

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

«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»

SYNTHÈSE

Réponse commune de la Commission aux points I à V:

Au cours des différentes périodes, la politique de cohésion s'est de plus en plus imposée comme l'une des caractéristiques distinctes de la politique de cohésion. L'accent sur la performance sera intégralement maintenu au cours de la période de programmation 2021-2027 par l'intermédiaire de différentes composantes de la politique. Des «conditions favorisantes», le nouveau «cadre de performance» avec l'examen à mi-parcours et les modèles de financement fondé sur la performance devraient continuer de contribuer au maintien de la position de la politique de cohésion en tant qu'une des politiques de l'UE les plus avancées en matière d'orientation sur la performance. Dans sa proposition de nouveau règlement portant dispositions communes (RPDC) de la période 2021-2027, la Commission s'est appuyée sur l'expérience positive concernant les instruments de performance précédents, tout en introduisant les adaptations nécessaires.

VI. En ce qui concerne plus particulièrement les conditions ex ante, la Commission souligne que leur objectif essentiel était de veiller à ce que l'environnement stratégique, juridique et administratif entourant les investissements prévus financés par l'UE soit propice, favorisant ainsi l'efficacité et l'efficacité.

VII. La performance au cours de la période 2014-2020 ne dépend pas seulement de la mise en œuvre effective des projets, mais aussi des réalisations qui favorisent l'obtention de résultats concrets. Les résultats, tels qu'ils sont illustrés par les indicateurs de résultat définis par le RPDC, prennent plus de temps à se concrétiser et n'ont donc pas été inclus dans le cadre de performance, et n'auraient pas pu faire partie de l'examen de la performance. En outre, les réalisations, telles qu'illustrées par les indicateurs de réalisation et les étapes clés de mise en œuvre, constituent un bon moyen de savoir si un investissement est en voie d'atteindre ses objectifs et de produire les résultats escomptés.

D'après l'expérience acquise, l'examen à mi-parcours des programmes de la période 2021-2027 sera, de fait, radicalement 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 et visera à obtenir des résultats. Les dispositions du RPDC de la période 2021-2027 fournissent une indication détaillée de tous les éléments que les États membres devront prendre en considération lors de l'examen à mi-parcours (article 18 du RPDC).

VIII. Le «financement non lié aux coûts» a été introduit tardivement au cours de la période de programmation 2014-2020 et les États membres l'ont donc adopté de manière limitée au cours de cette période. La Commission estime qu'il existe de fortes complémentarités entre les instruments de la politique de cohésion et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) qui fait partie du soutien financier de l'instrument NextGenerationEU mis en place pour se remettre des effets de la pandémie et relancer l'économie de l'UE.

IX. La Commission est d'avis que le cadre de performance 2014-2020 pour la politique de cohésion, l'un des systèmes de dépenses budgétaires de l'UE axés sur la performance les plus avancés, a introduit un véritable changement en ce qui concerne la culture de la performance pour la mise en

œuvre de la politique de cohésion. Elle estime également que l'inclusion de l'examen de la performance ainsi que les conditions ex ante et les nouveaux modèles de financement non lié aux coûts, notamment les OCS, ont contribué à une nouvelle approche de la mise en œuvre, même si d'autres améliorations sont nécessaires et ont été mises en place pour la période de programmation 2021-2027.

Associer l'allocation des ressources à la performance n'est pas chose facile. C'est pourquoi la Commission s'est appuyée sur l'expérience acquise au cours de la période précédente et a décidé, pour la période 2021-2027, de proposer d'abandonner le système automatique et mécanique de la période de programmation 2014-2020, qui a montré ses limites, au profit d'un système plus complet, rassemblant un ensemble d'éléments qualitatifs et quantitatifs. Ensemble, ces éléments détermineront la performance des fonds sur le terrain: l'examen à mi-parcours mettra en lien l'allocation des ressources et la manière dont les fonds sont dépensés en vue d'atteindre les objectifs de l'UE, conformément au RPDC.

X. La Commission peut accepter les recommandations de la Cour des comptes et les mettra en œuvre comme expliqué ci-dessous dans les réponses aux observations et recommandations pertinentes.

XI. Lors de la préparation et de la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience par les États membres, la Commission accordera une attention particulière aux enseignements tirés de la mise en œuvre des fonds de cohésion. Dans le cadre de la FRR, les États membres doivent respecter des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles afin de recevoir les décaissements; cet aspect sera au cœur de la mise en œuvre de la FRR dans les années à venir.

