figure 6.9 – Niveau de préparation pour les chapitres de l'acquis de l'UE en 2020**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports faisant partie du train de mesures de la Commission.

**6.48.** Les deux autres indicateurs concernent le nombre d'entités économiques qui se mettent aux normes de l'UE dans le secteur agroalimentaire, respectivement dans les Balkans occidentaux et en Turquie. Ils ont pour année cible 2023. Sur la base des résultats de 2020, la valeur cible de l'indicateur pour la Turquie a déjà été atteinte. Étant donné qu'aucune année de référence n'a été fixée pour évaluer les progrès accomplis, il est difficile de déterminer si la valeur cible correspondante de l'indicateur pour les Balkans occidentaux pourra être atteinte.

**6.49.** L'objectif spécifique n° 3 concerne également la préparation des bénéficiaires de l'IAP II à la gestion du Fonds européen agricole pour le développement rural, des *Fonds structurels et d'investissement européens* et du Fonds de cohésion. La fiche de programme et le rapport annuel sur la gestion et la performance ne contiennent cependant aucun indicateur permettant de déterminer leur état de préparation à gérer ces fonds.

## Conclusions

**6.50.** Au cours de la période 2014-2020, 5,6 milliards d'euros ont été déboursés pour soutenir les bénéficiaires de l'IAP II sur la voie de l'Union européenne. D'après les indicateurs communiqués par la Commission dans la fiche de programme, la performance de cet instrument est modeste: nous estimons en effet que pour un quart des indicateurs (cinq), les valeurs cibles sont en voie d'être atteintes, tandis que pour la moitié d'entre eux (neuf), elles ne le sont pas. Pour le quart restant (cinq), les informations disponibles ne sont pas suffisantes pour évaluer clairement les progrès. Toutefois, conformément à la base juridique de l'IAP II, la majorité des indicateurs (11) sont des indicateurs d'impact; ils peuvent donc être influencés par des facteurs externes sans rapport avec la performance du programme. Le rapport annuel sur la gestion et la performance présente une sélection de ces indicateurs; selon nous, ceux-ci ne sont pas tout à fait représentatifs des activités ou de la performance de l'IAP II (voir points [6.11](#) à [6.16](#)).

**6.51.** La Commission a fait le choix stratégique de recourir à l'approche sectorielle pour la mise en œuvre de l'IAP II. Cela lui a permis de définir un ensemble plus cohérent d'actions visant à encourager les réformes et d'instaurer un renforcement du dialogue entre l'UE et les bénéficiaires de l'IAP II. Cependant, cette approche n'a pas été mise en œuvre de manière uniforme par tous les bénéficiaires de l'instrument, en raison de l'absence de stratégies sectorielles nationales, du faible engagement politique, de la résistance bureaucratique et des capacités administratives limitées dans certains cas. Par conséquent, les avantages de l'approche sectorielle ne se sont pas encore totalement manifestés (voir points [6.17](#) à [6.20](#)).

**6.52.** La réaffectation de fonds d'un montant considérable à des mesures spécifiques et à de nouveaux projets a permis une réaction souple et rapide de l'IAP II, qui a contribué à atténuer les effets négatifs de crises imprévues. Le recours à la gestion indirecte avec le pays bénéficiaire a cependant occasionné des retards et des arriérés de dépenses dans certains cas, de sorte que les dépenses relevant du programme ont été moins efficaces qu'elles ne l'auraient été dans le cadre d'une gestion directe. Par ailleurs, nous n'avons pas pu disposer en temps utile de certaines informations pertinentes sur la performance de l'IAP II (voir points [6.21](#) à [6.30](#)).

**6.53.** En dépit des progrès accomplis par certains bénéficiaires de l'IAP II, tous les indicateurs de la fiche de programme relatifs aux réformes politiques ont baissé par rapport à leurs valeurs de référence, et la valeur cible n'est en voie d'être atteinte pour aucun d'entre eux. Dans certains cas, la lenteur des progrès est due essentiellement au manque de volonté politique, mais il apparaît également que le soutien de l'UE a été plus efficace pour promouvoir ces réformes que pour en garantir la mise en œuvre (voir points [6.31](#) à [6.39](#)).

**6.54.** L'IAP II a contribué à la modernisation des secteurs de l'agroalimentaire et du développement rural. Toutefois, les progrès réalisés de manière générale par les bénéficiaires de l'IAP II dans le domaine du développement économique, social et territorial sont plus lents que prévu. Pour 7 des 11 indicateurs mesurant les progrès réalisés dans ce domaine, soit la valeur cible n'est pas en voie d'être atteinte, soit il est difficile de déterminer si elle le sera (voir points [6.40](#) à [6.43](#)).

**6.55.** Enfin, l'IAP II vise aussi à aider ses bénéficiaires à s'aligner sur l'acquis de l'UE et, dans l'ensemble, ceux-ci ont progressé. Toutefois, étant donné que la dernière fiche de programme ne comporte pas de valeur cible pour l'indicateur mesurant les progrès réalisés en matière d'alignement, il est difficile d'évaluer si cette progression est suffisamment rapide. Il en va de même pour l'objectif de l'IAP II consistant à préparer les bénéficiaires à gérer les fonds de l'UE, qui n'est assorti d'aucun indicateur (voir points [6.44](#) à [6.49](#)).

# Annexe

## Annexe 6.1 – Objectifs de l'IAP II

Objectif général			
Objectif	Intitulé complet	Intitulé court (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
Objectif général n° 1	L'instrument d'aide de préadhésion (IAP II) aide les pays candidats et candidats potentiels à adopter et à mettre en œuvre les réformes politiques, institutionnelles, juridiques, administratives, sociales et économiques requises pour que les bénéficiaires mentionnés à l'annexe I du règlement IAP II se conforment aux valeurs de l'Union et s'alignent progressivement sur les règles, les normes, les politiques et les pratiques de l'Union en vue de leur adhésion à celle-ci. Par cette aide, l'IAP II contribue à la stabilité, à la sécurité et à la prospérité des bénéficiaires.	Adhésion à l'Union (OG n° 1)	Oui
Objectifs spécifiques			
Objectif	Intitulé complet	Intitulé court (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
Objectif spécifique n° 1	Soutien aux réformes politiques	Réformes politiques (OS n° 1)	Oui
Objectif spécifique n° 2	Soutien au développement économique, social et territorial en vue d'assurer une croissance intelligente, durable et inclusive	Développement économique, social et territorial (OS n° 2)	Oui

Objectifs spécifiques			
Objectif	Intitulé complet	Intitulé court (et acronyme)	Représenté dans notre échantillon?
Objectif spécifique n° 3	Renforcement de la capacité des bénéficiaires mentionnés à l'annexe I du règlement IAP II de remplir les obligations découlant de l'adhésion à l'Union, en soutenant l'alignement progressif sur l'acquis de l'Union, y compris la préparation à la gestion des fonds structurels, du Fonds de cohésion et du Fonds européen agricole pour le développement rural, ainsi que l'adoption, la mise en œuvre et le contrôle du respect de cet acquis	Alignement sur l'acquis et gestion des fonds de l'UE (OS n° 3)	Oui
Objectif spécifique n° 4	Renforcement de l'intégration régionale et de la coopération territoriale faisant intervenir les bénéficiaires mentionnés à l'annexe I du règlement IAP II, les États membres, et, le cas échéant, des pays tiers relevant du champ d'application du règlement (UE) n° 232/2014 du Parlement européen et du Conseil	Intégration régionale (OS n° 4)	Non

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des fiches de programme jointes au projet de budget 2022.

# Chapitre 7

## Suivi des recommandations

# Table des matières

	Points
<b>Introduction</b>	7.1. - 7.5.
<b>Observations</b>	7.6. - 7.21.
Quelles suites la Commission a-t-elle données à nos recommandations?	7.7. - 7.13.
Quelles suites les autres entités auditées ont-elles données à nos recommandations?	7.14. - 7.15.
Par rapport à l'année précédente, dans quelle mesure les entités auditées ont-elles donné suite à nos recommandations?	7.16. - 7.17.
Les entités auditées ont-elles donné suite à nos recommandations dans les délais?	7.18. - 7.20.
Quel est le facteur déterminant pour une mise en œuvre appropriée et dans les délais?	7.21.
<b>Conclusion</b>	7.22.
<b>Annexes</b>	
Annexe 7.1 – Degré de mise en œuvre des recommandations formulées en 2017, pour chaque rapport – Commission européenne	
Annexe 7.2 – Degré de mise en œuvre des recommandations formulées en 2017, pour chaque rapport – Autres entités auditées	

## Introduction

**7.1.** Chaque année, nous examinons les mesures que les entités auditées ont prises en réponse à nos recommandations. Ce suivi de nos recommandations est un élément important du cycle d'audit. Il nous permet de savoir si les entités auditées ont mis en œuvre les actions que nous avons recommandées et si les questions que nous avons soulevées ont été traitées, et il incite les entités auditées à mettre en œuvre nos recommandations. Il est également important pour la conception et la planification de nos futurs travaux d'audit et pour la traçabilité des risques.

**7.2.** Cette année, nous avons examiné les recommandations de 20 de nos 23 rapports spéciaux de 2017. Les recommandations du [rapport spécial n° 06/2017](#), «Réponse de l'UE à la crise des réfugiés: l'approche dite «des points d'accès»», du [rapport spécial n° 17/2017](#), «L'intervention de la Commission dans la crise financière grecque» et du [rapport spécial n° 23/2017](#), «Conseil de résolution unique – L'ambitieux chantier de l'union bancaire a commencé mais est loin d'être terminé» n'entrent pas dans le cadre de cet examen et feront l'objet d'audits de suivi séparés.

**7.3.** Au total, nous avons procédé au suivi de 161 recommandations, dont 149 étaient adressées à la Commission et 12, au Service européen pour l'action extérieure. Comme par le passé, le suivi n'a pas porté sur les recommandations formulées à l'intention des États membres. En 2017, leur nombre s'élevait à 20.

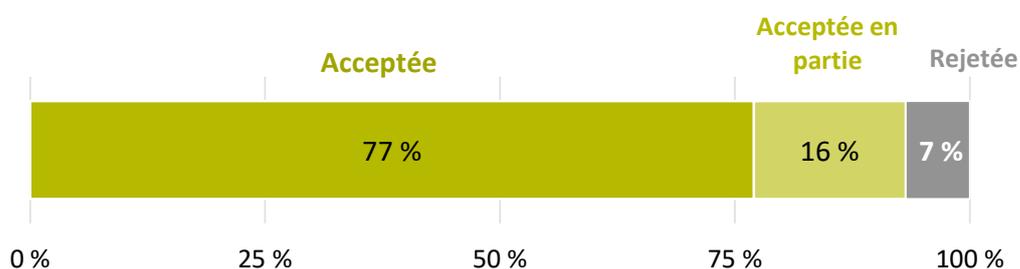
**7.4.** Notre suivi a été réalisé sur la base d'examens documentaires et d'entretiens avec des agents des entités auditées. Pour que notre revue soit juste et équilibrée, nous avons transmis nos observations aux entités auditées et avons tenu compte de leurs réponses dans notre analyse finale. Afin d'éviter tout double comptage, les recommandations sont regroupées en fonction de la principale entité auditée à laquelle elles ont été adressées.

**7.5.** Les résultats de nos travaux reflètent la situation à la fin avril 2021.

## Observations

**7.6.** Les entités auditées ont accepté pleinement ou partiellement 150 (soit 93 %) des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2017 et elles en ont rejeté 11 (soit 7 %) (voir [figure 7.1](#)).

**Figure 7.1 – Degré d'acceptation des recommandations de nos rapports spéciaux de 2017 par les entités auditées**



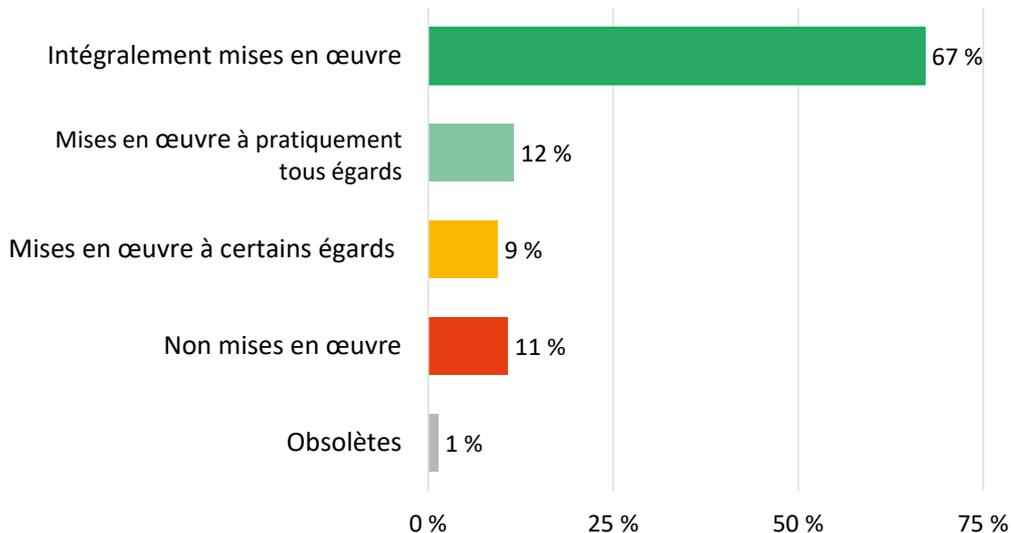
Source: Cour des comptes européenne.

### Quelles suites la Commission a-t-elle données à nos recommandations?

**7.7.** Le nombre total de recommandations adressées à la Commission s'élevait à 165. Seize d'entre elles l'ont été dans les [rapports spéciaux n° 06/2017](#) et [n° 17/2017](#), qui n'entrent pas dans le cadre du présent examen.

**7.8.** La Commission a intégralement mis en œuvre 100 (soit 67 %) des 149 recommandations dont nous assurons ici le suivi. Elle en a mis en œuvre 17 autres (soit 12 %) à pratiquement tous égards. Quant aux recommandations restantes, 14 (soit 9 %) ont été mises en œuvre à certains égards et 16 (soit 11 %) ne l'ont pas été du tout (voir [figure 7.2](#)). La plupart des recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre n'avaient pas été acceptées par l'entité auditée (voir point [7.21](#)). Dans deux cas (1 %), nous avons jugé que la recommandation n'était plus d'actualité et qu'il était donc inutile d'évaluer l'état d'avancement de sa mise en œuvre.

**Figure 7.2 – Mise en œuvre des recommandations de nos rapports spéciaux de 2017 adressées à la Commission**



Source: Cour des comptes européenne.

**7.9.** L'[annexe 7.1](#) fournit davantage d'informations sur le niveau de mise en œuvre de chaque recommandation, ainsi qu'une description succincte des améliorations apportées et des faiblesses restant à traiter pour les recommandations mises en œuvre à certains égards.

**7.10.** La Commission a mis en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards toutes les recommandations qui lui étaient adressées dans 6 des 18 rapports spéciaux (voir [encadré 7.1](#)).

### Encadré 7.1

#### Rapports spéciaux dont toutes les recommandations adressées à la Commission ont été mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards

- **Rapport spécial n° 08/2017** – «Contrôle des pêches de l'UE: des efforts supplémentaires sont nécessaires»
- **Rapport spécial n° 09/2017** – «Soutien de l'Union européenne à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est»
- **Rapport spécial n° 10/2017** – «Le soutien de l'UE en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations»
- **Rapport spécial n° 12/2017** – «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»
- **Rapport spécial n° 16/2017** – «La programmation du développement rural doit être moins complexe et davantage axée sur les résultats»
- **Rapport spécial n° 18/2017** – «Le ciel unique européen: un changement d'ordre culturel, mais pas de véritable unification»

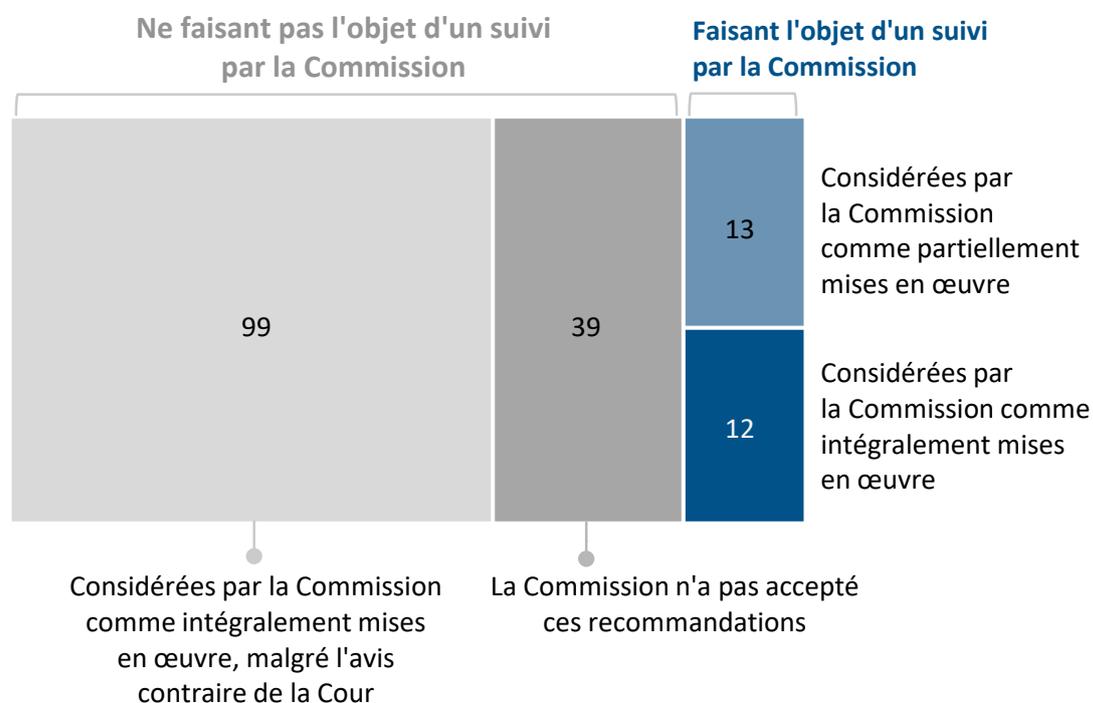
*Remarque:* Compte non tenu des deux recommandations dont l'état d'avancement de la mise en œuvre n'a pas été évalué parce qu'elles n'étaient plus d'actualité.

**7.11.** La Commission utilise une base de données intitulée «Recommandations, actions et décharge» (RAD) pour suivre le niveau de mise en œuvre des recommandations. Dans cette base de données figurent encore les 62 recommandations de nos rapports spéciaux de 2015 et les 101 de ceux de 2016 qui étaient restées en suspens depuis nos audits de suivi de 2018 et de 2019<sup>1</sup>. Toutefois, la Commission n'assure pas activement le suivi des recommandations qu'elle considère comme ayant été mises en œuvre et elle n'enregistre dans sa base de données aucune information en cas d'évolution de la situation les concernant, même lorsque la Cour juge que leur mise en œuvre est incomplète.

<sup>1</sup> Voir notre [rapport annuel 2018](#), points 3.72 à 3.78, ainsi que notre document intitulé «[Rapport de la Cour des comptes européenne sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2019](#)», points 7.11 et 7.12.

**7.12.** À ce jour, aucune suite n'a été donnée à 138 de ces 163 recommandations, dont la Commission n'assure plus le suivi (voir *figure 7.3*). La Commission n'avait pas accepté 39 de ces 138 recommandations dans ses réponses aux rapports spéciaux concernés. Au moment des audits de suivi des deux dernières années, elle estimait, contrairement à la Cour, que les 99 recommandations restantes avaient été intégralement mises en œuvre.

**Figure 7.3 – Suivi des recommandations des rapports spéciaux de 2015 et de 2016 qui n'avaient pas été pleinement mises en œuvre par la Commission au moment des audits de suivi des deux dernières années**



Source: Cour des comptes européenne.

**7.13.** La Commission a continué à assurer le suivi des 25 recommandations restantes sur les 163 qui n'avaient pas été intégralement mises en œuvre. Selon sa base de données, la Commission a, depuis lors, terminé la mise en œuvre de 12 de ces 25 recommandations. Conformément à l'approche de suivi adoptée pour les recommandations en suspens des rapports spéciaux de 2015 et de 2016, nous continuons à suivre l'évolution de ces cas dans la base de données RAD, mais nous ne les avons pas examinés en détail.

## Quelles suites les autres entités auditées ont-elles données à nos recommandations?

**7.14.** Au total, 18 recommandations<sup>2</sup> ont été adressées à des entités auditées autres que la Commission. Six d'entre elles l'ont été dans le [rapport spécial n° 23/2017](#), qui n'entre pas dans le cadre du présent examen.

**7.15.** L'ensemble des recommandations adressées à des entités auditées autres que la Commission ont été intégralement mises en œuvre. L'[annexe 7.2](#) fournit davantage d'informations sur le niveau de mise en œuvre de ces recommandations, toutes adressées au Service européen pour l'action extérieure.

## Par rapport à l'année précédente, dans quelle mesure les entités auditées ont-elles donné suite à nos recommandations?

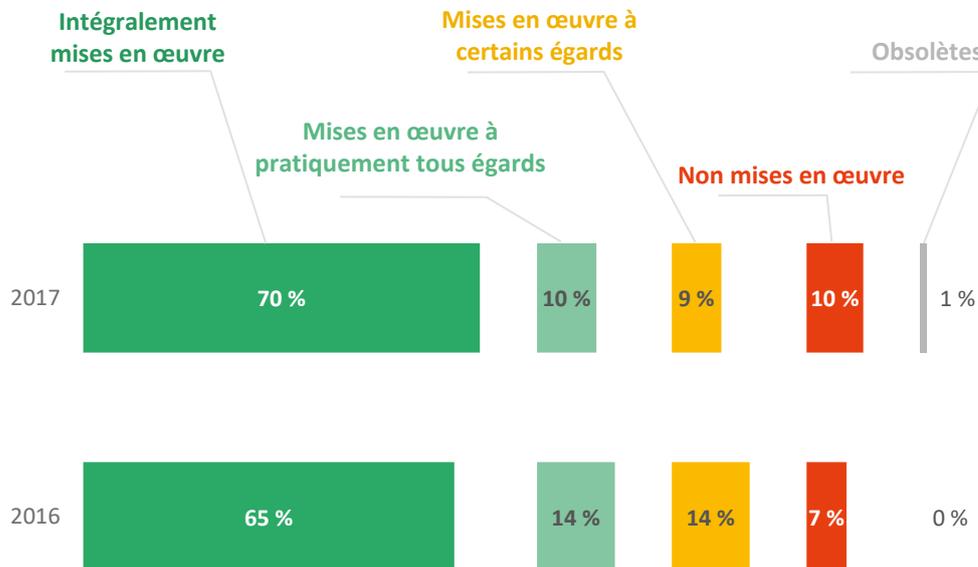
**7.16.** Nous avons procédé au suivi de 20 rapports spéciaux de 2017. Les entités auditées ont intégralement mis en œuvre 112 (soit 70 %) de nos 161 recommandations. Elles en ont mis en œuvre 17 autres (soit 10 %) à pratiquement tous égards (voir [figure 7.4](#)).

**7.17.** Par rapport à l'année précédente, la proportion de recommandations intégralement mises en œuvre est passée de 65 % à 70 %, tandis que la proportion totale de recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards est restée stable, de même que celle des recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement. Les [annexes 7.1](#) et [7.2](#) fournissent davantage d'informations sur le niveau de mise en œuvre de chaque recommandation.

---

<sup>2</sup> Le [rapport spécial n° 14/2017](#), «Examen de la performance en matière de gestion des affaires à la Cour de justice de l'Union européenne», comportait non pas des recommandations, mais des «pistes pour de nouvelles améliorations», et sort donc du cadre du présent chapitre.

