

FR

2023

02

Rapport spécial

Adaptation des règles de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19

Flexibilité accrue dans l'usage des fonds, mais nécessité d'une réflexion sur l'utilisation de la politique de cohésion comme instrument de réponse aux crises



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - X
Introduction	01 - 08
La réaction de l'UE aux effets de la pandémie de COVID-19	01 - 03
Modifications apportées aux règles de la politique de cohésion 2014-2020 au travers de CRII/CRII+ et de REACT-EU	04 - 07
Rôles et responsabilités	08
Étendue et approche de l'audit	09 - 13
Observations	14 - 85
La Commission a rapidement adapté les règles, mais les mesures prises risquent d'accentuer les difficultés existantes	14 - 42
Une réaction rapide, en trois phases, de l'UE pour modifier le cadre juridique de la politique de cohésion en moins d'un an	15 - 21
La Commission a adapté la politique de cohésion pour aider les États membres à prévenir les conséquences de la pandémie de COVID-19	22 - 27
Les changements législatifs risquent d'accentuer les difficultés rencontrées par la politique de cohésion avant la crise et d'en engendrer de nouvelles	28 - 42
L'assistance apportée rapidement par la Commission aux États membres a contribué à accélérer l'approbation des modifications de programmes	43 - 56
L'assistance de la Commission a été fournie en temps utile et répondait aux besoins des États membres	44 - 49
L'approbation, par la Commission, des modifications de programmes au titre de CRII, CRII+ et REACT-EU a été beaucoup plus rapide que la moyenne observée avant la pandémie	50 - 54
La Commission a réalisé les contrôles nécessaires, mais sans toujours bien les documenter	55 - 56
Les mesures ont permis aux États membres d'affecter des fonds supplémentaires d'un montant considérable aux secteurs des soins de santé et de l'emploi ainsi qu'au soutien aux entreprises	57 - 69

Les États membres ont réorienté 10 % de leurs financements au titre de la politique de cohésion 2014-2020 à la suite de l'entrée en vigueur de CRII/CRII+	58 - 63
Les fonds REACT-EU ont principalement été alloués aux programmes en faveur de l'emploi, des soins de santé et du soutien aux entreprises, soit dans une large mesure comme les réaffectations de ressources au titre de CRII/CRII+	64 - 66
La flexibilité apportée par CRII+ a permis d'économiser près de 13 milliards d'euros pour les budgets nationaux, mais s'est traduite par une diminution globale des financements en faveur des investissements relevant de la politique de cohésion	67 - 69
La Commission entend évaluer les résultats des mesures, mais il sera difficile d'agréger les données des indicateurs de manière significative	70 - 81
Le système mis en place par la Commission permet un suivi distinct de REACT-EU, mais pas des mesures CRII et CRII+	71 - 72
La Commission a établi des indicateurs COVID-19 dont elle n'a pas donné de définition et dont l'application n'est pas obligatoire	73 - 79
La Commission a l'intention de couvrir à la fois CRII/CRII+ et REACT-EU dans son évaluation ex post de la période 2014-2020	80 - 81
La politique de cohésion a souvent été utilisée pour réagir aux crises, mais la Commission n'en a pas analysé l'impact sur ses objectifs à long terme	82 - 85
Conclusions et recommandations	86 - 94
Annexe	
Annexe I – Principaux aspects et logique des mesures CRII/CRII+ et REACT-EU	
Sigles et acronymes	
Glossaire	
Réponses de la Commission	
Calendrier	
Équipe d'audit	

Synthèse

I Dès le début de 2020, l'Union européenne a pris tout un train de mesures afin de relever les défis posés par la pandémie de COVID-19. La politique de cohésion a joué un grand rôle dans cette riposte au travers de trois actes législatifs qui ont modifié les règles de la période de programmation 2014-2020. En mars 2020, la Commission a lancé l'«initiative d'investissement en réaction au coronavirus» (CRII), qui a simplifié les procédures et instauré des mesures pour plus de liquidité et de flexibilité. En avril 2020, l'«initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus» (CRII+) est venue renforcer les assouplissements introduits en mars tout en offrant la possibilité d'un cofinancement intégral par l'UE pendant une année. En décembre 2020, l'«initiative de soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe» (REACT-EU) a apporté 50,4 milliards d'euros aux États membres en sus des financements au titre de la politique de cohésion pour la période 2014-2020.

II Lors de notre audit, nous avons examiné si la Commission avait bien adapté les règles de la politique de cohésion de la période 2014-2020 au travers des initiatives CRII, CRII+ et REACT-EU, afin de donner aux États membres davantage de flexibilité dans l'utilisation des fonds relevant de la cohésion pour répondre à la pandémie de COVID-19. Nous avons réalisé cet audit parce que les modifications apportées au cadre juridique de la politique de cohésion, qui constitue l'un des principaux domaines d'action de l'UE, étaient substantielles, et que la question de savoir si les mesures en cause aidaient les États membres à faire face à la crise était d'intérêt public. Le moment choisi pour notre rapport permettra à la Commission de tenir compte à temps de nos conclusions, tant pour l'évaluation ex post de la période 2014-2020 que pour l'élaboration du cadre de la politique de cohésion qui prévaudra après 2027.

III Nous sommes arrivés à la conclusion que, d'une manière générale, la Commission avait bien adapté les règles de la politique de cohésion de la période 2014-2020, permettant aux États membres d'utiliser avec plus de flexibilité les fonds alloués à ce domaine d'action. L'UE a réagi rapidement à la flambée de COVID-19 de mars 2020 en Europe, en prenant des mesures législatives en moins de deux mois pour mobiliser les fonds non dépensés (CRII/CRII+) et en moins d'un an pour fournir des ressources supplémentaires (REACT-EU). Ces mesures ont modifié certaines caractéristiques majeures de la politique de cohésion, comme l'accent mis sur les régions les moins développées. Les États membres qui disposaient de plus de fonds en 2020 étaient mieux placés pour tirer parti des mesures CRII/CRII+. En revanche, REACT-EU a apporté à tous les États membres des ressources supplémentaires à utiliser avant 2023,

fournissant dans les faits un «financement transitoire» entre les périodes 2014-2020 et 2021-2027.

IV En autorisant la réorientation des ressources et un cofinancement intégral par l'UE, les initiatives CRII et CRII+ ont permis d'éviter un dérapage des dépenses au titre de la politique de cohésion, alors que la pandémie était en train de plomber l'activité économique normale. Grâce aux nouvelles ressources non négligeables apportées par REACT-EU, les États membres ont pu financer des investissements supplémentaires, mais ont également subi une pression accrue pour dépenser les fonds. Ces changements du cadre juridique ont donné lieu à des travaux de programmation supplémentaires, qui ont alourdi la charge administrative des autorités de gestion et retardé le lancement de la période 2021-2027.

V La Commission a fourni en temps utile une assistance aux États membres pour la mise en œuvre des initiatives CRII, CRII+ et REACT-EU. Elle a raccourci le délai de traitement et d'approbation des modifications de programmes pour CRII/CRII+, bien qu'elle ait manqué de peu l'échéance fixée dans le règlement pour REACT-EU.

VI Notre analyse a révélé que les assouplissements concernant les transferts au titre de CRII et de CRII+ s'étaient traduits par des mouvements de fonds substantiels. Les États membres ont transféré quelque 10 % des fonds de cohésion, soit 35 milliards d'euros, entre différents domaines d'investissement ou à l'intérieur de ceux-ci. Il s'agit d'un montant élevé, compte tenu du fait que la pandémie a éclaté vers la fin de la période de programmation. Prélevés essentiellement dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, mais aussi de la recherche et de l'innovation, les fonds supplémentaires ont été affectés aux soins de santé et au soutien aux entreprises. En ce qui concerne REACT-EU, dont 86 % des ressources étaient programmés en juin 2022, les financements ciblent principalement l'emploi, les soins de santé et le soutien aux entreprises.

VII Le système mis en place par la Commission permet un suivi distinct de REACT-EU, mais pas des mesures CRII et CRII+. La Commission peut également s'appuyer sur des indicateurs COVID-19 non obligatoires pour évaluer ce que ses mesures de réponse à la crise ont permis de réaliser. Cela étant, vu qu'il n'existe pas de définitions communes, elle pourrait rencontrer des difficultés d'interprétation des données agrégées fournies par les États membres.

VIII Les réalisations des programmes opérationnels de la période 2014-2020 seront examinées ensemble lors de l'évaluation ex post à laquelle la Commission doit procéder d'ici au 31 décembre 2024. Celle-ci a l'intention d'y couvrir à la fois CRII/CRII+

et REACT-EU, alors qu'elle n'est pas tenue de réaliser une évaluation spécifique des deux premières.

IX La politique de cohésion a souvent été utilisée comme instrument de réaction aux crises par le passé, mais il n'y a pas eu d'évaluation formelle de l'impact à long terme de cette pratique. Les règles applicables à la période 2021-2027, qui s'appuient sur les assouplissements instaurés par CRII/CRII+, permettront d'utiliser plus facilement des fonds de la politique de cohésion pour réagir à des événements imprévus. Il existe dès lors un risque que le recours récurrent à la politique de cohésion pour réagir à une crise ait une incidence sur son principal objectif stratégique, à savoir renforcer la cohésion économique et sociale entre les régions.

X Nous recommandons à la Commission:

- d'analyser l'impact que l'utilisation de fonds de la politique de cohésion pour réagir à une crise a sur les objectifs à long terme de ladite politique.
- de suivre de près l'absorption des fonds au titre de REACT-EU et, le cas échéant, de fournir un soutien ciblé qui mette l'accent sur les résultats.

Introduction

La réaction de l'UE aux effets de la pandémie de COVID-19

01 Le virus de la COVID-19 a été détecté pour la première fois en Europe début 2020, les premiers cas étant recensés en France le 24 janvier¹. Il s'est ensuite rapidement propagé sur tout le continent. À la mi-mars 2020, des cas étaient signalés dans l'ensemble des États membres de l'UE², et l'Organisation mondiale de la santé qualifiait l'Europe d'épicentre de la pandémie³.

02 La flambée du virus et les mesures de santé publique prises pour limiter sa propagation ont provoqué des perturbations sociales et économiques sans précédent. De nombreuses entreprises se sont trouvées confrontées à un manque de liquidités et à un risque d'insolvabilité. L'économie de l'UE s'est contractée de 6 % en 2020⁴. Globalement, la crise a donné lieu à la récession la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale⁵.

03 Dès le début de 2020, les États membres ont commencé à prendre bon nombre de mesures économiques et budgétaires afin d'atténuer l'impact de ce séisme sur les citoyens, les travailleurs et les entreprises. De son côté, l'UE a facilité le recours à des politiques budgétaires nationales expansives en assouplissant ses règles en matière d'aide d'État et de gestion budgétaire⁶ et en apportant une aide financière directe aux États membres, notamment au travers du Fonds de solidarité de l'Union européenne et de l'instrument d'aide d'urgence. Elle a également adopté une série de modifications du cadre législatif de la politique de cohésion et créé de nouveaux instruments budgétaires (voir *encadré 1*).

¹ Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), *Outbreak of acute respiratory syndrome associated with a novel coronavirus – third update*, 31 janvier 2020.

² ECDC, *Novel coronavirus disease 2019 pandemic – sixth update*, 12 mars 2020.

³ Organisation mondiale de la santé (OMS), *Allocution liminaire du Directeur général de l'OMS lors du point presse sur la COVID-19*, 13 mars 2020.

⁴ *European Economic Forecast, Spring 2021*, Paper 149, mai 2021, p. 20.

⁵ Banque mondiale, *EU regular economic report 7*, 2021.

⁶ COM(2021) 105 final, *Un an après le début de la pandémie de COVID-19: la réponse apportée en matière de politique budgétaire*, 3 mars 2021, p. 5.

Encadré 1

Nouveaux instruments budgétaires pour lutter contre la crise de la COVID-19

Le budget de l'UE est établi pour une période de sept ans sous la forme d'un cadre financier pluriannuel (CFP), dont l'essentiel des ressources sont préallouées aux États membres. Ce cadre budgétaire n'offrait qu'une flexibilité limitée pour affecter des fonds supplémentaires à la résolution de la crise, en particulier au cours de la dernière année de la période du CFP, lorsque la plupart des fonds avaient déjà été engagés.

Cela explique pourquoi, en 2020, la réponse financière de l'UE à la pandémie de COVID-19 est principalement venue de la création de nouveaux instruments, tels que l'[instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence \(SURE\)](#) et [NextGenerationEU](#), dotés respectivement de 100 milliards d'euros et de 807 milliards d'euros.

NextGenerationEU a été officiellement adopté le 14 décembre 2020. Cet instrument se compose de la nouvelle [facilité pour la reprise et la résilience \(FRR\)](#), qui s'y taille la part du lion, ainsi que de l'initiative de [soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe \(REACT-EU\)](#), qui s'ajoute aux Fonds de la politique de cohésion de la période 2014-2020. Il vient également compléter d'autres instruments de l'UE existants.

Contrairement au budget normal de l'UE, qui est avant tout financé directement par les contributions des États membres, ces nouveaux instruments puisent exceptionnellement leurs ressources dans des emprunts sur les marchés des capitaux, contractés par la Commission au nom des États membres.

Modifications apportées aux règles de la politique de cohésion 2014-2020 au travers de CRII/CRII+ et de REACT-EU

04 La politique de cohésion est l'un des principaux domaines d'action couverts par le budget de l'UE. Sa dotation était de 355 milliards d'euros pour la période 2014-2020 (tous les montants mentionnés dans le rapport s'entendent en prix courants). Elle vise essentiellement à réduire les écarts de développement entre les différentes régions. Elle est financée par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et par le Fonds de cohésion (FC). Les règles régissant l'utilisation de ces différents Fonds sont énoncées dans le règlement portant dispositions communes (RPDC).

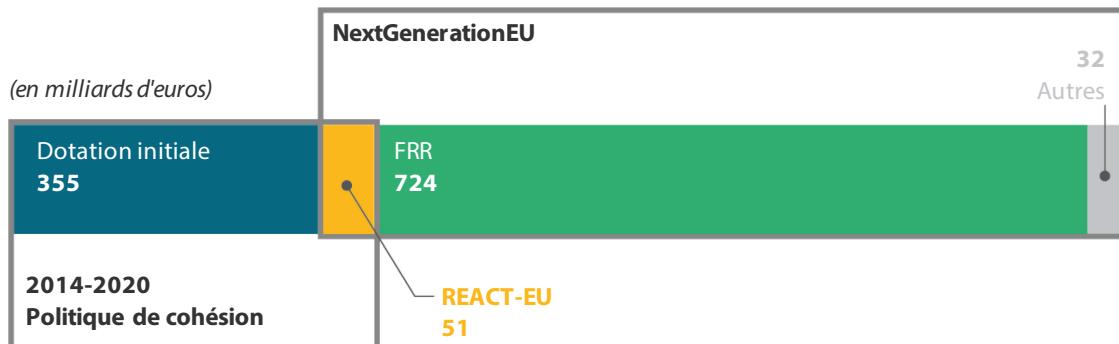
05 Vu les programmes déjà en cours et mis en œuvre par les États membres, le financement de la politique de cohésion a fourni un cadre permettant de réaffecter des ressources encore disponibles pour couvrir des besoins de financement résultant de la crise de la COVID-19. Afin de rendre les Fonds de la politique de cohésion plus flexibles et plus faciles à utiliser pour contrer les effets de la crise, la Commission a modifié le RPDC et le règlement sur le FEDER. Ces nouvelles dispositions s'appliquent à la période de programmation 2014-2020, dans le cadre de laquelle il est possible de financer des investissements jusqu'à la fin de 2023. L'objectif premier de la Commission consistait à accorder plus de flexibilité et de liquidités aux États membres en temps de crise.