OBSERVATIONS

Réponse commune de la Commission aux points 21 et 22:

La Commission souligne que les conditions ex ante et leurs critères ont été définis par les colégislateurs à la suite des négociations interinstitutionnelles avec le Conseil et le Parlement européen.

La Commission a produit, au cours de la période 2014-2020, des orientations détaillées dans lesquelles figurent des informations plus précises concernant les critères.

La Commission note qu'elle était juridiquement tenue, en vertu de l'article 19 du RPDC, d'aborder chaque cas individuellement et, en même temps, de veiller à ce que les cas similaires soient traités de manière identique.

La Commission a évalué ces situations et a exposé les raisons pour lesquelles elles étaient différentes et nécessitaient une approche distincte. Traiter ces cas de la même manière n'aurait pas été conforme au droit de l'UE, notamment au principe général de proportionnalité.

27. Il est difficile de quantifier l'incidence des cadres stratégiques sur l'efficacité des dépenses. Toutefois, l'introduction de conditions ex ante a conduit à l'élaboration de nombreux cadres stratégiques, qui n'auraient pas existé autrement, et a donc permis d'orienter clairement les dépenses et d'en améliorer la pertinence et l'efficacité. Cette évolution du cadre stratégique a par exemple été confirmée par l'évaluation thématique du FSE pour la période 2014-2018.

Encadré 4. La Commission souligne que les conditions ex ante relatives aux aides d'État étaient limitées au contexte des Fonds ESI.

Réponse commune de la Commission aux points 29 et 30:

La Commission confirme que le seul fait de ne pas respecter les conditions ex ante ne constituait pas un motif suffisant pour suspendre les paiements. Conformément à l'article 19, paragraphe 5, du

RPDC, la Commission ne pouvait suspendre les paiements que lorsque cela était nécessaire afin d'éviter de porter un préjudice important à l'efficacité et à l'efficience de la réalisation des objectifs spécifiques de la priorité concernée. Il convient également de noter que les États membres ont accepté d'interrompre eux-mêmes les versements: par exemple, dans certains cas, ils ont accepté de ne sélectionner aucune opération dans les zones concernées.

32. Alors que les dispositions de l'UE imposaient aux États membres de rendre compte des conditions ex ante uniquement dans le rapport annuel de mise en œuvre ou dans le rapport stratégique en 2017, la Commission n'a pas attendu la présentation des rapports annuels en 2017 mais a régulièrement contrôlé la réalisation des plans d'action depuis l'approbation des programmes. En pratique, la plupart des États membres et des régions ont régulièrement informé la Commission de l'état d'avancement des plans d'action par l'intermédiaire d'échanges électroniques et dans le cadre de comités de suivi et de réunions annuelles.

En outre, la Commission a vivement encouragé les États membres à présenter leurs rapports avant 2017 afin d'éviter les goulets d'étranglement liés à l'évaluation de la mise en œuvre des conditions ex ante en 2017. C'est la raison pour laquelle la Commission a mis en place un module SFC dédié par l'intermédiaire duquel les États membres et les régions transmettaient les informations officielles relatives à l'achèvement des plans d'action. Ce module a permis 1 485 échanges officiels entre la Commission et les autorités des États membres concernant l'achèvement des plans d'action entre 2014 et 2019.

37. La Commission note que les colégislateurs n'ont pas introduit d'obligation générale d'informer le Parlement européen et le Conseil sur le respect par les États membres des conditions favorisantes, ni pour la période 2014-2020 ni pour la période 2021-2027.

38. Le régime général de conditionnalité et les conditions favorisantes sont deux mécanismes distincts qui poursuivent des objectifs différents, à l'aide d'outils différents. Le règlement (UE, Euratom) 2020/2092, conformément à son article 1^{er}, «établit les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre». Les conditions favorisantes établies par le RPDC de la période 2021–2027, selon leur définition, sont des conditions pour «la réalisation efficace et effective des objectifs spécifiques». Le texte du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 précise que «[d]es mesures au titre du présent règlement sont nécessaires en particulier dans les cas où d'autres procédures prévues par la législation de l'Union ne permettraient pas de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace».

La Commission peut proposer des mesures au titre du règlement sur l'État de droit, sauf si d'autres procédures prévues par la législation de l'Union lui permettent de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace. Ce nouveau régime général de conditionnalité complète les instruments sectoriels tels que les conditions favorisantes énoncées dans le RPDC de la période 2021-2027, qui fixent les conditions préalables nécessaires à une utilisation efficace et efficiente des fonds du RPDC, de manière horizontale pour tous les programmes et de manière thématique en fonction des objectifs spécifiques retenus. Les conditions de la proposition, par la Commission, et de l'adoption, par le Conseil, des mesures relevant du régime général de conditionnalité sont définies dans sa base juridique. En outre, la Commission a préparé un projet de lignes directrices relatives à l'application du règlement.