**Figure 7.4 – Mise en œuvre des recommandations adressées aux entités auditées dans le cadre de nos audits de la performance de 2016 et 2017**



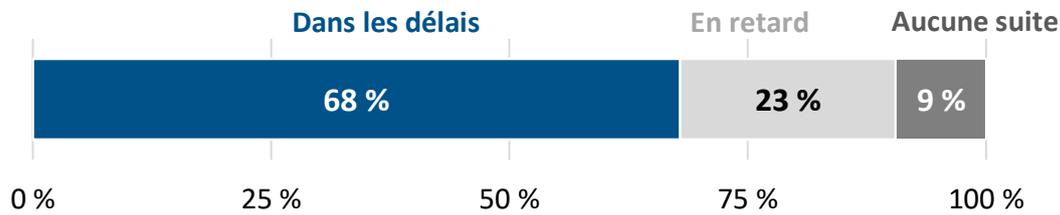
Source: Cour des comptes européenne.

## Les entités auditées ont-elles donné suite à nos recommandations dans les délais?

**7.18.** Ces dernières années, nous avons systématiquement fixé un délai pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux. Les délais sont discutés avec l'entité auditée et précisés dans nos rapports spéciaux afin que toutes les parties concernées en soient clairement informées.

**7.19.** Pour le suivi de cette année, nous avons, pour la première fois, examiné si les entités auditées avaient pris des mesures correctrices en respectant ces délais. Au total, 68 % de nos recommandations ont été mises en œuvre en temps voulu (voir [figure 7.5](#)).

**Figure 7.5 – Mesures correctrices prises par les entités auditées et respect des délais**

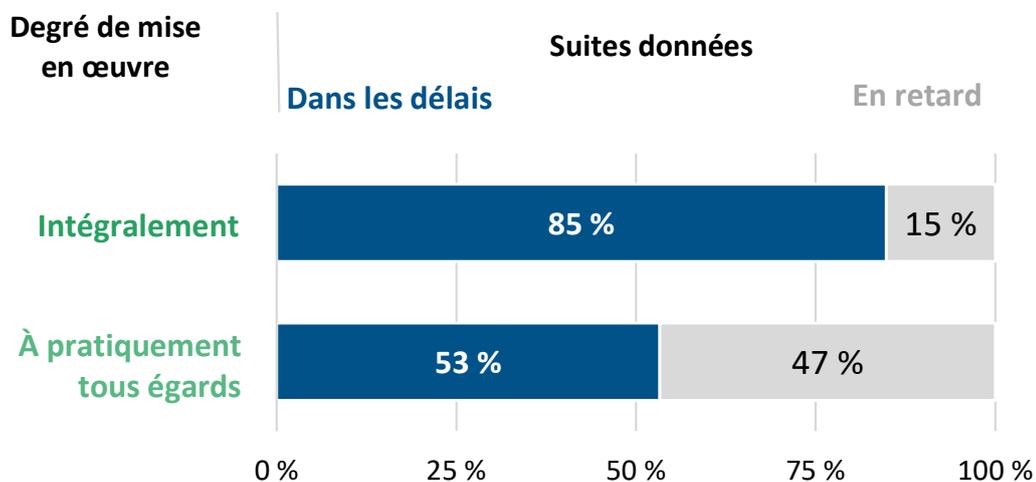


*Remarque:* Sont exclues du calcul les recommandations pour lesquelles aucun délai de mise en œuvre n'a été fixé (17 cas), celles dont le délai n'est pas encore expiré (5 cas) et celles qui n'étaient plus d'actualité (2 cas).

*Source:* Cour des comptes européenne.

**7.20.** La *figure 7.6* indique le degré de respect des délais selon le niveau de mise en œuvre, et montre que ces deux variables augmentent de pair.

**Figure 7.6 – Degré de respect des délais pour les mesures correctrices prises par les entités auditées, selon le niveau de mise en œuvre**



*Remarque:* Chaque pourcentage concernant le respect des délais se rapporte au niveau de mise en œuvre correspondant. Le calcul de la «Proportion pour chaque niveau de mise en œuvre» ne tient pas compte des recommandations non mises en œuvre ni de celles dont l'état d'avancement n'a pas été évalué parce qu'elles n'étaient plus d'actualité.

*Source:* Cour des comptes européenne.

## Quel est le facteur déterminant pour une mise en œuvre appropriée et dans les délais?

**7.21.** Les recommandations réclament des mesures sur la base des informations probantes recueillies et analysées lors de l'audit. Une communication de qualité et continue, ainsi qu'une compréhension mutuelle entre les auditeurs et l'entité auditée en ce qui concerne les conclusions et les recommandations sont le gage d'actions appropriées pour remédier aux insuffisances constatées. Ainsi, 86 % des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2017 qui ont été acceptées en tout ou en partie par les entités auditées ont été mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards. En revanche, parmi les 11 recommandations de nos rapports spéciaux de 2017 qui n'avaient pas été acceptées par les entités auditées, une seule a été mise en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards. La *figure 7.7* présente le niveau de mise en œuvre, ventilé selon le degré d'acceptation.

**Figure 7.7 – Le niveau de mise en œuvre des recommandations d'audit est fonction de leur acceptation par les entités auditées**

Degré de mise en œuvre	Degré d'acceptation		
	Acceptée	Acceptée en partie	Rejetée
Intégralement mises en œuvre	74 %	84 %	0 %
Mises en œuvre à pratiquement tous égards	12 %	4 %	9 %
Mise en œuvre à certains égards	10 %	0 %	18 %
Non mises en œuvre	4 %	12 %	73 %

*Remarque:* Le pourcentage concernant le niveau de mise en œuvre se rapporte au degré d'acceptation correspondant. Les recommandations qui n'étaient plus d'actualité ont été exclues du calcul (deux cas).

*Source:* Cour des comptes européenne.

## Conclusion

**7.22.** Les recommandations formulées dans les rapports spéciaux ont pour la plupart été mises en œuvre dans les délais impartis (68 %). Par rapport à l'année précédente, la proportion de recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards est restée relativement stable (80 %). Des améliorations sont encore possibles en ce qui concerne les recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre et celles qui l'ont été à pratiquement tous égards ou à certains égards. Notre analyse montre que l'acceptation des recommandations d'audit par les entités auditées est un facteur contribuant à l'adoption de mesures appropriées pour remédier aux insuffisances constatées.

# Annexes

## Annexe 7.1 – Degré de mise en œuvre des recommandations formulées en 2017, pour chaque rapport – Commission européenne

Degré de respect des délais en ce qui concerne les suites données:  dans les délais;  en retard;  délai non expiré;  pas de suites à donner;  aucun délai de mise en œuvre fixé;  recommandation obsolète.

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
RS n° 01/2017	Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000	1, lettre c)	82	X					
		2, lettre d)	83		X				
		3, lettre b)	84			La Commission n'a établi aucun nouvel indicateur Natura 2000 transversal pour l'ensemble des Fonds de l'UE. Des indicateurs transversaux supplémentaires seraient utiles pour permettre un suivi plus précis et plus exact des résultats obtenus sur les sites Natura 2000 grâce aux Fonds de l'UE.			

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
RS n° 02/2017	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	1	142	X					
		2, lettre b)	144					X	
		3	151	X					
		4 (1 <sup>er</sup> paragraphe)	151	X					
		5 (1 <sup>er</sup> tiret)	152	X					
		5 (2 <sup>e</sup> tiret)	152	X					
		6 (1 <sup>er</sup> tiret)	154				La Commission utilise des données pour élaborer les vues d'ensemble annuelles des performances et les rapports stratégiques. Il s'agit de documents de haut niveau, dont la portée trop générale ne permet pas de traiter plus spécifiquement de l'établissement de modèles de référence pour tirer des enseignements des politiques menées au cours de la période 2014-2020. Les actions recommandées, à savoir la réalisation d'une analyse		

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
						comparative complète de la performance et l'établissement de modèles de référence, sont en suspens. La Commission poursuivra ses travaux sur cette question après la clôture de la période 2014-2020, au moment de son évaluation ex post.			
		6 (2 <sup>e</sup> tiret)	154				X		
RS n° 03/2017	L'aide de l'UE en faveur de la Tunisie	1, lettre a)	65	X					
		1, lettre b)	65	X					
		1, lettre c)	65	X					
		2, lettre a)	70	X					
		2, lettre b)	70		X				
		3	71				Les procédures d'approbation de l'assistance macrofinancière n'ont pas évolué, et la Commission n'a pas proposé de les modifier comme nous le lui avons recommandé. Les		

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
						faiblesses mises au jour par la Cour persistent.			
		4	73		X				
RS n° 04/2017	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	1	146	X					
		2	147		X				
		3	148			La Commission nous a fourni trois tableaux où figurent diverses données concernant le suivi des mesures préventives et correctrices, en nous expliquant que ce suivi était assuré à différents niveaux par différentes personnes. La conception et le développement d'un système intégré de suivi couvrant à la fois les mesures préventives et les corrections financières renforcerait l'efficacité en la matière.			
		4	150	X					

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
RS n° 05/2017	Chômage des jeunes: les politiques de l'UE ont-elles changé le cours des choses?	1 (1 <sup>er</sup> tiret)	164	X					
		1 (2 <sup>e</sup> tiret)	167	X					
		2	167	X					
		4 (1 <sup>er</sup> paragraphe)	172	X					
		5 (1 <sup>er</sup> paragraphe)	173	X					
		6	175				X		
		7 (1 <sup>er</sup> tiret)	178				X		
		7 (2 <sup>e</sup> tiret)	178				X		
RS n° 07/2017	Nouveau rôle des organismes de certification concernant les dépenses de la PAC: une avancée vers un modèle de contrôle unique, malgré d'importantes	1	92	X					
		2	94	X					
		3 (1 <sup>er</sup> tiret)	96	X					
		3 (2 <sup>e</sup> tiret)	96	X					
		3 (3 <sup>e</sup> tiret)	96	X					
		4	97	X					

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
	faiblesses à surmonter	5 (1 <sup>er</sup> turet)	99				X		
		5 (2 <sup>e</sup> turet)	99	X					
		6	101	X					
		7 (1 <sup>er</sup> turet)	103	X					
		7 (2 <sup>e</sup> turet)	103	X					
RS n° 08/2017	Contrôle des pêches de l'UE: des efforts supplémentaires sont nécessaires	1, lettre b)	96	X					
		2, lettre a)	98	X					
		2, lettre b)	98	X					
		3, lettre d)	99		X				
		3, lettre e)	99	X					
		3, lettre f)	99		X				
		3, lettre g)	99	X					
		3, lettre h)	99	X					
		4, lettre b)	101	X					

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		4, lettre e)	101	X					
RS n° 09/2017	Soutien de l'Union européenne à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est	1 (1 <sup>er</sup> turet)	70	X					
		1 (2 <sup>e</sup> turet)	70	X					
		1 (3 <sup>e</sup> turet)	70	X					
		2 (1 <sup>er</sup> turet)	72	X					
		2 (2 <sup>e</sup> turet)	72	X					
		2 (3 <sup>e</sup> turet)	72	X					
		2 (4 <sup>e</sup> turet)	72	X					
RS n° 10/2017	Le soutien de l'UE en faveur des jeunes agriculteurs devrait être mieux ciblé pour favoriser un renouvellement efficace des générations	1 (1 <sup>er</sup> turet)	88	X					
		1 (2 <sup>e</sup> turet)	88	X					
		1 (3 <sup>e</sup> turet)	88	X					
		3 (1 <sup>er</sup> turet)	90	X					
		3 (3 <sup>e</sup> turet)	90	X					



RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		2 (4 <sup>e</sup> tiret)	76	X					
RS n° 12/2017	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	1	111	X					
		2, lettre a)	111	X					
		2, lettre b)	111	X					
		2, lettre c)	111	X					
		2, lettre d)	111	X					
		4	113	X					
RS n° 13/2017	Un système européen de gestion du trafic ferroviaire unique: ce choix politique se concrétisera-t-il un jour?	1	90	X					
		2	90	X					
		3	91	X					
		4, lettre a)	91	X					
		4, lettre b)	91	X					
		4, lettre c)	91	X					

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		4, lettre d)	91	X					
		5	91	X					
		6, lettre a)	91		X				
		6, lettre b), point i)	91	X					
		6, lettre b), point ii)	91				X		
		7	92	X					
		8, lettre a)	92	X					
		8, lettre b)	92	X					
RS n° 15/2017	Les conditions ex ante et la réserve de performance dans le domaine de la cohésion: des instruments innovants mais pas encore efficaces	1, lettre a)	111			Pas de réexamen documenté de la pertinence et de l'utilité des conditions ex ante ni de suppression des chevauchements. Par ailleurs, comme nous l'avons indiqué dans notre <a href="#">avis n°6/2018</a> , certains des critères envisagés pourraient n'avoir aucun effet sur la réalisation efficiente et efficace de l'objectif spécifique auquel ils se rapportent.			

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		1, lettre b)	111				X		
		1, lettre c)	111			Nous soulignons dans notre <a href="#">avis n° 6/2018</a> que certains critères nous semblent ambigus. En particulier, en ce qui concerne les conditions thématiques relatives à l'élaboration de stratégies et de cadres stratégiques présentées dans la proposition, des informations détaillées sur la façon dont les stratégies doivent être définies, sur les entités responsables de leur mise en œuvre, sur les capacités nécessaires pour les respecter et les appliquer et, dans la plupart des cas, sur la manière dont leur suivi doit être assuré font défaut.			
		1, lettre d)	111	X					

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		2, lettre a)	111			<p>Selon la proposition de la Commission relative à un règlement portant dispositions communes (pour 2021-2027), l'examen à mi-parcours donne l'occasion aux États membres de faire le point sur les recommandations par pays, sur la situation socio-économique et sur les valeurs intermédiaires atteintes, ainsi que de réévaluer leurs programmes opérationnels. Les fonds à allouer aux programmes opérationnels à la suite de l'examen à mi-parcours dépassent les 6 % prévus au titre de la réserve de performance. Cependant, comme nous l'indiquons dans notre <a href="#">avis n° 6/2018</a>, l'examen à mi-parcours présente certaines faiblesses, la façon dont la performance sera évaluée et les suites de cette évaluation n'étant pas précisées.</p>			

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		2, lettre b)	111				<p>X</p> <p>Nous faisons observer, dans l'avis n° 6/2018, que l'examen à mi-parcours tel qu'il est proposé sera essentiellement limité aux valeurs communiquées pour les indicateurs de réalisation et qu'il ne couvrira aucunement les indicateurs de résultat, car le cadre de performance ne comprendra pas de valeurs intermédiaires pour les</p>		⊗

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
							indicateurs de résultat.		
		2, lettre c)	111				X Il n'existe aucune disposition prévoyant des suspensions ou des corrections financières si les valeurs intermédiaires ou les valeurs cibles fixées ne sont pas atteintes.		⊗
RS n° 16/2017	La programmation du développement rural doit être moins complexe et davantage axée sur les résultats	1, lettre a)	100					X	↻
		2	102	X					⌚
		3	104	X					⌚
		4 (1 <sup>er</sup> paragraphe)	104	X					⌚
		4 (2 <sup>e</sup> paragraphe)	104	X					⌚
		5	104	X					⌚

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		6 (1 <sup>er</sup> paragraphe)	109	X					
		6 (2 <sup>e</sup> paragraphe)	109	X					
RS n° 18/2017	Le ciel unique européen: un changement d'ordre culturel, mais pas de véritable unification	1	78	X					
		2, lettre a)	80	X					
		2, lettre b)	80	X					
		3	81	X					
		4	81	X					
		5	82	X					
		6, lettre a)	83		X				
		6, lettre b)	83		X				
		7, lettre a)	87		X				
		7, lettre b)	87	X					
		8	87	X					
		9, lettre a)	88	X					

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		9, lettre b)	88	X					
RS n° 19/2017	Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'UE pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace	1	143			Malgré les mesures prises pour établir une méthode de calcul du manque à gagner sur les droits de douane, celui-ci n'a pas été calculé.			
		2	145	X					
		3	145	X					
		4, lettre a)	146	X					
		4, lettre b)	146	X					
		5	146		X				
		6, lettre a)	147			Les vérifications effectuées pour contrôler la mise à niveau des systèmes dans les États membres n'ont pas encore porté sur tous les pays.			
		6, lettre b)	147			Les travaux réalisés à ce jour pour rendre possible la prise de décisions relatives à la valeur en douane valables dans toute l'UE sont toujours dans			

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
						leur phase préliminaire. Les résultats qui permettront de décider de la nécessité de légiférer en la matière ne sont toujours pas connus.			
		7	148		X				
		8, lettre a)	149				X		
		8, lettre b)	149	X					
		8, lettre c)	149	X					
RS n° 20/2017	Instruments de garantie de prêts financés par l'Union européenne: des résultats positifs, mais un ciblage des bénéficiaires et une coordination avec les dispositifs nationaux à améliorer	1, lettre a)	109	X					
		1, lettre b)	109			Des efforts ont été réalisés pour collecter des données sur les coûts de gestion. La collecte des données reste toutefois perfectible.			
		2, lettre a)	112			Le règlement nouvellement adopté tient compte du contexte de la recommandation. La définition et l'adoption de critères d'éligibilité font actuellement l'objet de négociations.			

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		2, lettre b)	112				X		
		2, lettre c)	112				X		
		3, lettre a)	114				X		
		3, lettre b)	114				X		
		4, lettre a)	115	X					
		4, lettre b)	115		X				
		4, lettre c)	115				X		
		4, lettre d)	115	X					
RS n° 21/2017	Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement	1, lettre a)	83			Dans la proposition de nouveau règlement sur la PAC, les États membres sont invités à établir une logique d'intervention dans leurs plans stratégiques, sur la base d'une évaluation des besoins et d'une analyse des priorités. Toutefois, comme nous l'avons indiqué dans notre <a href="#">avis n° 7/2018</a> , nous considérons que la proposition ne contient pas les éléments nécessaires à			

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
						un système efficace de mesure de la performance. Le règlement proposé transfert aux États membres la responsabilité de classer par ordre de priorité les types d'interventions à financer. Il est en outre difficile de savoir pour l'instant comment la Commission déterminerait si les plans stratégiques des États membres sont à la hauteur des ambitions environnementales et climatiques.			
		1, lettre b)	83	X					
		1, lettre c)	83		X				
		2, lettre a) (1 <sup>er</sup> tiret)	83	X					
		2, lettre a) (2 <sup>e</sup> tiret)	83				X		
		2, lettre a) (3 <sup>e</sup> tiret)	83	X					
		2, lettre b) (1 <sup>er</sup> tiret)	83		X				

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		2, lettre b) (2 <sup>e</sup> tiret)	83		X				
		2, lettre c)	83	X					

Source: Cour des comptes européenne.

## Annexe 7.2 – Degré de mise en œuvre des recommandations formulées en 2017, pour chaque rapport – Autres entités auditées

Degré de respect des délais en ce qui concerne les suites données:  dans les délais;  en retard;  délai non expiré;  pas de suites à donner;  aucun délai de mise en œuvre fixé;  recommandation obsolète.

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
RS n° 09/2017	Soutien de l'Union européenne à la lutte contre la traite des êtres humains en Asie du Sud et du Sud-Est	Service européen pour l'action extérieure (SEAE)							
		1 (4 <sup>e</sup> turet)	70	X					
RS n° 22/2017	Missions d'observation électorale – Recommandations mieux suivies, mais surveillance de leur mise en œuvre à améliorer	Service européen pour l'action extérieure (SEAE)							
		1 (1 <sup>er</sup> turet)	128	X					
		1 (2 <sup>e</sup> turet)	128	X					
		2 (1 <sup>er</sup> turet)	128	X					
		2 (2 <sup>e</sup> turet)	128	X					
		3 (1 <sup>er</sup> turet)	128	X					

RS	Titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré de mise en œuvre					Degré de respect des délais
				Intégralement	À pratiquement tous égards	À certains égards	Non mise en œuvre	Obsolète	
		3 (2 <sup>e</sup> turet)	128	X					
		4 (1 <sup>er</sup> turet)	128	X					
		4 (2 <sup>e</sup> turet)	128	X					
		5 (1 <sup>er</sup> turet)	128	X					
		5 (2 <sup>e</sup> turet)	128	X					
		5 (3 <sup>e</sup> turet)	128	X					

Source: Cour des comptes européenne.

# Annexe générale

## Approche et méthodologie d'audit

- 1) Notre méthodologie d'audit de la *performance* est présentée sur notre plateforme AWARE. Nous réalisons nos audits conformément aux [normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques \(ISSAI\)](#) en matière d'audit de la performance.

### PREMIÈRE PARTIE – Chapitre 1 – Cadre de performance

- 2) Chaque année, nous examinons un aspect différent du cadre de performance. La principale question d'audit que nous avons choisi d'analyser dans notre rapport de cette année porte sur la manière dont la Commission et les colégislateurs ont utilisé les enseignements tirés des *cadres financiers pluriannuels (CFP)* précédents pour améliorer la conception et la performance des *programmes de dépenses* pour la période 2021-2027.
- 3) Pour répondre à cette question, nous nous sommes tout particulièrement intéressés aux enseignements tirés en ce qui concerne la performance des programmes, et nous nous sommes attachés à déterminer:
  - s'il existe un processus permettant à la Commission d'intégrer les enseignements tirés dans ses propositions législatives;
  - si les propositions législatives de la Commission tiennent compte des enseignements tirés des évaluations, des audits et des analyses d'impact;
  - si des modifications substantielles adoptées par le Parlement européen et le Conseil, susceptibles d'avoir une incidence sur la performance des programmes de dépenses proposés, peuvent être reliées à des *analyses d'impact* (y compris celles élaborées par les colégislateurs) ou à des enseignements tirés d'autres sources.
- 4) Pour cette analyse, nous avons sélectionné un échantillon de procédures législatives liées à cinq des 48 programmes de dépenses de la période 2021-2027: le *Fonds européen de développement régional (FEDER)*, le *Fonds de cohésion (FC)*, le *Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)*, le *Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)* et l'*instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI)*. Réunis, ces cinq programmes représentent environ 60 % des dépenses prévues pour la période.

Les principaux critères de sélection étaient le caractère significatif sur le plan financier et l'existence d'un avis de la Cour sur les propositions législatives de la Commission concernant ces programmes.

- 5) Dans le cadre de nos travaux, nous avons examiné:
- a) les analyses d'impact relatives aux cinq programmes de dépenses sélectionnés pour la période 2021-2027;
  - b) les évaluations à mi-parcours des programmes de dépenses correspondants pour la période 2014-2020;
  - c) les évaluations ex post des programmes de dépenses correspondants pour la période 2007-2013;
  - d) le cas échéant, nos propres rapports d'audit et documents d'analyse sur le sujet;
  - e) les propositions de la Commission et les modifications apportées ultérieurement dans le cadre des procédures législatives énumérées au [tableau 1](#).

**Tableau 1 – Procédures législatives couvertes**

Procédure législative	Règlement
2018/0197/COD	Règlement relatif au FEDER et au FC
2018/0196/COD	Règlement portant <i>dispositions</i> communes
2018/0216/COD	Règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC (*)
2018/0218/COD	Organisation commune des marchés (*)
2018/0217/COD	Règlement horizontal de la PAC (*)
2018/0243/COD	Règlement IVCDCl
2018/0132/APP	Règlement CFP

(\*) La proposition législative/le règlement n'était pas encore adopté(e) au moment où nous avons conclu nos travaux d'audit.

Source: Cour des comptes européenne.

- 6) Dans le cadre de notre audit, nous avons organisé des réunions à distance et échangé des courriels avec la Commission (secrétariat général, directions générales du budget (DG BUDG), de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) et des partenariats internationaux (DG INTPA), et comité d'examen de la réglementation). Ces échanges ont principalement porté sur la conception et le fonctionnement des procédures et des dispositifs élaborés suivant l'approche «[Mieux légiférer](#)» adoptée par la Commission pour recenser et mettre en pratique les enseignements tirés des évaluations et pour garantir la qualité de ces dernières et des analyses d'impact.
- 7) Nous avons également organisé des réunions à distance et échangé des courriels avec des représentants des secrétariats généraux du Parlement européen et du Conseil. L'objectif principal de ces échanges était de comprendre comment ces deux institutions ont mis en œuvre, en leur qualité de colégislateurs, les dispositions de l'[accord interinstitutionnel «Mieux légiférer](#)» en ce qui concerne la réalisation d'analyses d'impact des modifications substantielles qu'elles apportent aux propositions législatives de la Commission.