06 La Commission a réagi à la pandémie en apportant les changements législatifs ci-après aux règles régissant la politique de cohésion:

- en mars 2020, l'**initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII)** a permis d'instaurer une série de simplifications, de mesures pour pallier le manque de liquidités et d'assouplissements destinés à aider les États membres à faire face aux besoins urgents, comme ceux apparus dans le secteur des soins de santé, mais aussi au niveau des petites et moyennes entreprises (PME) et des marchés du travail;
- en avril 2020, l'**initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus (CRII+)** a considérablement accru les assouplissements introduits par CRII. Elle offrait notamment la possibilité d'un cofinancement intégral des opérations par l'UE pendant toute une année, et facilitait la réaffectation des fonds disponibles de la dotation de 2020;
- en décembre 2020, l'**initiative de soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU)** a apporté 50,4 milliards d'euros aux États membres en sus des fonds de la politique de cohésion pour la période 2014-2020, plus 0,2 milliard d'euros pour l'assistance technique et les dépenses administratives de la Commission (voir *figure 1*)⁷. Les fonds au titre de REACT-EU doivent être dépensés pour la fin de 2023.

⁷ Les initiatives CRII/CRII+ s'appliquent au Royaume-Uni, alors que ce n'est pas le cas de REACT-EU.

Figure 1 – REACT-EU, composante de NextGenerationEU et de la politique de cohésion 2014-2020



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

07 La [figure 2](#) présente une vue synthétique des mesures introduites dans la politique de cohésion 2014-2020 dans le contexte de la pandémie de COVID-19, tandis que l'[annexe I](#) détaille leurs principaux aspects et motifs.

Figure 2 – Principales mesures de CRII/CRII+ et de REACT-EU

	CRII/CRII+	REACT-EU
	<ul style="list-style-type: none"> • pas de fonds supplémentaires • pas de recouvrement de 7,6 milliards d'euros de préfinancements • taux de cofinancement par l'UE de 100 % pendant un an 	<ul style="list-style-type: none"> • 50,6 milliards d'euros de fonds supplémentaires • préfinancement renforcé • taux de cofinancement par l'UE de 100 % pendant toute la durée de vie de l'instrument
Liquidité et mesures financières		
	<ul style="list-style-type: none"> • multiplication des possibilités de transferts entre le FEDER, le FSE et le FC et entre catégories de régions pour 2020 • exemption des exigences en matière de concentration thématique pour 2020 • flexibilité accrue pour réaffecter des fonds à la clôture 	<ul style="list-style-type: none"> • entière discrétion pour programmer les fonds REACT-EU entre le FEDER et le FSE (y compris le Fonds européen d'aide aux plus démunis et l'initiative pour l'emploi des jeunes) et les catégories de régions • exemption des exigences en matière de concentration thématique pour les fonds REACT-EU
Flexibilité pour réaffecter ou programmer des fonds		
	<ul style="list-style-type: none"> • éligibilité rétroactive au 1^{er} février 2020 pour les opérations de crise, même achevées • éligibilité du fonds de roulement des PME au travers de subventions • extension de l'éligibilité des investissements dans les services de santé au titre du FEDER 	<ul style="list-style-type: none"> • éligibilité rétroactive au 1^{er} février 2020 pour toutes les opérations, même achevées • éligibilité de toutes les opérations relevant du FEDER et du FSE
Extension de l'éligibilité		
	<ul style="list-style-type: none"> • transferts financiers entre différents axes prioritaires d'un même programme sans approbation de la Commission en deçà de certains seuils • pas de modification des accords de partenariat pour refléter les changements apportés aux programmes • pas de modification de l'évaluation ex ante ou du plan d'affaires en cas de modification des instruments financiers • report du délai de présentation des rapports de mise en œuvre 2019 • possibilité pour les autorités d'audit de recourir à l'échantillonnage non statistique 	<ul style="list-style-type: none"> • pas d'évaluation ex ante des nouveaux programmes • exemption de l'obligation d'appliquer les conditions ex ante • pas d'exigences en matière de réserve de performance ni d'application du cadre de performance • pas d'exigences en matière de stratégie de communication
Simplifications administratives		

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des règlements (UE) 2020/558 et (UE) 2020/2021.

Rôles et responsabilités

08 La gestion de la politique de cohésion est une matière partagée par les États membres et la Commission. Les services de la Commission en charge de la politique de cohésion sont la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) ainsi que celle de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL). Aux niveaux national et régional, ce sont les autorités de gestion qui sont responsables de

la mise en œuvre du financement de la politique de cohésion dans le cadre de programmes opérationnels.

Étendue et approche de l'audit

09 Notre audit visait à examiner si la Commission avait bien adapté les règles de la politique de cohésion de la période 2014-2020 au travers des initiatives CRII, CRII+ et REACT-EU, afin de donner aux États membres davantage de flexibilité dans l'utilisation des Fonds relevant de la politique de cohésion pour répondre à la pandémie de COVID-19. En particulier, nous avons voulu déterminer si:

- la Commission avait rapidement adapté le cadre de la politique de cohésion 2014-2020;
- la Commission avait fourni en temps utile aux États membres une assistance à la mise en œuvre;
- les mesures prises avaient permis d'affecter les ressources aux secteurs dans le besoin;
- le système de suivi mis en place par la Commission facilitera l'évaluation des résultats;
- la Commission avait analysé l'impact du recours à la politique de cohésion pour réagir aux crises.

Nous n'avons pas examiné la manière dont les États membres ont utilisé les mesures ni évalué à quel point elles les ont aidés à surmonter les défis liés à la pandémie.

10 Les éléments probants que nous avons recueillis sont tirés:

- d'analyses détaillées de données provenant des systèmes de suivi et d'établissement de rapports de la Commission;
- d'un contrôle documentaire des pièces importantes;
- de questionnaires transmis à la Commission et d'entretiens approfondis avec ses représentants;
- de l'examen d'un échantillon sélectionné de manière discrétionnaire (afin de couvrir à la fois CRII/CRII+ et REACT-EU et d'obtenir une représentation géographique équilibrée) et composé de 25 modifications apportées par la Commission à des programmes opérationnels;
- une enquête adressée à l'ensemble des autorités de gestion des programmes opérationnels du FEDER, du FSE et du FC pour la période 2014-2020, afin

d'obtenir un retour d'information sur leur expérience des initiatives CRII/CRII+ et REACT-EU. À cet égard, nous avons reçu 74 réponses couvrant 39 % des 313 programmes (les programmes transfrontaliers et transnationaux étaient exclus).

11 Notre audit couvre le FEDER, le FSE et le CF, dans le cadre de la politique de cohésion. Il n'a pas porté sur les éléments figurant dans les initiatives CRII/CRII+ mais ne s'inscrivant pas dans le cadre de la politique de cohésion, ni sur la pêche et le développement rural. La période concernée par notre audit va du moment où les mesures prises en réaction à la crise ont été lancées (premier trimestre 2020) à la fin de 2021. Nous avons tenu compte de données ultérieures lorsqu'elles étaient disponibles.

12 Nous avons réalisé cet audit parce que les modifications apportées au cadre juridique du financement de la politique de cohésion étaient non négligeables et que le Parlement européen avait exprimé son intérêt pour ce sujet. Le moment choisi pour notre rapport permettra à la Commission de tenir compte à temps de nos conclusions, tant pour l'évaluation ex post de la période 2014-2020 que pour l'élaboration du cadre de la politique de cohésion qui prévaudra après 2027.

13 L'audit objet du présent rapport fait suite à nos deux avis rendus en 2020⁸ sur les initiatives CRII+ et REACT-EU, mais complète également notre [document d'analyse 06/2020](#) intitulé «Risques, défis et occasions à saisir dans le cadre de la riposte économique apportée par l'UE à la crise de la COVID-19», qui présentait une vision intégrée des principales réactions de la politique économique de l'UE face à la pandémie. Il tient compte également de rapports spéciaux et documents d'analyse récemment publiés⁹.

⁸ [Avis 03/2020](#) relatif à la modification du règlement de l'UE sur l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la pandémie de COVID-19, et [avis 04/2020](#) sur la proposition de règlement REACT-EU et de règlement portant dispositions communes régissant les Fonds ESI.

⁹ [Rapport spécial 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», [rapport spécial 08/2022](#) intitulé «Soutien du FEDER en faveur de la compétitivité des PME: les défauts de conception nuisent à l'efficacité des financements», et document d'analyse 01/2023 intitulé «Le financement octroyé par l'UE au titre de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience: une analyse comparative».

Observations

La Commission a rapidement adapté les règles, mais les mesures prises risquent d'accentuer les difficultés existantes

14 Nous avons examiné la manière dont la Commission avait conçu les initiatives CRII/CRII+ et REACT-EU afin de déterminer la rapidité de réaction à la crise, la logique des mesures prises et les difficultés potentielles qui en découlent pour la mise en œuvre des Fonds relevant de la politique de cohésion. Nous avons vérifié si la façon de réagir était appropriée, compte tenu de l'urgence imposée par la pandémie.

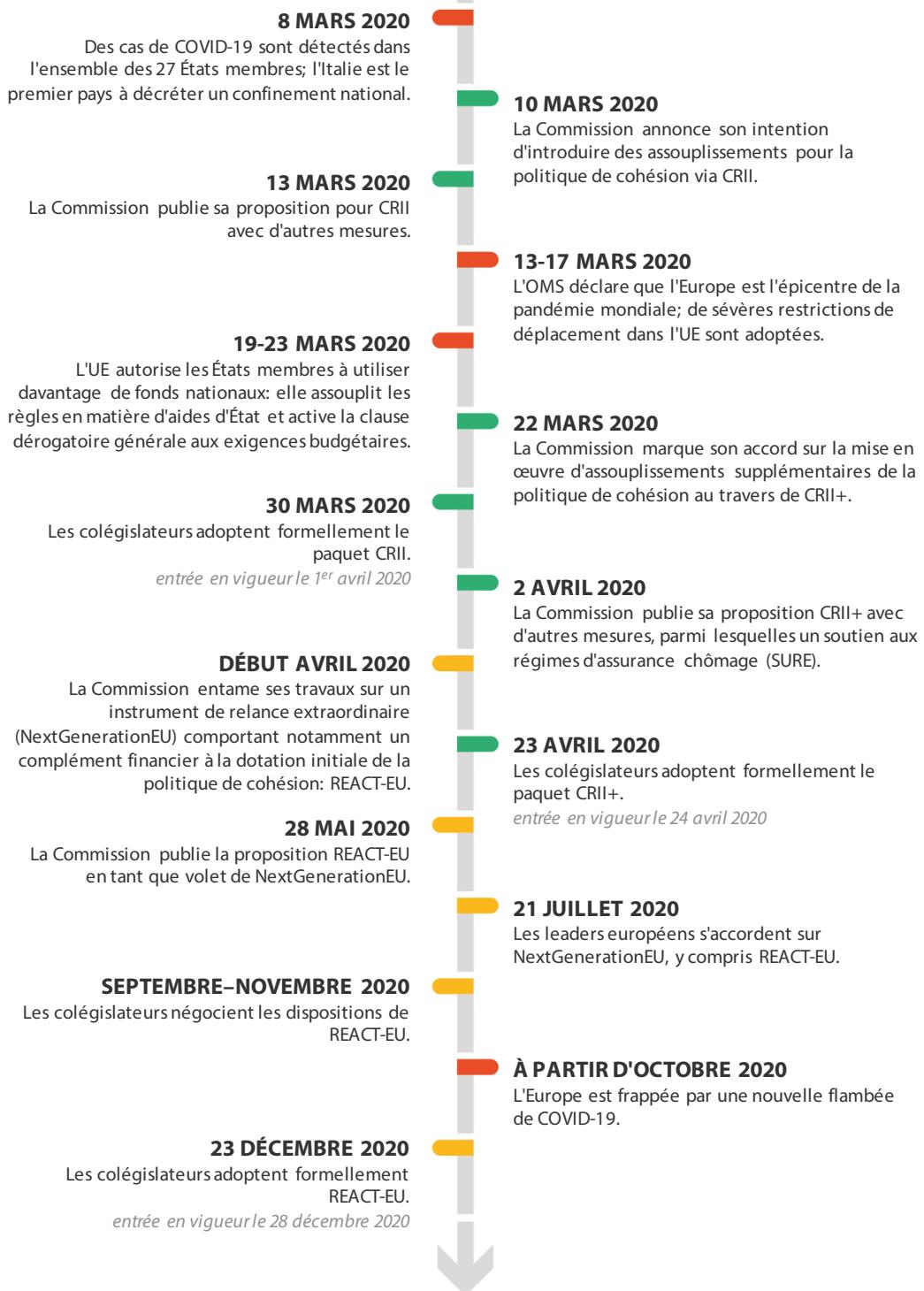
Une réaction rapide, en trois phases, de l'UE pour modifier le cadre juridique de la politique de cohésion en moins d'un an

15 La *figure 3* présente une ligne du temps, qui démarre avec la pandémie et s'arrête à l'adoption des réponses législatives apportées au niveau de la politique de cohésion. Pour chaque modification apportée à la réglementation régissant les Fonds de la politique de cohésion, la Commission a établi une proposition que le Parlement européen et le Conseil, en tant que colégislateurs, devaient ensuite adopter conjointement.

Figure 3 – Déroulement chronologique de l'action de l'UE visant à adapter la politique de cohésion dans le contexte de la pandémie de COVID-19

ÉVÉNEMENTS EN LIEN AVEC:

- pandémie de COVID-19
- législation CRII/CRII+
- législation REACT-EU



Source: Cour des comptes européenne.

16 Le 13 mars 2020, peu après l'apparition brutale du virus en Europe, la Commission a annoncé son initiative législative CRII, premier train de mesures en lien avec la politique de cohésion afin de faire face à la crise. Le 22 mars 2020, sous la pression des États membres, qui réclamaient des mesures supplémentaires, elle a décidé d'assouplir encore les règles en imaginant une deuxième série de mesures baptisée CRII+, qu'elle a communiquée le 2 avril 2020. La Commission a été en mesure d'élaborer les propositions d'initiatives CRII et CRII+ dans un délai très court, alors que l'ensemble de son personnel était en régime de télétravail depuis la mi-mars. Lors de notre enquête, 92 % des répondants ont estimé que la Commission avait agi rapidement en adaptant la politique de cohésion au moyen de CRII et de CRII+.

17 Les colégislateurs ont adopté les deux propositions de la Commission, le 30 mars pour la première et le 23 avril pour la seconde, soit respectivement 17 et 21 jours après qu'elles ont été annoncées. Ce délai est douze fois plus court que la moyenne enregistrée pour d'autres modifications apportées aux RPDC régissant la politique de cohésion au cours des périodes 2007-2013 et 2014-2020 (voir [figure 4](#)).

18 Afin de permettre l'adoption rapide des actes juridiques concernés, le Conseil et le Parlement européen sont convenus de valider les propositions de la Commission sans les modifier et de recourir à certaines procédures accélérées, comme le vote à distance. Pour éviter de ralentir le processus par des changements législatifs, ils ont demandé des mesures supplémentaires sous la forme d'une nouvelle initiative (CRII+) plutôt que d'amender la proposition d'initiative initiale (CRII).