41. Le RPDC permet de modifier les programmes, y compris les valeurs intermédiaires, et dans la pratique, la plupart des programmes sont modifiés à plusieurs reprises au cours de la période de programmation. Ce faisant, les colégislateurs ont reconnu la complexité du cycle de programmation de sept ans de la politique de cohésion, la difficulté de fixer des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles au début du cycle et la possibilité que ces valeurs intermédiaires et ces valeurs cibles puissent changer dans des conditions spécifiques.

50. Les modifications apportées aux règles ont permis aux États membres d'ajuster et de clarifier les indicateurs afin de rendre compte plus précisément des valeurs atteintes.

Dans le cas des indicateurs de réalisation, la disposition juridique initiale ne permettait pas de rendre compte des réalisations effectivement effectuées si elles s'inscrivaient dans une opération plus vaste.

Pour l'indicateur financier, les règles initiales exigeaient que les montants soient certifiés à la Commission afin d'être pris en considération pour l'examen de la performance. Étant donné que le processus de certification peut prendre plusieurs mois, cela aurait décalé la date limite réelle de présentation des rapports de quelques mois avant la fin de l'année 2018.

Premier tiret: La Commission souligne que la modification du règlement (UE) n° 215/2014 a été introduite afin de remédier à une incohérence dans la mise en place initiale du cadre de performance qui, dans certains cas, ne permettait pas de rendre compte des réalisations effectivement obtenues et pleinement atteintes au sens du cadre de performance avant l'achèvement de l'ensemble de l'opération.

La disposition initiale contenait une incohérence qui ne reconnaissait pas le fait que certains types d'opérations peuvent se composer de plusieurs projets susceptibles de produire des réalisations de manière progressive avant l'achèvement de l'ensemble de l'opération dans laquelle ils s'inscrivent. Par exemple, dans le cas d'un régime d'aide aux entreprises, plusieurs entreprises peuvent être retenues pour bénéficier d'une aide dans le cadre d'une seule opération. Toutefois, dans la pratique, il se peut que l'aide ne soit pas accordée en même temps à toutes les entreprises relevant de la même opération. En suivant le libellé initial de l'article 5, paragraphe 3, il n'aurait pas été possible de rendre compte des réalisations que les différents projets achevés auraient déjà permis d'obtenir avant que l'opération ne soit effectivement achevée en totalité.

Bien que cela soit possible pour les opérations incomplètes, la modification n'a pas permis aux États membres de rendre compte des réalisations dans le cas de projets incomplets.

Deuxième tiret: comme dans le cas de la reddition de comptes pour les opérations incomplètes, la modification visant à inclure les dépenses supportées en 2018 mais certifiées à la Commission au plus tard le 30 juin 2019 aux fins de l'examen de la performance a permis de remédier à une lacune dans le texte initial du règlement d'exécution.

51. L'indicateur financier pour l'examen de la performance fait référence aux dépenses supportées et payées par les bénéficiaires au 31 décembre 2018 et certifiées à la Commission.

La Commission a estimé que les valeurs intermédiaires de l'indicateur financier fixées à tort sur la base de la règle de dégageant N+3 devaient être corrigées avant l'examen de la performance.

Les États membres qui avaient fixé leurs valeurs intermédiaires financières sur la base de la règle N+3 ont été autorisés, conformément au règlement, à les ajuster proportionnellement à l'erreur initiale, afin de garantir l'équité du processus et un traitement uniforme pour tous les axes prioritaires et dans tous les États membres.

52. La Commission attire l'attention sur le fait que, comme indiqué ci-dessus, les modifications du règlement ont permis de corriger les incohérences de la législation existante, qui auraient pénalisé de manière injustifiée certains axes prioritaires. Ces modifications juridiques ont permis aux États membres de rendre compte avec plus de précision du niveau de performance en remédiant aux incohérences et aux rigidités existantes. La Commission rappelle également que l'examen de la performance a été effectué dans le plein respect de toutes les dispositions applicables.

Même avant la modification du règlement d'exécution (UE) n° 215/2014, il était possible de rendre compte des valeurs des opérations pour lesquelles tous les paiements y afférents n'avaient pas nécessairement été effectués.