## DEUXIÈME PARTIE – Chapitres 2 à 6 – Performance des programmes de dépenses de l'UE

- 8) Les chapitres 2 à 6 sont consacrés aux *résultats* obtenus par les programmes de l'UE relevant des (sous-)rubriques 1a, 1b, 2, 3 et 4 du CFP 2014-2020. Notre objectif était de déterminer la quantité d'informations sur la performance pertinentes et disponibles et, sur la base de ces informations, d'évaluer la performance réelle des programmes de dépenses de l'UE.

### Notre échantillon

- 9) Le CFP 2014-2020 comporte 58 programmes de dépenses. Aux fins de notre évaluation, nous avons prélevé un échantillon de cinq d'entre eux (voir [tableau 2](#)), un par (sous-)rubrique du CFP. Le principal critère de sélection des programmes était le caractère significatif sur le plan financier: pour chaque (sous-)rubrique, nous avons sélectionné le premier ou le deuxième programme par ordre d'importance (budgétaire) et exclu dans un premier temps ceux déjà couverts dans notre [rapport 2019 sur la performance](#). Ensemble, les cinq programmes de dépenses sélectionnés représentent 19 % du total des paiements effectués avant la fin de 2020 sur les *engagements* du CFP 2014-2020. Les neuf programmes que nous avons couverts dans notre [rapport 2019](#) représentaient 74 % du total des paiements à la fin de 2019.

**Tableau 2 – Notre échantillon de programmes de dépenses pour les chapitres 2 à 6**

Chapitre	Rubrique/Sous-rubrique du CFP	Programme de dépenses sélectionné
2	1a – Compétitivité pour la croissance et l'emploi	Erasmus+
3	1b – Cohésion économique, sociale et territoriale	<i>Fonds social européen (FSE)</i>
4	2 – Croissance durable: ressources naturelles	<i>Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)</i>
5	3 – Sécurité et citoyenneté	Fonds pour la sécurité intérieure – Frontières extérieures et visas (FSI-FEV)
6	4 – L'Europe dans le monde	Instrument d'aide de préadhésion (IAP II)

Source: Cour des comptes européenne.

10) Chaque programme de dépenses comporte entre un et vingt objectifs (généraux et/ou spécifiques), auxquels nous faisons référence en suivant les fiches de programme de la Commission jointes au projet de budget 2022. Nous avons examiné la performance des programmes de dépenses à l'aune de plusieurs de ces objectifs (voir annexes 2.1, 3.1, 4.1, 5.1 et 6.1). Nous avons couvert tous les objectifs généraux et certains objectifs spécifiques sélectionnés sur la base de leur caractère significatif ainsi que de leurs liens avec un objectif général et des objectifs de plus haut niveau de l'UE.

### Évaluation des informations relatives à la performance

- 11) Nous avons fondé notre évaluation sur les informations relatives à la performance publiées par la Commission, à savoir entre autres:
- a) le rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2020;
  - b) les fiches de programme jointes au projet de budget 2022 concernées par nos travaux;
  - c) les rapports annuels d'activités 2020 des directions générales concernées;
  - d) les évaluations de la performance des programmes relevant des CFP 2014-2020 et 2007-2013;
  - e) différents rapports sur la performance spécifiques aux programmes.

- 12) Nous avons complété ces informations par des constatations tirées de travaux d'audit et d'analyse que nous avons effectués récemment. Nous ne disposons pas de résultats solides, fondés sur nos propres travaux, pour chacun des objectifs des programmes sélectionnés.
- 13) Nous avons vérifié si les informations de la Commission relatives à la performance étaient vraisemblables et si elles concordaient avec nos constatations, mais nous n'avons pas contrôlé leur fiabilité.
- 14) Nous avons porté notre attention sur les informations les plus récentes relatives aux dernières versions des programmes de dépenses de l'UE relevant du CFP 2014-2020. Étant donné que les évaluations ex post de ces programmes seront élaborées bien après la fin de la période couverte par ce CFP, et que les évaluations intermédiaires ne sont pas disponibles pour tous les programmes, nous avons souvent dû nous référer aux informations sur la performance relatives aux programmes antérieurs relevant du CFP 2007-2013. Le cas échéant, nous avons tenu compte de l'ampleur des changements intervenus dans la conception et la mise en œuvre des programmes entre les deux périodes.

#### **Analyse des indicateurs**

- 15) Dans le cadre de notre évaluation de la performance, nous avons analysé les informations tirées des indicateurs de performance présentés dans les fiches de programme concernées jointes au projet de budget 2022. Nous avons également établi une comparaison avec des fiches de programmes précédents.
- 16) Les cinq programmes dont est composé notre échantillon sont couverts par un total de 114 indicateurs, soit plus que ceux dénombrés dans les fiches de programme elles-mêmes. Cette différence apparaît parce que les indicateurs figurant dans les fiches de programme sont souvent constitués d'au moins deux sous-indicateurs, qui ont chacun des valeurs de référence et des valeurs cibles distinctes et présentent des ensembles différents de valeurs réelles obtenues. Nous avons compté chacun de ces sous-indicateurs comme un indicateur distinct.

17) Nous avons classé tous les indicateurs dans des catégories – indicateurs de *réalisation*, de résultat ou d'*impact* – en fonction des critères énoncés par la Commission dans ses [lignes directrices pour une meilleure réglementation](#). Pour certains indicateurs, notre classification diffère de celle retenue par la Commission. Notre analyse des indicateurs est notamment fondée sur le calcul de la progression vers la valeur cible enregistrée jusque-là, compte tenu de la valeur de référence correspondante (voir [tableau 3](#)). Ce calcul n'a pu être effectué que lorsque des données quantifiées étaient disponibles pour les valeurs de référence, les valeurs cibles et les valeurs réelles les plus récentes.

**Tableau 3 – Calcul de la progression vers la valeur cible (par rapport à la valeur de référence)**

Valeur de référence	Valeur réelle la plus récente	Valeur cible	Calcul	Progression vers la valeur cible
20	40	70	$(40-20)/(70-20)$	40 %

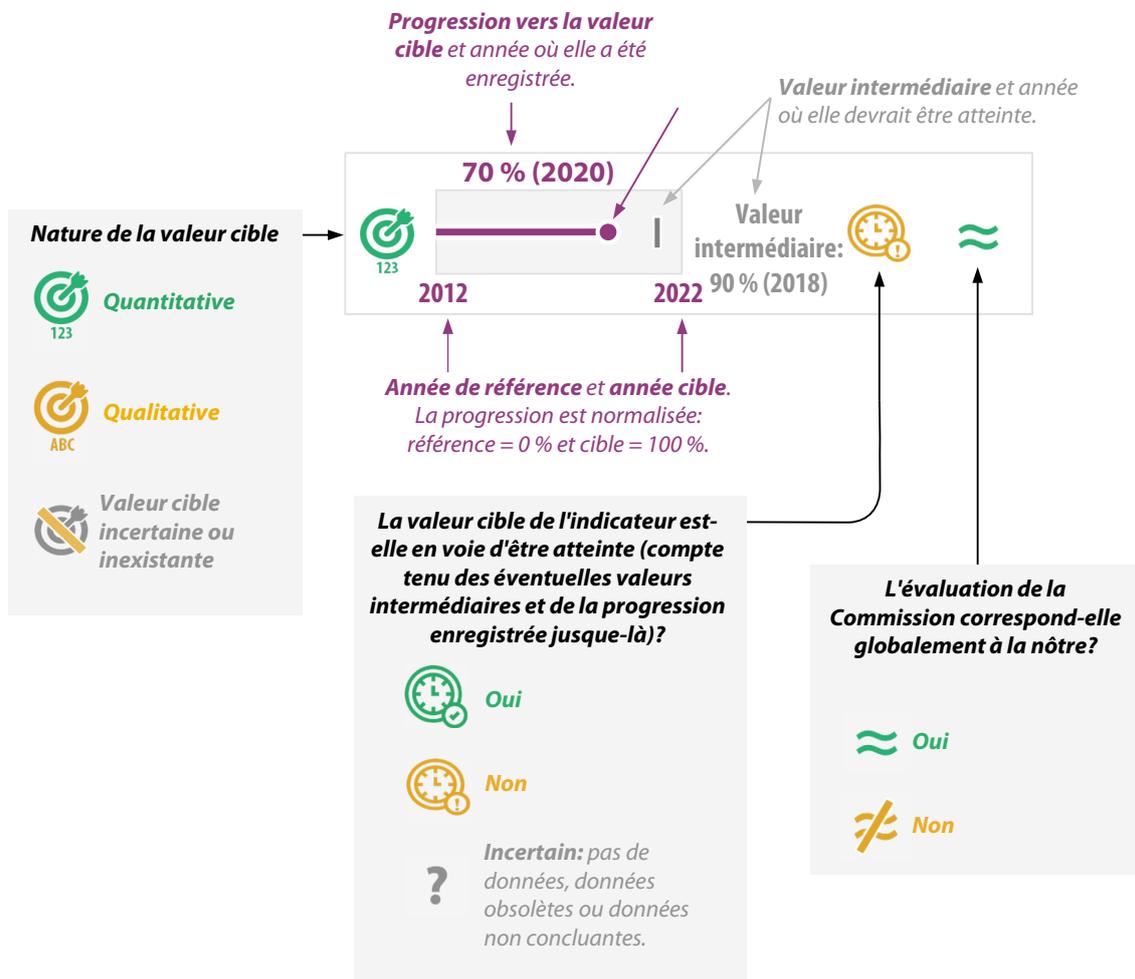
Source: Cour des comptes européenne.

18) En outre, nous avons déterminé pour chaque indicateur:

- s'il existait une valeur cible claire (et si cette dernière était exprimée en termes quantitatifs ou qualitatifs) – voir point [\(20\)](#);
- si la valeur cible en question était en voie d'être atteinte (compte tenu des éventuelles valeurs intermédiaires et de la progression enregistrée jusque-là) – voir point [\(21\)](#);
- si l'évaluation de la progression (ou de la probabilité que la valeur cible soit atteinte) effectuée par la Commission correspondait globalement à la nôtre – voir point [\(22\)](#).

19) Pour plusieurs indicateurs, sélectionnés en premier lieu en raison de leur lien avec les activités et les objectifs clés des programmes, nous exposons les résultats de notre analyse en détail suivant le modèle de la [figure 1](#).

**Figure 1 – Représentation graphique de notre analyse pour une sélection d'indicateurs (légende détaillée)**



Source: Cour des comptes européenne.

- 20) Le **tableau 4** présente des exemples de valeurs cibles quantitatives, qualitatives et incertaines. Lorsqu'une valeur cible n'est pas de nature quantitative, la progression ne peut être calculée en pourcentage. En outre, il est par définition impossible d'établir si la valeur cible est en voie d'être atteinte lorsqu'aucune valeur cible n'a été fixée pour l'indicateur ou que la valeur cible est incertaine.

**Tableau 4 – Exemples de valeurs cibles de nature différente**

Nature de la valeur cible	Exemples
 quantitative	20 000 participants formés
 qualitative	État de droit renforcé
 incertaine	Valeur cible exprimée en unités ou termes différents de ceux de la valeur de référence et des résultats réels, et entre lesquels il est difficile d'effectuer un rapprochement

Source: Cour des comptes européenne.

- 21) Le **tableau 5** donne des exemples de la manière dont nous avons déterminé si la valeur cible d'un indicateur donné était en voie d'être atteinte, ainsi que des explications concernant nos critères. Nous n'avons pas appliqué ces critères de manière automatique, mais nous avons examiné les indicateurs un par un sur la base des informations disponibles en exerçant notre jugement professionnel.

**Tableau 5 – Exemples de nos évaluations sur la probabilité que les valeurs cibles soient atteintes**

Informations contenues dans les fiches de programme	Notre évaluation	Critères et raisonnement
Valeur de référence (2013): 50 Valeur cible (2023): 150 <b>Valeur intermédiaire (2018): 100</b> <b>Valeur la plus récente (2018): 90</b> Valeurs précédentes: (2017) 80; (2016) 70	 Pas en bonne voie	<p><b>Critère</b> – Si une valeur intermédiaire a été fixée et atteinte pour l'année correspondant à celle des données les plus récentes à notre disposition, nous considérons que la valeur cible pour l'indicateur est en voie d'être atteinte.</p> <p><b>Raisonnement</b> – La valeur intermédiaire n'a pas été atteinte.</p>

Informations contenues dans les fiches de programme	Notre évaluation	Critères et raisonnement
<p>Valeur de référence (2013): 50  Valeur cible (2023): 150  <b>Valeur intermédiaire (2019): 100</b>  <b>Valeur la plus récente (2018): 90</b>  <b>Valeurs précédentes: (2017) 80; (2016) 70</b></p>	 <p>En bonne voie</p>	<p><b>Critère</b> – Si aucune valeur intermédiaire n'a été fixée pour l'année correspondant à celle des données les plus récentes à notre disposition, mais qu'une valeur intermédiaire a été fixée pour une autre année et que les progrès réalisés jusque-là sont conformes à cette valeur intermédiaire, nous considérons que la valeur cible pour l'indicateur est en voie d'être atteinte.</p> <p><b>Raisonnement</b> – Compte tenu de la progression constante vers la valeur cible au cours de la période 2016-2018, la valeur fixée pour 2019 sera probablement atteinte.</p>
<p><b>Valeur de référence (2013): 50</b>  <b>Valeur cible (2023): 150</b>  Valeur intermédiaire: néant  <b>Valeur la plus récente (2018): 80</b>  <b>Valeurs précédentes: (2017) 75; (2016) 70; (2015) 60; (2014) 55</b></p>	 <p>Pas en bonne voie</p>	<p><b>Critère</b> – En l'absence de valeurs intermédiaires, nous considérons que la valeur cible pour l'indicateur est en voie d'être atteinte si les progrès réalisés jusque-là correspondent globalement à une progression linéaire entre la valeur de référence et la valeur cible, ou s'il ressort des valeurs réelles disponibles à ce jour que le profil de progression est plutôt «exponentiel», avec un démarrage lent et une accélération au cours des années suivantes.</p> <p><b>Raisonnement</b> – La progression vers la valeur cible est de 30 %, chiffre largement inférieur à la valeur linéaire de 50 % susceptible d'être attendue à mi-parcours de la mise en œuvre. De surcroît, les valeurs réelles disponibles à ce jour ne font état d'aucune accélération de la progression.</p>

Informations contenues dans les fiches de programme	Notre évaluation	Critères et raisonnement
<p><b>Valeur de référence (2013): 50</b>  <b>Valeur cible (2023): 150</b>  Valeur intermédiaire: néant  <b>Valeur la plus récente (2018): 80</b>  <b>Valeurs précédentes: (2017) 63; (2016) 55; (2015) 52; (2014) 51</b></p>	 <p>En bonne voie</p>	<p><b>Critère</b> – En l'absence de valeurs intermédiaires, nous considérons que la valeur cible pour l'indicateur est en voie d'être atteinte si les progrès réalisés jusque-là correspondent globalement à une progression linéaire entre la valeur de référence et la valeur cible, ou s'il ressort des valeurs réelles disponibles à ce jour que le profil de progression est plutôt «exponentiel», avec un démarrage lent et une accélération au cours des années suivantes.</p> <p><b>Raisonnement</b> – La progression vers la valeur cible est de 30 %, chiffre largement inférieur à la valeur linéaire de 50 % susceptible d'être attendue à mi-parcours de la mise en œuvre. Cependant, les valeurs réelles enregistrées à ce jour font état d'une nette accélération. Si celle-ci est maintenue, la valeur cible sera probablement atteinte.</p>
<p>Valeur de référence (2013): 50  <b>Valeur cible (2023): augmentation</b>  Valeur intermédiaire: néant  <b>Valeur la plus récente (2018): 60</b>  <b>Valeurs précédentes (2017): 56; (2016) 55; (2015) 52; (2014) 51</b></p>	 <p>En bonne voie</p>	<p><b>Critère</b> – Lorsque la valeur cible de l'indicateur n'est pas quantifiée, elle est considérée comme en voie d'être atteinte si les conditions fixées ont été satisfaites jusque-là ou le seront probablement.</p> <p><b>Raisonnement</b> – La valeur cible n'est pas quantifiée, mais prévoit une «augmentation». Étant donné que les valeurs enregistrées à ce jour sont toutes supérieures à la valeur de référence, les conditions fixées pour la valeur cible sont par conséquent satisfaites.</p>

Informations contenues dans les fiches de programme	Notre évaluation	Critères et raisonnement
<p>Valeur de référence (2013): 50</p> <p><b>Valeur cible (2023): maintien</b></p> <p>Valeur intermédiaire: néant</p> <p><b>Valeur la plus récente (2018): 40</b></p> <p><b>Valeurs précédentes: (2017) 46; (2016) 49; (2015) 52; (2014) 51</b></p>	 <p>Pas en bonne voie</p>	<p><b>Critère</b> – Lorsque la valeur cible de l'indicateur n'est pas quantifiée, elle est considérée comme en voie d'être atteinte si les conditions fixées ont été satisfaites ou le seront probablement.</p> <p><b>Raisonnement</b> – L'objectif est au moins le «maintien» au niveau de la valeur de référence, mais la valeur réelle la plus récente est inférieure de 20 % à ladite valeur.</p>

Informations contenues dans les fiches de programme	Notre évaluation	Critères et raisonnement
<p>Valeur de référence (2013): 50  Valeur cible (2023): 150  Valeur intermédiaire: néant  Valeur la plus récente (2018): 90</p>	<p style="text-align: center;">?</p> <p style="text-align: center;">Incertain</p>	<p><b>Critère</b> – En l'absence de valeurs intermédiaires, nous considérons que la valeur cible pour l'indicateur est en voie d'être atteinte si les progrès réalisés jusque-là correspondent globalement à une progression linéaire entre la valeur de référence et la valeur cible, ou s'il ressort des valeurs réelles disponibles à ce jour que le profil de progression est plutôt «exponentiel», avec un démarrage lent et une accélération au cours des années suivantes.</p> <p><b>Raisonnement</b> – La progression vers la valeur cible est de 40 %, soit 10 points de pourcentage de moins que la valeur linéaire de 50 % susceptible d'être attendue à mi-parcours de la mise en œuvre. Nous ne disposons d'aucune autre donnée qui permettrait de déterminer si la progression vers la valeur cible a été plutôt linéaire ou exponentielle.</p>
<p>Valeur de référence (2013): 50  <b>Valeur cible: non définie</b>  Valeur intermédiaire: néant  Valeur la plus récente (2018): 90</p>	<p style="text-align: center;">?</p> <p style="text-align: center;">Incertain</p>	<p><b>Raisonnement</b> – Si aucune valeur cible n'a été définie, il est par définition impossible de déterminer si elle est en voie d'être atteinte pour l'indicateur.</p>
<p>Valeur de référence (2013): 50  Valeur cible (2023): 150  Valeur intermédiaire (2019): 100  <b>Valeur la plus récente: aucune donnée disponible</b></p>	<p style="text-align: center;">?</p> <p style="text-align: center;">Incertain</p>	<p><b>Raisonnement</b> – Si aucune donnée relative à la progression vers la valeur cible n'est disponible, il est impossible de déterminer si cette dernière est en voie d'être atteinte pour l'indicateur.</p>

Source: Cour des comptes européenne.

22) Dans ses fiches de programme jointes au projet de budget pour 2022, la Commission a évalué pour la première fois la progression des indicateurs par rapport à leurs valeurs cibles et a classé chaque indicateur dans l'une des catégories suivantes: «en bonne voie», «progrès modérés» ou «mérite une attention particulière». En outre, une catégorie «aucune donnée» a été réservée aux indicateurs pour lesquels aucun résultat n'a été communiqué. Cette classification diffère de la nôtre. Nous classons tous les indicateurs selon que leurs valeurs cibles sont en voie ou non d'être atteintes et nous utilisons la catégorie «incertain» pour les indicateurs dont les données sont manquantes, obsolètes ou non concluantes, ou pour lesquels aucune valeur cible claire n'a été fixée. Le [tableau 6](#) montre dans quels cas nous estimons que l'évaluation, par la Commission, de la progression des indicateurs correspond globalement à la nôtre.

**Tableau 6 – Correspondance entre l'évaluation, par la Commission, de la progression des indicateurs et la nôtre**

Évaluation de la Cour	Évaluation de la Commission	L'évaluation de la Commission correspond-elle globalement à la nôtre?
 En bonne voie	En bonne voie	≈ Oui
	Progrès modérés	≠ Non
	Mérite une attention particulière	
	Aucune donnée	
 Pas en bonne voie	En bonne voie	≠ Non
	Progrès modérés	≈ Oui
	Mérite une attention particulière	
	Aucune donnée	≠ Non
 Incertain	En bonne voie	≠ Non
	Progrès modérés	Une correspondance approximative peut être établie dans certains cas, mais pas de manière générale.
	Mérite une attention particulière	
	Aucune donnée	≈ Oui

Source: Cour des comptes européenne.

23) Notre analyse des indicateurs est fondée sur des données de la Commission que nous n'avons pas contrôlées. Nous avons toutefois passé en revue les fiches de programme de la Commission et procédé aux ajustements que nous avons estimés nécessaires. Nous avons principalement effectué deux types d'ajustement: 1) nous avons ramené la valeur de référence à zéro pour les indicateurs de réalisation (par exemple le nombre de projets financés) pour lesquels les fiches de programme mentionnaient comme valeur de référence le chiffre de la période précédente à des fins de comparaison; et 2) nous avons converti en valeurs cumulatives les valeurs annuelles indiquées pour les indicateurs qui étaient de nature cumulative. Notre évaluation de la progression vers la valeur cible d'un indicateur donné repose sur notre analyse de la probabilité que celle-ci soit atteinte dans le délai imparti. Toutefois, cette analyse ne tient pas compte de la pertinence de l'indicateur en question par rapport aux objectifs et actions du programme, ni du niveau d'ambition de la valeur cible. Il peut arriver, par exemple, que les actions mises en œuvre au titre du programme soient sans incidence sur un indicateur, que celui-ci ne soit pas pertinent par rapport à l'objectif du programme ou que sa valeur cible soit trop (ou, au contraire, trop peu) ambitieuse. C'est pourquoi les indicateurs à eux seuls ne suffisent pas nécessairement à déterminer si les objectifs du programme ont été atteints. Une analyse complète de la performance du programme doit porter sur les données relatives aux indicateurs, combinées à d'autres informations quantitatives et qualitatives.

### **TROISIÈME PARTIE – Chapitre 7 – Suivi des recommandations**

24) Le suivi des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux constitue une activité récurrente. Dans le chapitre 7, nous analysons dans quelle mesure celles figurant dans les rapports spéciaux publiés en 2017 ont été mises en œuvre. Nous classons les recommandations en fonction de leur degré de mise en œuvre: intégralement, à pratiquement tous égards, à certains égards ou pas du tout.

**Réponses des institutions au rapport  
de la Cour des comptes européenne  
sur la performance du budget de l'UE –  
Situation à la fin de 2020**

# Table des matières

	Page
<b>Chapitre 1</b> Cadre de performance	
Réponses de la Commission européenne	268
<b>Chapitre 2</b> Compétitivité pour la croissance et l'emploi	
Réponses de la Commission européenne	275
<b>Chapitre 3</b> Cohésion économique, sociale et territoriale	
Réponses de la Commission européenne	278
<b>Chapitre 4</b> Ressources naturelles	
Réponses de la Commission européenne	284
<b>Chapitre 5</b> Sécurité et citoyenneté	
Réponses de la Commission européenne	291
<b>Chapitre 6</b> L'Europe dans le monde	
Réponses de la Commission européenne	296
<b>Chapitre 7</b> Suivi des recommandations	
Réponses de la Commission européenne	300

# RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE SUR LA PERFORMANCE DU BUDGET DE L'UE – SITUATION À LA FIN DE 2020

## CHAPITRE 1 – CADRE DE PERFORMANCE

### INTRODUCTION

1.2 Saluant les travaux réalisés par la Cour des comptes sur la performance du budget de l'UE, la Commission se félicite que cette dernière reconnaisse le rôle essentiel d'une meilleure réglementation pour faire en sorte que les enseignements tirés de la mise en œuvre des programmes financiers servent à améliorer la conception et la performance de ceux-ci. Au fil des ans, la Commission a mis au point un système d'évaluation et d'analyse d'impact, reconnu au niveau international, qui joue un rôle central dans l'élaboration des propositions relatives au cadre de performance pluriannuel pour la période 2021-2027.