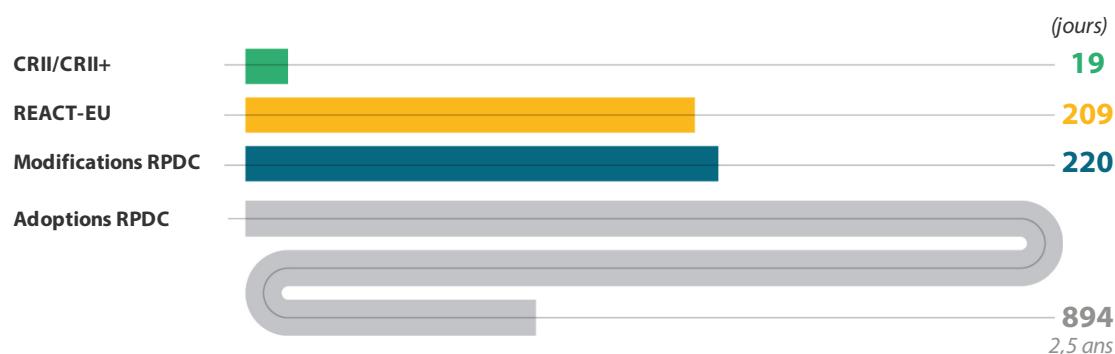
19 Début avril 2020, alors que l'impact économique à long terme de la crise de la COVID-19 était déjà devenu une évidence, la Commission a commencé à travailler sur ce qui allait devenir l'instrument NextGenerationEU, un train de mesures de reprise doté d'une enveloppe de 807 milliards d'euros à l'échelle de l'UE. Elle a décidé d'intégrer les ressources supplémentaires au titre de la politique de cohésion 2014-2020 dans ce nouvel outil afin que les fonds parviennent rapidement aux États membres par l'intermédiaire des programmes existants. La Commission a établi la proposition visant à compléter les Fonds relevant de la politique de cohésion 2014-2020 – la future initiative REACT-EU – en l'espace d'une semaine au début du mois d'avril 2020. Elle l'a émise le 28 mai 2020, une fois finalisé l'ensemble des mesures NextGenerationEU.

20 Les colégislateurs ont adopté formellement le règlement REACT-EU sept mois plus tard, plus précisément le 23 décembre, après avoir apporté un certain nombre de modifications au texte initial de la Commission. L'adoption de REACT-EU a pris

beaucoup plus de temps que celle de CRII et de CRII+, parce que cette initiative fait partie de NextGenerationEU, nouvel instrument à la dotation dépassant les 800 milliards d'euros ([encadré 1](#)).

21 Le délai nécessaire à l'adoption de REACT-EU se situait néanmoins dans la moyenne par rapport aux autres modifications des RPDC relatifs aux deux dernières périodes de programmation, alors que lesdites modifications étaient en outre d'une ampleur nettement moindre. À titre de comparaison, les trois dernières adoptions de modifications du RPDC ont pris deux ans et demi en moyenne (voir [figure 4](#)).

Figure 4 – Temps nécessaire à l'adoption de la législation relative à la politique de cohésion au cours des périodes 2007-2013 et 2014-2020



Remarque: Le nombre de jours correspond au délai entre la soumission de la proposition de la Commission et son adoption par les colégislateurs, exprimé par une moyenne pour chaque catégorie, sauf dans le cas de REACT-EU, qui s'appuyait sur une acte législatif unique. La moyenne relative aux adoptions concernant les RPDC tient compte également du RPDC 2021-2027.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données figurant dans EUR-Lex.

La Commission a adapté la politique de cohésion pour aider les États membres à prévenir les conséquences de la pandémie de COVID-19

22 CRII et CRII+ ont permis d'adapter de manière ciblée certaines règles de la politique de cohésion afin d'offrir une réponse immédiate à la crise (voir [annexe I](#)). Les mesures se sont traduites par une liquidité, une flexibilité et une simplification accrues afin de faciliter l'utilisation des fonds relevant de la politique de cohésion 2014-2020. Elles ont aussi modifié, pour 2020, certaines caractéristiques majeures des financements au titre de la politique en question, notamment la priorité donnée aux régions les moins développées et le cofinancement par l'UE. La Commission a considéré cet aménagement comme acceptable, vu que la mise en œuvre des Fonds avait déjà bien progressé, 2020 correspondant à la septième et dernière année de la période programmation. La plupart des mesures figurant dans CRII et CRII+ ne se

limitent pas à la pandémie de COVID-19, mais peuvent s'appliquer à l'ensemble des opérations, ce qui donne une grande liberté de manœuvre aux autorités nationales.

23 Étant donné que CRII et CRII+ n'ajoutaient pas de nouveaux fonds, certaines autorités de gestion ne pouvaient modifier en profondeur leurs programmes, car ils avaient déjà engagé la quasi-totalité des fonds affectés pour 2014-2020 en faveur des bénéficiaires. Lors de notre enquête, un quart des répondants ont indiqué qu'ils n'utilisaient pas les assouplissements de programmation accordés par CRII et CRII+ aux programmes qu'ils géraient, parce que, pour 78 % d'entre eux, les fonds concernés étaient déjà engagés. Près de la moitié des répondants exploitant les assouplissements en question ont déclaré se sentir limités dans leur action du fait qu'une grande partie des fonds étaient déjà engagés.

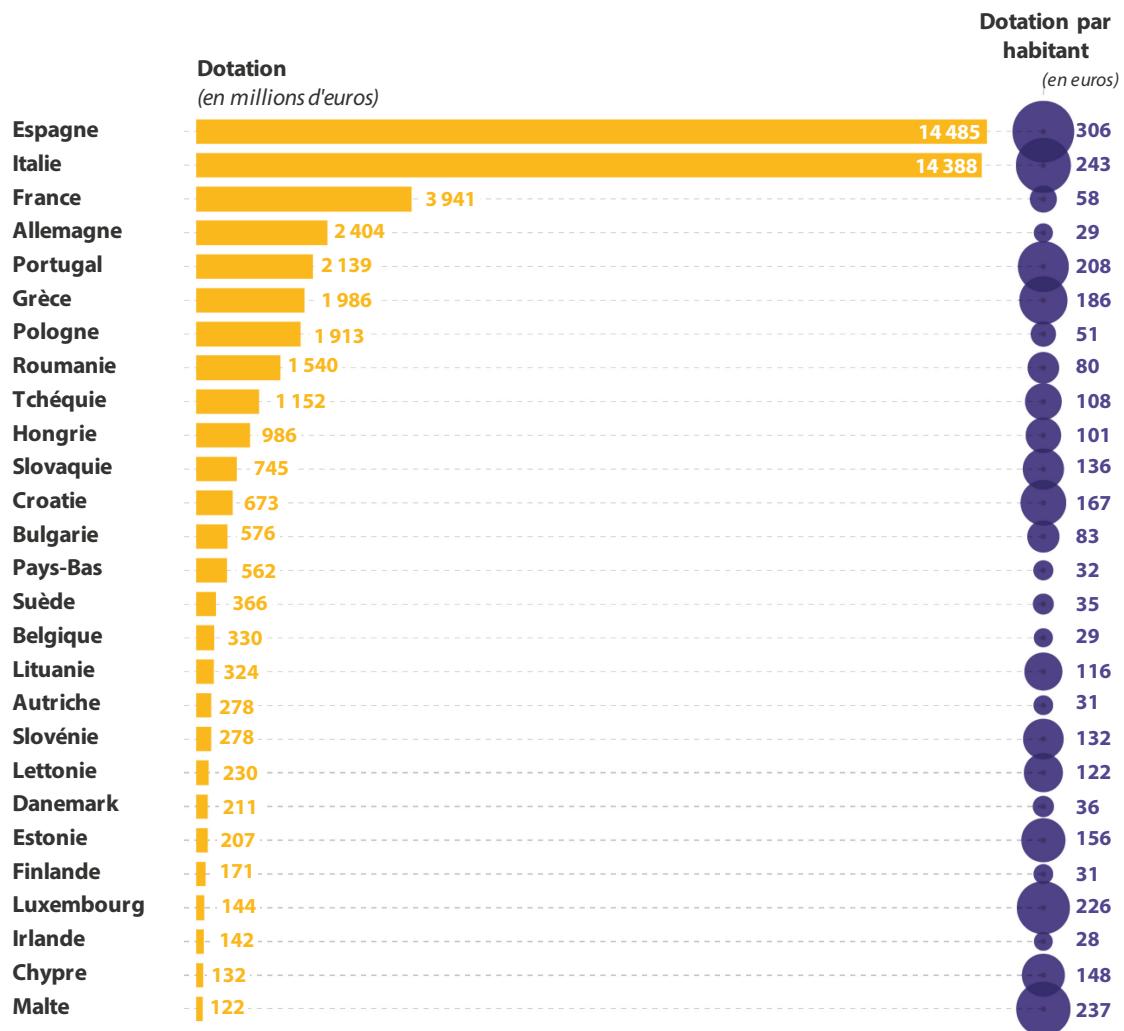
24 Les négociations menées en parallèle à propos du paquet législatif de la politique de cohésion relative à la période 2021-2027 ont influencé le choix de certaines mesures de CRII/CRII+, la Commission tenant à éviter de créer des précédents dans certains domaines. C'est pourquoi celle-ci a préféré ne pas prévoir de préfinancement supplémentaire, ne pas supprimer le principe de retenue sur paiement appliqué aux paiements intermédiaires et ne pas assouplir les règles de dégagement.

25 L'initiative REACT-EU a été conçue comme un instrument à court et moyen terme visant à permettre d'entreprendre des actions pour remédier aux conséquences de la crise et favoriser la relance (voir *annexe I*). Contrairement aux Fonds traditionnels de la politique de cohésion, REACT-EU offre aux États membres une grande marge d'appréciation dans la répartition des financements supplémentaires entre le FEDER et le FSE, entre les régions et entre les types d'investissements éligibles. Ils peuvent également utiliser des ressources REACT-EU pour soutenir le Fonds européen d'aide aux plus démunis et l'initiative pour l'emploi des jeunes. En d'autres termes, REACT-EU se démarque clairement des règles habituelles régissant les Fonds de la politique de cohésion, ainsi que de la priorité traditionnellement donnée par cette politique à la réduction des disparités régionales.

26 Les ressources REACT-EU ont été allouées aux États membres sur la base d'une méthode différente de celle utilisée pour les Fonds traditionnels de la politique de cohésion. Si, dans le cas de ces derniers, il est bien tenu compte des disparités régionales, REACT-EU ne s'appuie que sur des données nationales relatives à la situation d'avant-COVID et à l'impact économique de la crise sur les États membres. L'Espagne et l'Italie, qui bénéficient chacune d'une enveloppe de plus de 14 milliards d'euros, sont, de loin, les principales bénéficiaires et représentent ensemble 57 % du

budget total. La *figure 5* montre la dotation par État membre et par habitant dans chaque État membre.

Figure 5 – Dotation REACT-EU par État membre



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

27 Vu le moment de sa création, REACT-EU fait office, dans la plupart des États membres, de «financement transitoire» entre 2021 et 2023, en raison des importants retards pris dans le lancement des programmes de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 (voir *encadré 2*).

Les changements législatifs risquent d'accentuer les difficultés rencontrées par la politique de cohésion avant la crise et d'en engendrer de nouvelles

28 Si les initiatives CRII et CRII+ ont permis de modifier à temps le cadre juridique afin d'offrir une plus grande flexibilité dans l'utilisation des fonds relevant de la

politique de cohésion, REACT-EU a également apporté des ressources supplémentaires non négligeables, qui risquent d'accroître les difficultés rencontrées par les États membres pour absorber les financements en question.

Les mesures facilitent l'utilisation des fonds de l'UE, mais les financements supplémentaires risquent d'accroître les difficultés d'absorption et la pression exercée pour que les fonds soient dépensés

29 La pandémie de COVID-19 et les mesures de santé publique prises pour en limiter la propagation, comme les confinements nationaux, ont perturbé le déroulement normal des programmes de la période 2014-2020. À quelques exceptions près, tous les répondants à notre enquête ont déclaré que la pandémie avait un impact sur la mise en œuvre de leurs programmes, 81 % faisant état de retards dans les projets et 29 %, d'annulations de projets, souvent en raison des difficultés économiques rencontrées par les bénéficiaires.

30 Les initiatives CRII et CRII+, en particulier leurs dispositions autorisant un cofinancement intégral par l'UE et une réorientation des ressources par les États membres, ont été conçues pour alléger la charge pesant sur les budgets nationaux. À la suite de ces mesures, les États membres ont dépensé plus de 10 % de plus que ce qu'ils avaient prévu avant la pandémie en ce qui concerne les financements 2020 relevant de la politique de cohésion¹⁰. Fin 2021, ils avaient dépensé en moyenne 69 % de leur dotation pour 2014-2020 (hors REACT-EU), contre seulement 37 % fin 2019 (voir *figure 7*). Les initiatives CRII et CRII+ ont donc plus que compensé le ralentissement de la mise en œuvre dû à la pandémie.

31 Parallèlement, REACT-EU a ajouté un important volume de fonds à dépenser dans un laps de temps très court, en l'occurrence d'ici à fin 2023. Cet impératif va probablement poser un problème à un certain nombre d'États membres, étant donné que la politique de cohésion s'appuie traditionnellement sur une planification à long terme et que l'absorption des fonds est lente. Au 30 juin 2022, soit un an et demi après le lancement de REACT-EU, certains États membres avaient encore des montants importants à programmer. C'était notamment le cas de l'Irlande et du Portugal, dont 38 % et 25 % des ressources, respectivement, n'étaient pas affectées à des programmes. À cette date, 24 % seulement de la dotation REACT-EU avaient été versés aux États membres, dont deux tiers environ sous la forme de préfinancements, le reste

¹⁰ Le [budget rectificatif n° 6](#), 2020/1672 (JO L 380/1), a été adopté pour couvrir les besoins additionnels, relevant de 5 milliards d'euros le montant des crédits de paiement 2020 pour la politique de cohésion.

consistant en des remboursements de dépenses déjà supportées et apurées. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il existe un risque d'emballement afin de dépenser les fonds disponibles avant la fin de la période, si bien que les considérations de performance et d'utilisation optimale des ressources pourraient être insuffisamment prises en compte¹¹.