53. Le RPDC ne définissait pas de manière exhaustive les cas de révision dûment justifiés (annexe II, paragraphe 5, du RPDC). Sans la clarification introduite par le règlement d'exécution (UE) n° 215/2014, la Commission aurait couru le risque d'accepter des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles mal calculées comme base pour la libération de la réserve de performance. Cela aurait faussé et décrédibilisé l'exercice.

Conformément au RPDC, il convenait de calculer la réserve de performance en tenant compte des indicateurs fixés dans la version du programme en vigueur au moment de l'examen de la performance.

62. Le fonctionnement du système de suivi des données de performance et son évaluation au moyen d'audits des systèmes ne sont pas limités dans le temps, mais reposent plutôt sur une évaluation cumulative des systèmes au fil des ans, le contrôle et les tests de validation étant effectués au niveau d'échantillons d'opérations. En outre, les rapports annuels de contrôle incluent tous les audits des systèmes effectués jusqu'à la soumission du dossier constitué aux fins de l'assurance, y compris après la fin de l'exercice comptable.

Ainsi, les rapports de contrôle et opinions annuels pour la période 2017-2018, soumis en février/mars 2019, ont donc fourni une garantie quant à la fiabilité des données de performance pour l'examen de la performance.

65. Une grande majorité des autorités d'audit couvraient déjà les aspects liés à la fiabilité des données de performance dans leurs audits des opérations avant que cela ne devienne officiellement une obligation légale au titre du règlement délégué (UE) 2019/886 de la Commission du 12 février 2019, sur la base des orientations de la Commission. Cependant, étant donné que l'échantillon des audits des opérations est sélectionné de manière aléatoire parmi les dépenses certifiées, il ne permet pas toujours de vérifier tous les aspects liés à la fiabilité des données (par exemple, l'échantillon pourrait ne pas inclure d'opérations contribuant à des indicateurs du cadre de performance, ou d'opérations pour lesquelles les valeurs atteintes ont déjà été communiquées à la Commission). Par conséquent, dans la pratique, ce sont les audits du système de suivi (audits thématiques), et non les audits des opérations, qui constituent le principal moyen de garantir la fiabilité des données de performance. La modification du règlement visait donc à renforcer les moyens de garantie, mais ne constituait qu'une partie du processus de garantie.

Réponse commune de la Commission aux points 68 à 70:

La Commission a suivi de près tous les cas de faiblesses graves concernant la fiabilité des données de performance recensées par les autorités d'audit ou par ses propres travaux d'audit. Dans tous les cas, les autorités responsables des programmes ont été invitées à prendre les mesures correctives qui s'imposaient. Par exemple, l'examen de la performance n'a pas pu être effectué pour quatre programmes (mis en œuvre respectivement en Belgique, en Lituanie, en Roumanie et en Slovaquie), en raison de l'existence de lettres de présuspension de la Commission concernant des insuffisances recensées au titre de l'exigence clé n° 6 (fiabilité du système de suivi et des données).

L'examen de la performance n'a été effectué que lorsque la procédure de suspension a été abandonnée. Cela démontre le sérieux du suivi effectué par la Commission lorsque des insuffisances ont été repérées.

74. L'examen de la performance a été effectué conformément à la base réglementaire, en évaluant les indicateurs inclus dans le cadre de performance. Le RPDC prévoyait que chaque priorité devait être assortie d'un indicateur financier: voir le premier tiret du point 42 du rapport.

76. Le cadre juridique prévoit explicitement deux conditions dans lesquelles une suspension des paiements intermédiaires est possible en cas de manquement grave à une valeur intermédiaire.

Ces deux conditions devraient être remplies pour que la Commission ait recours à son pouvoir de suspension des paiements. En outre, l'article 22, paragraphe 6, permet aux États membres de transférer les affectations financières vers d'autres programmes ou priorités en tant que mesure corrective éventuelle.

Compte tenu du cadre juridique existant, il n'existait aucun motif juridique de suspendre les paiements.

Réponse commune de la Commission aux points 79 et 80:

La Commission note que l'évolution normale des programmes donne souvent lieu à des augmentations et des diminutions des financements pour des raisons également soulignées par la Cour des comptes.

En comparant le montant des axes prioritaires immédiatement avant et après l'examen de la performance, tous les axes prioritaires dont la performance est insuffisante ayant été examinés dans le cadre de cet audit ont perdu leur réserve de performance et leur montant a été réduit par la modification du programme effectuée dans le cadre de l'examen de la performance.