Les propositions de la Commission constituent la première étape du processus législatif. La conception définitive du programme résulte de négociations législatives auxquelles participent le Parlement européen et le Conseil. La prise en compte adéquate des enseignements tirés de la performance des programmes relève donc de la responsabilité commune des institutions. Par conséquent, conformément à l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer», la Commission estime que les modifications majeures apportées à ses propositions devraient faire l'objet d'une analyse d'impact.

La Commission est fermement résolue à continuer de renforcer ce système, notamment dans les domaines à améliorer recensés par la Cour des comptes. À titre d'exemple, la Commission a proposé des dispositions horizontales concernant le calendrier des évaluations afin de veiller à ce que les informations utiles soient disponibles en temps voulu pour l'élaboration des prochains programmes. Les évaluations et les analyses d'impact sont également tributaires de la réception de données de haute qualité fournies par les États membres et les bénéficiaires. La Commission s'efforcera de garantir que les évaluations fassent l'objet d'un suivi approprié, que les aspects quantitatifs des analyses d'impact soient progressivement renforcés, lorsque cela est faisable et proportionné, et que les éléments qui sous-tendent les initiatives législatives deviennent peu à peu plus faciles d'accès, en établissant un dialogue avec le Parlement européen et le Conseil pour faire avancer les travaux.

Les chapitres 2 à 6 de ce rapport présentent l'évaluation, par la Cour, de la performance des cinq programmes de dépenses retenus, à la fin de l'année 2020. La Commission estime que les programmes contribuent de manière positive à la réalisation des priorités et des objectifs de l'UE. Les informations qualitatives et quantitatives sur la performance disponibles à la fin de 2020 montrent que les programmes progressent de manière satisfaisante vers la réalisation des objectifs fixés au début de la période de programmation, malgré les difficultés occasionnées par la pandémie de COVID-19. Même si 2020 correspondait à la dernière année du cadre financier pluriannuel 2014-2020, des programmes tels que le Fonds social européen, le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, le Fonds pour la sécurité intérieure et l'instrument d'aide de préadhésion continueront d'être mis en œuvre et de produire des résultats au cours des prochaines années. Les conclusions définitives concernant la performance des programmes pour la période 2014-2020 ne pourront être tirées qu'après la clôture de ces programmes, sur la base des évaluations finales.

1.3 Les propositions de la Commission pour le budget à long terme 2021-2027 ont été présentées entre le deuxième et le troisième trimestres 2018, soit près d'un semestre plus tôt qu'en 2011 pour ce qui est de la cohésion. La Commission s'est pleinement engagée à collaborer étroitement avec le Parlement européen et le Conseil dans le cadre de son rôle de médiateur impartial afin de faciliter la conclusion rapide des négociations interinstitutionnelles et de réduire au minimum les retards dans la mise en œuvre des nouveaux programmes. Le contexte a toutefois été difficile en raison des négociations parallèles sur le retrait du Royaume-Uni et des élections au Parlement européen qui ont suivi la proposition de mai 2018. De plus, pour faire face à la pandémie de COVID-19, la

Commission a présenté en mai 2020 un train de mesures de relance sans précédent comprenant des propositions remaniées relatives au CFP et l'instrument temporaire de relance, NextGenerationEU. Ce train de mesures a ensuite été adopté par toutes les institutions avant la fin de l'année. Tous les programmes ont désormais été approuvés par les colégislateurs.

Pour ce qui est de la législation relative à la PAC, les colégislateurs sont parvenus à un accord politique sur la nouvelle PAC à la fin du mois de juin 2021. Son adoption formelle sera normalement achevée avant la fin de l'année.

1.10 Au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, une approche horizontale a été appliquée pour le calendrier des évaluations. Afin de réaliser des évaluations satisfaisantes, il est nécessaire de disposer de jeux de données complets portant sur trois à quatre années. Pour élaborer des propositions de qualité au moyen d'évaluations et d'analyses d'impact, la Commission doit également s'appuyer sur des données de bonne qualité fournies par les États membres et les bénéficiaires d'autres programmes, dont la production prend du temps. Les informations tirées de l'évaluation intermédiaire disponible et de l'évaluation finale des programmes antérieurs alimentent le processus décisionnel pour les cadres financiers suivants par la collecte en temps utile des données suffisantes et de bonne qualité.

Pour ce qui est de la règle «n+3», veuillez consulter les observations de la Commission relatives à l'encadré 1.5.

1.11 En ce qui concerne la PAC, plusieurs évaluations ont précédé l'initiative, mais seules quelques évaluations finales relatives au CFP précédent étaient disponibles pour l'analyse d'impact des propositions concernant la PAC. Cela s'explique par le délai nécessaire pour obtenir des données sur la mise en œuvre de la PAC avant qu'une évaluation solide puisse être réalisée. L'avis du comité d'examen de la réglementation tient compte de cette disponibilité limitée d'évaluations complètes et exhaustives. Certaines de ces évaluations étaient achevées au moment de la préparation de l'analyse d'impact et les résultats ont servi à l'analyse d'impact.

Pour la rubrique «Enseignements tirés» du rapport d'analyse d'impact concernant la PAC après 2020, des résultats intermédiaires ont été utilisés, comme le montrent les annexes 1 et 3.

Si les évaluations sont réalisées à un stade trop précoce, par exemple après une seule année de mise en œuvre comme dans le cas de l'évaluation du «verdissement», elles risquent de présenter des lacunes. Dans l'exemple donné, la Commission n'aurait pas pu agir différemment.

1.12 Les propositions législatives sectorielles relevant du règlement portant dispositions communes ont toutes été précédées d'analyses d'impact, qui ont examiné les principaux aspects de la mise en œuvre des fonds, prévus dans ledit règlement. Le règlement portant dispositions communes s'est appuyé sur ces analyses d'impact.

1.13 (réponse commune de la Commission aux points 1.13 à 1.15).

Les évaluations et analyses d'impact de la Commission peuvent être consultées via Eur-lex, le registre de documents de la Commission et le portail «Donnez votre avis». Les membres des institutions de l'UE peuvent également les consulter via la base de données interinstitutionnelle des études de l'UE.

L'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016 a fixé un objectif de transparence pour le Parlement, le Conseil et la Commission, grâce à la création d'un portail législatif commun. Ce site web public permettra aux citoyens de suivre en détail l'adoption des actes législatifs interinstitutionnels. Les travaux des trois institutions relatifs au portail sont en cours.

Comme elle l'a annoncé dans la communication intitulée «Une meilleure réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation», la Commission s'emploie à interconnecter différents registres de données probantes et portails, tels que le site EU Bookshop, la base de données interinstitutionnelle des études de l'UE, le portail «Donnez votre avis» et Eur-Lex.

1.18 En ce qui concerne les programmes de dépenses, le suivi des évaluations sera examiné dans les analyses d'impact et intégré, le cas échéant, dans les propositions relatives aux programmes ultérieurs.

Toutes ces propositions législatives sont prévues dans les plans de gestion annuels. En 2022, les instructions relatives aux plans de gestion comporteront l'obligation d'inclure les mesures de suivi pertinentes découlant des évaluations. Les services seront aussi invités à mentionner dans leurs plans de gestion les principales activités visant à améliorer la réglementation, telles que les bilans de qualité et les évaluations importantes. Des mesures de suivi opérationnel très spécifique, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du programme, ne peuvent pas être intégrées dans les plans de gestion, qui se concentrent sur les réalisations majeures au cours de l'année.

Les enseignements tirés des évaluations et des actions de suivi sont également mentionnés dans d'autres documents, tel que les rapports annuels d'activité.

Des plans d'action en matière de suivi ne sont pas systématiquement requis et ne sont pas obligatoires dans le cadre de l'initiative pour une meilleure réglementation par souci de proportionnalité et pour éviter la transmission d'informations redondantes aux autres institutions et aux citoyens.

1.19 Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation, les analyses d'impact doivent être proportionnées. Toutes les options possibles ne peuvent pas être analysées, notamment lorsqu'elles ne sont pas réalisables. En revanche, les options disponibles sont recensées et examinées en vue de sélectionner les options les plus pertinentes. Pour ce faire, les services de la Commission tiennent compte des données probantes, des contributions des parties prenantes et agissent en concertation avec les groupes interservices, qui sont composés de spécialistes issus de toutes les directions générales concernées de la Commission. Les analyses d'impact sont examinées par le comité d'examen de la réglementation.

**Tableau 1.2 – Les analyses d'impact présentent diverses options qui sont comparables sur le plan qualitatif, mais qui ne comportent qu'une analyse limitée sur le plan quantitatif - Voir la réponse de la Commission au point 1.19.**

#### LA COMMISSION A ÉLABORÉ SES PROPOSITIONS LÉGISLATIVES EN GARDANT À L'ESPRIT LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS

##### **Encadré 1.1 - Enseignement tiré: divers instruments de l'action extérieure devraient être consolidés**

La fusion de la majorité des instruments précédents en un instrument unique et l'inclusion du FED dans le budget de l'UE constituent des étapes majeures vers la simplification et la cohérence. Un ensemble unique de règles s'appliquera à l'exécution des fonds destinés à l'action extérieure et les modalités d'application de l'IVDCI constituent également le pilier pour la mise en œuvre des quelques instruments de financement extérieur (IAP III, instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire et décision PTOM).

1.26 Dans sa proposition visant à allonger la liste des indicateurs communs, la Commission a répondu à l'enseignement tiré indiqué par la Cour. La mise à disposition d'une liste plus longue et plus complète d'indicateurs à inclure dans les rapports relatifs aux interventions de la politique de cohésion, caractérisées par des actions assez hétérogènes, devrait permettre aux programmes de retenir et d'utiliser les indicateurs les plus pertinents pour leurs investissements, réduisant ainsi considérablement la nécessité de recourir à des indicateurs spécifiques aux programmes. De plus, la Commission tient à souligner que les indicateurs proposés pour la période de programmation 2021-2027 ont été analysés en détail avec les représentants des États membres et testés au regard des critères RACER (pertinents, reconnus, crédibles, aisés et solides).

##### **Encadré 1.3 - Enseignement tiré: la contribution de la PAC à l'action pour le climat devrait être évaluée de manière réaliste**

L'approche de l'UE en matière d'intégration des questions climatiques et la méthode de suivi s'appuient sur les pratiques internationales. La méthode utilisée par la Commission pour calculer la contribution de la PAC à l'action pour le climat est solide, a été élaborée de manière transparente et coordonnée et a été communiquée au Parlement européen et au Conseil, qui l'ont approuvée. Avec l'accord politique récemment intervenu sur la réforme de la PAC, le Parlement européen et le Conseil

ont pleinement approuvé la méthode d'intégration des questions climatiques dans la PAC et les éventuelles modifications à apporter au suivi du changement climatique dans le cadre de la politique agricole commune ont été reportées par les colégislateurs au moins jusqu'à une date postérieure au 31 décembre 2025.

La Commission estime que les instruments de la PAC ont eu une incidence importante plutôt qu'une incidence limitée.

L'agriculture dans l'UE a réduit ses émissions de GES de 21,4 % depuis 1990 alors que la production agricole a augmenté.

La Commission fait observer que la PAC n'a jamais eu l'objectif spécifique de réduire les émissions du bétail. Les émissions sont restées stables, tandis que la production a augmenté. Des efforts supplémentaires devront être consentis pour réduire davantage les émissions de l'agriculture et pour atteindre les objectifs climatiques ambitieux de l'UE fixés pour 2030 (parvenir à une réduction nette des émissions de 55 % à l'horizon 2030).

La Commission souligne qu'elle est fermement résolue à atteindre les objectifs fixés dans le pacte vert pour l'Europe et ses éléments fondamentaux dans les domaines du changement climatique, de la biodiversité et de la protection de l'environnement. Une transition vers une agriculture plus durable jouera un rôle important dans la réalisation de ces objectifs. La nouvelle PAC sera un élément essentiel à l'appui de cette transition grâce à une conditionnalité renforcée (y compris de nouvelles BCAA 2 destinées à la protection des tourbières), des programmes écologiques ciblant au moins 25 % des paiements directs en faveur de l'environnement/du climat et 35 % du budget consacré au développement rural dans le même but.

Cette nouvelle PAC est donc plus ambitieuse en ce qui concerne l'action pour le climat (à la fois en termes d'atténuation et d'adaptation). Elle impose davantage d'obligations aux agriculteurs qui prennent part à la transition vers une action en faveur de l'environnement et du climat et prévoit de leur accorder des récompenses accrues, ce qui crée de nouvelles perspectives commerciales dans les zones rurales.

#### **Encadré 1.4 - Enseignement tiré: le CFP devrait prévoir plus de flexibilité pour permettre de mieux réagir à l'évolution de la situation**

Comme le résume la communication sur le CFP de 2018 [COM(2018) 321], la proposition initiale de la Commission de 2018 prévoyait des mécanismes visant à garantir:

- la flexibilité au sein des programmes et entre ceux-ci, par exemple la réserve de l'IVDCI, les virements et les contributions des fonds en gestion partagée vers des fonds en gestion (in)directe ou InvestEU, la flexibilité de l'enveloppe financière, conformément au point 18 de l'accord interinstitutionnel, etc.;
- la flexibilité entre rubriques et années (par exemple, la réserve de l'Union mentionnée par la Cour des comptes);
- ainsi que les instruments spéciaux, qu'il a été proposé de renforcer davantage dans le plan de relance de la Commission présenté en mai 2020 (thématiques et non thématiques).

La Commission a également proposé un modèle d'actes de base, qui aurait garanti la présence de dispositions similaires dans tous les actes de base en ce qui concerne la mise en œuvre, par les services de la Commission et par les bénéficiaires de différents programmes sectoriels, ce qui aurait permis d'améliorer la flexibilité dans la mise en œuvre des programmes, en facilitant notamment la modification du cofinancement et les virements, dans le but ultime d'obtenir de meilleurs résultats. Les colégislateurs se sont opposés à ce modèle lors des négociations sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027.

La Commission fait observer que toutes les propositions n'ont en définitive pas été retenues dans l'accord global sur le CFP. Bien que l'accord global sur le CFP, qui inclut la législation sectorielle, garantisse dans une large mesure le même niveau de flexibilité dans le CFP 2021-2027 que dans le

CFP 2014-2020, le caractère approprié de ces niveaux en liaison avec les flexibilités intrinsèques à certains des nouveaux programmes ne peut être évalué qu'au cours de la mise en œuvre de la période de programmation 2021-2027 et après celle-ci au regard des défis en constante évolution et des événements imprévus auxquels le budget de l'UE devra faire face.

**Encadré 1.5 - Enseignement tiré: la règle «n + 3» devrait être remplacée par la règle «n + 2»**

La proposition de la Commission relative au RPDC pour la période 2021-2027 prévoyait une transition de la règle «n+3» vers la règle «n+2». Toutefois, le mécanisme proposé a fait l'objet d'une forte opposition de la part du Conseil durant les négociations et a été supprimé du texte adopté.

Néanmoins, conformément aux recommandations répétées de la Cour des comptes appelant à réduire le chevauchement entre les périodes de programmation consécutives, la date limite d'éligibilité au titre du RPDC 2021-2027 a été maintenue au 31 décembre 2029, ce qui revient en fait à appliquer la règle «n+2» aux engagements de la dernière année.

En outre, conformément au nouveau CFP 2021-2027 et à partir de 2023 (avec l'application du règlement relatif aux plans stratégiques de la PAC), le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) appliquera la règle «n+2».

**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

1.34 Les propositions législatives sectorielles relevant du règlement portant dispositions communes ont toutes été précédées d'analyses d'impact, qui ont examiné les principaux aspects de la mise en œuvre des fonds, prévus dans ledit règlement. La proposition relative au règlement portant dispositions communes s'est appuyée sur ces analyses d'impact.

En ce qui concerne l'analyse d'impact à l'appui des propositions législatives relatives à la PAC après 2020, son annexe 1 comprend une sélection de références pertinentes, son annexe 3 résume les nombreuses évaluations et études utilisées et son annexe 9 contient une bibliographie complète.

Pour pallier l'absence d'évaluations finalisées, la Commission a organisé une vaste consultation publique (avant de lancer d'autres consultations liées au CFP), plusieurs ateliers sur les trois piliers de la durabilité ainsi que sur des questions liées à l'alimentation et a réalisé une analyse quantitative solide qui a été complétée par une analyse multicritères exhaustive.

**Recommandation n° 1.1**

a) La Commission accepte la recommandation.

Les analyses d'impact examinent les incidences économiques, sociales et environnementales importantes des options stratégiques. Cet aspect est primordial pour l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes et pour la conception de propositions législatives de qualité. Bien qu'elle ne puisse pas préjuger à ce stade de la conception de ses prochaines propositions relatives au cadre financier pluriannuel pour la période postérieure à 2027, la Commission se penchera sur la meilleure manière d'examiner, dans les analyses d'impact, les aspects de fond de la législation couvrant plusieurs programmes. L'analyse dépendra de l'architecture du prochain CFP ainsi que de la manière la plus efficace et proportionnée utilisée et de l'expérience acquise lors des travaux préparatoires des CFP précédents, conformément à ses lignes directrices pour une meilleure réglementation.

b) La Commission accepte la recommandation.

Au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, une approche horizontale a été appliquée pour le calendrier des évaluations. Les évaluations intermédiaire et finale seront généralement réalisées quatre ans après le début et la fin de la mise en œuvre des programmes afin de garantir que les évaluations puissent s'appuyer sur trois années complètes de données.

Les travaux préparatoires du cadre financier pluriannuel pour la période postérieure à 2027 reposeront sur des analyses d'impact (ou des évaluations ex ante), conformément aux principes pour l'amélioration de la réglementation. Les travaux préparatoires s'appuieront sur les évaluations

intermédiaires disponibles des programmes 2021-2027 et sur les évaluations finales des programmes 2014-2020, en tenant compte du cycle du CFP et des difficultés inhérentes.

Des exceptions inévitables à ce principe peuvent se présenter. Par exemple, en raison de la période de transition, les premières données sur la mise en œuvre de la nouvelle PAC seront communiquées à la Commission par les États membres en février 2025.

1.35 Voir la réponse de la Commission au point 1.13.

Les évaluations et analyses d'impact de la Commission peuvent déjà être consultées via Eur-lex, le registre de documents de la Commission et le portail «Donnez votre avis». Les membres des institutions de l'UE peuvent les consulter également via la base de données interinstitutionnelle des études (et des évaluations) de l'UE. La Commission s'emploie à relier ces registres de données probantes et portails.

**Recommandation n° 1.2** La Commission accepte cette recommandation. Le portail législatif commun s'inscrit dans une démarche interinstitutionnelle et la Commission est déterminée à établir un dialogue avec le Parlement européen et le Conseil pour faire avancer les travaux concernant ce portail, comme elle l'a annoncé dans la communication intitulée «Une meilleure réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation».

**Calendrier: fin 2023.** Le calendrier de mise en œuvre dépend des autres institutions partenaires.

1.36 Le suivi des évaluations peut prendre de nombreuses formes, telles qu'une proposition législative et l'analyse d'impact (ou évaluation ex ante) qui l'accompagne, l'amélioration des orientations ou du suivi, la présentation de rapports de la Commission au Parlement européen et au Conseil.

Les conclusions tirées des évaluations des programmes financiers alimenteront l'analyse d'impact et serviront ensuite à la conception de la proposition législative relative aux prochains programmes. Ces propositions et les analyses d'impact qui les accompagnent sont énumérées dans les plans de gestion annuels. Les services seront aussi invités à mentionner dans leurs plans de gestion les principales activités visant à améliorer la réglementation, telles que les bilans de qualité et les évaluations importantes. D'autres types de suivi opérationnel plus spécifique (des orientations de mise en œuvre destinées aux services, des mises à niveau informatiques, par exemple) n'apparaîtront pas dans les plans de gestion, qui se concentrent sur les principales réalisations au cours de l'année.

Des informations sur les principales mesures de suivi des évaluations figurent également dans d'autres rapports, comme les rapports annuels d'activité.

### **Recommandation n° 1.3**

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission convient que la diffusion des constatations présentées dans les évaluations et la définition des mesures de suivi, lorsque cela s'avère nécessaire pour compléter les conclusions de l'évaluation, sont importantes afin de mettre en pratique des enseignements tirés et d'exploiter les constatations des évaluations. Le suivi des évaluations des programmes financiers, exposé dans les documents de travail des services chargés de l'évaluation, est examiné dans les analyses d'impact. La Commission a tenu compte des principaux enseignements tirés des évaluations dans ses analyses d'impact pour les travaux préparatoires du CFP 2021-2027. Les prochaines propositions relatives aux programmes ultérieurs et les analyses d'impact qui les accompagnent sont prévues dans les plans de gestion publics.

**Calendrier: fin 2022.** Le calendrier dépend de la date à laquelle les évaluations intermédiaire et finale du CFP 2021-2027 seront réalisées.

1.37 Des informations et méthodes quantitatives, telles que l'analyse statistique et l'analyse coût-efficacité, viennent compléter les informations qualitatives, comme les avis, les contributions des parties prenantes ainsi que les avis scientifiques et d'experts, qui sont tout aussi utiles pour constituer la base de données probantes aux fins de l'analyse d'impact. Les analyses d'impact de la Commission

ont fourni une analyse quantitative, lorsque cela est faisable et proportionné, à quelques exceptions près.

Même si, dans certains cas, comme l'analyse d'impact relative à la PAC, une analyse quantitative a été effectuée, la quantification des incidences ne sera pas toujours possible et il se peut que des données probantes doivent être établies à partir d'informations qualitatives, qui sont tout aussi utiles.

#### **Recommandation n° 1.4**

La Commission accepte la recommandation.

Les informations quantitatives, et notamment les analyses coûts-avantages et coût-efficacité, constituent une source importante de données probantes dans le processus d'analyse d'impact, parallèlement aux données probantes qualitatives. Cependant, les incidences ne peuvent être quantifiées et les analyses coûts-avantages et coût-efficacité ne peuvent être réalisées que sur la base de données quantitatives, lorsque cela est faisable et proportionné, c'est-à-dire lorsque des données de grande qualité et actualisées sont disponibles à un coût raisonnable. La Commission est tributaire des données de qualité et actualisées fournies par les États membres et d'autres bénéficiaires en vertu de la législation de l'UE.

#### ***Annexe 1.1 Suivi des recommandations formulées dans le chapitre 3 du rapport annuel 2017***

Recommandation n° 3 c):

Les informations présentées de manière agrégée dans les principaux rapports sur la performance sont fournies par les services chargés de la gestion quotidienne des programmes et des politiques. Au moyen des instructions permanentes relatives aux rapports annuels d'activité et aux fiches de programme (figurant dans les instructions permanentes de la circulaire budgétaire) et par des interactions régulières au sein des réseaux internes concernés de la Commission, les services centraux ont souligné l'importance de la cohérence des informations présentées et de l'indication précise de la source des informations présentées. Toute divergence constatée par les services centraux est portée à la connaissance des services concernés et examinées avec ceux-ci lors de la finalisation des rapports.

## RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE SUR LA PERFORMANCE DU BUDGET DE L'UE – SITUATION À LA FIN DE 2020

### CHAPITRE 2 – COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

#### INTRODUCTION

2.1. Le programme Erasmus + est largement considéré comme un programme efficace, qui apporte une valeur ajoutée européenne aux citoyens européens. La Commission cherche constamment à améliorer son programme et sa réponse stratégique aux défis auxquels sont confrontées ses parties prenantes. Elle tiendra compte des observations détaillées de la Cour des comptes en tant que contribution précieuse à ce processus en cours.