32 Parmi les facteurs augmentant la difficulté à dépenser les fonds REACT-EU d'ici à la fin de 2023, citons:

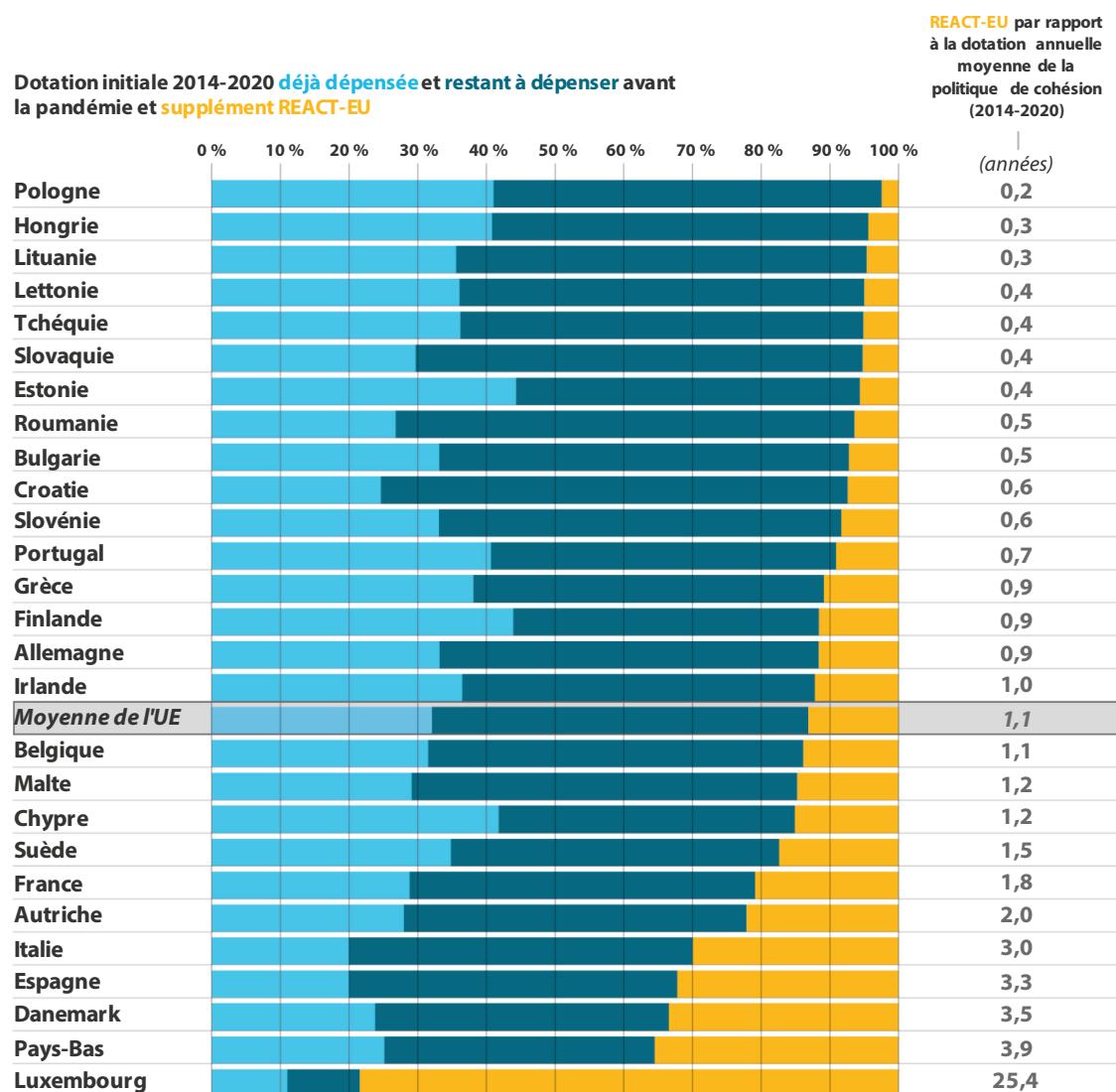
- le volume de la dotation REACT-EU pour certains États membres. Au niveau de l'UE, REACT-EU équivaut à une huitième année de financement de la politique de cohésion 2014-2020. La situation varie toutefois fortement d'un État membre à l'autre en raison de différences dans les méthodes de répartition du budget. À titre d'exemple, pour cinq États membres, la dotation REACT-EU représente plus de trois années supplémentaires de fonds de cohésion (voir *figure 6*);
- les difficultés rencontrées par certains États membres pour dépenser les fonds de l'UE disponibles. Au moment du lancement de REACT-EU en janvier 2021, les fonds supplémentaires correspondaient en moyenne à une augmentation de 32 % des montants restant à verser aux États membres, dont certains, parmi ceux très durement touchés par la pandémie de COVID-19, figuraient également dans la liste des pays présentant, avant la crise, les taux d'absorption les plus bas pour la période de programmation 2014-2020. Ainsi, à la fin de 2019, l'Italie et l'Espagne, qui sont les deux principales bénéficiaires des fonds REACT-EU, n'avaient dépensé que 29 % de la dotation allouée au titre de la politique de cohésion, alors que la moyenne dans l'UE était de 37 % (voir *figure 7*);
- le montant élevé des fonds relevant de la FRR que les États membres doivent dépenser en parallèle d'ici à 2026 (voir *figure 8*). Là encore, l'Espagne et l'Italie sont les principales bénéficiaires de ces fonds. Nous avons mis en évidence les difficultés à dépenser les fonds relevant de la politique de cohésion 2021-2027 en raison des montants substantiels apportés par la FRR¹². Des problèmes similaires risquent de se poser dans certains États membres avec les fonds REACT-EU, étant

¹¹ Rapport spécial 17/2018 intitulé «Les actions engagées par la Commission et les États membres dans les dernières années des programmes de la période 2007-2013 visaient bien à améliorer l'absorption, mais n'étaient pas suffisamment centrées sur les résultats», point 87, et avis 03/2020, encadré 1.

¹² Document d'analyse 01/2023, points 53 et 54.

donné que la période d'éligibilité concernant ces derniers et le début de celle relative à la FRR se chevauchent.

Figure 6 – REACT-EU et dotations initiales au titre de la politique de cohésion 2014-2020



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

33 Dans le même temps, il existe un certain nombre de facteurs qui devraient faciliter l'utilisation des fonds REACT-EU:

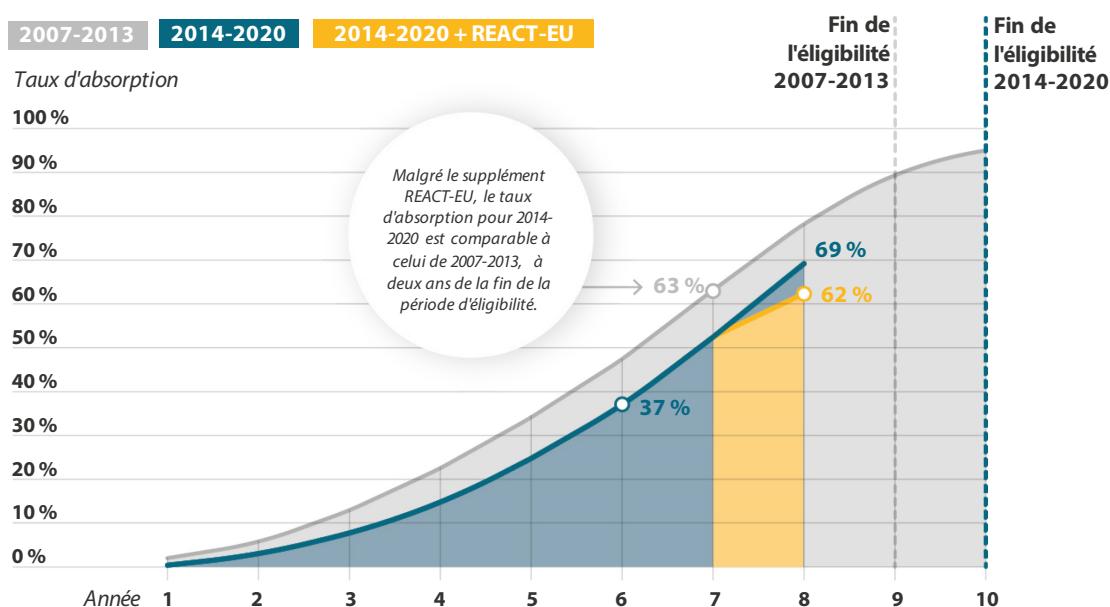
- les dispositions du règlement REACT-EU comportaient d'importants assouplissements de la programmation et n'imposaient pas de cofinancement national;
- avant l'arrivée de REACT-EU, la plupart des États membres indiquaient à la Commission disposer d'un important réservoir de projets à financer au moyen de

leurs programmes 2014-2020, deux tiers des pays précisant même que la dotation ne suffirait pas à couvrir tous les projets potentiels;

- la difficulté à dépenser les fonds de l'UE pourrait être moins importante dans les États membres où les fonds relevant de la cohésion représentent une petite partie du total des investissements publics¹³.

34 Fin 2021, malgré les crédits supplémentaires apportés par REACT-EU, le taux d'absorption des fonds de la période 2014-2020 était de 62 %, un niveau similaire à celui relevé au moment équivalent de la période 2007-2013, alors qu'il restait deux ans avant la fin de l'éligibilité pour cette période (voir *figure 7*).

Figure 7 – Taux d'absorption des fonds relevant de la cohésion par année de programmation: comparaison entre les périodes 2014-2020 et 2007-2013



Remarque: Au cours de la période de programmation 2014-2020, les États membres pouvaient utiliser les financements d'une année donnée dans les trois ans ($n + 3$), tandis que pendant la période de programmation (2007-2013), ils pouvaient les dépenser dans les deux ans ($n + 2$). Si, au terme de ce délai, les fonds n'étaient pas utilisés, ils étaient perdus.

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

¹³ [Rapport annuel relatif à l'exercice 2016](#), Chapitre 2 – «Gestion budgétaire et financière», points 2.24 et 2.25, et document d'analyse 01/2023, point 53.

Les mesures ont alourdi la charge administrative des autorités de gestion et retardé encore le lancement des programmes 2021-2027

35 L'utilisation de financements au titre de la politique de cohésion est souvent considérée comme complexe, en raison de l'insécurité juridique qui l'accompagne et de l'importante charge administrative qu'elle implique pour les autorités de gestion et les bénéficiaires¹⁴. Les initiatives CRII et CRII+ ont introduit un grand nombre de mesures permettant une reprogrammation en profondeur des fonds, puis REACT-EU a nécessité de programmer rapidement un montant substantiel de nouvelles ressources. Ces nouvelles dispositions ont évidemment alourdi encore la charge administrative des autorités de gestion.

36 Selon la Commission, l'introduction de CRII/CRII+ et de REACT-EU s'est traduite, tant à son niveau qu'à celui des autorités de gestion, par une concentration de l'attention sur les programmes 2014-2020 au détriment de l'élaboration des accords de partenariat et des programmes pour la période 2021-2027. Les autorités de gestion ont également donné la priorité aux ressources relevant de REACT-EU plutôt qu'aux fonds normaux de la période 2021-2027, en raison du délai très court accordé pour leur utilisation et de leurs conditions plus intéressantes. Tout cela a contribué aux importants retards enregistrés au début de la période 2021-2027 (voir *encadré 2*).

¹⁴ Document d'information de 2018 intitulé «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», points 18 et 61.

Encadré 2

Démarrage tardif des programmes de la période 2021-2027

Si les retards en début de période de programmation ne sont pas un phénomène nouveau¹⁵, les programmes relevant de la politique de cohésion 2021-2027 connaissent un démarrage nettement plus poussif que leurs prédecesseurs. Au terme de la première année de la période 2021-2027, aucun programme n'avait été adopté, alors qu'au même moment lors des périodes de programmation 2014-2020 et 2007-2013, les taux d'adoption étaient de 56 % et de 95 % respectivement. À la fin du mois de juin 2022, 12 % seulement des programmes prévus de la période 2021-2027 avaient été adoptés. Ils concernaient cinq États membres et comportaient aussi certains programmes interrégionaux.

Outre CRII/CRII+ et REACT-EU, l'adoption très tardive du paquet législatif est un autre facteur qui a aggravé les retards¹⁶.

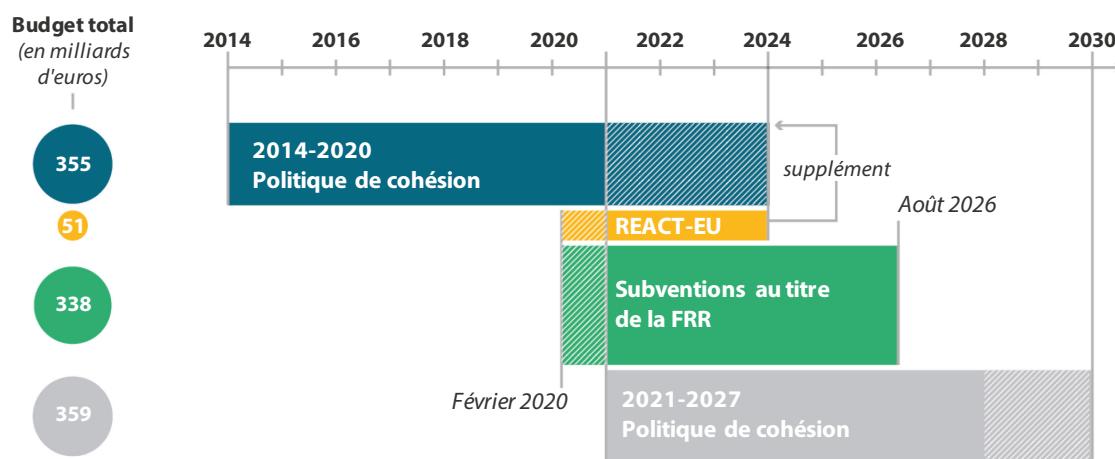
La mise en œuvre de différents flux de financement en parallèle requiert des efforts de coordination supplémentaires

37 La période d'éligibilité pour 2014-2020, y compris en ce qui concerne les fonds reprogrammés dans le cadre de CRII/CRII+ et l'enveloppe complémentaire de REACT-EU, coïncide en partie non seulement avec la période 2021-2027, mais aussi avec celle de la FRR, comme l'illustre la *figure 8*.

¹⁵ Rapport spécial 17/2018, encadré 2.

¹⁶ Rapport spécial 17/2018, points 16 et 18.

Figure 8 – Période d'éligibilité des programmes relevant de la politique de cohésion et de la FRR

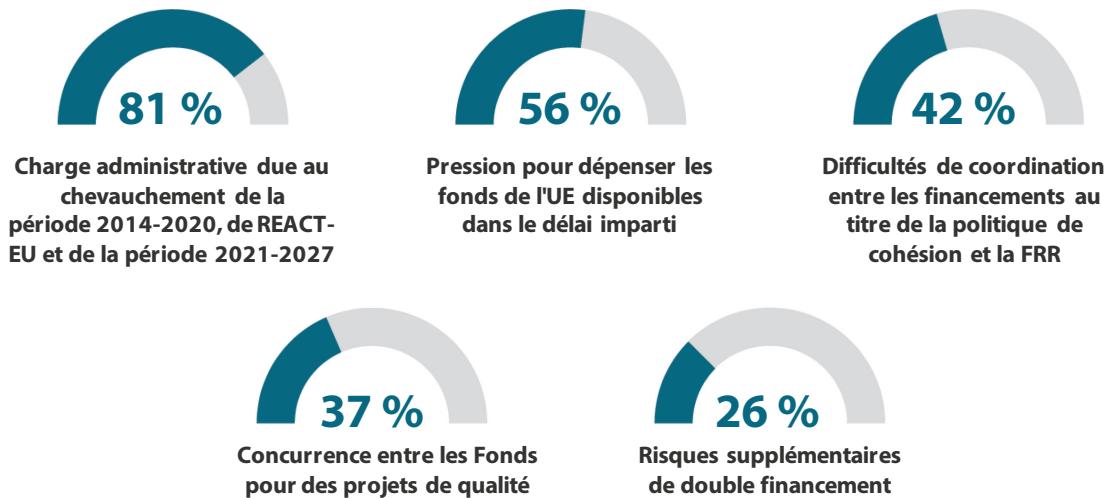


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des RPDC 2014-2020 et 2021-2027, du règlement FRR et du règlement REACT-EU.

38 La mise en œuvre de différents flux de financement en parallèle et la nécessité de les coordonner sont un autre facteur d'alourdissement de la charge administrative supportée par les États membres.

39 Cela a également engendré un certain nombre de difficultés et de défis supplémentaires pour les autorités de gestion. La [figure 9](#) présente schématiquement les avis des autorités de gestion que nous avons sondées sur l'étendue de la charge administrative et sur l'impact potentiel qu'elles en perçoivent. Une majorité de répondants à notre enquête s'interrogent sur la capacité administrative de leurs services à gérer les multiples flux de financement.

Figure 9 – Difficultés dans la coordination des différents flux de financement (sur la base des réponses apportées à notre enquête)



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne.

40 Nous avons signalé que les fonds de FRR et ceux relevant de la politique de cohésion présentaient des similitudes et que la simultanéité de leur mise en œuvre requérait des efforts administratifs supplémentaires de la part des États membres ainsi que la nécessité de garantir une complémentarité et de prévenir le risque de double financement¹⁷. Le besoin de coordination et de complémentarité est encore plus marqué entre REACT-EU et la FRR, puisqu'il s'agit dans les deux cas d'un instrument d'investissement visant à favoriser la reprise et la résilience des États membres. Tant REACT-EU que la FRR disposent d'un large champ d'action, n'exigent aucun cofinancement national, et leurs fonds sont censés être utilisés à brève échéance (d'ici à la fin de 2023 et d'ici à la mi-2026 respectivement). Les deux initiatives autorisent le financement rétroactif de projets, la période d'éligibilité commençant en février 2020. Certains États membres, comme l'Italie et la Slovénie, ont dès lors présenté leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience avec leurs programmes relevant de REACT-EU.