81. Pour la période de programmation 2021-2027, l'examen de la performance a été remplacé par l'examen à mi-parcours et la réserve de performance a été remplacée par les montants de la flexibilité (article 18 du RPDC pour la période 2021-2027).

Les montants de la flexibilité seront obligatoires et ne seront définitivement alloués qu'après la décision de la Commission faisant suite à l'examen à mi-parcours. En outre, le montant de la flexibilité couvrira en moyenne une part beaucoup plus importante des ressources du programme que ne le faisait la réserve de performance.

Le RPDC définit tous les éléments nécessaires à la réalisation de l'examen à mi-parcours dans ses dispositions relatives audit examen (article 18) et aux modifications des programmes (article 24). Actuellement, la Commission ne voit aucune raison de présenter des détails supplémentaires concernant l'examen à mi-parcours.

83. Outre la politique de cohésion, afin d'aider les États membres à se remettre des effets de la pandémie et de relancer l'économie de l'UE dans le cadre de la transition écologique et de la transition numérique, l'UE a mis en place un soutien financier sans précédent au moyen de l'instrument NextGenerationEU, qui inclut la FRR. Il existe de fortes complémentarités entre la FRR et les instruments de la politique de cohésion. La Commission ne considère pas qu'il existe un risque important de concurrence et de chevauchement entre les deux instruments, notamment en raison de leur calendrier et du besoin exceptionnel de soutien dans le contexte de la relance.

La Commission considère que les États membres prendront toutes les mesures nécessaires pour assurer l'adoption rapide des deux instruments. Elle suivra de près la situation et aidera les États membres si nécessaire.

Réponse commune de la Commission au point 99 et à l'encadré 9:

Les dispositions relatives à l'audit du modèle de «financement non lié aux coûts» sont claires dans le RPDC pour la période 2014-2020. L'alinéa de l'article 67, paragraphe 1, du RPDC indique qu'en cas de financement non lié aux coûts, «[l]orsqu'il s'agit de la forme de financement visée au premier alinéa, point e), l'audit a pour seul but de vérifier que les conditions nécessaires aux remboursements sont remplies».

Cependant, en ce qui concerne les vérifications de gestion, des clarifications ont été introduites par l'intermédiaire du considérant 6 et du point 4 de l'annexe du règlement délégué (UE) 2019/694 qui disposent que les vérifications de gestion et les audits ne doivent pas avoir lieu au niveau des

investissements individuels et que les pièces justificatives relatives aux dépenses sous-jacentes ne doivent être soumises ni à un audit, ni à des vérifications de gestion.

Pour la période 2021-2027, les financements non liés aux coûts feront partie de programmes approuvés ou modifiés par la Commission.

102. Afin de soutenir une reprise rapide et durable à la suite de la crise de la COVID-19, les législateurs de l'UE ont récemment convenu d'établir un nouveau type d'instrument de financement fondé sur la performance afin de garantir que les réformes et les investissements nécessaires dans le contexte de la reprise soient effectivement mis en œuvre par les États membres dans les années à venir. Il existe des différences importantes entre la FRR et la politique de cohésion en ce qui concerne l'utilisation du modèle du financement non lié aux coûts, qui sont soumis à des dispositions réglementaires sectorielles différentes.

104. La Commission examinera avec les États membres dans quels domaines d'investissement et pour quels types d'activités il serait le plus utile de mettre au point des formules «prêtes à l'emploi» pour le financement non lié aux coûts.

Réponse commune de la Commission aux points 105 et 106:

La Commission convient que les États membres doivent garantir qu'ils respectent les règles relatives aux marchés publics et aux aides d'État. Toutefois, les vérifications de gestion et les audits ne peuvent aller au-delà du champ d'application défini à l'article 95, paragraphe 3, du RPDC 2021/1060, qui se limite à garantir que les conditions du financement non lié aux coûts sont remplies. Les États membres bénéficient donc d'une sécurité juridique à cet égard.

Dans ce contexte, la Commission continuera donc à veiller à ce que les États membres respectent les règles relatives au bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE et à poursuivre les infractions présumées à ces règles en sa qualité de gardienne du traité.

La Commission est également disposée à clarifier avec les États membres la manière dont se construit l'assurance lors de l'utilisation de systèmes de financement fondés sur la performance et à préciser que la portée limitée des vérifications et des audits en vertu de l'article 95 du RPDC 2021/1060 est sans préjudice de la nécessité d'un contrôle continu des conditions favorisantes pertinentes en matière de marchés publics et des règles relatives aux aides d'État.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Réponse commune de la Commission aux points 107 et 108:

La Commission convient que le cadre de performance 2014-2020 pour la politique de cohésion a constitué une étape importante dans l'introduction d'un véritable changement en ce qui concerne la culture de la performance pour la mise en œuvre de la politique. En outre, il s'agissait d'une première étape, inédite à l'échelle mondiale, en vue d'orienter davantage le financement du budget de l'UE sur la performance.