D'une manière générale, il importe de relever que certaines des études mentionnées dans le chapitre ont été finalisées il y a quelques années et qu'elles couvrent des périodes qui sont encore antérieures. En 2022, la Commission lancera l'évaluation finale du programme 2014-2020, ce qui permettra de mieux rendre compte des adaptations apportées au programme au fil du temps et en réponse à ces études.

Enfin, la Cour souligne que davantage de femmes que d'hommes participent au programme Erasmus +. La Commission dispose de données qui montrent que cette situation s'explique principalement par la proportion de femmes et d'hommes existant dans les domaines d'étude qui favorisent généralement la participation au programme Erasmus +, plutôt qu'à un biais du programme à l'encontre des hommes auquel il conviendrait de remédier. De nombreux projets financés par le programme mettent l'accent sur les opportunités et l'accès offerts à tous les participants, quelle que soit leur origine, comme le montrent généralement les statistiques du programme.

#### ÉVALUATION DES PERFORMANCES D'ERASMUS +

2.9. Les indicateurs de performance sont utiles pour suivre la performance du programme. Ils peuvent, par exemple, fournir des indications précoces sur les problèmes de performance/mise en œuvre susceptibles de nécessiter une attention particulière. Toutefois, pour évaluer la performance d'un programme, il faut souvent aller au-delà d'une analyse des indicateurs de performance afin de prendre en compte d'autres informations quantitatives et qualitatives pertinentes. Aucun ensemble d'indicateurs de performance ne peut refléter tous les aspects pertinents de la performance d'un programme. Par conséquent, le fait qu'un indicateur de performance est (ou n'est pas) «en voie» d'atteindre sa valeur cible ne signifie pas nécessairement que le programme lui-même est (ou n'est pas) «en voie» d'atteindre ses objectifs.

La Commission présente son évaluation des indicateurs de progrès réalisés dans les fiches de programme. Dans certains cas, cette évaluation diffère de celle de la Cour des comptes dans le présent rapport en raison de l'utilisation de méthodologies différentes.

Comme indiqué dans le rapport spécial n° 22/2018 de la Cour des comptes européenne, les indicateurs du programme Erasmus + 2014-2020 sont étroitement alignés sur les objectifs stratégiques du programme «Éducation et formation 2020».

En réponse aux principales observations sur les indicateurs, la Commission peut confirmer qu'ils sont en cours de révision pour la nouvelle période de programmation, afin de régler les problèmes recensés par la Cour des comptes. Néanmoins, certaines différences de concept, telles que la distinction entre les «réalisations» et les «résultats», s'inscrivent dans le cadre d'un débat institutionnel plus large et de

longue date sur la manière dont les avantages substantiels des programmes de l'UE devraient être classés.

2.11. La Commission considère que les indicateurs relatifs au nombre de membres du personnel bénéficiant d'un soutien peuvent être considérés comme des indicateurs de résultat, en raison de leur nature en tant qu'objectif opérationnel central du programme, désigné à l'annexe I du règlement Erasmus + comme étant «quantitatif (général)».

2.12. La Commission note que l'évaluation à mi-parcours indique que des améliorations restent possibles au niveau de l'alignement des projets et des priorités clés définies au niveau de l'UE. Les programmes de travail des agences nationales et les critères du guide du programme ont progressivement renforcé le lien entre les projets et les priorités au niveau de l'UE.

2.15. Pour le programme Erasmus + 2021-2027, la Commission a largement collaboré avec les parties prenantes et a remplacé les outils informatiques par un système modulaire unique. Le guide du programme a également été mis à jour et la simplification des règles de financement, notamment au moyen de montants forfaitaires fondés sur les résultats, est en cours de mise en œuvre progressive à partir des appels de 2021.

2.16. La Commission souligne que la conclusion de l'évaluation intermédiaire de 2017 concernant les synergies était fondée sur les premières années du programme Erasmus +. Depuis cette période, la Commission a considérablement renforcé les mécanismes par lesquels les programmes de l'UE collaborent pour atteindre des objectifs communs. Un exemple majeur est la création du corps européen de solidarité, qui a mobilisé un certain nombre de programmes de l'UE, et ce processus est en train de se poursuivre à travers le cadre financier pluriannuel au cours de la période de programmation 2021-2027, les synergies potentielles ayant été pleinement intégrées dans les bases juridiques des programmes.

2.17. La Commission estime que la proportion de femmes participant au programme Erasmus peut s'expliquer dans une large mesure par les effets croisés de la proportion de certains domaines d'études dans le programme et la participation des hommes et des femmes dans ces domaines. En particulier, dans le cadre du programme de mobilité dans l'enseignement supérieur Erasmus +, les hommes prédominent dans des domaines tels que «l'ingénierie, les industries de transformation et production» et les «technologies de l'information et de la communication». Néanmoins, ces domaines sont moins importants en taille que des domaines tels que les «arts et les sciences humaines» ainsi que «les sciences sociales, le journalisme et l'information».

Sur la base du principe du «budget axé sur les résultats», le budget de l'UE cherche à atteindre des objectifs multiples à travers les financements accordés. Dans la base de données en ligne des projets Erasmus +, 9 243 projets abordent l'égalité entre les hommes et les femmes parmi d'autres objectifs. Toutefois, une estimation financière de ces contributions est potentiellement arbitraire et non conforme au principe susmentionné selon lequel chaque euro dépensé répond à des objectifs multiples et maximalise la valeur ajoutée pour le contribuable européen.

Dans le cadre des nouvelles orientations horizontales pour les nouveaux programmes de l'UE pour la période 2021-2027, une nouvelle approche de suivi financier est en cours d'introduction qui couvre, entre autres, l'égalité entre les femmes et les hommes.

2.20. Selon le cadre de performance de la Commission, les objectifs fixés et atteints sont considérés comme des résultats lorsqu'il s'agit d'objectifs essentiels du programme sous-jacent.

2.26. Ces indicateurs seront réexaminés dans le contexte de l'élaboration en cours d'indicateurs de base en collaboration avec les services centraux.

2.29. La Commission tient à souligner que, pour les partenariats scolaires stratégiques, un élément essentiel de la valeur ajoutée réside dans le partage international des meilleures pratiques et l'effet de catalyseur que les partenariats peuvent avoir sur leurs communautés et parties prenantes locales. Toutefois, l'innovation est pleinement intégrée dans les résultats, qui peuvent ensuite être utilisés par d'autres acteurs du domaine concerné.

En outre, les réponses détaillées qui faisaient partie de l'évaluation intermédiaire présentent un tableau plus varié et nuancé des différents avantages des partenariats stratégiques, en concluant notamment que les activités de partage et d'apprentissage ont un mérite évident et permettent au personnel et aux organisations d'améliorer leurs pratiques et méthodes.

2.33. Selon le cadre de performance de la Commission, les objectifs fixés et atteints sont considérés comme des résultats lorsqu'il s'agit d'objectifs essentiels du programme sous-jacent.

2.36. La Commission souligne que ce pourcentage apparemment faible est principalement dû au transfert du soutien au volontariat des jeunes vers le nouveau corps européen de solidarité depuis 2018.

2.37. Voir la réponse de la Commission au point 2.33.

## CONCLUSIONS

2.41. La Commission attire l'attention sur l'influence des domaines d'étude sur l'équilibre hommes-femmes, telle que décrite dans sa réponse au point 2.17.

2.42. En ce qui concerne les nombreuses références du présent chapitre à l'évaluation à mi-parcours de 2017, il est également important de noter ce que la Commission avait déclaré:

«L'évaluation finale du programme permettra aussi d'apprécier les résultats des alliances de la connaissance et des alliances sectorielles de grande envergure qui ont été mises en place dans le cadre d'Erasmus+ pour stimuler l'innovation dans l'enseignement supérieur et l'EFP. Ces actions n'étaient pas suffisamment avancées pour faire l'objet d'une évaluation à mi-parcours.»

## RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE SUR LA PERFORMANCE DU BUDGET DE L'UE – SITUATION À LA FIN DE 2020

### CHAPITRE 3 – COHÉSION ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET TERRITORIALE

#### INTRODUCTION

3.1 La priorité accordée par les programmes 2014-2020 à la performance et à la logique d'intervention, attestée par la transmission de rapports plus complets sur les indicateurs communs des Fonds par rapport à la période de programmation 2007-2013, a permis de disposer de données de performance plus solides et plus cohérentes, comparables entre programmes et entre pays, en ce qui concerne les réalisations et les résultats directs des actions d'investissement. Les rapports annuels d'exécution des programmes constituent désormais une source d'information sur la performance qui s'est nettement améliorée. Les progrès accomplis en matière de réalisations, de résultats, de coûts unitaires et de taux de réussite ont été rendus accessibles pour tous les citoyens par la plateforme de données ouvertes consacrée à la politique de cohésion<sup>1</sup>.

À la fin de 2019, le Fonds social européen et l'initiative pour l'emploi des jeunes (FSE et IEJ) avaient obtenu plusieurs résultats importants. Ils ont notamment aidé 36,4 millions de personnes dans le cadre de divers projets entre 2014 et 2019. Parmi celles-ci, 4,5 millions de personnes ont trouvé un emploi et 5,5 millions ont obtenu une qualification grâce à l'intervention de l'Union. Ce chiffre comprend 2,5 millions de personnes handicapées, 5,6 millions de migrants et de participants d'origine étrangère, ainsi que 6,5 millions de personnes défavorisées. La mise en œuvre du FSE et de l'IEJ est toujours en cours et prend fin le 31 décembre 2023.

Les programmes opérationnels financés au titre du FSE et de l'IEJ investissent dans un large éventail d'actions adaptées aux besoins de développement spécifiques des États membres et des régions. Les indicateurs utilisés pour fixer des valeurs cibles et rendre compte de la performance sont adaptés aux actions particulières. Dans ses rapports de haut niveau sur la performance, la Commission met l'accent sur les indicateurs communs utilisés par tous les programmes, communiqués pour toutes les opérations et agrégés au niveau de l'Union européenne. Les indicateurs spécifiques aux programmes, qui sont tout aussi pertinents pour évaluer la performance des Fonds aux niveaux national et régional, bien qu'ils ne soient pas utilisés dans les rapports de haut niveau de la Commission, servent à suivre la performance de programmes spécifiques. De l'avis de la Commission, le système de suivi mis en place permet de suivre à la fois la mise en œuvre effective des programmes et leur performance.

3.7 Les objectifs spécifiques définis dans la fiche de programme du CFP 2014-2020 correspondent aux objectifs thématiques (OT) établis dans le règlement portant dispositions communes (RPDC) et le règlement FSE. Dans le cadre du FSE pour la période 2014-2020, les sous-catégories des différents OT sont dénommées «priorités d'investissement». Conformément à l'article 2, point 34, du règlement portant dispositions communes (RPDC), on entend par «objectif spécifique», le résultat auquel une priorité d'investissement ou une priorité de l'Union contribue dans un contexte national ou régional précis grâce à des actions ou à des mesures mises en œuvre dans le cadre d'une priorité. Chaque État membre définit ces objectifs spécifiques pour chacune des priorités d'un programme.

#### ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU FSE

---

<sup>1</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

3.12. Voir la réponse de la Commission au point 3.70.

3.19 Comme souligné dans les réponses de la Commission européenne au rapport spécial de la Cour des comptes européenne (CCE) relatif au financement fondé sur la performance, l'examen des performances a été effectué conformément à la base réglementaire, en évaluant les indicateurs inclus dans le cadre de performance.

Le RPDC 2014-2020 exige en effet de procéder à l'examen de la performance en évaluant les étapes de mise en œuvre et les indicateurs inclus dans le cadre de performance. La logique qui sous-tend les interventions de la politique de cohésion garantit une relation séquentielle entre les indicateurs financiers et de réalisation et les résultats dans le temps. Au moment de l'examen de la performance, il aurait été trop tôt pour obtenir les résultats des investissements pluriannuels financés au titre de la politique de cohésion (et pour évaluer les progrès par rapport à ces résultats).

3.21 Un grand nombre de ces faiblesses au niveau des données ont été levées au cours de la période de programmation actuelle, principalement grâce à l'introduction d'indicateurs communs de résultat et de définitions communes pour tous les indicateurs.

La Commission a poursuivi ses efforts pour encourager les évaluations d'impact contrefactuelles dans les États membres (par exemple, mise à jour du guide pratique des évaluations d'impact contrefactuelles, échange d'expériences). Près d'une centaine d'évaluations d'impact contrefactuelles du FSE et de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) ont été menées, couvrant la plupart des États membres et ciblant les opérations dans les domaines de l'emploi, de l'inclusion sociale et de l'éducation. Une synthèse systématique de ces données est en cours (méta-analyse) et alimentera l'évaluation ex post.

3.23 Le rapport du Parlement européen mentionné par la Cour des comptes souligne également les progrès accomplis dans l'évaluation de la politique de cohésion (PC). Ce rapport indique que d'une manière générale, les parties prenantes informées conviennent que la capacité du dispositif à produire des éléments probants sur les réalisations de la politique de cohésion et à rendre compte de l'action menée s'est améliorée au niveau de l'UE.

En outre, la part des évaluations contrefactuelles dans le FSE a été nettement plus élevée que dans le FEDER.

En ce qui concerne les méthodes, le Helpdesk Évaluation a constaté qu'un grand nombre d'évaluations d'impact utilisent des techniques relativement avancées, conçues pour distinguer les effets des mesures examinées d'autres facteurs; il s'agit notamment d'analyses contrefactuelles destinées à évaluer l'ampleur des effets et d'approches théoriques utilisées pour établir les liens entre les mesures et les résultats observés.

La DG Emploi, avec le soutien du Centre de recherche sur l'évaluation de l'impact (JRC) et du Helpdesk Évaluation, continue à renforcer les capacités d'évaluation dans les États membres.

3.24 Si le règlement financier constitue la référence essentielle en ce qui concerne les principes et procédures régissant l'établissement, l'exécution et le contrôle du budget de l'UE, ce sont les lignes directrices pour une meilleure réglementation qui définissent les principes que la Commission européenne suit lorsqu'elle élabore de nouvelles initiatives et propositions et lorsqu'elle gère et évalue la législation existante. Comme l'exigent les principes du mieux légiférer, la Commission européenne évalue toujours les critères d'évaluation que sont l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne des interventions.

3.25 Les indicateurs de performance constituent un outil utile pour suivre la performance du programme. Ils peuvent, par exemple, fournir des indications précoces sur les problèmes de performance et/ou de mise en œuvre qui pourraient nécessiter une attention particulière. Toutefois, pour évaluer la performance des programmes, il faut souvent aller au-delà d'une analyse des indicateurs de performance pour englober d'autres informations quantitatives et qualitatives pertinentes. Aucun ensemble d'indicateurs de performance ne peut refléter tous les aspects pertinents de la performance des programmes. Le fait qu'un indicateur de performance est (ou n'est pas) «en voie» d'atteindre sa valeur cible ne signifie donc pas nécessairement que le programme lui-même est (ou n'est pas) «en voie» d'atteindre ses objectifs.

La Commission présente son évaluation des indicateurs de progrès réalisés dans les fiches de programme. Dans certains cas, cette évaluation diffère de celle exposée par la Cour des comptes dans le rapport en question en raison de l'utilisation de méthodologies différentes.

3.26. Voir la réponse de la Commission au point 3.71.

3.29 Comme indiqué dans le rapport annuel d'activité de la DG Emploi, l'évaluation de la performance repose sur six indicateurs et comporte une évaluation globale. Les indicateurs physiques (réalisations et résultats) ne constituent qu'un seul de ces six indicateurs. La Commission estime que les indicateurs physiques ne sont pas suffisants pour évaluer la performance d'un programme et que d'autres aspects tels que l'exécution financière et la capacité administrative devraient également être pris en considération.

3.33 L'étude mentionnée a fourni une analyse de la programmation des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période 2014-2020 et a souligné que les recommandations par pays ont été reprises dans les choix stratégiques définis dans les programmes opérationnels. Une analyse des priorités d'investissement et des objectifs spécifiques sélectionnés dans les programmes opérationnels montre que les recommandations par pays ont non seulement été prises en compte dans les choix stratégiques mais que les Fonds ESI contribuent effectivement à leur mise en œuvre. Les liens entre les Fonds ESI et les recommandations par pays sont particulièrement bien établis en ce qui concerne la politique active du marché du travail et les industries de réseau, ils le sont moins dans d'autres domaines d'action.

3.40 L'étude indiquait, en conclusion générale, que les opérations financées par le FSE et l'IEJ ont contribué à améliorer l'employabilité des jeunes dans toute l'Europe. Pour y parvenir, certains éléments ont été particulièrement utiles, tels que le recours à l'innovation pour atteindre la population cible, la coordination entre les partenaires et les approches globales de l'emploi. L'étude a conclu que même si, sur le plan opérationnel, la mise en œuvre a mis un certain temps à s'enclencher, de nets progrès ont été accomplis sur ce plan et les effets à long terme sur l'employabilité ont été positifs.

3.42 Afin d'atténuer les conséquences socio-économiques de la crise de la COVID-19, l'UE a lancé des instruments pour aider les États membres, notamment en mobilisant des ressources au titre des Fonds ESI (CRII/CRII+ et REACT-EU) et de l'instrument SURE. Grâce en grande partie à ces mesures efficaces, qui ont soutenu les politiques nationales de l'emploi, la baisse du taux d'emploi a été atténuée et s'est avérée nettement moins importante que les répercussions sur le temps de travail.

3.45 Près de 75 % du nombre total de participants soutenus par le FSE étaient soit des chômeurs, soit des chômeurs de longue durée, soit des inactifs. Cela montre que le FSE est un outil efficace pour aider les personnes qui sont plus éloignées du marché du travail. En outre, étant donné que les groupes cibles des mesures prises au titre des politiques actives du marché du travail (OT 8) sont généralement les chômeurs, la proportion d'inactifs est logiquement plus faible. Dans d'autres domaines

thématiques, leur proportion est nettement plus élevée (68 %), par exemple dans l'éducation et la formation (OT 10), qui comprend, par exemple, les élèves et les étudiants.

Voir également les observations de la Cour des comptes européenne, point 3.72.

3.49. L'étude sur l'évaluation du soutien du FSE à l'emploi des jeunes<sup>2</sup> souligne que l'IEJ et le FSE présentaient une forte valeur ajoutée européenne. Celle-ci comprend notamment des effets de volume par un soutien à des interventions qui n'étaient pas financées par d'autres programmes nationaux ou régionaux et des actions supplémentaires qui sont ainsi rendues possibles. Le soutien du FSE a eu aussi des effets de gamme importants car l'éventail des actions existantes s'est élargi, les groupes cibles se sont agrandis ou des groupes non couverts par d'autres programmes ont été pris en compte. Bien que les effets de rôle aient été moins marqués, les opérations en faveur de la jeunesse financées par l'IEJ et le FSE ont joué un rôle important dans la sensibilisation à la situation des NEET dans les États membres. Dans un nombre plus limité de cas, l'IEJ et le FSE ont eu des effets de rôle dans la mesure où des actions innovantes menées dans le cadre de ces Fonds ont été intégrées dans les politiques pour l'emploi des jeunes.

3.50 La mobilité de la main-d'œuvre dans l'Union européenne augmente. Entre 2014 et 2018, la part des non-nationaux dans l'emploi total est passée de 7,1 % à 8,3 %, le soutien du FSE ayant certainement joué un rôle dans cette évolution.

Au cours de la période de programmation 2014-2020, des mesures en faveur de la mobilité de la main-d'œuvre, y compris les activités d'EURES, sont programmées au titre de l'objectif thématique 8 du FSE «Promouvoir des emplois durables et de qualité et soutenir la mobilité de la main-d'œuvre». Il existe certaines limites spécifiques à la mesure de la mobilité de la main-d'œuvre, comme l'absence de définition universelle.

Le règlement EURES (règlement (CE) n° 589/2016) demeure la principale base juridique pour la collecte d'informations pertinentes (en particulier son article 30), qui demande aux États membres de recueillir des informations sur les pénuries et les excédents de main-d'œuvre. L'établissement de l'Autorité européenne du travail [règlement (UE) 2019/1149] permettra à la Commission et aux États membres d'assurer le suivi des flux et des formes de mobilité de la main-d'œuvre à l'intérieur de l'Union sur la base des rapports de l'Autorité européenne du travail, en s'appuyant sur les statistiques d'Eurostat et les données nationales disponibles, et de rendre publiques les informations à ce sujet.

La Commission poursuit ses travaux d'analyse sur les tendances et les enjeux concernant différentes catégories de travailleurs mobiles.

3.54 La Commission prend la lutte contre la pauvreté très au sérieux. Dans le contexte de l'instrument REACT-EU, lancé dans le cadre du plan de relance pour l'Europe, la Commission a proposé que les ressources supplémentaires allouées au Fonds social européen couvrent en priorité les mesures visant notamment à lutter contre la pauvreté des enfants.

La Commission a également proposé une recommandation établissant une garantie européenne pour l'enfance, adoptée par le Conseil le 14 juin 2021. Elle contribuera à prévenir et à combattre l'exclusion sociale des enfants.

---

<sup>2</sup> Commission européenne, 2020, *Study for the evaluation of ESF support to youth employment, Final Report*, avril 2020

3.55 Le système de suivi du FSE fournit au moyen d'indicateurs communs des informations universelles a) sur les interventions du Fonds en direction de ses principaux groupes cibles (au moyen des indicateurs de réalisation communs) et b) sur les principaux types de résultats (au moyen des indicateurs de résultat immédiat).

Le système de suivi du FSE assure un juste équilibre entre les besoins d'information au niveau de l'UE et les données collectées par les États membres dans des milliers d'opérations et auprès de milliers de bénéficiaires. Afin de limiter la charge administrative liée à la collecte de données, des données probantes sur les résultats propres à chaque groupe cible sont obtenues à partir d'évaluations.

Les difficultés en rapport avec la collecte de données sur les groupes défavorisés ont été prises en considération dans les nouvelles dispositions pour la période 2021-2027. Il sera plus facile de rendre compte de la situation de ces groupes cibles (utilisation de registres de données, possibilité de s'appuyer sur des estimations documentées). En outre, deux objectifs spécifiques distincts du FSE+ viseront les ressortissants de pays tiers et les Roms, ouvrant ainsi la voie à la mesure de leurs performances respectives.

3.58 Au cours de la période 2021-2027, les exigences en matière de concentration thématique garantiront un meilleur ciblage des groupes les plus vulnérables. Tous les États membres devront consacrer au moins 25 % des ressources du FSE+ à l'inclusion sociale. 5 % des ressources du FSE+ seront allouées à la lutte contre la pauvreté des enfants dans les États membres où le taux de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale (AROPE) est supérieur à la moyenne de l'UE, auxquelles s'ajoutent 12,5 % de ressources du FSE+ affectées à des mesures en faveur de l'emploi des jeunes dans les États membres où le taux de NEET est supérieur à la moyenne de l'UE. En outre, tous les États membres devront consacrer au moins 3 % de leurs ressources du volet du FSE+ en gestion partagée à la lutte contre les formes les plus extrêmes de pauvreté. Des indicateurs reflétant le degré de vulnérabilité des participants ont également été inclus dans le règlement FSE+.

Enfin, en juin 2021, la Commission a envoyé une lettre à tous les États membres les invitant à accroître les investissements répondant aux besoins des groupes défavorisés.

3.59 Le soutien aux programmes et aux projets au moyen des fonds de la politique de cohésion se poursuivra au cours de la période de programmation 2021-2027. En ce qui concerne plus particulièrement l'intégration des Roms, la Commission veillera à ce que des fonds soient disponibles pour soutenir des programmes et des projets dans ce domaine conformément aux priorités définies dans la stratégie en faveur des Roms.

3.67 Le RPDC pour la période 2021-2027 contribuera à renforcer les complémentarités, notamment en ce qui concerne la programmation, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle, afin de mieux tenir compte des groupes cibles, des délimitations thématiques et des disponibilités budgétaires. En outre, le RPDC prévoit désormais, par exemple, la possibilité de soutenir par un financement du FEDER ou du FSE+ des projets qui ont reçu un label d'excellence au titre d'un autre instrument de l'UE.