La Commission a pris des mesures pour parer au risque accru d'irrégularités et de fraude

41 Afin d'atteindre un équilibre entre la flexibilité dans l'utilisation des fonds et la nécessité de préserver le budget de l'UE, la Commission n'a pas assoupli les règles relatives aux systèmes de gestion et de contrôle, en dépit de la pression exercée par certains États membres. L'exception faite pour l'échantillonnage par les autorités d'audit était une solution technique à un problème pratique, à savoir la poursuite des travaux d'audit pendant la pandémie. Nous relevons qu'au Royaume-Uni, le rapport

¹⁷ Document d'analyse 01/2023, points 11 et 52 à 54.

d'une sous-commission parlementaire a attiré l'attention sur le fait que la réaction rapide du gouvernement pour apporter une aide vitale ainsi que sa décision d'assouplir ou de modifier certains contrôles avaient considérablement accru l'exposition aux fraudes et aux erreurs¹⁸.

42 Nous avons déjà souligné que les assouplissements prévus dans le cadre des mesures d'urgence établies par CRII/CRII+ et REACT-EU pourraient accroître le risque d'irrégularités et de fraude¹⁹. Ces questions seront couvertes par les travaux que nous réalisons habituellement aux fins de la déclaration d'assurance annuelle. La Commission a mis à jour ses registres des risques afin d'y inclure les risques en lien avec les mesures CRII et REACT-EU, notamment la fraude. Elle a fait part aux autorités de gestion de la nécessité d'actualiser leurs propres analyses du risque de fraude et d'adapter leurs mesures antifraude dans le contexte de CRII/CRII+ et REACT-EU. En outre, elle a proposé de possibles mesures d'atténuation afin de réduire les risques, dont le risque de fraude.

L'assistance apportée rapidement par la Commission aux États membres a contribué à accélérer l'approbation des modifications de programmes

43 Nous avons examiné si l'assistance fournie par la Commission aux États membres facilitait l'utilisation en temps utile de CRII/CRII+ et de REACT-EU et si la Commission avait approuvé les modifications de programmes en respectant la réglementation.

L'assistance de la Commission a été fournie en temps utile et répondait aux besoins des États membres

44 Dans le cadre de la gestion partagée, la Commission a un rôle de surveillance, assorti de prérogatives spécifiques en matière de suivi et de contrôle de l'application des règles. Les activités de surveillance de la Commission consistent notamment à prêter assistance aux États membres afin de garantir la sécurité juridique, de les aider à appliquer correctement le droit de l'UE et à faciliter la mise en œuvre des financements de l'UE.

¹⁸ *Fraud and error*, House of Commons, The Committee of Public Accounts, *Ninth report of session 2021-22*, 24 juin 2021.

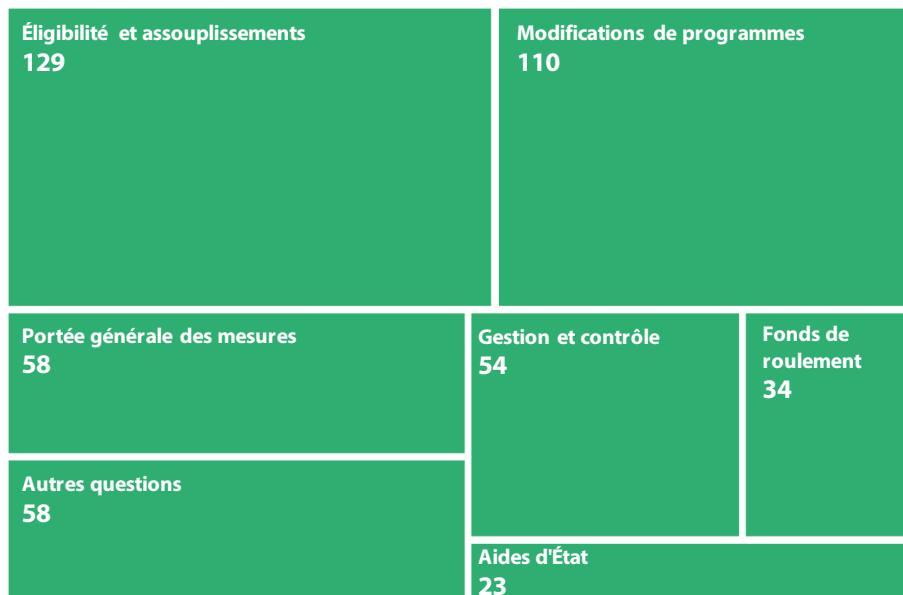
¹⁹ Avis 03/2020 et avis 04/2020.

45 La Commission a commencé à assister les États membres parallèlement au processus d'adoption de la législation CRII. En même temps qu'elle publiait sa proposition de CRII, la Commission a constitué une task force composée de fonctionnaires de l'UE désignés comme personnes de contact pour répondre aux questions des États membres. Elle a ensuite invité ces derniers à désigner à leur tour un point de contact pour relayer les questions des autorités de gestion sur l'initiative CRII.

46 Ces questions ont alimenté la base de données des questions-réponses relatives à CRII. Ce site internet comporte les réponses de la Commission aux questions portant sur la mise en œuvre de CRII, puis de CRII+, et est accessible à toutes les autorités de gestion concernées par la période de programmation 2014-2020. Cet accès ouvert procérait d'une nouvelle approche, étant donné qu'avant la pandémie, une base de données similaire n'était disponible qu'en interne pour le partage de connaissances entre les unités géographiques et les unités politiques de la Commission. Celle-ci s'est appuyée sur l'expérience acquise avec la base de questions-réponses CRII pour adapter son approche du traitement des questions pendant la période 2021-2027.

47 Les États membres ont adressé 140 questions au cours des deux premiers jours de la mise en service de la base de données. À la fin du mois d'avril, plus de 400 questions avaient été posées, dont 90 % avaient reçu une réponse début mai et 98 % à la fin juillet. À titre de comparaison, avant la pandémie, la Commission enregistrait environ 100 questions par an de la part des autorités de gestion. Pour pouvoir traiter le nombre élevé de questions soumises, la Commission a réaffecté du personnel d'autres services à la base de données lors des deux premiers mois. Tous les États membres ont saisi des questions dans la base de données. Plus de la moitié des questions soumises avaient trait à des aspects liés à l'éligibilité et aux modifications de programmes (voir [figure 10](#)).

Figure 10 – Contenu de la base de questions-réponses CRII



Source: Cour des comptes européenne, se fondant sur la base de questions-réponses CRII.

48 Non contente de répondre aux questions posées dans la base de données CRII, la Commission a continué de fournir une assistance bilatérale aux États membres par l'intermédiaire de ses unités géographiques. En ce qui concerne REACT-EU, vu que l'urgence était moindre que pour CRII/CRII+, la Commission a pris la décision de ne pas travailler avec une base de questions-réponses.

49 Nous avions déjà relevé que l'éligibilité de certaines opérations pouvait être interprétée différemment²⁰. Lors de notre enquête, 42 % des répondants ont déclaré avoir été confrontés à une insécurité juridique relative à l'application des mesures CRII/CRII+. Cependant, notre enquête révèle également que la Commission s'est montrée efficace dans l'assistance fournie aux autorités de gestion: plus de 90 % des répondants se sont déclarés satisfaits, voire très satisfaits, de la rapidité et de la teneur du soutien apporté en lien avec CRII/CRII+ et REACT-EU.

L'approbation, par la Commission, des modifications de programmes au titre de CRII, CRII+ et REACT-EU a été beaucoup plus rapide que la moyenne observée avant la pandémie

50 Pour pouvoir mettre en œuvre la plupart des mesures CRII/CRII+ et programmer les ressources supplémentaires de REACT-EU, les programmes de la période 2014-2020

²⁰ Avis 03/2020 de la Cour des comptes européenne, point 11.

ont dû être modifiés. À l'exception des «transferts non substantiels»²¹, ces modifications devaient impérativement faire l'objet d'une demande de la part des États membres et être approuvées par la Commission afin de garantir que les changements proposés soient conformes à la législation, aux objectifs de programme et à la stratégie globale de la politique de cohésion²².

51 Fin 2021, la Commission avait approuvé 351 modifications au titre de CRII/CRII+ dans 271 des 388 programmes opérationnels relevant de la politique de cohésion 2014-2020, certains programmes comportant plusieurs modifications. Hormis l'Autriche et la Finlande, tous les États membres ont apporté des changements dans leurs programmes au titre de CRII/CRII+. En ce qui concerne REACT-EU, 188 modifications de programmes avaient été approuvées fin 2021; un nouveau programme opérationnel s'était également ajouté en Allemagne.

52 Les règlements CRII et CRII+ n'imposent pas à la Commission d'approuver les modifications de programmes dans un délai plus court que les trois mois prévus dans le RPDC²³. Cela étant, la Commission s'est engagée à coopérer avec les États membres lors de l'élaboration des modifications au titre de CRII/CRII+ et d'approuver ces dernières en priorité. En vertu du règlement REACT-EU, la Commission est tenue de tout mettre en œuvre pour approuver tout nouveau programme opérationnel spécifique ou toute modification apportée à un programme existant dans un délai de quinze jours ouvrables suivant sa notification par un État membre²⁴.

53 Début 2020, avant la pandémie, la Commission commençait juste à respecter le délai de trois mois fixé dans le RPDC pour l'approbation des demandes de modification. Elle a traité celles qui concernaient CRII/CRII+ et REACT-EU plus rapidement en appliquant une procédure accélérée. Cette dernière s'appuyait sur des éléments clés, parmi lesquels une plus grande attention accordée à la collaboration avec les États membres afin de clarifier les modifications proposées et de discuter des problèmes de manière informelle, un renforcement des effectifs affectés aux unités exposées au risque d'engorgement, et des accords internes afin de raccourcir les délais

²¹ Aux termes de l'article 30, paragraphe 5, du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#), les transferts vers une autre priorité du même Fonds soutenant le même programme sont considérés comme n'étant pas substantiels dès lors que leur montant ne dépasse pas 8 % de la dotation au 1^{er} février 2020 d'une priorité et 4 % du budget du programme.

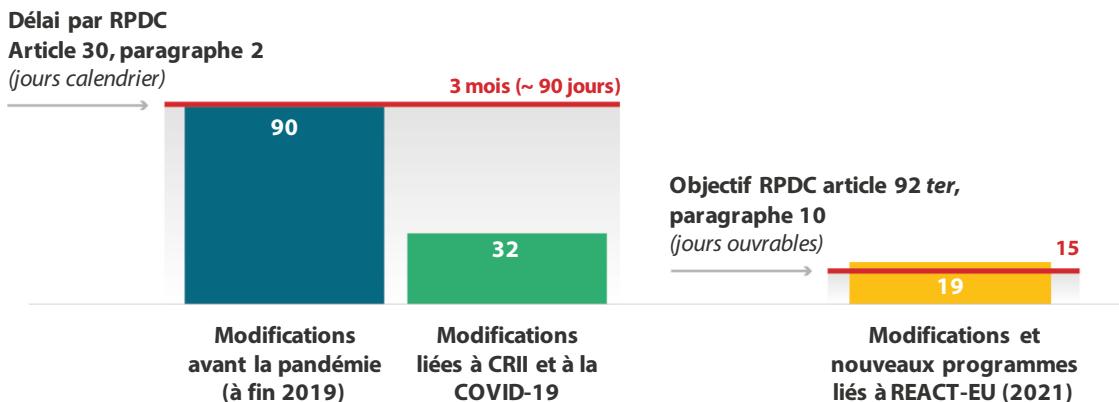
²² Article 30 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

²³ Article 30, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

²⁴ Article 92 *ter*, paragraphe 10, du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

d'approbation. Ces mesures ont contribué à réduire notablement le temps nécessaire à la Commission pour approuver les modifications de programmes (voir [figure 11](#)).

Figure 11 – Temps requis pour l'approbation des modifications de programmes au titre de CRII/CRII+ et REACT-EU (en jours)



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

54 Le délai moyen d'un mois nécessaire à la Commission pour approuver les modifications CRII/CRII+ est une amélioration par rapport aux trois mois fixés dans le règlement et au délai d'approbation moyen qui prévalait avant la pandémie. Il est également conforme à l'engagement de la Commission de donner la priorité aux modifications dans le cadre de CRII. Dans le cas de REACT-EU, le délai d'approbation des modifications de programmes était de 19 jours ouvrables, soit un peu moins bien que l'objectif de 15 jours ouvrables.

La Commission a réalisé les contrôles nécessaires, mais sans toujours bien les documenter

55 La Commission a élaboré des orientations internes à l'intention du personnel chargé d'évaluer les demandes de modification des programmes. Notre examen du processus d'approbation d'un échantillon de modifications de programmes au titre de CRII et REACT-EU a révélé que les agents de la Commission suivaient ces orientations pour vérifier si les changements demandés respectaient la législation et étaient dûment justifiés, et s'ils tenaient compte des aspects de performance, comme l'ajustement ou l'établissement de valeurs cibles concernant les indicateurs, selon le cas.

56 La Commission a également utilisé des listes de contrôle qualité normalisées pour documenter ses travaux d'approbation dans la majorité des cas (pour 19 des 25 modifications que nous avons examinées). Dans les six cas où de telles listes n'ont

pas du tout (ou pas complètement) été utilisées, la Commission a documenté les travaux réalisés dans d'autres documents au niveau des unités géographiques. Si le recours à des listes de contrôle qualité n'est pas une obligation légale, l'absence d'approche standard dans la documentation ne permet d'obtenir ni vue d'ensemble ni coordination.

Les mesures ont permis aux États membres d'affecter des fonds supplémentaires d'un montant considérable aux secteurs des soins de santé et de l'emploi ainsi qu'au soutien aux entreprises

57 Nous avons examiné l'usage qui a été fait des assouplissements autorisés par CRII/CRII+ et des ressources REACT-EU au niveau de l'UE, afin de déterminer dans quelle mesure ils ont permis aux États membres d'affecter des ressources à la lutte contre la crise de la COVID-19.

Les États membres ont réorienté 10 % de leurs financements au titre de la politique de cohésion 2014-2020 à la suite de l'entrée en vigueur de CRII/CRII+

58 Au 31 décembre 2021, les États membres avaient transféré 35 milliards d'euros entre différents domaines d'investissement ou à l'intérieur de ceux-ci²⁵. Cela représente 10 % de la dotation totale de la politique de cohésion pour la période 2014-2020, ce qui est considérable, étant donné que la pandémie a frappé au cours de la septième année de la période d'éligibilité.

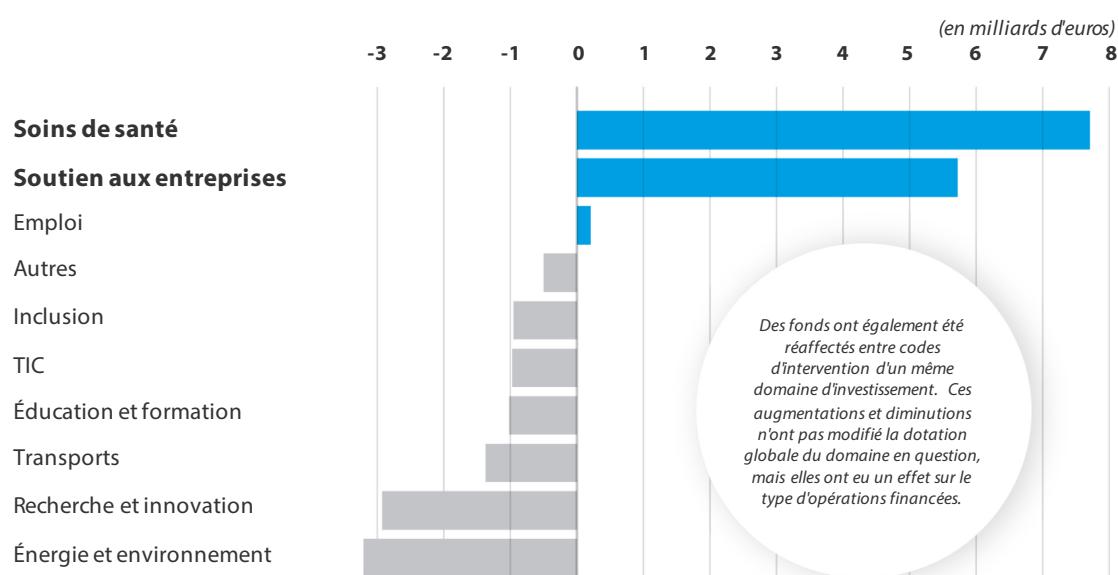
59 Le volume des transferts varie fortement d'un État membre à l'autre. Plusieurs facteurs expliquent cette différence, notamment les politiques nationales et les stratégies d'investissement des États membres, leur dotation totale au titre de la politique de cohésion et le montant encore disponible. En tout, 74 % des programmes 2014-2020 ont été concernés par des transferts CRII/CRII+. Onze États membres ont transféré plus de 10 % de leur dotation 2014-2020 entre différents

²⁵ Nous avons groupé les 123 codes d'intervention définis dans le règlement (UE) n° 215/2014 dans 10 domaines d'investissement (12 dans le cas de REACT-EU). Les 35 milliards d'euros correspondent au montant total des augmentations enregistrées dans certains codes d'intervention et sont compensés par des baisses équivalentes au niveau d'autres codes d'intervention.

domaines d'investissement ou à l'intérieur de ceux-ci, l'Irlande atteignant un taux de 30 %.

60 Les États membres ont utilisé les mesures CRII/CRII+ pour réorienter des financements vers des investissements destinés à contrer les effets de la pandémie. Par rapport à la situation d'avant-crise, les fonds alloués aux investissements dans les soins de santé ont bondi de 80 % (7,7 milliards d'euros), tandis que le soutien aux entreprises a augmenté de 16 % (5,7 milliards d'euros). Inversement, les financements d'investissements dans les technologies de l'information et de la communication, dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement, dans le domaine de l'inclusion ainsi que dans la recherche et l'innovation ont enregistré une diminution de l'ordre de 5 à 8 % (environ 8,1 milliards d'euros en tout). La *figure 12* illustre les hausses et baisses de financement nettes des domaines d'investissement depuis février 2020.

Figure 12 – CRII/CRII+: réaffectation des fonds entre les domaines d'investissement

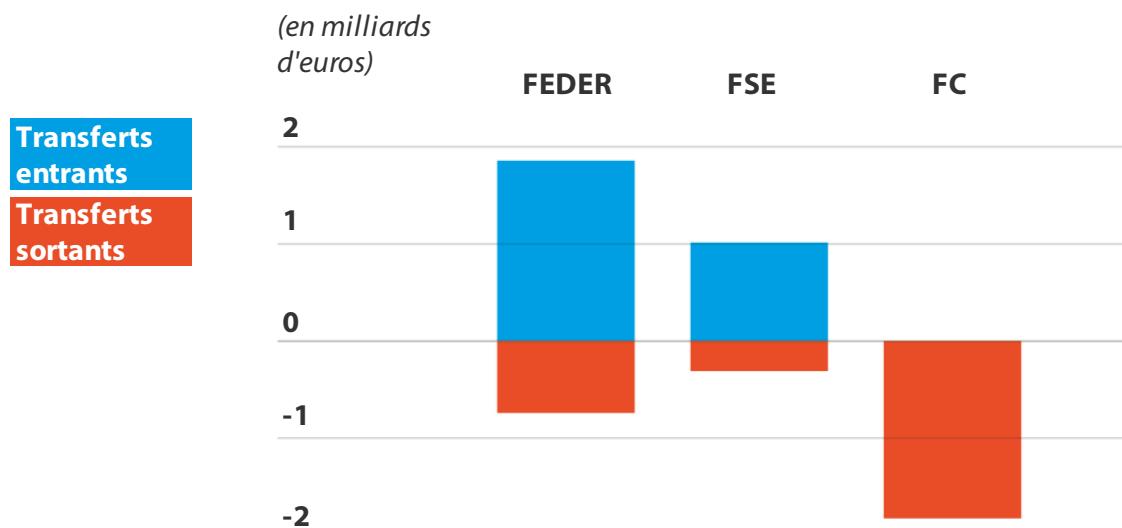


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

61 Des financements ont été réorientés du FC vers le FEDER et le FSE ainsi que vers les régions les plus développées et en transition. En 2020, deux tiers des États membres (18 sur 28) ont effectué des transferts entre le FEDER, le FSE et le FC. Certains États membres, comme Chypre, la Grèce et la Croatie, ont transféré la (quasi-)totalité de leur dotation 2020 du FC. À la suite de ces opérations, les dotations 2020 du FEDER et du FSE ont augmenté respectivement, en termes nets, d'environ 1,1 milliard d'euros (3 %) et de 0,7 milliard d'euros (5 %) respectivement,

tandis que celle du FC diminuait dans le même temps d'environ 1,8 milliard d'euros (18 %) (voir [figure 13](#)).

Figure 13 – Transferts entre le FEDER, le FSE et le FC



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

62 Au cours de la période 2014-2020, 16 États membres ont compté plusieurs catégories de régions. Environ 80 % d'entre eux (13 sur 16) ont effectué des transferts entre catégories de régions²⁶. Certains États membres, comme la Grèce, la Hongrie et l'Italie, ont transféré des montants substantiels affectés aux régions les moins développées vers les régions les plus développées ou en transition. Dans l'ensemble, les financements affectés aux régions les plus développées ou en transition ont augmenté respectivement de 1,7 milliard d'euros et de 82 millions d'euros, tandis que ceux attribués aux régions les moins développées n'ont diminué que de manière marginale (5,6 millions d'euros) et que le reste des fonds ont été apportés par le FC, qui fournit un soutien aux États membres les moins riches.

63 Nous avons constaté qu'à la suite des assouplissements en matière de réorientation des ressources, les États membres avaient procédé à d'importants ajustements dans la répartition de leurs financements au titre de la cohésion entre les domaines d'investissement, les Fonds et les catégories de régions. En particulier, la suppression de l'obligation de concentration thématique a permis aux États membres de déplacer plus facilement des financements d'une opération à l'autre et de bénéficier en outre de l'éligibilité étendue des opérations renforçant les capacités de répondre à la crise, notamment pour des projets déjà achevés. Tous les répondants à

²⁶ Conformément à la définition de l'article 90 du règlement (UE) n° 1303/2013.

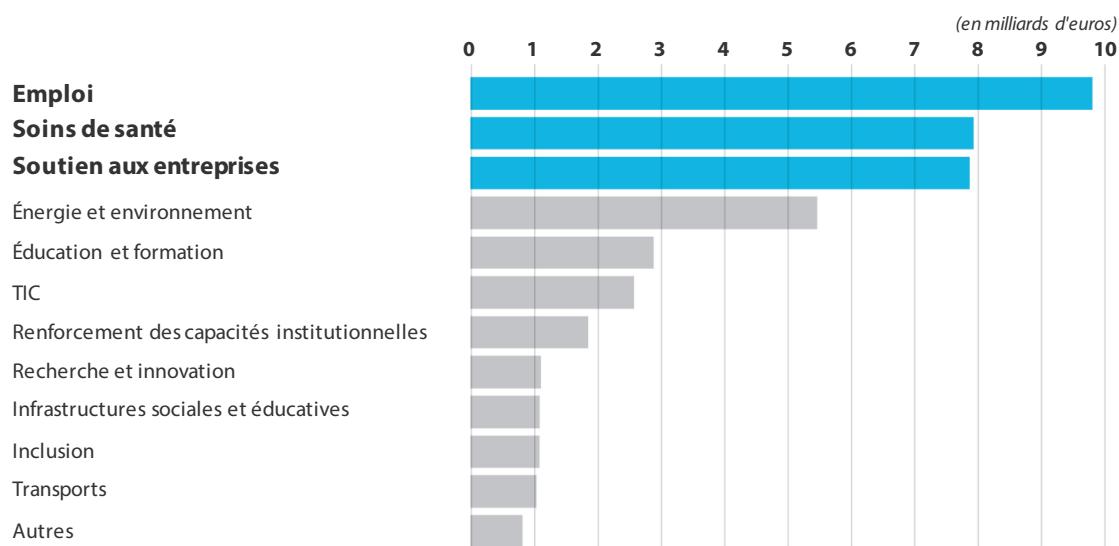
notre enquête ont indiqué avoir trouvé utiles (37 %), voire très utiles (63 %), les assouplissements autorisés par CRII/CRII+ en matière de programmation.

Les fonds REACT-EU ont principalement été alloués aux programmes en faveur de l'emploi, des soins de santé et du soutien aux entreprises, soit dans une large mesure comme les réaffectations de ressources au titre de CRII/CRII+

64 La fin de la période d'éligibilité pour REACT-EU est fixée au 31 décembre 2023, c'est-à-dire à la même date que pour les financements relevant de la politique de cohésion de la période 2014-2020. En raison de cette échéance, les États membres n'ont pas vraiment la possibilité de consacrer ces fonds à des investissements à long terme, qui requièrent plus de temps pour leur développement et leur mise en œuvre. Au 30 juin 2022, ils avaient affecté 43,5 milliards d'euros (86 %) de ressources REACT-EU à des programmes opérationnels du FEDER et du FSE, avec une répartition de 64 % et de 36 % respectivement, laquelle est très proche de celle relevée pour la période 2014-2020 (70 %-30 %).

65 Un volume considérable de ressources REACT-EU a été alloué à des programmes en faveur de l'emploi (23 %), des soins de santé (18 %) et du soutien aux entreprises (18 %) (voir [figure 14](#)). Une partie très substantielle (trois quarts) des financements consacrés au soutien aux entreprises est allée à des investissements productifs génériques, comme les fonds de roulement, alors qu'avant la pandémie, ceux-ci ne représentaient que la moitié de ce domaine d'investissement. Globalement, nous avons constaté une grande diversité entre les États membres dans la manière dont ils ont programmé les ressources. Certains d'entre eux ont choisi de concentrer l'essentiel de leur dotation REACT-EU dans un seul domaine d'investissement; d'autres ont préféré ventiler ces ressources entre plusieurs domaines.

Figure 14 – REACT-EU: financement supplémentaire par domaine d'investissement



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

66 Selon le règlement l'instituant²⁷, REACT-EU devrait contribuer, sans y être pour autant juridiquement tenu, aux objectifs en matière de climat à hauteur de 25 % de son enveloppe financière globale. Or, à la fin du mois de juin 2022, environ 15 % seulement (6,6 milliards d'euros) des ressources REACT-EU programmées avaient été affectées à des investissements supposés contribuer à ce type d'objectifs. La contribution des ressources REACT-EU programmées aux objectifs climatiques dans le cadre du FEDER et du FSE était respectivement de 21,6 % et de 3,5 %. Selon nous, il est peu probable que les 25 % visés soient atteints, étant donné que fin juin 2022, 86 % des ressources REACT-EU avaient déjà été programmées.

La flexibilité apportée par CRII+ a permis d'économiser près de 13 milliards d'euros pour les budgets nationaux, mais s'est traduite par une diminution globale des financements en faveur des investissements relevant de la politique de cohésion

67 En ce qui concerne l'exercice comptable se terminant le 30 juin 2021, 18 États membres ont profité des assouplissements associés à CRII/CRII+ pour relever à 100 % le taux de cofinancement de près de la moitié des programmes de la période 2014-2020. Sur la base des calculs de la Commission, cela signifiait qu'ils pouvaient demander, en plus du cofinancement normal, 12,9 milliards d'euros de fonds de l'UE supplémentaires. Cela représente 11 % des paiements déclarés en 2020 et en 2021, ou

²⁷ Règlement (UE) 2020/2221, considérant 6.

3,6 % de l'enveloppe globale allouée à la politique de cohésion. Pour certains États membres, l'impact a été considérable (voir *encadré 3*).

Encadré 3

Des économies dans les budgets nationaux à la suite du passage au cofinancement intégral par l'UE prévu dans CRII+

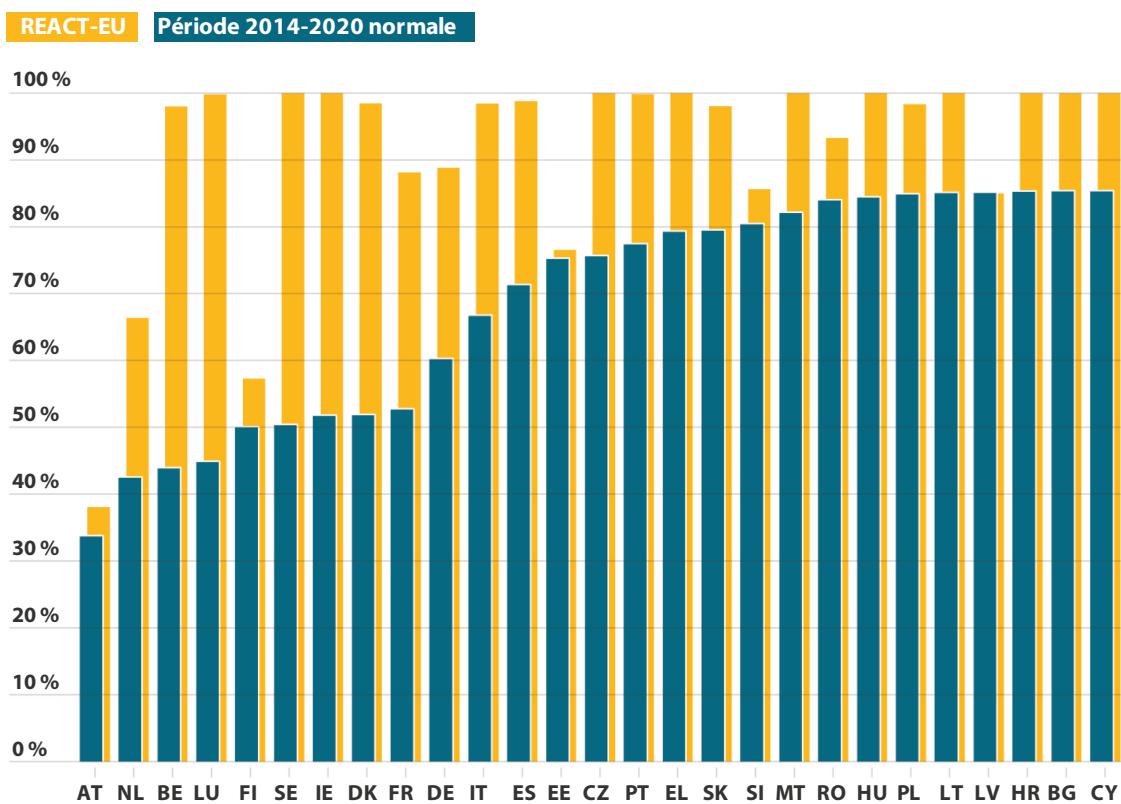
L'Irlande a demandé 230 millions d'euros supplémentaires, ce qui équivaut à plus d'un cinquième (22,5 %) de sa dotation pour l'ensemble de la période 2014-2020 et à près de 40 % de ses fonds non dépensés à la fin de 2019.

L'Italie et l'Espagne ont demandé des financements supplémentaires de 3,4 milliards d'euros et de 2,7 milliards d'euros respectivement, soit 10 % et 9 % de leur dotation pour 2014-2020, et 14 % et 13 % de leurs fonds non utilisés à la fin de 2019.

68 En ce qui concerne les ressources REACT-EU, les États membres pouvaient opter pour un taux de cofinancement jusqu'à 100 %. À l'exception de la Lettonie, tous les États membres ont eu recours à un taux de cofinancement plus élevé pour les ressources REACT-EU que leur taux de cofinancement moyen pour la période 2014-2020. Globalement, le taux de cofinancement est passé de 74 % à 95 %²⁸. Deux tiers des États membres (18 sur 27) ont opté pour un taux de cofinancement allant de 98 % à 100 % (voir *figure 15*).

²⁸ Pour permettre une comparaison avec REACT-EU, ce taux moyen de cofinancement de l'UE pour la période 2014-2020 ne tient pas compte du Royaume-Uni ni des programmes de coopération territoriale.

Figure 15 – Taux de cofinancement moyen: comparaison entre REACT-EU et la période 2014-2020



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

69 L'augmentation du taux de cofinancement par l'UE a contribué à réduire la charge pesant sur les budgets nationaux. Par ailleurs, elle se traduit globalement par une diminution des financements en faveur d'investissements relevant de la politique de cohésion, étant donné que pour une même somme allouée par l'UE, les cofinancements nationaux et privés seront moindres. Si le cofinancement national est inférieur, le risque existe aussi que les autorités des États membres soient moins enclines à mettre l'accent sur la performance.

La Commission entend évaluer les résultats des mesures, mais il sera difficile d'agréger les données des indicateurs de manière significative

70 Nous avons examiné le système mis en place par la Commission pour le suivi de CRII/CRII+ et de REACT-EU, ainsi que ses intentions en ce qui concerne l'évaluation de la réaction à la pandémie par ces initiatives. Nous avons voulu déterminer si la Commission sera à même d'informer ses parties prenantes de l'impact des mesures.

Le système mis en place par la Commission permet un suivi distinct de REACT-EU, mais pas des mesures CRII et CRII+

71 Le système de suivi utilisé par la Commission ne fait pas de distinction entre les dépenses liées aux mesures CRII/CRII+ et les autres. Nous avons déjà insisté auprès de la Commission pour qu'elle fournisse des informations exhaustives sur les dépenses liées à la pandémie de COVID-19²⁹. Elle est partie du principe qu'à partir de février 2020, la quasi-totalité des transferts entre les domaines d'investissement ou à l'intérieur de ceux-ci (voir points **58** et **60**), mais aussi entre des Fonds et entre des catégories de régions (voir points **61** et **62**) étaient vraisemblablement liés à la pandémie et donc imputables aux mesures CRII/CRII+.

72 Par contre, le règlement REACT-EU³⁰ a introduit un objectif thématique transversal spécifique pour les ressources supplémentaires. Cela permet à la Commission d'opérer une distinction entre les opérations REACT-EU et les autres, ce qui facilite le suivi et l'évaluation.

La Commission a établi des indicateurs COVID-19 dont elle n'a pas donné de définition et dont l'application n'est pas obligatoire

73 Les règlements CRII/CRII+ et REACT-EU n'ont pas donné lieu à des changements formels du cadre et des systèmes de suivi de la politique de cohésion. Les codes d'intervention existants utilisés pour définir la teneur des actions sont généraux et n'ont pas été conçus pour repérer les dépenses en lien avec la pandémie.

74 En mai 2020, soit six semaines après l'adoption du règlement CRII, la Commission a publié un jeu de 27 indicateurs COVID-19 facultatifs³¹ dans le but de renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte de l'utilisation des financements relevant la politique de cohésion en faveur des soins de santé, du soutien aux entreprises et des opérations au titre du FSE. En février 2021, cinq nouveaux

²⁹ [Rapport annuel relatif à l'exercice 2020](#), Chapitre 2 – «Gestion budgétaire et financière», points 2.7 et 2.8, et recommandation n° 2.1.

³⁰ Le [règlement \(UE\) 2020/2221](#) a introduit le nouvel objectif thématique «Favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et ses conséquences sociales et préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie».

³¹ EGESIF_20-00007-01, *Non-paper: List of programme specific indicators related to the cohesion policy direct response to the COVID-19 pandemic*, mai 2020.

indicateurs relatifs au soutien de l'UE à la vaccination contre la COVID-19 ont été ajoutés. Ces 32 indicateurs permettent de suivre les intrants, les réalisations et, dans le cas du FSE, les résultats. Comme cela avait déjà été le cas pour la période 2014-2020, la Commission n'a pas proposé d'indicateurs de résultat pour les opérations au titre du FEDER, mais les États membres étaient libres de développer les leurs (voir point 77). Nous avons déjà attiré l'attention précédemment sur les insuffisances concernant les indicateurs de résultat du FEDER au cours de la période 2014-2020, ainsi que les difficultés posées par l'évaluation des impacts des interventions relevant du FEDER³².

75 La Commission a fait le choix de ne pas rendre les indicateurs obligatoires, car si tel avait été le cas, le processus d'adoption aurait été plus long et les États membres auraient mis plus de temps à les appliquer. Le règlement REACT-EU dispose que les États membres font usage, le cas échéant, des indicateurs spécifiques par programme liés à la COVID-19 fournis par la Commission³³. Les États membres pourraient inclure ces indicateurs dans leurs programmes sur une base volontaire, en assurer le suivi et en rendre compte en utilisant le système de suivi existant.

76 La Commission n'a pas établi de définitions communes pour les indicateurs, là encore afin que les règlements concernés entrent en vigueur le plus rapidement possible. Elle a laissé aux États membres le soin de les déterminer. Selon une étude de la Commission, limitée aux opérations relevant du FSE, il n'existeait aucune vue d'ensemble des définitions des indicateurs et certains de ceux-ci n'étaient pas utilisés de la même manière dans tous les États membres³⁴. De ce fait, il sera difficile pour la Commission d'agréger complètement et de façon cohérente les données au niveau de l'UE.

77 Les indicateurs de la Commission ne couvrent pas toutes les opérations éligibles. Les États membres avaient également la possibilité de développer leurs propres indicateurs spécifiques par programme pour les opérations en lien avec la pandémie. La Commission les a encouragés à encoder ces indicateurs de sorte qu'ils puissent être repérés aisément au niveau national et aux fins de l'évaluation. Toutefois, comme ces

³² Cour des comptes européenne, [Rapport spécial 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».

³³ Règlement (UE) n° 2020/2221, article 1^{er}, paragraphe 1.

³⁴ *Study on the Pathways to Enhance the use of Programme-Specific Indicators in the ESF and ESF+,* avril 2022.

indicateurs sont propres à un programme opérationnel ou un État membre particulier, ils ne peuvent être agrégés au niveau de l'UE.

78 Les répondants à notre enquête se sont montrés positifs à l'égard des indicateurs de la Commission, puisque trois quarts d'entre eux ont déclaré que ces indicateurs étaient pertinents pour les types d'opérations financées et qu'ils étaient deux tiers à les considérer comme utiles pour une évaluation globale. Nous avons constaté que 80 % des indicateurs COVID-19 utilisés par les États membres étaient ceux de la Commission. En ce qui concerne CRII/CRII+, 25 des 28 États membres et 65 % des programmes opérationnels ayant opéré des transferts ont utilisé les indicateurs de la Commission. De même, pour ce qui est de REACT-EU, 26 des 27 États membres et 76 % des programmes opérationnels ayant planifié des ressources relevant de REACT-EU se sont appuyés sur les indicateurs de la Commission. Cette large utilisation de ses indicateurs a permis à la Commission d'évaluer dans quelle mesure les financements au titre de la politique de cohésion, y compris les ressources REACT-EU, avaient servi à répondre à la pandémie.

79 La Commission a rendu compte de la mise en œuvre des mesures CRII/CRII+ et de la programmation REACT-EU en particulier au moyen de sites internet publics dédiés: le [tableau de bord sur le coronavirus](#), le [tableau de bord REACT-EU](#) et la [vue d'ensemble des indicateurs relatifs au coronavirus pour la politique de cohésion](#). Crées dès que les données à publier ont été suffisantes, ces sites internet sont régulièrement mis à jour. Au moment de notre audit, les données de mise en œuvre les plus récentes remontaient à fin 2020. Or, à cette date, les États membres n'étaient pas encore en mesure de fournir des informations significatives à cet égard.

La Commission a l'intention de couvrir à la fois CRII/CRII+ et REACT-EU dans son évaluation ex post de la période 2014-2020

80 La Commission est tenue de réaliser, d'ici au 31 décembre 2024, une évaluation ex post afin de déterminer l'efficacité et l'efficience des Fonds relevant de la politique de cohésion 2014-2020³⁵. En ce qui concerne CRII/CRII+, la réglementation ne contient aucune disposition explicite imposant une évaluation spécifique à la Commission, tandis que le règlement REACT-EU exige qu'elle en réalise une d'ici au 31 mars 2025³⁶.

³⁵ Article 57 du [règlement \(UE\) n° 1303/2013](#).

³⁶ [Règlement \(UE\) n° 2020/2221](#), article 1^{er}, paragraphe 1, et article 2.

81 La Commission a l'intention d'évaluer sa réaction à la pandémie, en couvrant tant CRII/CRII+ que REACT-EU, dans le cadre de son évaluation ex post de la période 2014-2020 d'ici à la fin de 2024. Dans un rapport précédent, nous avions déjà insisté sur la nécessité de lier les évaluations de la politique de cohésion et de la FRR³⁷.

La politique de cohésion a souvent été utilisée pour réagir aux crises, mais la Commission n'en a pas analysé l'impact sur ses objectifs à long terme

82 Nous avons examiné comment les initiatives CRII et CRII+ ont influencé les propositions législatives de la Commission pour la période 2021-2027 et si la Commission avait analysé l'impact de l'utilisation récurrente de la politique de cohésion comme parade à une crise sur les objectifs à long terme de ladite politique.

83 En mai 2020, la Commission a publié des modifications à ses propositions législatives pour la politique de cohésion 2021-2027 afin de permettre une plus grande flexibilité en temps de crise. L'une des dispositions avancées – elle a été adoptée par la suite – autorise la Commission à appliquer certaines mesures temporaires bien définies à l'utilisation des Fonds de la politique de cohésion afin de réagir à des circonstances exceptionnelles ou inhabituelles, dans l'esprit de ce qui a été fait avec CRII/CRII+ (voir *encadré 4*).

³⁷ Rapport spécial 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», recommandation n° 2.

Encadré 4

Modifications apportées au paquet législatif de la politique de cohésion 2021-2027 et adoptées en juin 2021

Les changements concernant les règles de la politique de cohésion 2021-2027 prévoient, notamment, davantage de flexibilité dans les transferts entre le FEDER, le FSE+ et le FC, mais aussi davantage de latitude pour échelonner les opérations sur deux périodes de programmation afin de tenir compte d'éventuels retards dus à la crise.

La Commission est habilitée à répondre à des situations exceptionnelles par l'adoption d'actes d'exécution destinés à permettre le déploiement de mesures, telles que l'augmentation du taux de cofinancement de 10 points de pourcentage et l'autorisation d'une sélection rétrospective de projets achevés sur des périodes maximales de 18 mois³⁸.

Ces mesures peuvent être invoquées lorsque le Conseil reconnaît qu'un événement économique défavorable et inattendu ayant une incidence financière majeure est survenu. La logique qui les sous-tend est la nécessité de renforcer la capacité de l'UE à répondre aux futures crises au travers de la politique de cohésion en permettant à la Commission de réagir plus vite par l'adoption d'un simple acte d'exécution, qui, contrairement à une modification de règlement, ne requiert pas l'approbation des collégislateurs.

84 Agir sur les règles de la politique de cohésion pour aider les États membres pendant les crises n'est pas une nouveauté (voir [figure 16](#)). Fin octobre 2022, plus de la moitié (15 sur 26) des modifications apportées aux RPDC des périodes 2007-2013 et 2014-2020 avaient été dictées par une crise. REACT-EU constitue toutefois une première, en ce sens que, pour la première fois, le montant consacré la politique de cohésion a été relevé pour réagir à une crise, compte tenu de l'ampleur du séisme frappant l'économie et du fait que la pandémie de COVID-19 s'est déclarée à la fin de la période 2014-2020, c'est-à-dire à un moment où les fonds encore disponibles étaient limités. Cela étant, il n'y a eu aucune évaluation ex post ni la moindre appréciation formelle de l'utilisation de la politique de cohésion comme instrument de réaction à une crise.

³⁸ Article 20 du [règlement \(UE\) 2021/1060](#) du 24 juin 2021, le RPDC (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159); article 4, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) 2021/1057](#) du 24 juin 2021 instituant le FSE+ (JO L 231 du 30.6.2021, p. 21), et article 5, paragraphe 6, du [règlement \(UE\) 2021/1058](#) du 24 juin 2021 relatif au FEDER et au FC (JO L 231 du 30.6.2021, p. 60).

Figure 16 – La politique de cohésion comme réponse aux crises au cours des périodes 2007-2013 et 2014-2020



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

85 La politique de cohésion a pour objectif premier de mettre en œuvre le développement régional à long terme et, comme le prévoit le traité³⁹, de renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale et de réduire les disparités entre les régions européennes. L'intérêt qu'elle présente en tant qu'instrument de réponse à court terme à une crise réside dans son adaptabilité et dans les importantes ressources financières qui lui sont affectées. La Commission est en mesure d'assouplir les règles de la politique de cohésion pour encourager une utilisation maximale des fonds disponibles, allégeant ainsi la pression pesant sur les ressources nationales. Un certain

³⁹ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 174.

nombre de modifications introduites lors des réactions aux crises précédentes sont devenues des constantes de la politique de cohésion, conformément aux objectifs généraux de la Commission, qui vise davantage de flexibilité et de simplification. Il existe dès lors un risque que le recours récurrent à la politique de cohésion pour réagir à une crise ait une incidence sur son principal objectif stratégique, à savoir renforcer la cohésion économique et sociale entre les régions d'Europe.

Conclusions et recommandations

86 Nous estimons en conclusion que, d'une manière générale, la Commission a bien adapté les règles de la politique de cohésion de la période 2014-2020, permettant aux États membres d'utiliser avec plus de flexibilité les fonds alloués à ce domaine d'action. Les assouplissements accordés dans le cadre des initiatives CRII et CRII+, ainsi que l'enveloppe financière supplémentaire apportée par REACT-EU, ont donné lieu à une importante redistribution des financements en faveur des soins de santé, de l'emploi et du soutien aux entreprises afin de faire face à la pandémie de COVID-19. Toutefois, REACT-EU, combiné avec les financements supplémentaires apportés par la FRR, accentue également les difficultés rencontrées par certains États membres pour dépenser les fonds de l'UE. En outre, la Commission n'a pas analysé l'impact d'une utilisation récurrente des fonds de la politique de cohésion en tant qu'instrument budgétaire de réponse à une crise.

87 L'UE a réagi rapidement à la crise en s'appuyant sur la politique de cohésion pour aider les États membres. Moins de deux mois après le début de l'épidémie en Europe, elle a adopté des mesures législatives (les initiatives CRII et CRII+) permettant de mobiliser les fonds non dépensés. En moins d'un an, elle a validé REACT-EU, initiative apportant quant à elle des ressources supplémentaires aux États membres (points [15](#) à [21](#)).

88 Les adaptations ciblées, au moyen de CRII et CRII+, des financements relevant de la politique de cohésion se sont traduites par un apport de liquidités, par une flexibilité accrue dans le transfert des fonds et par la simplification des procédures administratives afin de faciliter l'utilisation des fonds non dépensés et d'alléger ainsi la charge pesant sur les budgets publics nationaux. Pour l'année 2020, certaines exigences majeures des financements au titre de la politique de cohésion ont été supprimées dans le cadre des mesures, notamment le cofinancement obligatoire et la priorité donnée aux régions les moins développées. Par comparaison, REACT-EU a apporté 50,4 milliards d'euros supplémentaires aux programmes 2014-2020, avec, pour les États membres, une grande liberté quant à la destination de ces fonds additionnels. Cette initiative a ainsi fait office de «financement transitoire» entre les périodes 2014-2020 et 2021-2027 (points [22](#) à [27](#)).

89 CRII et CRII+ ont permis d'éviter un dérapage des dépenses au titre de la politique de cohésion, alors que la pandémie de COVID-19 était en train de plomber l'activité économique normale. Néanmoins, la manne financière que constitue REACT-EU et qui doit être utilisée à brève échéance va sans doute accroître la pression sur les États

membres déjà confrontés à des difficultés pour dépenser les fonds et pour garantir une utilisation optimale des fonds de l'UE. Les modifications apportées au cadre juridique et les travaux de programmation qui en résultent ont également accru la charge administrative des autorités de gestion, ce qui a, à son tour, engendré des retards dans le lancement des programmes 2021-2027 (points **28** à **42**).