L'introduction de conditions ex ante a conduit à l'élaboration de nombreux cadres stratégiques, qui n'auraient pas existé autrement, et a donc permis d'orienter clairement les dépenses et d'en améliorer la pertinence et l'efficacité.

L'allocation de la réserve de performance a constitué une première étape en vue de récompenser les priorités des programmes qui étaient en bonne voie pour atteindre les valeurs intermédiaires des valeurs cibles fixées dans le cadre de performance qui doivent être atteintes à la clôture des programmes (en 2023). Des modèles de financement fondé sur la performance ont été introduits pour la première fois au cours de la période 2014-2020 et seront davantage encouragés lors des négociations des programmes 2021-2027, si possible en tant que modèle de mise en œuvre efficace.

La Commission convient qu'associer l'allocation des ressources à la performance n'est pas chose facile. C'est pourquoi la Commission s'est appuyée sur l'expérience acquise au cours de la période précédente et a décidé, pour la période de programmation 2021-2027, de proposer d'abandonner le système automatique et mécanique de la période de programmation 2014-2020 au profit d'un système plus complet, rassemblant un ensemble d'éléments qualitatifs et quantitatifs. Ensemble, ces éléments détermineront la performance des fonds sur le terrain: l'examen à mi-parcours mettra en lien l'allocation des ressources et la manière dont les fonds sont dépensés en vue d'atteindre les objectifs de l'UE, conformément au RPDC.

111. La Commission considère également que le cadre de performance, y compris la réserve de performance, tel qu'il a été conçu au cours de la période 2014-2020, a permis, pour la première fois, d'évaluer la performance dans un cadre convenu comprenant un ensemble de valeurs intermédiaires pour chaque axe prioritaire des programmes. Par rapport aux précédentes périodes de programmation, cela a constitué en soi un progrès significatif vers une culture de la performance pour la mise en œuvre de la politique de cohésion.

La Commission note que la taille de la réserve de performance que le législateur a établie dans le RPDC (6 % de l'affectation totale) visait à trouver un équilibre entre l'incitation des programmes à atteindre leurs valeurs intermédiaires, tout en tenant compte des difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'instruments complexes. Il s'agissait également d'éviter les variations importantes dans les affectations, qui auraient risqué de saper à la fois les priorités les moins performantes et les plus performantes, les premières risquant d'être confrontées à une forte augmentation du financement sans pouvoir nécessairement l'absorber.

114. Les conditions ex ante ont été conçues pour «créer les conditions propices à l'efficacité des dépenses dès le début des programmes».

Les orientations détaillées que la Commission a élaborées en 2014 à l'attention des États membres et de ses services ont contribué à réduire considérablement le risque d'interprétations divergentes.

Dans son évaluation des conditions ex ante dans l'ensemble des États membres, la Commission était juridiquement tenue, en vertu de l'article 19 du RPDC, d'aborder chaque cas individuellement, mais, en même temps, de veiller à ce que les cas similaires soient traités de manière identique.

Les services de la Commission ont suivi de près, avec les États membres et les autorités responsables des programmes, les conditions ex ante pour lesquelles les plans d'action n'étaient pas encore achevés. Grâce à ce suivi strict, comme indiqué par la Cour des comptes, les États membres ont effectivement achevé 98 % des plans d'action à l'échéance du rapport (août 2017). La Commission a appliqué les dispositions du règlement (suspension des paiements aux programmes concernés) lorsque les conditions fixées par les législateurs étaient remplies.

117. Le régime général de conditionnalité et les conditions favorisantes sont deux mécanismes distincts qui poursuivent des objectifs différents, à l'aide d'outils différents. Le règlement (UE, Euratom) 2020/2092, conformément à son article 1^{er}, «établit les règles nécessaires à la protection du budget de l'Union en cas de violation des principes de l'État de droit dans un État membre». Les conditions favorisantes établies par le RPDC de la période 2021-2027, selon leur définition, sont des conditions pour «la réalisation efficace et effective des objectifs spécifiques». Le texte du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 précise que «[d]es mesures au titre du présent règlement sont nécessaires en particulier dans les cas où d'autres procédures prévues par la législation de l'Union ne permettraient pas de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace».

La Commission peut proposer des mesures au titre du règlement sur l'État de droit, sauf si d'autres procédures prévues par la législation de l'Union lui permettent de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace. Ce nouveau régime général de conditionnalité complète les instruments

sectoriels tels que les conditions favorisantes énoncées dans le RPDC de la période 2021-2027, qui fixent les conditions préalables nécessaires à une utilisation efficace et efficiente des fonds du RPDC, de manière horizontale pour tous les programmes et de manière thématique en fonction des objectifs spécifiques retenus. Les conditions de la proposition, par la Commission, et de l'adoption, par le Conseil, des mesures relevant du régime général de conditionnalité sont définies dans sa base juridique. En outre, la Commission a préparé un projet de lignes directrices relatives à l'application du règlement.

Réponse commune de la Commission aux points 119 et 120:

Les modifications de la législation de mise en œuvre et les clarifications sur les critères ont été déclenchées par la nécessité d'adapter les valeurs cibles et les valeurs intermédiaires initiales des programmes sur la base des hypothèses initiales, qui ont pu se révéler fausses avec le temps. L'ajustement de ces hypothèses, de ces valeurs cibles et de ces valeurs intermédiaires, y compris par rapport aux précisions apportées par le règlement d'exécution (UE) n° 215/2014, était donc une nécessité pour un examen équitable et solide de la performance (voir plus de détails dans les réponses de la Commission aux points 51 à 53).

Toutes les demandes de modification des valeurs intermédiaires ont été évaluées par la Commission sur la base des dispositions applicables. Cela a conduit à la libération légitime de 82 % de la réserve.

121. La Commission considère que les données de performance utilisées pour l'examen de la performance étaient suffisamment solides pour garantir la pertinence de l'examen. Sur la base de tous les résultats d'audits disponibles et des vérifications supplémentaires effectuées par les gestionnaires des programmes, tous les programmes concernés par des insuffisances graves sur le plan de la fiabilité du système de suivi qui n'avaient pas encore été corrigées au moment de l'examen de la performance ont été exclus de la libération de la réserve de performance jusqu'à ce que les insuffisances aient été corrigées (voir les réponses de la Commission aux points 64 à 70).

Le cadre juridique prévoit explicitement deux conditions dans lesquelles une suspension des paiements intermédiaires est possible en cas de manquement grave à une valeur intermédiaire. Ces deux conditions devraient être remplies pour que la Commission ait recours à son pouvoir de suspension des paiements.

122. L'examen de la performance a été effectué conformément à la base réglementaire, en évaluant les indicateurs inclus dans le cadre de performance.

Le RPDC pour la période 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).

123. La Commission note que l'évolution normale des programmes donne souvent lieu à des augmentations et des diminutions des financements tout au long de la période de programmation.

En comparant le montant des axes prioritaires avant et après l'examen de la performance, tous les axes prioritaires dont la performance est insuffisante ayant été examinés dans le cadre de cet audit ont perdu leur réserve de performance et leur montant a été réduit par la modification du programme effectuée dans le cadre de l'examen de la performance.

124. Pour la période de programmation 2021-2027, l'examen de la performance a été remplacé par l'examen à mi-parcours et la réserve de performance a été remplacée par les montants de la flexibilité. Le RPDC définit tous les éléments nécessaires à la réalisation de l'examen à mi-parcours dans ses dispositions relatives audit examen (article 18) et aux modifications des programmes (article 24).

Actuellement, la Commission ne voit aucune raison de présenter des détails supplémentaires concernant l'examen à mi-parcours.

Outre la politique de cohésion, afin d'aider les États membres à se remettre des effets de la pandémie et de relancer l'économie de l'UE dans le cadre de la transition écologique et de la transition numérique, l'UE a mis en place un soutien financier sans précédent au moyen de l'instrument NextGenerationEU, qui inclut la FRR. Il existe de fortes complémentarités entre la FRR et les instruments de la politique de cohésion. La Commission ne considère pas qu'il existe un risque important de concurrence et de chevauchement entre les deux instruments, notamment en raison de leur calendrier et du besoin exceptionnel de soutien dans le contexte de la relance.

La Commission considère que les États membres prendront toutes les mesures nécessaires pour assurer l'adoption rapide des deux instruments. Elle suivra de près la situation et aidera les États membres si nécessaire.

128. Les autorités de gestion et d'audit doivent fournir une assurance conformément à l'article 69, paragraphe 2. Toutefois, en ce qui concerne les contributions de l'Union fondées sur un financement non lié aux coûts, les vérifications de gestion et les audits ne peuvent aller au-delà du champ d'application défini à l'article 95, paragraphe 3.

Pour la période 2021-2027, les financements non liés aux coûts feront partie de programmes approuvés ou modifiés par la Commission.

En outre, la Commission est disposée à préciser que la portée limitée des vérifications et des audits en vertu de l'article 95 du RPDC 2021/1060 applicable est sans préjudice de la nécessité d'un suivi continu de la part des autorités des États membres et la Commission des conditions favorisantes pertinentes en matière de marchés publics et des règles relatives aux aides d'État au niveau des programmes.

La Commission examinera également avec les États membres dans quels domaines d'investissement et pour quels types d'activités il serait le plus utile de mettre au point des formules «prêtes à l'emploi» pour le financement non lié aux coûts.

Recommandation n° 1 – Utiliser au mieux les conditions favorisantes lors de la période 2021-2027

La Commission accepte la recommandation.

a) La Commission agira en conséquence dans les comités de suivi des programmes des fonds du RPDC.

b) La Commission note que le RPDC 2021/1060 n'introduit pas une telle obligation. Néanmoins, si ces deux institutions le demandent, la Commission présentera les informations requises et accepte donc la recommandation.

Recommandation n° 2 – Préparer le terrain au plus tôt pour que l'examen à mi-parcours de la période 2021-2027 soit efficace

La Commission accepte la recommandation.

a) La Commission informera les États membres en temps utile avant l'examen à mi-parcours de l'approche qu'il convient d'adopter, en tenant compte des dispositions de l'article 18 du nouveau RPDC. Cette approche comprendra, entre autres, des orientations en matière d'investissement à l'intention des États membres dans le cadre de l'exercice du Semestre européen 2024.

b) La Commission souligne que les fonds faisant l'objet d'une gestion partagée et la FRR sont régis par des règles distinctes et sont mis en œuvre selon des méthodes d'exécution budgétaire différentes.

Le RPDC prévoit à l'article 18 la liste des éléments qui seront pris en considération lors de l'examen à mi-parcours et l'évaluation de la FRR n'en fait pas partie. En particulier, si certaines conclusions de l'évaluation de la FRR sont reflétées dans les recommandations spécifiques par pays qui seront adoptées en 2024 [article 18, paragraphe 1, point a), du RPDC 2021/1060], l'examen à mi-parcours en tiendra compte.

Recommandation n° 3 – Clarifier les règles qui sous-tendent le modèle du «financement non lié aux coûts»

La Commission accepte la recommandation.

A) La Commission note qu'en vertu de l'article 95 du nouveau RPDC (UE) 2021/1060, les États membres doivent proposer leurs propres instruments de financement non lié aux coûts personnalisés pour les types d'opérations qu'ils jugent appropriés et pour lesquels ils demanderont l'approbation de la Commission.

b) La Commission note que les modifications du programme doivent être conformes à la procédure de l'article 18 du règlement (UE) 2021/1060 et la respecter. Sur la base de cette disposition, les États membres doivent soumettre une demande motivée de modification et la Commission évaluera la modification et sa conformité avec le RPDC et avec les règlements spécifiques à chaque Fonds, y compris les exigences au niveau national.

Recommandation n° 4 – Revoir l'approche d'audit pour tenir compte de la mise en place du modèle du «financement non lié aux coûts»

La Commission accepte la recommandation.

a) La Commission entend définir dans sa propre stratégie d'audit la marche à suivre pour procéder à un audit des systèmes garantissant la fiabilité des données de performance aux fins de la reddition de comptes sur les conditions à remplir ou les réalisations/résultats à atteindre, et en discuter avec les autorités d'audit établies par les États membres dans leurs stratégies d'audit.

b) Étant donné que les vérifications et les audits de gestion ne peuvent pas aller au-delà du champ d'application défini à l'article 95, paragraphe 3, pour les dépenses effectuées dans le cadre des instruments de financement non lié aux coûts, la Commission précisera comment les États membres doivent fournir une assurance à la Commission, notamment en confirmant que les conditions favorisantes horizontales respectives en matière de marchés publics et de règles relatives aux aides d'État sont remplies pour le programme concerné pendant toute la période.

L'article 15, paragraphe 5, du RPDC prévoit que les dépenses ne seront pas remboursées par la Commission si les conditions favorisantes ne sont pas remplies. Cela permet à la Commission de prendre les mesures appropriées en cas de non-respect des conditions favorisantes, notamment en ce qui concerne les règles relatives aux marchés publics et aux aides d'État.