3.68 Depuis le début du mandat actuel de la Commission, de nombreuses actions ont été lancées pour renforcer les compétences, notamment numériques grâce, par exemple, à la stratégie européenne en matière de compétences à l'horizon 2020, au plan d'action en matière d'éducation numérique et à la décennie numérique, et en utilisant, outre le FSE+, d'autres financements tels qu'Erasmus+ et REACT EU. Plus récemment, conformément aux orientations de la Commission<sup>3</sup>, les États membres

---

<sup>3</sup> Commission européenne, document de travail des services de la Commission - Orientations à l'intention des États membres - Plans pour la reprise et la résilience - Partie 1, janvier 2021

utilisent également la facilité pour la reprise et la résilience et leurs plans pour la reprise et la résilience pour investir dans les compétences numériques.

## CONCLUSIONS

3.70 la Commission considère que les réalisations constituent un bon moyen de savoir si un investissement du FSE est en voie d'atteindre ses objectifs et de produire les résultats escomptés. Les résultats prenant plus de temps pour se concrétiser, la plupart des États membres ne les ont donc pas inclus dans le cadre de performance 2014-2020. L'examen à mi-parcours des programmes de la période 2021-2027 sera différent de l'examen de la performance réalisé au cours de la période précédente. Il comportera une évaluation qualitative et multidimensionnelle fondée sur un grand nombre de facteurs, qui déterminera la performance des programmes à la fin de l'année 2024.

Voir également les observations de la Cour des comptes européenne, point 3.12.

3.71 Étant donné que les objectifs fixés par les États membres dans les programmes du FSE étaient pour la plupart fondés sur des indicateurs spécifiques, la Commission n'a pas pu s'appuyer sur ces derniers pour estimer les valeurs cibles globales de l'UE. Elle a plutôt sélectionné un certain nombre d'indicateurs communs pour lesquels il existait des données historiques concernant la période de programmation précédente. Toutefois, elle a également indiqué dès le départ que ces valeurs cibles devaient être ajustées au cours de la mise en œuvre, notamment en raison de changements méthodologiques intervenus entre la période précédente et la période actuelle (exclusion des participants indirects, par exemple). En l'espèce, la Commission n'a pas ajusté ses valeurs cibles pour qu'elles soient plus faciles à atteindre et ne les ajuste pas non plus actuellement.

Voir également les observations de la Cour des comptes européenne, point 3.26.

3.72 Près de 75 % du nombre total de participants soutenus par le FSE étaient soit des chômeurs, soit des chômeurs de longue durée, soit des inactifs. Cela montre que le FSE est un outil efficace pour aider les personnes qui sont plus éloignées du marché du travail.

Voir également les observations de la Cour des comptes européenne, point 3.45.

3.73 La Commission prend la lutte contre la pauvreté très au sérieux. Depuis le début de son mandat, elle a autorisé plusieurs actions et plusieurs possibilités de financement pour lutter contre la pauvreté (infantile).

Voir également la réponse de la Commission au point 3.54.

**RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT DE LA COUR DES  
COMPTES EUROPÉENNE SUR LA PERFORMANCE DU BUDGET DE L'UE –  
SITUATION À LA FIN DE 2020**

**CHAPITRE 4 – RESSOURCES NATURELLES**

INTRODUCTION

4.1. Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) a été créé pour aider les pêcheurs à adopter des pratiques de pêche durables et les communautés côtières à diversifier leurs économies, en améliorant la qualité de vie le long des côtes de l'Europe. La Commission analyse et évalue la performance du Fonds au niveau des mesures. Il est essentiel d'examiner la contribution du Fonds et ses résultats à petite échelle, eu égard à la taille réduite du Fonds, à la grande diversité des activités soutenues et à la multitude de facteurs susceptibles d'avoir une incidence importante sur l'économie et l'environnement opérationnel de ce secteur.

**Les quatre objectifs du FEAMP sont énoncés à l'article 5 du règlement FEAMP. Ils ne se limitent pas à contribuer à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP).** La Cour des comptes a utilisé les indicateurs de performance et les informations présentés dans la fiche de programme du FEAMP et dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, qui vont au-delà de l'évaluation des résultats et des réalisations du FEAMP et couvrent les incidences larges au niveau de la PCP. Le FEAMP contribue à la réalisation des objectifs de la PCP (énoncés à l'article 2 du règlement sur la PCP et à l'article 28 dudit règlement pour ce qui est de la dimension extérieure de la PCP), mais, comme la Commission l'a souligné dans ses réponses tout au long du présent rapport, **il n'est que l'un des nombreux outils, parmi lesquels figurent notamment des mesures de conservation, des connaissances scientifiques sur les stocks, des mesures de contrôle et d'exécution ainsi que de nombreuses autres mesures, qui contribuent à la réalisation desdits objectifs.** En outre, il existe de nombreux **facteurs externes**, tels que les prix des combustibles, la demande du marché, les conditions météorologiques, la pollution et le changement climatique. L'ensemble de ces facteurs, dont l'interdépendance est marquée, détermine la manière dont la pêche est pratiquée et a donc également une incidence sur la réalisation des objectifs de la PCP, selon des modalités diverses mais interdépendantes. Tout lien de causalité direct et exclusif entre la performance du FEAMP et la réalisation des objectifs généraux de la PCP est donc impossible à établir et à démontrer.

**Le FEAMP contribue aux objectifs de la PCP en apportant un soutien financier susceptible de contribuer à induire de petites modifications dans la bonne direction, par exemple pour compléter la politique de conservation.** Il n'est donc pas réaliste de s'attendre à ce que le FEAMP puisse à lui seul jouer un rôle significatif dans la réalisation de ces objectifs.

Les informations et les données de mise en œuvre les plus utiles sont celles qui montrent comment les petits investissements réalisés dans le cadre du FEAMP apportent une contribution à petite échelle. Elles concernent donc l'ensemble des opérations ciblant une mesure particulière et le niveau d'investissement qui leur est associé. Cette approche est suivie dans les rapports annuels de mise en œuvre du FEAMP, qui résument les données communiquées par les États membres au niveau opérationnel et sont publiés sur le site web de la Commission consacré aux affaires maritimes et à la pêche. **La Commission considère également que ces sources sont suffisamment appropriées et exactes pour permettre d'évaluer de manière pertinente la performance du FEAMP.**

4.6. La Cour des comptes a utilisé des indicateurs de performance et des informations présentés dans la fiche de programme du FEAMP et dans le rapport annuel sur la gestion et la performance, qui vont au-delà de l'évaluation des résultats et des réalisations du FEAMP, et couvrent les incidences larges au niveau de la PCP. Dans ses réponses, la Commission a mis en évidence ces éléments lorsqu'ils étaient présents dans le rapport.

Elle est d'avis que des informations plus détaillées sur les opérations du FEAMP, comme les types d'opérations, les contributions financières détaillées et la répartition géographique auraient enrichi l'analyse de la performance du Fonds. Il est néanmoins très difficile de lier la seule contribution du FEAMP à la réalisation des grands objectifs de la PCP. La Commission considère que la contribution du FEAMP à la réalisation des objectifs stratégiques a des effets au-delà des résultats et des réalisations du Fonds. De plus, d'autres facteurs tels que la législation actuelle sur la PCP et sa mise en œuvre, l'utilisation d'autres instruments stratégiques et des facteurs externes tels que l'incidence du changement climatique ou de la pollution jouent un rôle plus important.

Le FEAMP contribue à la réalisation des objectifs de la PCP au moyen d'une enveloppe financière relativement modeste. Il a versé environ 3,5 milliards d'EUR pour les objectifs de la PCP sur la période de sept ans 2014-2020<sup>1</sup>, ce qui représentait 500 millions d'EUR par an pour l'ensemble États membres de l'EU-27. Étant donné la taille globale du FEAMP, les investissements ciblés que ce Fonds soutient ne peuvent représenter qu'une contribution limitée. Les indicateurs de résultat au niveau macroéconomique ne peuvent pas démontrer de manière constante le rôle du FEAMP dans la réalisation des objectifs de la PCP, mais le Fonds est un élément pertinent dans une boîte à outils cohérente qui soutient la réalisation des objectifs de ce domaine.

Pour évaluer la performance du Fonds, la Commission utilise les informations pertinentes au niveau des priorités de l'Union, des objectifs spécifiques et des opérations individuelles. Outre les fiches de programme et le rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission utilise systématiquement les données annuelles au niveau opérationnel communiquées par les États membres au titre de l'article 97, paragraphe 1, point a), du règlement FEAMP (données Infosys) et celles fournies par les États membres dans leurs rapports annuels sur la mise en œuvre au titre de l'article 114 du règlement FEAMP.

Le FEAMP est le seul fonds relevant du RPDC (règlement portant dispositions communes) doté d'un système commun aussi détaillé et précis de suivi et d'évaluation, qui facilite le suivi de la performance du FEAMP au niveau des opérations, au moyen d'un système dénommé Infosys. En particulier, il s'agit d'un outil utilisé pour évaluer l'impact du soutien du FEAMP sur les bénéficiaires, en apportant des éléments qui permettent d'améliorer l'efficacité, la pertinence et l'efficience des investissements publics. Il participe également à l'amélioration de la transparence, de l'apprentissage et de la responsabilité, jouant ainsi le rôle de source de données essentielle que la Commission prend en considération au moment d'évaluer la performance du FEAMP.

4.7. Le FEAMP apporte un soutien financier pour contribuer à la réalisation des objectifs de la PCP, mais il appuie également d'autres objectifs tout aussi importants. De plus, comme l'indique le point 4.6, les investissements ciblés qu'il soutient ne peuvent avoir qu'une incidence réduite sur les résultats visibles au niveau des objectifs de la PCP. Ces objectifs ne peuvent être atteints au moyen d'un seul instrument de soutien, mais sont le résultat de synergies entre les différents instruments et stratégies nationaux et de l'UE, ainsi que de contextes nationaux ou régionaux spécifiques.

La Commission souligne l'influence d'autres facteurs, dont beaucoup de nature extérieure, sur les objectifs de la PCP mentionnés au point 4.3.

4.8. La Commission note que ces objectifs spécifiques correspondent aux objectifs a) et b), selon l'article 5 du règlement FEAMP. L'article 6 du règlement FEAMP désigne comme objectifs spécifiques les éléments définis sous chaque priorité de l'Union.

4.10. La Commission considère que ce lien avec les TAC concerne la performance du PCP. Voir également la réponse de la Commission au point 4.6.

---

<sup>1</sup> Rapport de mise en œuvre 2020 du FEAMP ([https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/system/files/2021-09/emff-implementation-report-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/system/files/2021-09/emff-implementation-report-2020_en.pdf))

La Commission souligne que l'*objectif b*) de l'article 5 du règlement FEAMP est subdivisé dans la priorité 3 de l'Union et ses objectifs spécifiques (article 6 du règlement FEAMP). L'*objectif b*) et la priorité 3 correspondante de l'Union se concentrent uniquement sur deux objectifs spécifiques: la collecte et le contrôle de données.

L'*objectif b*) ne se concentre pas sur la gestion de la politique de conservation en matière de pêche pour atteindre des niveaux de pêche durables.

La détermination des TAC est une mesure de conservation en matière de pêche liée à la performance de la PCP.

#### ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU FEAMP

4.14. Les indicateurs de performance constituent un outil utile pour suivre la performance du programme. Ils peuvent, par exemple, fournir des indications précoces sur les problèmes de performance et/ou de mise en œuvre qui pourraient nécessiter une attention particulière. Toutefois, pour évaluer la performance des programmes, il faut souvent aller au-delà d'une analyse des indicateurs de performance pour englober d'autres informations quantitatives et qualitatives pertinentes. Aucun ensemble d'indicateurs de performance ne peut refléter tous les aspects pertinents de la performance des programmes. Le fait qu'un indicateur de performance est (ou n'est pas) «en voie» d'atteindre sa valeur cible ne signifie donc pas nécessairement que le programme lui-même est (ou n'est pas) «en voie» d'atteindre ses objectifs.

La Commission présente son évaluation de la progression des indicateurs à viser dans les fiches de programme. Dans certains cas, cette évaluation diffère de celle exposée par la Cour des comptes dans le rapport en question en raison de l'utilisation de méthodologies différentes.

4.15. La Commission estime que les informations sur la performance dont elle dispose fournissent une image complète et exacte. Comme le soulignent les points 4.1 et 4.6, la Commission note que le graphique 4.4 ne contient que des indicateurs présentés dans la fiche de programme.

Elle considère que l'analyse d'impact de 2011 sur la réforme de la PCP à laquelle se réfère la Cour au présent point va au-delà de la performance du FEAMP et que l'analyse est désormais obsolète.

4.16. La Commission estime qu'une analyse de la performance du FEAMP devrait porter sur les résultats obtenus au niveau des objectifs stratégiques et se fonder sur les résultats, les incidences et les contributions financières.

La Commission reconnaît que la fiche de programme et le rapport annuel sur la gestion et la performance se concentrent sur un certain nombre de bénéficiaires et d'opérations, et qu'ils n'apportent pas de logique d'intervention liant la contribution du FEAMP à la réalisation des objectifs stratégiques.

4.17. Comme l'indique la réponse de la Commission au point 4.6, l'incidence que le soutien du FEAMP pourrait avoir au niveau élevé des objectifs de la PCP doit être considérée comme minimale.

4.22. La Commission s'est efforcée d'améliorer la croissance dans ce secteur en adoptant les «Orientations stratégiques pour une aquaculture plus durable et compétitive dans l'Union européenne pour la période 2021-2030» [COM(2021)236 final], avec l'objectif de relever les défis auxquels le secteur est confronté et de faire progresser le développement durable de ce dernier.

4.25. La Commission fait observer que le FEAMP est l'instrument qui soutient la politique commune de la pêche (PCP) et la réalisation de tous ses objectifs, ce qui signifie qu'il contribue à la durabilité économique, sociale et environnementale de la pêche. Dans ce cadre, il soutient activement la biodiversité et l'environnement marin, ainsi que l'atténuation des dommages causés par le secteur de la pêche.

Même si la Commission peut rendre compte des dépenses du FEAMP en faveur des objectifs environnementaux, elle souligne que l'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que les indicateurs

environnementaux se modifient sur la seule base des investissements du FEAMP (pour mémoire, moins de 500 millions d'EUR par an liés aux objectifs de la PCP pour l'ensemble de l'UE).

Par exemple, le FEAMP peut soutenir des études et des analyses en faveur de sujets environnementaux clés tels que la mise en place d'un réseau de zones marines protégées (ZMP) ou la finalisation d'un «bon état écologique», mais l'ampleur des ZMP ou le degré d'avancement vers le bon état écologique dans les eaux de l'Union ne peuvent être déterminés uniquement par les investissements du FEAMP et dépendent d'un certain nombre d'autres facteurs externes et d'autres outils stratégiques aux niveaux national, de l'UE et mondial. Le cadre de suivi et d'évaluation du FEAMP peut indiquer avec précision le montant d'aide alloué aux sujets environnementaux et le nombre de projets soutenus.

4.27. La Commission souligne que ce point concerne des questions relevant de la PCP, dont la portée est plus vaste. Le FEAMP est l'un des nombreux outils contribuant à la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, par exemple en aidant les pêcheurs à acheter des engins de pêche plus sélectifs, en ajoutant de la valeur aux captures précédemment non désirées et en adaptant les ports, les halles de criée et les abris pour faciliter les débarquements. Un montant de 147 millions d'EUR<sup>2</sup> a été engagé concernant ces mesures pour la fin 2020 dans les 27 États membres de l'UE.

4.28. Même si le FEAMP contribue à la mise en œuvre de la PCP, de nombreux autres facteurs ont une incidence sur la mise en œuvre et la réalisation des objectifs de la PCP. Il n'est pas possible d'éliminer les rejets et d'obtenir le plein respect de l'obligation de débarquement uniquement par le soutien du FEAMP.

De plus, l'indicateur figurant dans la fiche fait référence au volume des rejets, tandis que celui figurant dans le rapport annuel sur la mise en œuvre du FEAMP fait référence à une modification des captures non désirées. Le volume des rejets fait référence à la situation des rejets dans l'ensemble du secteur. La réduction des captures non désirées concerne tous les types de captures qui ne sont pas souhaités pour de nombreuses raisons, par exemple pour des raisons économiques, et pas seulement pour l'élimination des rejets.

Les États membres sont en première ligne pour éliminer les rejets et faire respecter l'obligation de débarquement. À cette fin, il convient d'accorder une priorité élevée à l'amélioration des techniques de pêche sélective visant à éviter et à réduire, dans la mesure du possible, les captures non désirées.

Bien que cela dépasse le cadre du FEAMP, la Commission fait observer qu'elle a procédé à une série d'audits pour évaluer la mise en œuvre de l'obligation de débarquement, donnant lieu dans certains cas à l'ouverture de procédures d'infraction.

4.29. La Commission souligne que les questions examinées par la Cour des comptes sous ce point vont au-delà des résultats et réalisations directs du FEAMP.

4.31. La Commission souligne que la contribution du FEAMP à cet objectif clé de la PCP n'est qu'un soutien financier modeste et figure parmi de nombreux facteurs influençant cet objectif. L'objectif de conservation et la mise en œuvre d'une pêche avec un rendement maximal durable (RMD) vont au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP.

Il est très probable que l'objectif de conservation et la pêche au RMD à atteindre dans le cadre de la PCP seront davantage influencés par d'autres facteurs que le soutien du FEAMP, comme l'indique le point 4.6. Ces autres facteurs font qu'il est extrêmement difficile d'établir le lien entre ces aspects et la performance du FEAMP.

4.32. La Commission souligne que la contribution du FEAMP à cet objectif clé de la PCP n'est qu'un soutien financier modeste et figure parmi de nombreux facteurs influençant cet objectif. L'objectif de

---

<sup>2</sup> Rapport de mise en œuvre 2020 du FEAMP, septembre 2021 ([https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/document/download/68276db8-058c-4766-8368-34681e09993b\\_en](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/document/download/68276db8-058c-4766-8368-34681e09993b_en))

conservation et la mise en œuvre d'une pêche avec un rendement maximal durable (RMD) vont au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP et devraient plutôt être évalués au regard des objectifs de la PCP.

La Commission reconnaît qu'elle a commis une erreur en appliquant la valeur de référence de 59 % aux autres bassins maritimes, alors qu'elle ne devait s'appliquer qu'à l'Atlantique du Nord-Est.

4.33. La Commission considère que ce point va au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP.

En ce qui concerne la contribution du FEAMP à la réalisation des objectifs de conservation de la PCP, la Commission estime que le budget modeste du FEAMP ne saurait à lui seul avoir une incidence décisive sur la réalisation des objectifs ambitieux de durabilité de la PCP, qui sont soutenus par de nombreux autres outils stratégiques et influencés par de nombreux facteurs externes. Voir également la réponse de la Commission au point 4,6.

La Commission souligne qu'elle a utilisé le chiffre selon lequel 99 % du volume de poisson débarqué dans l'UE étaient durables lorsque ce poisson provenait de stocks évalués au RMD et de TAC gérés uniquement par l'UE. Ce chiffre a été systématiquement utilisé dans toutes les communications antérieures avec le grand public, les ONG et l'industrie, ainsi que dans la communication de l'année dernière sur les possibilités de pêche.

En ce qui concerne la réalisation des objectifs FRMD, il convient de souligner que les colégislateurs sont convenus de reporter l'objectif à 2025 au plus tard concernant le plan pluriannuel pour la Méditerranée occidentale.

4.34. La Commission considère que les thèmes commentés sous ce point vont au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP.

Les dernières informations disponibles indiquent que la mortalité par pêche globale a diminué et s'est stabilisée en deçà de 1,2, avoisinant 1 en 2019.

En ce qui concerne la mer Méditerranée et la mer Noire, le ratio indicateur de mortalité par pêche a chuté de 2,2 en 2020 à 2,1 en 2021. Bien que ce ratio soit encore plus de deux fois supérieur aux niveaux durables, une amélioration a été observée. Il est également important de rappeler que l'incidence des mesures de gestion prises en 2019 et 2020 apparaîtra dans les données de l'année prochaine, puisque les indicateurs de suivi couvrent la période allant jusqu'en 2018.

4.35. La Commission considère que les thèmes commentés sous ce point vont au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP.

En ce qui concerne la réalisation des objectifs de conservation, il convient de souligner que les colégislateurs sont convenus de reporter l'objectif à 2025 au plus tard concernant le plan pluriannuel pour la Méditerranée occidentale.

Comme l'indique le point 4.34, les données de surveillance sous-jacentes pour la mer Méditerranée et la mer Noire remontent à 2018. Il est important de rappeler que l'incidence des mesures de gestion prises en 2019 et 2020 apparaîtra dans les données de l'année prochaine.

4.36. La Commission considère que les thèmes commentés sous ce point vont au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP. En outre, après l'adoption récente de mesures de gestion au niveau de l'UE et au niveau international, la Commission est heureuse de signaler les premiers signes de progrès en mer Méditerranée avec une diminution de l'indicateur de mortalité par pêche en 2021.

4.40. La Commission note que la question des subventions néfastes dépasse la performance du FEAMP.

4.41. La Commission convient que la disponibilité d'avis scientifiques est cruciale.

Le FEAMP peut soutenir les activités de collecte de données, mais ce n'est pas le seul facteur permettant de garantir l'efficacité d'un système pour la collecte de données, les avis scientifiques et

les décisions relatives aux quotas. Le soutien du FEAMP ne suffit pas pour résoudre à lui seul les problèmes liés aux avis scientifiques.

4.42. La Commission considère que ce point va au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP.

4.43. La Commission convient que le succès de la PCP est étroitement lié à l'efficacité du système de contrôle de la pêche, mais considère que ce point va au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP.

Une révision du règlement relatif au contrôle de la pêche a été lancée après l'évaluation du système de contrôle par la Commission en 2015. Cette proposition législative fait actuellement l'objet de négociations entre le Parlement européen et le Conseil. Dans l'intervalle, la Commission a continué de veiller à la mise en œuvre complète des règles de contrôle en vigueur dans les États membres, en menant des études ciblées, des plans d'action, des enquêtes administratives, des projets pilotes et des procédures d'infractions de l'UE et en collaborant très étroitement avec l'Agence européenne de contrôle des pêches. Le FEAMP ne représente qu'une partie très limitée de l'exploitation continue du système de contrôle de la pêche de l'UE.

4.44. La Commission souligne que la mise en place d'indicateurs quantitatifs pour mesurer l'efficacité des systèmes de contrôle de la pêche des États membres est un exercice extrêmement complexe. L'objectif correspondant du FEAMP est de favoriser la mise en œuvre de la PCP en matière de collecte de données et de contrôle de la pêche, plutôt que de mettre en place un système de contrôle efficace grâce au seul soutien du FEAMP.

L'évaluation ex post du FEAMP examinera l'efficacité et les incidences du Fonds, notamment en matière de contrôle.

## CONCLUSIONS

4.45. La Commission souligne que la contribution financière limitée du FEAMP doit être replacée dans le contexte des autres outils stratégiques et des nombreux facteurs externes affectant la PCP, comme l'indique la réponse au point 4.6. Les réalisations de la PCP dépendent largement de ces autres outils et facteurs.

Il peut être démontré que le FEAMP soutient les objectifs de la PCP de manière ciblée et progressive. L'incidence seule du FEAMP ne suffit pas pour modifier objectivement les indicateurs de résultat au niveau de la PCP. La Commission a utilisé les informations dont elle dispose pour évaluer en quoi le FEAMP a contribué à la réalisation des objectifs de la PCP avec l'apport de données sur le nombre d'opérations et sur les dotations financières destinées à soutenir les mesures du FEAMP. Par une analyse effectuée dans les rapports annuels de mise en œuvre du FEAMP, la Commission évalue comment cet élément contribue à la réalisation des objectifs de la PCP.