90 La Commission a fourni rapidement une assistance utile aux États membres pour les initiatives CRII, CRII+ et REACT-EU. Cela a permis de réduire de manière considérable le délai de traitement et d'approbation des modifications des programmes, qui, de trois mois en moyenne avant la pandémie, est passé à un mois pour CRII/CRII+ et à 19 jours ouvrables pour REACT-EU, même si, dans ce dernier cas, la Commission a manqué de justesse le délai fixé dans le règlement (points **44** à **56**).

91 Nous avons constaté que les assouplissements concernant les transferts au titre de CRII et de CRII+ s'étaient traduits par des mouvements de fonds substantiels. Les États membres ont transféré quelque 10 % des fonds de cohésion entre différents domaines d'investissement ou à l'intérieur de ceux-ci. Il s'agit d'un montant élevé, compte tenu du fait que la pandémie a éclaté vers la fin de la période de programmation. Les financements ont été principalement réorientés vers les soins de santé, l'emploi et le soutien aux entreprises, soit les trois grands domaines également ciblés par les financements REACT-EU. En ce qui concerne CRII/CRII+, les fonds ont été prélevés essentiellement dans les domaines de l'énergie et de l'environnement, mais aussi de la recherche et de l'innovation. Nous observons que l'objectif chiffré fixé dans la réglementation REACT-EU – 25 % des nouvelles ressources devraient servir à la réalisation des objectifs en matière de climat – ne sera vraisemblablement pas atteint. Parallèlement aux assouplissements en matière de transferts, la mesure instaurant un cofinancement intégral par l'UE a permis d'économiser près de 13 milliards d'euros au niveau des budgets nationaux, bien qu'elle implique moins de financements dans l'ensemble en faveur d'investissements relevant de la politique de cohésion (points **58** à **69**).

92 Le système mis en place par la Commission permet un suivi distinct des mesures REACT-EU, puisqu'elles concernent des financements supplémentaires. Ce n'est pas le cas pour les résultats des mesures CRII/CRII+, comme ceux concernant toute autre modification de programme. Dans ses évaluations de la réponse à la crise au moyen de CRII/CRII+ et de REACT-EU, la Commission peut s'appuyer sur un ensemble d'indicateurs COVID-19 spécifiques. Elle a fait le choix d'introduire des indicateurs COVID-19 facultatifs, dépourvus de définitions communes, afin de les rendre disponibles rapidement. De ce fait, il existe un risque que les données déclarées par les

États membres à la Commission soient difficiles à agréger de manière significative (points **71** à **79**).

93 Les réalisations des programmes de la période 2014-2020 seront examinées ensemble lors de l'évaluation ex post à laquelle la Commission doit procéder d'ici au 31 décembre 2024. Nous saluons l'intention de celle-ci d'y couvrir à la fois CRII/CRII+ et REACT-EU, alors qu'elle n'est pas tenue de réaliser une évaluation spécifique de CRII/CRII+ (points **80** et **81**).

94 Bien que la politique de cohésion ait souvent été utilisée comme instrument de réaction à court terme aux crises, il n'y a pas eu d'évaluation formelle de l'impact à long terme de cette pratique. Les nouvelles règles applicables à la politique de cohésion 2021-2027 permettront d'utiliser plus facilement des fonds relevant de cette politique pour réagir à des événements imprévus. Il existe dès lors un risque que le recours récurrent à la politique de cohésion pour réagir à une crise ait une incidence sur son principal objectif stratégique, à savoir renforcer la cohésion économique et sociale entre les régions d'Europe (points **83** à **85**).

Recommandation n° 1 – Analyser le caractère approprié de la politique de cohésion en tant qu'instrument budgétaire de réponse à une crise

Dans le cadre de son évaluation ex post de la période 2014-2020, la Commission devrait analyser l'impact du recours à la politique de cohésion en tant qu'instrument budgétaire de réponse à court terme à une crise sur les objectifs à long terme de ladite politique. Cette analyse servirait de base à ses futures propositions de politiques.

Quand? D'ici à fin 2024.

Recommandation n° 2 – Suivre de près l'absorption des fonds au titre de REACT-EU afin de fournir, s'il y a lieu, un soutien axé sur les résultats

Étant donné que REACT-EU apporte un volume considérable de nouvelles ressources à utiliser dans un délai relativement court et qu'il y a un chevauchement avec la mise en œuvre de la FRR, la Commission devrait suivre de près l'évolution de l'absorption des fonds REACT-EU afin de repérer les programmes dont les fonds sont difficilement dépensés. Elle devrait fournir un soutien ciblé de manière à ce que les opérations

cofinancées contribuent efficacement à la réalisation des objectifs et des niveaux de performance visés.

Quand? Immédiatement.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par M^{me} Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 7 décembre 2022.

Par la Cour des comptes,

Tony Murphy
Président

Annexe

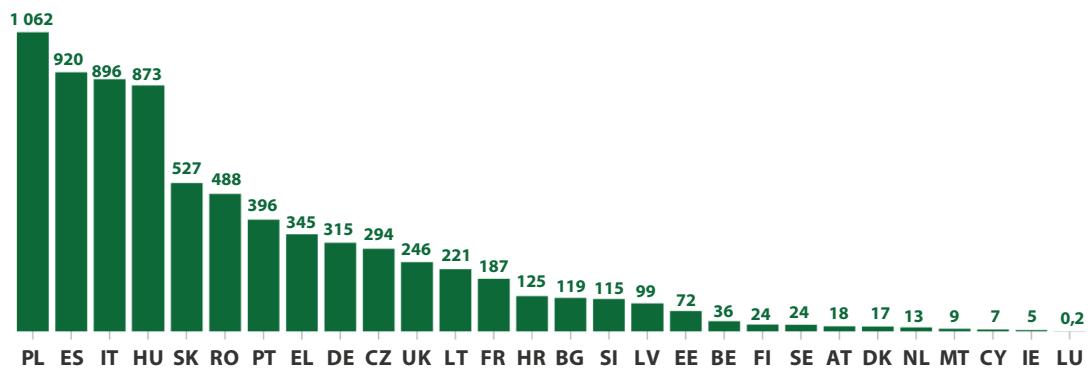
Annexe I – Principaux aspects et logique des mesures CRII/CRII+ et REACT-EU

CRII/CRII+

Les initiatives CRII et CRII+ ont introduit des modifications ciblées des règles régissant la politique de cohésion 2014-2020 afin de faciliter l'utilisation des fonds non dépensés et d'alléger la pression sur les budgets publics nationaux. Les principales mesures instaurées peuvent se résumer comme suit:

Mesures en matière de liquidité. CRII a permis aux autorités de gestion de conserver 7,6 milliards d'euros de préfinancements de 2019, en supprimant leur recouvrement en 2020. CRII+ est allée un cran plus loin dans l'allégement de la pression sur les budgets publics nationaux en assouplissant le cofinancement national obligatoire le temps d'un exercice comptable, même s'il s'agit là d'une entorse à un principe financier clé de la politique de cohésion. En 2022, cette disposition introduisant un cofinancement intégral par l'UE a été étendue pour un exercice comptable supplémentaire en raison de la guerre en Ukraine⁴⁰.

Figure 17 – Montants des préfinancements non recouvrés en 2020 (en millions d'euros)



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

Flexibilité en matière de transferts. CRII et CRII+ ont permis aux autorités de gestion de profiter d'assouplissements considérables en ce qui concerne la réaffectation des ressources disponibles pour la programmation en 2020. Ces initiatives ont grandement

⁴⁰ Règlement (UE) 2022/562 du 6 avril 2022 modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe.

facilité les transferts entre Fonds de la politique de cohésion et entre catégories de régions, tout en levant les exigences en matière de concentration thématique. Ces mesures ont donc supprimé, pour l'année 2020, certaines obligations liées aux financements relevant de la politique de cohésion, comme la priorité à donner aux régions les moins développées, à la lutte contre les disparités économiques et sociales et aux objectifs thématiques tels qu'une économie à faible intensité de carbone.

Extension de l'éligibilité. Afin de faciliter l'utilisation des fonds de l'UE disponibles, l'éligibilité des opérations susceptibles d'être financées par la politique de cohésion a été étendue de façon à inclure les soins de santé dans un objectif thématique supplémentaire du FEDER ainsi que les fonds de roulement des PME. De plus, les opérations peuvent être financées rétroactivement jusqu'au 1^{er} février 2020, même si elles sont complètement achevées, pour autant qu'elles visent à renforcer les capacités de réaction à la crise dans le contexte de la pandémie de COVID-19. La réglementation ne donne toutefois aucun détail sur le type d'opérations concernées. Ce manque de précision pourrait créer une certaine insécurité juridique pour les autorités de gestion ou donner lieu à des interprétations différentes quant à l'éligibilité des opérations.

Simplification administrative. Les mesures de simplification ont été conçues pour accélérer la mise en œuvre et réduire au minimum la charge administrative des autorités nationales, même si l'application de certains assouplissements requérait des modifications des programmes, en particulier pour CRII+. Ont ainsi été levées l'obligation de modifier les accords de partenariat afin de refléter les changements apportés aux programmes, ainsi que la nécessité d'obtenir le feu vert de la Commission pour transférer des fonds entre différents axes prioritaires en deçà de certains seuils. Ces deux simplifications avaient déjà été introduites dans le projet de RPDC pour 2021-2027 validé par les législateurs.

REACT-EU

L'initiative REACT-EU va plus loin dans l'aide aux États membres pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19 en leur allouant des ressources supplémentaires. Les principales mesures instaurées peuvent se résumer comme suit:

Nouveaux fonds et mesures en matière de liquidité. REACT-EU apporte une enveloppe de 50,4 milliards d'euros qui vient s'ajouter à la dotation prévue pour la politique de cohésion 2014-2020. Acheminer ces fonds supplémentaires en passant par un instrument existant doté de programmes en cours et d'un cadre juridique déjà en place est apparu comme un moyen de les faire parvenir rapidement aux États membres. L'éligibilité de REACT-EU prendra fin le 31 décembre 2023, en même temps que celle des Fonds traditionnels de la période 2014-2020. Les États membres

disposent donc d'un temps relativement court pour dépenser leur enveloppe supplémentaire. REACT-EU a fourni un niveau plutôt élevé de préfinancements initiaux (11 %) en 2021 et autorise un financement par l'UE pouvant aller jusqu'à 100 %, afin d'apporter rapidement des liquidités aux États membres et d'alléger la charge pesant sur leurs budgets nationaux. Le niveau de préfinancement a été relevé en 2022 à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine⁴¹.

Flexibilité en matière de programmation et de transferts. Contrairement aux Fonds traditionnels de la politique de cohésion, REACT-EU offre aux États membres une grande marge d'appréciation dans la répartition des financements supplémentaires entre le FEDER et le FSE et entre les types d'investissements éligibles. Ils jouissent d'une grande latitude pour choisir les types de projets à financer, sans devoir satisfaire aux exigences en matière de concentration thématique ni respecter l'obligation de donner la priorité aux régions les moins développées. Si les autorités de gestion souhaitent réaffecter des ressources, REACT-EU, à l'instar de CRII/CRII+, offre plus de liberté dans les transferts financiers et n'exige pas de concentration thématique.

Extension de l'éligibilité. REACT-EU permet de déclarer éligibles rétroactivement des opérations totalement achevées remontant jusqu'au 1^{er} février 2020, même si elles n'ont pas de lien avec la crise.

Simplification administrative. La mise en œuvre de REACT-EU ne peut être confiée qu'aux autorités de gestion déjà désignées pour la période 2014-2020. Les fonds peuvent être alloués au travers de programmes existants de la période en question ou de nouveaux programmes spécifiques, et ce sans que les accords de partenariat doivent être modifiés. Les anciennes exigences à l'égard des évaluations et des conditions ex ante, ainsi que du cadre de performance ne s'appliquent pas aux fonds REACT-EU.

⁴¹ [Règlement \(UE\) 2022/613](#) du 12 avril 2022 modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'augmentation du préfinancement provenant des ressources REACT-EU et l'établissement d'un coût unitaire.

Sigles et acronymes

CFP: cadre financier pluriannuel

CRII: initiative d'investissement en réaction au coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative*)

CRII+: initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*)

DG EMPL: direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion

DG REGIO: direction générale de la politique régionale et urbaine

FC: Fonds de cohésion

FEDER: Fonds européen de développement régional

FRR: facilité pour la reprise et la résilience

FSE: Fonds social européen

PME: petites et moyennes entreprises

REACT-EU: soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*)

RPDC: règlement portant dispositions communes

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Glossaire

Absorption: part des fonds de l'UE alloués aux États membres, souvent exprimée en pourcentage (taux d'absorption), qui a été dépensée pour financer des projets éligibles.

Accord de partenariat: accord conclu entre la Commission et un État membre dans le cadre d'un programme de dépenses de l'UE et établissant, par exemple, les plans stratégiques, les priorités d'investissement ou les termes des échanges, ou encore les dispositions en matière d'aide au développement.

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

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

Code d'intervention: catégorie d'activités financées par le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion ou le Fonds social européen.

Facilité pour la reprise et la résilience: mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise à moyen terme, tout en promouvant la transition écologique et numérique.

Fonds de cohésion: Fonds de l'UE destiné à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union en finançant des investissements dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Fonds de la politique de cohésion: les trois Fonds de l'UE destinés à soutenir la cohésion économique, sociale et territoriale partout dans l'UE durant la période 2014-2020, à savoir le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen plus et le Fonds de cohésion.

Fonds européen de développement régional: Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements qui réduisent les déséquilibres entre les régions.

Fonds social européen: Fonds de l'UE destiné à créer des possibilités de formation et des perspectives d'emploi ainsi qu'à améliorer la situation des personnes exposées au risque de pauvreté.

Gestion partagée: méthode d'exécution du budget de l'UE selon laquelle, contrairement à ce qui se passe dans la gestion directe, la Commission délègue les tâches d'exécution à un État membre, tout en restant responsable en dernier ressort.

Objectif thématique: résultat global attendu pour une priorité d'investissement, subdivisé en objectifs spécifiques aux fins de sa mise en œuvre.

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

Politique de cohésion: politique de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales entre régions et entre États membres en favorisant la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et la coopération transfrontalière et interrégionale.

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

Règlement portant dispositions communes: règlement établissant les règles applicables à un certain nombre de Fonds de l'UE en gestion partagée, y compris ceux soutenant la politique de cohésion de l'Union.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=63210>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=63210>

Équipe d'audit

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

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Iliana Ivanova, Membre de la Cour, assistée de: James Verity, chef de cabinet, et Ivan Genchev, attaché de cabinet; Friedemann Zippel, manager principal; Viorel Cirje, chef de mission; Anna Fiteni, Marion Boulard et Christophe Grosnickel, auditeurs.



De gauche à droite: Ivan Genchev, James Verity, Marion Boulard, Iliana Ivanova, Friedemann Zippel et Christophe Grosnickel.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez 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'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figure 2 – Icônes: Ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine [europa.eu](#) fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-9276-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/92066	QJ-AB-23-002-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-9283-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/783560	QJ-AB-23-002-FR-Q

Nous avons examiné dans quelle mesure la Commission avait adapté les règles afin de donner aux États membres davantage de flexibilité dans l'utilisation des fonds relevant de la politique de cohésion 2014-2020 pour répondre à la pandémie de COVID-19. Nous avons constaté qu'elle avait réagi rapidement et qu'elle avait bien et considérablement aménagé les règles, facilitant ainsi la réaffectation de ressources existantes à un moment où la situation économique était particulièrement critique. Grâce à l'apport considérable de nouvelles ressources, les États membres ont pu financer des investissements supplémentaires, mais ont également subi une pression accrue pour dépenser les fonds. Nous recommandons à la Commission d'analyser l'impact que l'utilisation de fonds de la politique de cohésion pour réagir à une crise a sur les objectifs à long terme de ladite politique, mais aussi de surveiller les dépenses des États membres pour les aider à atteindre les objectifs en matière de performance.

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



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: [@EUAuditors](https://twitter.com/EUAuditors)