La Commission suit les performances du FEAMP à un niveau nettement plus détaillé que l'incidence générale du Fonds sur les objectifs de la PCP. Elle suit en permanence les progrès accomplis pour garantir une bonne gestion financière et rencontre tous les ans chaque État membre lors d'une réunion d'examen spécifique, ce qui lui permet de mettre en évidence toute évolution non satisfaisante et de générer des mesures correctrices.

4.46. La Commission a utilisé les informations les plus récentes dont elle dispose pour évaluer en quoi le FEAMP contribue à la réalisation des objectifs de la PCP, notamment en reliant à ces objectifs le nombre annuel d'opérations et de dotations financières destinées à soutenir les mesures du FEAMP.

La Commission estime que les informations sur la performance devraient couvrir les réalisations, les résultats, les incidences et les contributions financières, afin de donner une vision complète et précise de la bonne gestion financière du FEAMP.

Il est cependant très difficile de lier la seule contribution du FEAMP à la réalisation des grands objectifs de la PCP.

4.47. La Commission considère que, pour fournir une vue d'ensemble et une évaluation significative de la performance du programme, il convient de compléter les fiches de programme et les rapports annuels sur la gestion et la performance avec des données issues du niveau opérationnel, propres au cadre de suivi et d'évaluation du FEAMP.

Toutefois, la Commission admet que la contribution du FEAMP à la réalisation des objectifs de la PCP pourrait être mieux documentée. Le manque de documentation a limité l'efficacité de l'audit de la performance du FEAMP, car les attentes quant à ce qui peut être réalisé avec l'appui du FEAMP au niveau de la PCP peuvent être considérablement surestimées si l'on ne peut apprécier l'ensemble des facteurs ayant une incidence sur la réalisation de ces objectifs. La Commission en a tenu compte pour tirer des enseignements concernant le Feampa.

Quant aux autres sources d'information, vous pouvez vous reporter à notre réponse au point 4.6.

4.48. La Commission estime que l'évaluation de la Cour des comptes va au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP et entre dans l'évaluation de la performance de la PCP proprement dite.

Même si les investissements du FEAMP contribuent à faire progresser la mise en place de l'état de conservation souhaité, ils ne peuvent à eux seuls atteindre cet état.

Le FEAMP n'est pas non plus le seul moteur permettant d'éliminer les effets néfastes des activités de pêche sur l'écosystème.

La Commission renvoie à ses réponses aux points 4.31 à 4.36.

4.50. La Commission souligne que la portée des conseils scientifiques va au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP. La disponibilité du soutien du FEAMP ne suffit pas en soi pour remédier aux limitations de données, qui ne sont pas seulement liées à une absence de données mais également à des modèles instables ou obsolètes du fait de situations très changeantes.

4.51. La Commission souligne que le FEAMP contribue à l'amélioration du système de contrôle de la pêche, mais que la performance de celui-ci va au-delà des résultats et des réalisations du FEAMP.

L'efficacité, les résultats et l'incidence du Fonds, notamment en matière de contrôle, seront évalués plus en détail dans le cadre de l'évaluation ex post du FEAMP (article 57 du règlement portant dispositions communes), sur la base des informations fournies par les États membres.

**RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT DE LA COUR DES  
COMPTES EUROPÉENNE SUR LA PERFORMANCE DU BUDGET DE L'UE –  
SITUATION À LA FIN DE 2020**

**«CHAPITRE 5 – SÉCURITÉ ET CITOYENNETÉ»**

INTRODUCTION

Le principal objectif du FSI-Frontières et visas est de contribuer à assurer un niveau élevé de sécurité dans l'Union, tout en préservant la libre circulation en son sein et en facilitant les déplacements légitimes. Il s'agit notamment de veiller à un traitement efficace des visas Schengen en soutenant une politique commune en matière de visas et en instaurant un niveau uniforme et élevé de contrôle des frontières extérieures.

La gestion des flux migratoires et des menaces pesant sur la sécurité représente un défi qui ne peut être résolu isolément par les États membres. En réalité, certains États membres supportent une lourde charge en raison de leur situation géographique particulière et de la longueur des frontières extérieures de l'Union qu'ils ont à gérer. La suppression des contrôles aux frontières intérieures rend encore plus nécessaire la protection effective des frontières extérieures. Cela nécessite des mesures communes pour un contrôle efficace des frontières extérieures de l'Union, y compris un soutien aux systèmes d'information concernés: SIS II (système d'information Schengen), VIS (système d'information sur les visas), Eurodac (identification des demandeurs) et Eurosur (système européen de surveillance des frontières). Les principes de solidarité et de partage équitable des responsabilités non seulement entre les États membres, mais aussi entre les États membres et l'UE, sont donc au cœur des politiques communes en matière d'asile, d'immigration et de gestion des frontières extérieures.

La gestion des frontières extérieures de l'UE et la sécurité de l'UE nécessitent des ressources et des capacités considérables de la part des États membres. L'amélioration de la coopération opérationnelle et la coordination impliquant la mise en commun de ressources dans des domaines tels que la formation et les équipements permettent de réaliser des économies d'échelle et de créer des synergies, ce qui garantit une utilisation plus efficace des deniers publics et renforce la solidarité, la confiance mutuelle et le partage des responsabilités liées aux politiques communes de l'UE entre les États membres.

Les rapports sur la performance du Fonds mis en œuvre sont établis à intervalles réguliers. La réglementation en vigueur impose aux États membres et à la Commission de procéder à des évaluations intermédiaires et à des évaluations ex post. Les données de suivi, que les États membres collectent et transmettent à la Commission dans leurs rapports annuels de mise en œuvre, donnent un aperçu des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Fonds, tandis que les évaluations permettent d'apprécier l'incidence de l'aide. L'évaluation intermédiaire du FSI-Frontières et visas a été finalisée en juin 2018. En raison de l'adoption tardive de la réglementation, qui a entraîné un démarrage tardif de la mise en œuvre du programme, l'évaluation intermédiaire n'a fourni qu'une toute première appréciation de la mise en œuvre préliminaire du FSI-Frontières et visas. L'évaluation ex post de la Commission, prévue pour fin juin 2024, fournira une évaluation beaucoup plus complète de la performance du FSI-Frontières et visas.

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU FSI-FRONTIÈRES ET VISAS

5.10. Les indicateurs de performance constituent un outil utile pour suivre la performance du programme. Ils peuvent, par exemple, fournir des indications précoces quant à la survenance de problèmes de performance et/ou de mise en œuvre, susceptibles de nécessiter une attention particulière. Toutefois, pour évaluer la performance des programmes, il faut souvent aller au-delà d'une analyse des indicateurs de performance afin de tenir compte également d'autres informations

quantitatives et qualitatives pertinentes. Aucun ensemble d'indicateurs de performance ne peut refléter tous les aspects pertinents de la performance des programmes. Le fait que, pour un indicateur de performance, la valeur cible est (ou n'est pas) «en voie» d'être atteinte ne signifie donc pas nécessairement que le programme lui-même est (ou n'est pas) «en voie» d'atteindre ses objectifs. La Commission présente son évaluation de la progression des indicateurs par rapport à la valeur cible dans les fiches de programme. Dans certains cas, cette évaluation diffère de celle exposée par la Cour des comptes dans le rapport en question en raison de l'utilisation de méthodologies différentes.

Étant donné que les États membres poursuivront la mise en œuvre du FSI-Frontières et visas jusqu'à la fin de 2022 et que la communication tardive des données sur la performance est une pratique courante, toute évaluation de la réussite à ce stade doit être indicative et la probabilité d'atteindre l'objectif doit être évaluée dans cette perspective de deux ans.

5.11. Le rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR) et la fiche de programme contiennent des données agrégées au niveau de l'UE. Pour évaluer les dotations des États membres, il est donc nécessaire de consulter les données fournies par ces derniers, que ce soit dans les comptes ou dans les rapports annuels de mise en œuvre.

5.13. Les informations sur l'économie et l'efficacité des programmes ne sont en général pas disponibles sur une base annuelle. Ces éléments dépendent en grande partie du cadre réglementaire et sont mesurés sur le long terme.

Le fait que de nombreux indicateurs se rapportent aux réalisations est prévu par la réglementation pertinente. La mise en œuvre du programme FSI-Frontières et visas se poursuivra jusqu'à la fin de 2022. Les États membres soumettront à la Commission une évaluation ex post au plus tard le 31 décembre 2023.

5.14. La Commission tient à souligner que ni le règlement (UE) n° 516/2014 ni son annexe IV définissant les indicateurs communs ne classent les indicateurs en tant qu'indicateurs de réalisation ou de résultat. Par conséquent, l'affirmation selon laquelle «Plus de la moitié (7 sur 12) des indicateurs du FSI-FEV [FSI-Frontières et visas] publiés dans ledit rapport et les fiches de programme sont des indicateurs de réalisation» est fondée sur la classification de la Cour des comptes européenne et non sur le règlement.

Le règlement relatif au FSI-Frontières et visas n'exige pas de rendre compte de la réalisation des objectifs opérationnels. Toutefois, les États membres soumettront à la Commission une évaluation ex post au plus tard le 31 décembre 2023. La Commission présentera au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions une évaluation ex post au plus tard le 30 juin 2024.

Conformément au cadre législatif, les États membres continuent à mettre en œuvre des fonds en 2021 et 2022. Les résultats liés à ces actions ne se concrétiseront naturellement qu'après 2020.

La Commission tient en outre à souligner que plusieurs États membres font rapport au sujet des indicateurs une fois les projets achevés. Cette situation pourrait donner l'impression fautive qu'aucun progrès n'a été accompli dans la réalisation des objectifs fixés, alors que les projets progressent sur le terrain, les rapports étant établis après leur achèvement.

5.15. La Commission considère que le rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR) donne une image équilibrée de l'évolution de la situation. Comme expliqué dans la note méthodologique, les indicateurs sont choisis sur la base de critères tels que la disponibilité des données et la pertinence. La progression par rapport à la valeur cible n'est pas un critère d'inclusion.

Plusieurs États membres font rapport au sujet des indicateurs une fois les projets achevés. Cette situation pourrait donner l'impression fautive qu'aucun progrès n'a été accompli dans la réalisation des

objectifs fixés, alors que les projets progressent sur le terrain, les rapports étant établis après leur achèvement.

5.16. Les États membres peuvent choisir eux-mêmes quand ils mettent en œuvre des projets dans le cadre de leurs programmes pluriannuels. Il en résulte des performances nécessairement différenciées entre les États membres.

En ce qui concerne les trois pays (France, Slovénie, Norvège) qui ont fait état d'un développement exceptionnel des activités de coopération consulaire, il convient de faire observer que la majorité des États membres et des pays associés à Schengen n'avaient pas fixé de valeur cible.

5.17. La Commission considère qu'en général, tous les indicateurs de performance inclus sont pertinents par rapport aux objectifs du programme. Le FSI est censé «contribuer» à la réalisation de cet objectif («contribuer à assurer un niveau de sécurité élevé dans l'Union»), et non l'atteindre par lui-même. Les indicateurs sont un outil d'évaluation de cette contribution de l'UE, mais ils ne suffisent pas à eux seuls pour effectuer l'évaluation. Comme l'a indiqué la Cour, les efforts déployés pour atteindre l'objectif peuvent être influencés par des facteurs externes, et ces facteurs ne peuvent être mesurés par l'indicateur qu'a posteriori (ex post) au moment de l'évaluation.

Les données relatives aux indicateurs devraient toujours être analysées en conjonction avec d'autres informations quantitatives et qualitatives afin d'évaluer la performance du programme.

À cet égard, compte tenu de la nature des objectifs du FSI, il est difficile d'établir des prévisions en raison de la forte volatilité des facteurs externes pertinents, y compris la situation politique dans les principaux pays tiers de transit et d'origine de la migration irrégulière, la crise migratoire due à la guerre en Syrie et l'évolution de la pandémie de COVID.

5.20. L'évaluation intermédiaire donne une appréciation positive de la performance du FSI-Frontières et visas: «Le Fonds a contribué de manière efficace à la mise en œuvre de la politique commune de visas de l'UE et a facilité les voyages effectués de façon légitime. Les activités d'échange d'informations et de formation ont contribué à l'application uniforme de l'acquis de l'Union en matière de politique des visas. Le Fonds a joué un rôle déterminant dans le développement de systèmes informatiques de l'UE aux fins de soutenir la politique commune des visas».

Voir aussi la réponse au point 5.15.

5.21. Voir la réponse au point 5.10.

Il convient en outre de noter que certains États membres n'ont pas encore communiqué le nombre de membres du personnel formés et d'heures de formation, car ils ne le feront qu'une fois que les projets seront terminés.

5.23. En ce qui concerne la formation des gardes-frontières, l'eu-LISA et le CEPOL, qui bénéficient d'un soutien de la Commission, ont déjà mis au point des cours de formation, des modules et des webinaires sur le SIS (aspects techniques, opérationnels et juridiques). Cette formation est désormais spécifiquement axée sur les préparatifs en vue de la mise en service du SIS amélioré au début de 2022. Du côté des États membres, tous ont élaboré des programmes nationaux pour préparer les utilisateurs à la mise en service du SIS amélioré.

5.24. Des mesures sont prises pour résoudre ce problème.

5.25. La Commission estime que la réalisation de l'objectif n'est pas nécessairement improbable.

5.27. Eurosur est un cadre pour l'échange d'informations et la coopération entre les États membres et Frontex afin d'améliorer la connaissance de la situation et d'accroître la capacité de réaction aux frontières extérieures.

5.30. La mise en place et la maintenance de systèmes d'information de l'UE ont nécessité des investissements importants tant de la part de l'UE que des États Schengen participants.

La Commission n'est pas juridiquement tenue de présenter un rapport complet sur les coûts globaux. Toutefois, les coûts liés au développement de la refonte du SIS, de l'EES et de l'ETIAS figurent dans les fiches financières législatives [COM(2016) 194 pour l'EES, COM(2016) 731 pour l'ETIAS et COM(2016) 881, 882, 883 pour la refonte du SIS].

## CONCLUSIONS

5.32. Les performances du FSI-Frontières et visas au niveau des différents États membres et dans leur totalité sont naturellement influencées par des facteurs externes, tels que l'évolution de la situation sur le plan politique.

La Commission considère que, d'une manière générale, tous les indicateurs de performance inclus sont pertinents par rapport aux objectifs du programme. Les données relatives aux indicateurs devraient toujours être analysées en conjonction avec d'autres informations quantitatives et qualitatives afin d'évaluer la performance du programme.

L'évaluation ex post déterminera dans quelle mesure le programme a atteint l'objectif général de contribution à un niveau élevé de sécurité dans l'UE.

5.33. La Commission relève que le pourcentage de 55 % des dotations des programmes nationaux ayant été versées se rapporte à la fin de 2020, soit deux ans avant la fin de la période de mise en œuvre. Par conséquent, de nombreux résultats devraient se matérialiser au cours des deux dernières années de la période de mise en œuvre.

5.34. La Commission considère que le rapport annuel sur la gestion et la performance (AMPR) propose une présentation équilibrée de l'évolution de la situation grâce à l'utilisation d'indicateurs pour lesquels il existe déjà un ensemble fiable de données (voir commentaires au point 5.15).

Conformément au cadre législatif, les États membres continuent à mettre en œuvre des fonds en 2021 et 2022. Les résultats liés à ces actions ne se concrétiseront naturellement qu'après 2020.

La Commission tient en outre à souligner que plusieurs États membres ne font pas rapport au sujet des indicateurs liés à des projets encore en cours. Ils devraient mettre à jour ces indicateurs une fois les projets achevés. Cette situation pourrait donner l'impression fautive qu'aucun progrès n'a été accompli dans la réalisation des objectifs fixés, alors que les projets progressent sur le terrain, les rapports étant établis après leur achèvement.

5.35. Les États membres doivent encore fournir des informations complètes sur le nombre respectif d'heures de formation, sachant qu'ils ne le feront qu'une fois que le ou les projets concernés auront pris fin; or, la période de mise en œuvre est toujours en cours.

Le nombre moyen d'heures de formation doit être examiné conjointement avec d'autres éléments pour parvenir à une conclusion. L'évaluation ex post portera sur la contribution réelle du Fonds à l'application cohérente de l'acquis.

5.36. Cette conclusion est liée aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans son rapport spécial n° 20/2019 de 2019, qui sont en cours de mise en œuvre.

La Commission a pris toutes les mesures nécessaires pour améliorer les outils de contrôle de la qualité des données.

La formation au niveau des États membres est dispensée au moyen de multiples actions au titre du FSI-Frontières et visas.

**RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT DE LA COUR DES  
COMPTES EUROPÉENNE SUR LA PERFORMANCE DU BUDGET DE L'UE –  
SITUATION À LA FIN DE 2020**

**CHAPITRE 6 – L'EUROPE DANS LE MONDE**

INTRODUCTION

6.1 L'instrument d'aide de préadhésion (IAP) est l'outil qui permet à l'UE d'appuyer les réformes menées dans la région concernée par l'élargissement en apportant une aide financière et technique depuis 2007. Les fonds de l'IAP renforcent les capacités des bénéficiaires tout au long du processus d'adhésion et permettent, de ce fait, d'opérer des changements progressifs et positifs dans la région.

La Commission a constamment amélioré sa méthode d'évaluation de la performance des instruments extérieurs, au niveau tant des programmes que des interventions, ainsi que ses rapports sur les progrès réalisés. La performance des instruments est mesurée au moyen de différents outils, notamment des indicateurs et une évaluation de la performance dans les fiches de programme jointes au projet de budget, un suivi orienté vers les résultats et les indicateurs inclus dans le rapport annuel sur la mise en œuvre des instruments de l'Union européenne pour le financement de l'action extérieure, ainsi que des évaluations au niveau des projets/programmes et au niveau stratégique. En ce qui concerne les fiches de programme jointes au projet de budget, l'IAP progresse vers la réalisation de ses objectifs. Ainsi, les valeurs intermédiaires de l'indicateur d'activité («Doing business») ont été atteintes et la performance est en bonne voie. Des progrès satisfaisants ont également été accomplis dans des domaines clés, notamment ceux liés au secteur agricole, où la progression du nombre d'entités économiques qui se mettent aux normes de l'UE est en bonne voie ou la valeur cible a déjà été atteinte. S'appuyant sur son expérience, la Commission a pris des mesures supplémentaires pour améliorer sa mesure de la performance dans tous les domaines de l'aide fournie au titre de l'IAP. En ce qui concerne l'IAP III, le programme qui succédera à l'IAP II, la Commission a proposé une nouvelle combinaison d'indicateurs d'impact et de réalisations/résultats afin de refléter plus précisément l'évaluation de la performance dans les principaux domaines d'intervention en vue d'atteindre ses objectifs. La Commission publie des informations détaillées sur la performance dans son rapport annuel sur la mise en œuvre des instruments de l'Union européenne pour le financement de l'action extérieure.

ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DE L'IAP II

6.11 Les indicateurs de performance sont un instrument utile pour suivre la performance du programme. Ils peuvent, par exemple, fournir des indications précoces sur les problèmes de performance/mise en œuvre qui pourraient nécessiter une attention particulière. Toutefois, pour évaluer la performance d'un programme, il faut souvent aller au-delà de l'analyse des indicateurs de performance afin de prendre en compte d'autres informations quantitatives et qualitatives pertinentes. Aucun ensemble d'indicateurs de performance ne peut refléter tous les aspects pertinents de la performance d'un programme. Par conséquent, le fait qu'un indicateur de performance soit (ou non) «en voie» d'atteindre sa valeur cible ne signifie pas nécessairement que le programme lui-même soit (ou non) «en voie» d'atteindre ses objectifs.

La Commission présente son évaluation de la progression des indicateurs dans les fiches de programme. Dans certains cas, cette évaluation diffère de celle de la Cour des comptes dans le présent rapport en raison de l'utilisation de méthodologies différentes.

6.12. La Commission rappelle la définition des indicateurs de réalisations/résultats donnée par le glossaire de l'aide publique au développement, qu'elle considère comme applicable en l'espèce: *«Ce que l'action doit accomplir ou a accompli à court ou à moyen terme, nécessitant généralement un effort collectif de la part des partenaires. Les réalisations représentent les changements des*

*conditions de développement survenus entre l'obtention des produits et la matérialisation de l'impact.»* La Commission n'exerce pas un contrôle exclusif des progrès et ne considère donc pas la majorité des indicateurs comme des indicateurs de produit mais plutôt comme des indicateurs de réalisation.

6.13 Pour chaque indicateur, les progrès sont indiqués dans la fiche de programme IAP II, accessible au public. La Commission a également partagé son évaluation des progrès réalisés pour chaque indicateur figurant dans les fiches de programme. Cette évaluation montre si un indicateur est ou non en voie d'atteindre la valeur cible et précise si des progrès ont été accomplis par rapport à la situation de départ.

La Commission ne maîtrise pas totalement la réalisation d'objectifs ambitieux. Un objectif fixé il y a sept ans peut ne pas être pleinement atteint à cause de nombreux facteurs externes.

6.14 Pour l'indicateur relatif à la valeur moyenne des exportations/importations, le calcul a été fourni directement par Eurostat sur demande pour cet exercice spécifique. Les données utilisées sont accessibles au public sur le site web d'Eurostat.

6.20 L'évaluation à mi-parcours a été réalisée au début de la période de mise en œuvre et il ne s'est pas écoulé suffisamment de temps pour que l'approche sectorielle, qui constituait une innovation dans le cadre de l'IAP II, démontre tout son potentiel.

6.22 La gestion indirecte avec les pays bénéficiaires encourage les bénéficiaires de l'IAP II à s'approprier la mise en œuvre du soutien financier de l'UE et à en assumer la responsabilité tout en renforçant les capacités des administrations locales à gérer les fonds de l'UE. La mise en œuvre des programmes en gestion indirecte avec les pays bénéficiaires nécessite des préparatifs plus longs, notamment en raison des contrôles de qualité effectués par les délégations de l'UE au cours des procédures de passation de marchés. Dans le cadre de l'IAP II et également sur la base des résultats de l'évaluation à mi-parcours de l'IAP II (réalisée au début de la période de programmation), la gestion indirecte avec les pays bénéficiaires a été appliquée de manière plus sélective, l'objectif étant d'établir un meilleur équilibre entre l'obligation d'utiliser ce mode de mise en œuvre en tant qu'instrument de renforcement des capacités, d'une part, et la nécessité d'apporter l'aide financière plus rapidement, d'autre part.

En Turquie, les mesures prises par la Commission et le pays ont permis de réduire progressivement l'arriéré depuis 2018. L'Albanie a suspendu brièvement (moins de deux mois) les procédures de passation de marchés.

6.27 La Commission reconnaît les faiblesses constatées en matière de suivi dans quatre évaluations sur onze. Dans le cadre de l'IAP II, des efforts considérables ont été déployés pour définir des indicateurs mesurables pertinents.

La méthode de suivi orienté vers les résultats évalue les résultats obtenus (à partir des produits).

Enfin, la DG NEAR renforce le suivi assuré par les partenaires chargés de la mise en œuvre et les gestionnaires opérationnels.

Outre le suivi orienté vers les résultats et les évaluations, les délégations suivent l'avancement de la mise en œuvre des projets en effectuant des visites sur place; les progrès sont mesurés au moyen d'indicateurs faisant partie des indicateurs clés de performance.

6.28 La Commission évalue soigneusement les conclusions de toutes les évaluations externes. Le cadre établi pour l'amélioration de la réglementation requiert des documents de travail des services de la Commission qui formalisent, dans un document indépendant, le point de vue de la Commission concernant les constatations et les conclusions des évaluations externes. Toutes les évaluations externes ne donnent pas cependant pas lieu à l'élaboration de documents de travail des services de la

Commission, mais cela ne signifie pas pour autant que les conclusions des évaluations externes ne sont pas évaluées.

Un plan d'action de suivi est notamment élaboré après la publication de chaque évaluation externe, lequel prévoit l'acceptation ou le rejet, par les services, des recommandations découlant de l'évaluation. Pour la DG NEAR, les enseignements tirés de la fonction d'évaluation reposent essentiellement sur les nombreuses évaluations opérationnelles et stratégiques, qui sont réalisées et publiées, même si elles ne débouchent pas toutes sur la publication d'un document de travail officiel des services de la Commission.

La Commission avait connaissance de certaines faiblesses dans l'évaluation de la gouvernance économique et de la compétitivité des PME et a apprécié la mesure dans laquelle les conclusions de l'évaluation ont été affectées par les faiblesses du processus d'évaluation. Malgré les faiblesses reconnues, les conclusions de l'évaluation externe ont été jugées valables.

6.29 Voir la réponse au point 6.12.

6.34 La pandémie de COVID-19 a également eu des conséquences sur le processus de réforme politique.

6.36 L'indicateur a été abandonné au bout d'un an car il n'était pas mesurable dans le contexte de l'IAP du fait de sa formulation («Pourcentage des processus d'élaboration des politiques et de réforme liés à l'adhésion dans lesquels la société civile est effectivement consultée»). Toutefois, la Commission consulte régulièrement les organisations de la société civile dans le cadre du processus d'élargissement et encourage leur participation aux processus d'élaboration des politiques.

6.39 La volonté politique est une condition préalable indispensable pour toute réforme juridique et constitutionnelle. La Commission coopère avec les Balkans occidentaux aux niveaux politique et technique et dialogue avec les autorités compétentes à cet effet. Elle fournit également une assistance technique pour soutenir l'élaboration des réformes.

6.41 La Commission estime que quatre de ces indicateurs sont en bonne voie d'atteindre la valeur cible fixée pour 2023; pour les sept indicateurs restants, des progrès modérés ont été accomplis, comme indiqué dans la fiche de programme de l'IAP II<sup>[1]</sup>.

Il n'y a pas d'obligation d'inclure un indicateur pour chaque aspect dans le cadre d'un objectif donné. La Commission s'est plutôt efforcée de limiter le nombre d'indicateurs, conformément à ses orientations internes.

6.43 À ce jour, la Turquie a atteint un de ses objectifs et, étant donné que l'IPARD II est mis en œuvre selon la règle n+3, la Commission estime que la plupart des objectifs seront probablement atteints d'ici la fin de 2023.

6.46 L'expérience récente montre que le rythme des réformes et de l'alignement sur l'acquis dépend de nombreux facteurs et que les régressions enregistrées certaines années ne constituent pas un indicateur fiable des progrès qui seront réalisés ou non ultérieurement.

Le nombre de chapitres en phase initiale est plus élevé pour la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo que pour les autres pays étant donné que leurs ASA sont entrés en vigueur plus récemment (en 2015 et 2016).

---

(Note de bas de page de la Commission concernant le point 6.41)

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/programme\\_statement\\_-\\_ipa.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/programme_statement_-_ipa.pdf)

Dans le cadre de l'IAP III, l'indicateur composite relatif à l'alignement sur l'acquis de l'Union comportera une valeur de référence, une valeur cible et des valeurs intermédiaires clairement définies.

6.48 La valeur de départ pour évaluer les progrès accomplis est fixée à zéro au début de la période de programmation et la valeur cible est fixée pour 2023. La Commission estime que la valeur cible sera probablement atteinte dans le délai imparti.

### CONCLUSIONS

6.52 La réaction de l'IAP aux crises imprévues, par exemple la réponse financière apportée à la récente crise de la COVID-19, s'inscrit dans le cadre d'une gestion directe ou indirecte avec des organisations internationales.

En comparaison avec la gestion directe, la gestion indirecte avec les pays partenaires poursuit un objectif supplémentaire, à savoir préparer les pays à une future adhésion à l'UE. C'est pourquoi la Commission estime qu'une évaluation de la performance de la gestion indirecte avec les pays partenaires devrait tenir dûment compte de l'apprentissage par la pratique et des autres avantages retirés par les bénéficiaires dans la gestion des fonds IAP.

6.53 L'aide de l'UE contribue au processus de réforme, aux mains des autorités. La mise en œuvre des réformes incombe aux autorités nationales et ne peut être garantie uniquement par l'IAP car elle dépend de multiples facteurs (par exemple, la volonté politique, les capacités nationales, etc.). Par ailleurs, la mise en œuvre des réformes est un processus de longue haleine, qui a été également ralenti par la pandémie de COVID-19.

6.54. La Commission estime que les valeurs cibles des indicateurs fixées pour 2023 seront probablement atteintes.

6.55 Dans le cadre de l'IAP III, l'indicateur composite relatif à l'alignement sur l'acquis comportera une valeur de référence, une valeur cible et des valeurs intermédiaires clairement définies.

**RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT DE LA COUR DES  
COMPTES EUROPÉENNE SUR LA PERFORMANCE DU BUDGET DE L'UE –  
SITUATION À LA FIN DE 2020**

**CHAPITRE 7 – SUIVI DES RECOMMANDATIONS**

OBSERVATIONS

7.11 Réponse de la Commission commune aux points 7.11 à 7.13.

La Commission accorde la plus haute importance au suivi et à la mise en œuvre de toutes les recommandations acceptées. Elle rend compte de la mise en œuvre des actions qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre et qui relèvent de son mandat. Il ne peut cependant être exclu que la Cour estime que des recommandations ont été partiellement mises en œuvre, alors que la Commission les considère comme intégralement mises en œuvre. La Commission note en outre que, dans certains cas, la mise en œuvre intégrale des recommandations peut aussi dépendre d'actions ou de mesures relevant de la compétence d'autres entités.

7.18 Réponse de la Commission commune aux points 7.18 à 7.20.

Le respect des délais fixés pour la mise en œuvre des actions de suivi doit être examiné en liaison avec l'acceptation des recommandations de la Cour des comptes. La Commission est fermement résolue à mettre en œuvre toutes les recommandations acceptées dans les délais fixés dans les rapports spéciaux de la Cour des comptes. Cela n'est toutefois pas applicable aux recommandations que la Commission n'a pas acceptées pour les raisons exposées dans les réponses publiées au rapport spécial en question.

En outre, dans certains cas, les actions de suivi peuvent nécessiter plus de temps que prévu initialement en raison de la complexité des mesures, de l'évolution de la législation ou des politiques, des contraintes en matière de ressources, de facteurs externes ou de la nécessité d'associer d'autres institutions ou entités. Le fait qu'une recommandation n'est pas pleinement mise en œuvre à la date initialement prévue ne signifie pas que cette recommandation ne sera pas mise en œuvre par la suite.

7.21 Dans ses réponses officielles publiées en même temps que les rapports correspondants de la Cour des comptes, la Commission a fourni des justifications chaque fois qu'elle estimait ne pas pouvoir s'engager à mettre en œuvre des recommandations particulières. Il est donc compréhensible que la grande majorité des recommandations que la Commission n'a pas pu accepter initialement n'ont finalement pas été mises en œuvre (10 sur 11).

**RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE À L'ANNEXE 7.1 «DEGRÉ DE MISE  
EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES EN 2017, POUR CHAQUE  
RAPPORT – COMMISSION EUROPÉENNE»**

**Rapport spécial n° 1/2017: Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour exploiter pleinement le potentiel du réseau Natura 2000**

*Réponse à la recommandation n° 3, lettre b), point 84:* Il convient de rappeler qu'il existe un indicateur Natura 2000 transversal lié à la surface des sites Natura 2000 couverts par les interventions

cofinancées par l'UE. La Commission évaluera les indicateurs pour la période de programmation 2021-2027, dès lors que la mise en œuvre des fonds concernés sera suffisante. Le cas échéant, la Commission prendra les mesures appropriées pour la période de programmation postérieure à 2027, ce qui pourrait, par exemple, être fait dans le cadre de l'analyse d'impact pour la prochaine génération d'instruments réglementaires.

**Rapport spécial n° 2/2017: 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**

*Réponse à la recommandation n° 6 (1<sup>er</sup> tiret), point 154:* La Commission considère que les données collectées ont été utilisées pour évaluer la performance, conformément aux dispositions légales et dans les limites de celles-ci, et conformément à l'article 21 du règlement portant dispositions communes.

L'analyse comparative de la performance et l'établissement de modèles de référence que mentionne la Cour des comptes ne sont pas prévus par la base juridique que la Commission respecte.

Tirer des enseignements des politiques se fait généralement au moyen d'évaluations d'impact, comme la prochaine évaluation ex post de la politique de cohésion 2014-2020. De plus, tirer ces enseignements est aussi facilité par la mise à disposition, sur le portail des données ouvertes des Fonds ESI, des données relatives aux indicateurs, aux valeurs cibles et à leur réalisation.

**Rapport spécial n° 3/2017: L'aide de l'UE en faveur de la Tunisie**

*Réponse à la recommandation n° 3, point 71:* Bien que les procédures d'approbation de l'assistance macrofinancière (AMF) n'aient pas évolué et qu'aucune proposition n'ait été faite pour les modifier comme cela avait été recommandé, la Commission souligne que les règlements intérieurs du Conseil et du Parlement européen prévoient déjà une procédure accélérée pour une adoption rapide, qui a par exemple été utilisée en 2020 pour les opérations d'AMF liées à la COVID-19. La Commission indique aussi que les procédures d'approbation de l'AMF font actuellement l'objet d'une évaluation détaillée, dans le cadre d'une méta-évaluation en cours sur l'AMF, qui devrait être achevée d'ici la fin de 2021.

**Rapport spécial n° 4/2017: 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**

*Réponse à la recommandation n° 3, point 148:* Les corrections financières au titre de l'article 145 du règlement portant dispositions communes et les interruptions/suspensions sont des procédures tout à fait indépendantes et différentes les unes des autres. Leur fusion en un seul outil créerait une situation administrative inutilement complexe, qui n'apporterait pas de valeur ajoutée au suivi de la Commission.

La Commission rappelle que le système de suivi actuel est conforme aux exigences réglementaires et fournit une vue d'ensemble de chaque procédure au niveau des dossiers.

**Rapport spécial n° 11/2017: Le fonds fiduciaire Bêkou de l'Union européenne pour la République centrafricaine: un début chargé d'espoir malgré quelques insuffisances**

*Réponse à la recommandation n° 1 (2<sup>e</sup> tiret), point 72:* La Commission a réexaminé les orientations afin d'y inclure une description plus détaillée des critères établis dans le règlement financier pour l'évaluation des conditions à remplir pour créer un fonds fiduciaire de l'UE. La Commission reconnaît qu'une méthodologie prescriptive pour la réalisation de l'analyse des besoins n'a pas été mise au point.

La création d'un fonds fiduciaire d'urgence découle d'une situation de crise propre à chaque pays. Cela doit être pris en compte lors de l'évaluation des besoins. Il serait difficile de mettre en œuvre une approche unique reposant sur une méthodologie prédéfinie. Les crises nécessitent une réponse internationale et coordonnée. Il est donc important que l'évaluation des besoins effectuée par l'UE tienne compte de la présence d'autres donateurs et de leur réponse, afin de déterminer avec précision la valeur ajoutée de l'UE. Cela dépend aussi de la situation sur le terrain, qui est spécifique à chaque pays et à chaque situation de crise.

De plus, étant donné qu'il n'est actuellement pas envisagé de mettre en place de nouveaux fonds fiduciaires, la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire, à ce stade, d'élaborer une méthodologie pour procéder à une telle analyse des besoins.

À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que la recommandation a été mise en œuvre à pratiquement tous les égards.

**Rapport spécial n° 13/2017: Un système européen de gestion du trafic ferroviaire unique: ce choix politique se concrétisera-t-il un jour?**

*Réponse à la recommandation n° 6, lettre b), point ii), point 91:* La mise en œuvre de cette recommandation a été demandée pour la fin de l'année 2023. Des progrès satisfaisants ont déjà été accomplis en vue de sa mise en œuvre.

**Rapport spécial n° 15/2017: Les conditions ex ante et la réserve de performance dans le domaine de la cohésion: des instruments innovants mais pas encore efficaces**

*Réponse à la recommandation n° 1, lettre b), point III:* La Commission a partiellement accepté cette recommandation et considère que la partie acceptée a été mise en œuvre.

Les conditions favorisantes exposées dans la législation relative à la politique de cohésion pour la période 2021-2027 continueront de servir d'instrument pour évaluer l'état de préparation des États membres à mettre en œuvre les fonds de l'UE. Ces conditions ont été rationalisées, simplifiées et renforcées, notamment en imposant qu'elles continuent d'être remplies tout au long de la période de programmation. Les recommandations par pays liées à l'investissement fourniront des liens appropriés avec les conditions favorisantes et contribueront à assurer la cohérence nécessaire.

*Réponse à la recommandation n° 2, lettre a), point III:* Conformément à l'article 18 du nouveau règlement portant dispositions communes, tel qu'il a été adopté, les éléments suivants sont pris en compte lors de l'examen à mi-parcours:

- a) les nouveaux défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes adoptées en 2024;
- b) les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan national intégré en matière d'énergie et de climat, le cas échéant;
- c) les progrès accomplis dans la mise en œuvre des principes du socle européen des droits sociaux;

d) la situation socioéconomique de l'État membre ou de la région concernés, une attention particulière étant accordée aux besoins territoriaux, compte tenu de toute évolution financière, économique ou sociale négative majeure;

e) les principaux résultats des évaluations pertinentes;

f) les progrès accomplis dans l'obtention des valeurs intermédiaires, compte tenu des éventuelles difficultés majeures rencontrées dans la mise en œuvre du programme;

g) pour les programmes soutenus par le FTJ, l'évaluation effectuée par la Commission, conformément à l'article 29, paragraphe 1, point b), du règlement (UE) 2018/1999.

Le même article définit les étapes de l'examen à mi-parcours ainsi que les suites à lui donner.

*Réponse à la recommandation n° 2, lettre b), point III:* Le concept d'indicateurs de résultat a évolué: au cours de la période de programmation 2021-2027, ils cerneront les résultats directs au niveau des bénéficiaires, plutôt que les résultats plus larges au niveau de la région ou du pays, comme c'était le cas au cours de la période de programmation précédente.

Les indicateurs de résultat feront partie du cadre de performance qui, conformément au règlement (UE) 2021/1060, comprendra tous les indicateurs de réalisation et de résultat du programme. Cependant, étant donné que l'examen à mi-parcours aura lieu au début de l'année 2025, ce qui est trop tôt pour que la plupart des résultats se concrétisent, les indicateurs de résultat ne comporteront pas de valeurs intermédiaires et ne seront pas intégrés à l'examen à mi-parcours.

Le règlement (UE) 2021/1060 prévoit que des valeurs intermédiaires ne seront fixées que pour les indicateurs de réalisation (article 16, paragraphe 1). Cette approche a été retenue parce qu'il faut généralement plus de temps pour que les résultats cernés par les indicateurs de résultat se concrétisent et qu'aucun résultat de ce type ne peut être attendu au moment de l'examen (les valeurs intermédiaires des indicateurs de résultat devraient être fixées à zéro pour la majorité d'entre eux).

Il s'agit de la seule approche réalisable parce que, comme expliqué plus haut, il faut beaucoup plus de temps pour que les résultats se concrétisent. L'expérience montre toutefois que les résultats des opérations cofinancées soutenues par la politique de cohésion suivent la progression de la mise en œuvre financière et des réalisations des programmes.

*Réponse à la recommandation n° 2, lettre c), point III:* La Commission est disposée à appliquer strictement les règles relatives aux suspensions et aux corrections.

Il convient de noter que le recours aux suspensions de paiement et aux corrections financières est clairement régi par le règlement (UE) 2021/1060 dans son article 97, paragraphe 1, et dans son article 104, ces dispositions n'incluant pas le non-respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles. Il convient de recourir aux suspensions et aux corrections en cas d'insuffisances graves, tandis que le non-respect des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles résulte de difficultés dans la mise en œuvre des programmes et ne devrait pas déclencher l'application de telles mesures.

Dans ce second cas de figure, le règlement (UE) 2021/1060 prévoit la possibilité de réaffecter les montants de la flexibilité (50 % des engagements correspondant aux années 2026 et 2027), conformément à l'article 18 (révision à mi-parcours).

Dans le même temps, 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.

**Rapport spécial n° 16/2017: La programmation du développement rural doit être moins complexe et davantage axée sur les résultats**

*Réponse à la recommandation n° 1, lettre a), point 100:* La Commission a partiellement accepté cette recommandation.

**Rapport spécial n° 19/2017: Procédures d'importation: les intérêts financiers de l'UE pâtissent d'insuffisances au niveau du cadre juridique et d'une mise en œuvre inefficace**

*Réponse à la recommandation n° 1, point 143:* La Commission n'a pas accepté cette recommandation.

Comme indiqué dans ses observations précédentes, la Commission considère que la constatation et la perception de droits additionnels auprès des États membres sur la base de ses activités de contrôle des RPT et des enquêtes de l'OLAF constituent la méthode la plus fiable pour quantifier le manque à gagner sur les droits de douane. Cette approche couvre des cas spécifiques de classement erroné et de désignation erronée dans la mesure déterminée jusqu'à présent (par exemple, quantification des pertes établies pour l'expédition indirecte de panneaux solaires en 2020, y compris les mesures de recouvrement qui ont été prises).

En outre, à la suite de contrôles et d'enquêtes ciblés ainsi que d'une analyse détaillée des textiles et chaussures potentiellement sous-évalués en provenance de Chine, la Commission a mis au point une méthode statistique pour estimer les pertes de RPT liées à ce phénomène particulier de sous-évaluation, qui complète son estimation du manque à gagner en matière douanière.

La Commission quantifie donc déjà les pertes potentielles de RPT et veille à ce que les intérêts financiers de l'UE soient dûment protégés dans ces situations.

Au-delà de ces efforts de quantification et de recouvrement des RPT potentiellement non acquittées, la Commission élabore actuellement une description détaillée des tâches, du rôle, du modèle opérationnel et du positionnement des capacités d'analyse conjointes de l'UE afin de renforcer encore l'efficacité de la stratégie de gestion des risques et des contrôles douaniers et de leur conférer une valeur ajoutée. Des actions proactives telles que le suivi des flux commerciaux et de la performance douanière ainsi que l'évaluation des risques axée sur les RPT, appuyée par des contrôles ciblés effectués auprès des États membres concernés, contribueront à mieux déterminer l'étendue du manque à gagner sur les droits de douane et à réduire celui-ci.

*Réponse à la recommandation n° 6, lettre a), point 147:* Dans le cadre de ses contrôles des ressources propres traditionnelles, la Commission a vérifié la stratégie de contrôle des renseignements tarifaires contraignants (RTC) appliquée dans cinq États membres. La Commission n'a pas décelé de lacunes majeures. De plus, en raison de la pandémie de COVID-19, la Commission a dû reporter les visites de soutien en matière de RTC prévues pour 2020, mais elle est en train de les reprogrammer.

*Réponse à la recommandation n° 6, lettre b), point 147:* La Commission n'a pas accepté la recommandation et a indiqué dans sa réponse publiée avec le rapport spécial qu'elle menait une étude faisant intervenir des experts des États membres et des représentants des entreprises, notamment dans le cadre d'une consultation publique, afin d'évaluer l'intérêt et la faisabilité au sein de l'Union d'un système de décisions relatives aux renseignements contraignants sur la valeur en douane (RCV).

L'étude de faisabilité, ainsi que les réactions des parties prenantes publiques et privées, sont positives en ce qui concerne de telles décisions.

Avant de prendre une décision finale sur l'engagement d'un processus d'élaboration de dispositions juridiques et la mise au point de systèmes informatiques destinés à soutenir l'introduction dans la législation douanière de l'Union de décisions portant sur ce type de renseignements contraignants, la Commission vérifiera si et de quelle manière cette introduction peut être conciliée avec ses priorités politiques et elle examinera quels coûts cela entraînerait.

*Réponse à la recommandation n° 8, lettre a), point 149:* Les critères de risque financier s'appliquent à toutes les déclarations, qu'elles soient normales ou simplifiées. Dans le cadre de la mise en œuvre de la décision relative aux critères de risque financier, un nouveau chapitre des orientations a été approuvé par les États membres le 19 mai 2021. Ce nouveau chapitre fournit des orientations sur la manière d'appliquer les critères de risque financier aux procédures simplifiées et sur la manière d'utiliser le nouvel article 234, paragraphe 3, du règlement d'exécution relatif au code des douanes de l'Union, qui permet aux autorités douanières d'exiger que les marchandises soient présentées aux douanes dans des circonstances particulières afin de couvrir les nouveaux risques financiers importants détectés.

**Rapport spécial n° 20/2017: Instruments de garantie de prêts financés par l'Union européenne: des résultats positifs, mais un ciblage des bénéficiaires et une coordination avec les dispositifs nationaux à améliorer**

*Réponse à la recommandation n° 1, lettre b), point 109:* La Commission déploie déjà des efforts raisonnables pour obtenir des informations sur les coûts de gestion, sur la base d'informations légalement disponibles, et elle entend intensifier ses efforts à cet égard. Il peut cependant se révéler difficile d'obtenir ces données des systèmes nationaux et il peut arriver que les données obtenues ne soient pas directement comparables et pertinentes. De plus, outre l'élément des coûts, le niveau approprié des commissions sera déterminé en tenant compte de l'élément incitatif de la rémunération requis en vertu du règlement financier.

La Commission s'efforce de rassembler les données disponibles – même si elles sont imparfaites et difficiles à comparer – afin d'obtenir un ordre de grandeur quant au niveau approprié des commissions. La Commission a notamment utilisé une étude sur les commissions de marché des institutions de garantie, ainsi que sur les commissions facturées par le FEI pour les produits de (contre-)garantie dans le cadre du Fonds de garantie paneuropéen.

La date prévue pour cette action reste décembre 2021.

*Réponse à la recommandation n° 2, lettre b), point 112:* Réponse de la Commission commune à la recommandation n° 2, lettre b), et à la recommandation n° 3, lettres a) et b).

La Commission a partiellement accepté la recommandation n° 2, lettre b), et la recommandation n° 3, lettre b). En ce qui concerne le produit de garantie du volet «PME» d'InvestEU que doit mettre en œuvre le FEI – produit qui peut être considéré comme prenant la suite de l'instrument financier du volet «Garantie pour les PME» d'InnovFin –, la Commission négocie actuellement avec le FEI la mise en œuvre de critères d'éligibilité supplémentaires en matière d'innovation, qui ciblent les bénéficiaires finaux qui investissent dans des domaines où il existe un risque de défaillance technologique, industrielle ou d'entreprise et cela principalement dans des actifs incorporels (y compris la propriété intellectuelle), en particulier lorsque les politiques internes de l'intermédiaire financier n'attribuent pas de valeur de garantie à ces actifs.

**Rapport spécial n° 21/2017: Le verdissement: complexité accrue du régime d'aide au revenu et encore aucun bénéfice pour l'environnement**

*Réponse à la recommandation n° 1, lettre a), point 83: Réponse de la Commission commune à la recommandation n° 1, lettre a), et à la recommandation n° 2, lettre a), 2<sup>e</sup> tiret.*

La Commission a accepté la recommandation sur le fond et l'a considérée comme pleinement mise en œuvre au moyen de ses propositions législatives relatives à la politique agricole commune (PAC) pour la période 2021-2027. Les propositions législatives relatives à la PAC décrivent la participation active de la Commission à l'évaluation des plans stratégiques des États membres, qui vise à garantir leur efficacité. En raison des négociations en cours entre le Parlement européen et le Conseil de l'UE, la date de début provisoire de la réforme proposée de la PAC a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

## DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2021.

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

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

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Point 4.32 (à droite): © Getty Images / Monty Rakusen.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

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

### Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

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

La Cour des comptes européenne a évalué les résultats produits par les programmes de dépenses de l'UE financés sur le budget de celle-ci, en se fondant sur des informations en matière de performance fournies par la Commission ou provenant d'autres sources, y compris les travaux d'audit et d'analyse effectués récemment par la Cour elle-même. Elle a également examiné si et comment la Commission et les colégislateurs avaient utilisé les enseignements tirés des cadres financiers pluriannuels (CFP) précédents (par exemple des évaluations, des analyses d'impact et des audits) pour améliorer la conception et la performance des programmes de dépenses pour la période 2021-2027.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne