III

(Actes préparatoires)

COUR DES COMPTES

AVIS N° 4/2020

[présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, et de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE]

sur la proposition 2020/0101 (COD) de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne la mise en œuvre de ressources supplémentaires et de modalités d'application exceptionnelles au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» afin de fournir un soutien pour favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie (REACT-EU), et sur la proposition modifiée 2018/0196 (COD) de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas

(2020/C 272/01)

TABLE DES MATIÈRES

	Points	*Page*
Introduction	1-4	2
Notre évaluation de la proposition COM(2020) 451 – REACT-EU	5-21	3
Utilisation de fonds supplémentaires pour faire face à la crise	6-9	3
Affectation des fonds aux États membres	10-11	4
Programmation des fonds	12-16	5
Suivi et évaluation	17-19	6
Risque de fraude	20-21	7
Notre évaluation de la proposition COM(2020) 450 – Proposition modifiée de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027	22-29	7
Limitation des mesures dans le temps	24	7
Flexibilité en matière budgétaire	25-26	8
Programmation et suivi	27-29	8
Observations finales	30-33	9
Annexe I – Avis relatifs aux propositions législatives relevant de la politique de cohésion pour la période de programmation 2021-2027 publiés par la Cour des comptes européenne au 13 juillet 2020		10
Annexe II – Demandes d'avis liées à la crise engendrée par la COVID-19 reçues par la Cour des comptes européenne au 13 juillet 2020		11

Introduction

1. La pandémie de COVID-19 continue d'avoir de profondes répercussions sur la vie des citoyens. L'Union européenne a déjà pris des mesures pour faire face à la crise, notamment:

— limiter la propagation du virus;

— assurer la mise à disposition d'équipement médical;

— stimuler la recherche de traitements et de vaccins;

— soutenir l'emploi, les entreprises et l'économie.

Pour ce qui est de ce dernier point, l'UE a proposé un plan de relance d'un montant de 750 milliards d'euros, appelé «Next Generation EU», destiné à soutenir les États membres dans leurs efforts pour réduire l'impact socioéconomique de la pandémie et pour retrouver le chemin d'une croissance durable ([1]).

2. Le présent avis de la Cour des comptes européenne porte sur deux propositions récentes qui relèvent de la politique de cohésion et concernent toutes les deux la législation régissant les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI), c'est-à-dire le règlement portant dispositions communes:

— une proposition de modification du règlement portant dispositions communes pour la période de programmation 2014-2020, intégrée dans le paquet «Next Generation EU» et visant à apporter 58 milliards d'euros de ressources supplémentaires au cours des années 2020 à 2022 ([2]). Il s'agit de la proposition dite «REACT-EU» (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*, soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe);

— une proposition modifiée établie par la Commission en ce qui concerne le règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 – toujours en cours d'examen par les autorités législatives – et destinée à mettre en place des mécanismes auxquels il pourrait être fait appel rapidement au cas où l'Union viendrait à subir de nouveaux chocs dans les années à venir ([3]).

3. En raison de la base juridique des propositions de la Commission, la consultation de la Cour des comptes européenne est obligatoire. Nous avons reçu des demandes officielles émanant du Conseil (les 8 et 10 juin 2020, respectivement) ainsi que du Parlement (le 9 juin 2020 pour les deux propositions). Les deux propositions de la Commission sont liées, comme le précise clairement l'exposé des motifs de chacune d'entre elles. Dès lors, et eu égard à la nécessité de répondre très rapidement, nous avons choisi de rendre notre avis sur les deux propositions dans un seul document. Celui-ci vise donc à satisfaire aux exigences en matière de consultation concernant les deux propositions. Les points 5 à 21 ont trait à la proposition REACT-EU et les points 22 à 29, à la proposition modifiée de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027. À titre d'information, l'***annexe I*** dresse la liste des avis relatifs à la période de programmation 2021-2027 publiés par la Cour au 13 juillet 2020.

4. Il nous a été demandé de rendre un certain nombre d'avis sur des propositions législatives liées à la crise engendrée par la COVID-19 (voir ***annexe II***). Nous avons publié le premier de ces avis le 15 avril 2020 ([4]); le présent avis est le deuxième. Notre objectif est de faciliter l'examen, par les législateurs, des propositions de la Commission. Notre expérience de l'examen de propositions législatives ainsi que de l'évaluation de la conformité et de la bonne gestion financière nous a permis de dégager plusieurs grands principes en matière d'utilisation des fonds de l'UE, auxquels les législateurs pourront juger utile de se référer, en particulier lors de l'élaboration de mesures d'urgence/de mesures liées à la COVID-19. Ces principes sont exposés dans l'***encadré 1***. Ils nous ont servi de cadre général pour évaluer les propositions.

([1]) Communication de la Commission «Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe», 27 mai 2020 [COM(2020) 442 final].

([2]) Commission européenne, «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne la mise en œuvre de ressources supplémentaires et de modalités d'application exceptionnelles au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» afin de fournir un soutien pour favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie (REACT-EU)» [COM(2020) 451 final].

([3]) Commission européenne, «Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas» [COM(2020) 450 final].

([4]) Avis n° 3/2020 sur la proposition 2020/0054(COD) de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 et le règlement (UE) n° 1301/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la pandémie de COVID-19.

Encadré 1

Principes régissant l'utilisation des fonds de l'UE dans les situations d'urgence

1) *Pertinence*: une logique d'intervention claire doit démontrer comment le financement répond aux besoins et justifier la valeur ajoutée de l'aide de l'UE.

2) *Ciblage*: les fonds doivent être affectés aux domaines et aux destinataires qui en ont le plus besoin, afin de produire un impact maximal.

3) *Simplicité*: le soutien doit être facile à fournir tout en atteignant ses objectifs et en faisant peser la charge la plus légère possible sur les bénéficiaires.

4) *Coordination*: le soutien de l'UE doit être bien coordonné, tant au niveau de l'Union (c'est-à-dire avec les autres régimes d'aide de l'UE) qu'avec les dispositifs nationaux.

5) *Opportunité*: l'aide de l'UE doit être mise à la disposition des États membres, et donc des bénéficiaires, au moment opportun. Les mesures ne doivent rester en place qu'aussi longtemps qu'elles sont nécessaires.

6) *Transparence et obligation de rendre compte*: la Commission et les États membres doivent être tenus de rendre compte de l'utilisation des fonds de l'UE. Il peut certes s'avérer difficile d'assurer le suivi des mesures d'urgence et, par conséquent, de maintenir la transparence, mais c'est indispensable pour garantir le respect de l'obligation de rendre compte.

7) *Bonne gestion financière (optimisation des ressources)*: bien que les États membres ne disposent que de peu de temps pour dépenser les nouvelles ressources financières, l'absorption des fonds ne doit pas primer sur l'optimisation des ressources.

8) *Suivi et établissement de rapports*: des dispositifs de suivi doivent être mis en place pour faciliter le respect de l'obligation de rendre compte, mais aussi pour fournir aux gestionnaires des informations exactes et fiables, de sorte qu'il soit possible d'apporter des améliorations sur la base de l'expérience acquise sur le terrain.

9) *Évaluation*: des évaluations effectuées au niveau des programmes et des politiques doivent être utilisées lors de la prise de décision. Si le temps manque pour procéder à une évaluation ex ante, il convient de prévoir, à l'usage de la Commission, une évaluation ex post au niveau des États membres.

10) *Sensibilisation à la fraude/aux abus*: l'importance des montants d'aide alloués par l'UE au titre de mesures d'urgence, combinée avec l'assouplissement de certaines règles de procédure, accroît le risque d'irrégularités et de fraude. Toutes les organisations qui participent à la gestion de fonds publics doivent être particulièrement vigilantes face à ces risques.

Source: Cour des comptes européenne.

Notre évaluation de la proposition COM(2020) 451 – REACT-EU

5. Avec cette proposition, la Commission vise à tirer parti de toute la puissance du budget de l'Union pour mobiliser les investissements et concentrer le soutien financier en début de période, lors des premières années décisives de la reprise. Notre avis traite des aspects suivants de cette proposition:

— l'utilisation de fonds supplémentaires pour faire face à la crise;

— l'affectation des fonds aux États membres;

— la programmation des fonds;

— le suivi et l'évaluation;

— le risque de fraude.

Utilisation de fonds supplémentaires pour faire face à la crise

Principaux points

— Le fait de mettre rapidement des fonds supplémentaires à la disposition des États membres suppose d'adopter tous les textes législatifs nécessaires dans un bref délai.

— Compte tenu de leurs taux d'absorption inférieurs à la moyenne, certains États membres risquent de ne pas être en mesure de dépenser efficacement les fonds supplémentaires.

6. Les 58 milliards d'euros que la Commission propose de mobiliser dans le cadre de l'initiative REACT-EU s'ajoutent aux mesures prises précédemment en réaction immédiate à la crise provoquée par l'impact de la pandémie ([5]). L'initiative REACT-EU vise à servir de réaction à court et moyen terme, et à jeter les bases de la reprise économique dans l'Union européenne. La proposition prévoit l'apport de 5 milliards d'euros pour 2020, la majeure partie des nouvelles ressources (42 milliards d'euros) devant être engagée en 2021 et une dernière tranche de 11 milliards d'euros, en 2022.

7. La mobilisation rapide de fonds supplémentaires pour soutenir l'économie de l'UE nécessitera l'adoption sans tarder non seulement de la proposition REACT-EU elle-même, mais aussi du cadre financier pluriannuel (CFP) modifié pour la période 2014-2020 et de la décision relative aux ressources propres qui permettra l'apport du nouveau financement. Tout retard dans l'adoption de l'une ou l'autre de ces propositions pourrait avoir pour effet de retarder le lancement de l'initiative REACT-EU.

8. Notre expérience montre que fournir des fonds aux États membres ne suffit pas si ces derniers ne disposent pas du temps et des capacités administratives nécessaires pour en faire bon usage. Nous avons précédemment observé que des risques particuliers surviennent à la fin d'une période de programmation, «*étant donné que [la] précipitation forcée [pour absorber les fonds, c'est-à-dire dépenser l'argent disponible] risque de nuire à une utilisation optimale des ressources*» ([6]). Or nous constatons que certains des États membres qui risquent d'être le plus durement touchés par la pandémie de COVID-19 comptent également parmi ceux qui enregistrent les taux d'absorption les plus bas pour la période de programmation actuelle ([7]). Dans ses propositions, la Commission prend des mesures pour réduire la charge qui pèse sur les États membres, consistant par exemple à verser immédiatement, sous la forme d'un préfinancement, 50 % des fonds supplémentaires pour 2020 ([8]). Il persiste toutefois un risque que certains États membres ne parviennent pas à dépenser les fonds mis à leur disposition et à optimiser ces ressources ([9]).

9. La Commission propose de lever la majeure partie des fonds supplémentaires par l'emprunt sur les marchés financiers ([10]). Contrairement aux méthodes traditionnelles de financement des dépenses de l'UE, qui reposent sur des contributions des États membres, cette façon de procéder est de nature à induire des coûts supplémentaires, sous la forme d'intérêts à verser. Cependant, ce problème n'est pas abordé directement dans la proposition REACT-EU ni, au demeurant, limité à cette proposition. C'est pourquoi nous n'en traitons pas dans le présent avis. Nous pourrons revenir sur cette question ultérieurement, dans un autre document.

Affectation des fonds aux États membres

Principaux points

La proposition prévoit une nouvelle méthode d'allocation des fonds supplémentaires aux États membres qui pourrait être faussée en raison de l'utilisation, dans les calculs, de chiffres non représentatifs concernant le chômage.

10. Comme nous l'avons déjà observé auparavant ([11]), l'affectation des fonds relevant de la politique de cohésion est l'aboutissement d'une série de processus relativement complexes qui tiennent compte de divers facteurs d'ordre économique, social et politique. Il est encore plus délicat d'allouer ces ressources en période de crise, lorsque les fonds doivent être versés dans des délais serrés et que les circonstances changent rapidement. À cet égard, nous prenons acte de la proposition de mettre en place une méthode d'allocation ad hoc pour les ressources supplémentaires exceptionnelles et, en particulier, de l'intégration – en plus des critères traditionnellement employés dans le domaine de la cohésion – d'indicateurs et de mécanismes de réévaluation spécifiques, conçus pour rendre compte de l'impact relatif de la crise sur les économies nationales (mesuré par l'intermédiaire du PIB) et sur l'emploi dans les États membres ([12]).

([5]) L'initiative d'investissement en réaction au coronavirus et l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus.
([6]) Rapport spécial n° 17/2018 «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 82.
([7]) Aperçu de l'exécution des Fonds par pays dans l'UE: coût total de sélection et dépenses en pourcentage des prévisions (graphique à cible), disponible à l'adresse https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview.
([8]) Proposition de nouvel article 92 *ter*, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([9]) Rapport spécial n° 17/2018, recommandation n° 4.
([10]) Nouvel article 3 *ter*, paragraphe 1, point a), de la proposition modifiée de décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne présentée par la Commission, 28 mai 2020 [COM(2020) 445 final].
([11]) Document d'analyse n° 03/2019 «L'affectation des fonds relevant de la politique de cohésion aux États membres pour la période 2021-2027» (étude de cas rapide).
([12]) Annexe VII *bis*, points 1.a)(i), 1.b)(ii) et 1.c)(ii), du règlement (UE) n° 1303/2013 modifié [COM(2020) 451 final].

11. Ces nouvelles dispositions sont conformes à l'objectif de la Commission qui consiste à soutenir les États membres «*dont l'économie a été la plus touchée […] et qui sont le moins armés pour rebondir*». La réalisation de celui-ci est subordonnée à l'utilisation de statistiques suffisamment récentes dans les calculs. La période de référence envisagée pour le calcul des niveaux de chômage aux fins de la fixation des dotations pour 2020 et 2021 (soit 82 % du montant total de financement supplémentaire) est celle allant de juin à août 2020. Dans les États membres où des dispositifs temporaires de maintien dans l'emploi seront encore en place à cette période, cela pourrait se traduire par une sous-estimation du taux réel de chômage caché, puisque les taux de chômage augmenteront probablement avec la fin de ces dispositifs.

Programmation des fonds

Principaux points

— L'extension de la période au cours de laquelle il est possible de contracter des engagements compliquera encore la tâche des États membres, tenus de dépenser les fonds supplémentaires dans le respect des règles et du principe de bonne gestion financière.

— Dans la proposition, il est envisagé de recourir aux structures de gestion des Fonds ESI déjà en place dans les États membres pour gérer les nouveaux moyens de financement, ce qui constitue une idée judicieuse.

— Les États membres ne seraient pas tenus d'expliquer comment ils entendent coordonner l'utilisation des fonds supplémentaires, ce qui induit un risque de dispersion ou de duplication de l'aide de l'UE.

12. La Commission propose de prolonger de deux ans (jusqu'en 2022) le délai imparti pour contracter des engagements. Les États membres qui choisiront de bénéficier du soutien supplémentaire au titre de l'initiative REACT-EU devront modifier leurs programmes opérationnels existants ou en proposer de nouveaux. À supposer que le CFP révisé pour la période 2014-2020 et la décision relative aux ressources propres soient adoptés en temps utile, les modifications devraient être préparées et négociées en 2020 pour les tranches de 2020 et de 2021, puis en 2021/2022 pour la tranche de 2022. Les négociations auront probablement lieu parallèlement à l'élaboration et à la négociation des programmes de la période 2021-2027, ainsi qu'à la mise en œuvre des programmes opérationnels des deux périodes. Cela serait particulièrement difficile pour toutes les parties concernées.

13. Non seulement la période 2021-2027 pourrait démarrer avec un retard supplémentaire, mais une fois la tranche de 2022 allouée, les États membres n'auront que relativement peu de temps pour dépenser les nouveaux crédits; ils risquent dès lors de donner la priorité à l'absorption par rapport à l'optimisation des ressources, selon le principe que les fonds inutilisés sont des fonds perdus (*«use it or lose it»*).

14. D'après la proposition, les fonds supplémentaires alloués au titre de l'initiative REACT-EU ne pourraient être versés qu'à des autorités déjà désignées à cet effet dans le cadre de programmes existants; ils seraient programmés au titre des programmes opérationnels existants de la période 2014-2020 (ils relèveraient dans ce cas d'axes prioritaires spéciaux) et/ou au titre de nouveaux programmes opérationnels spécifiques; enfin, ils seraient marqués comme affectés à un nouvel objectif thématique transversal ([13]). Sous réserve de l'issue des négociations entre la Commission et les États membres, ces dispositions sont à accueillir positivement: elles auraient pour effet de simplifier la programmation, de faciliter une motivation plus solide des dépenses locales et d'aider la Commission à assurer le suivi des dépenses. Nous avons précédemment indiqué que les programmes opérationnels de la période 2014-2020 reposaient généralement sur une logique d'intervention rigoureuse ([14]) et constaté que le fait de marquer les investissements comme affectés à un objectif donné contribuait à garantir le respect de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des fonds aux citoyens de l'Union ([15]).

15. Nous remarquons toutefois que la proposition ne fait pas obligation aux autorités d'indiquer des codes d'intervention spécifiques pour les dépenses, pas même pour les nouvelles formes de soutien qu'elle autorise, comme le financement du fonds de roulement des PME. Par contre, la proposition modifiée de règlement portant dispositions communes pour 2021-2027 présentée par la Commission crée un code d'intervention spécifique à cet effet (voir point 28). La raison pour laquelle un code d'intervention de ce type n'est pas prévu dans la proposition REACT-EU n'apparaît pas clairement.

([13]) Proposition de nouvel article 92 *ter*, paragraphes 8 et 10, du règlement (UE) n° 1303/2013 [COM(2020) 451 final].

([14]) Rapport spécial n° 2/2017 «Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020», points 81 à 83.

([15]) Avis n° 3/2020 sur la proposition 2020/0054(COD) de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 et le règlement (UE) n° 1301/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la pandémie de COVID-19, point 11.

16. La proposition énumère les grands domaines dans lesquels les nouvelles ressources financières devraient être utilisées, mais donne aux États membres toute latitude quant aux types de projets qu'ils financeront ([16]). Elle laisse aussi aux autorités une liberté considérable pour ce qui est de transférer des dotations entre les Fonds et entre les types d'investissements ([17]). Cette flexibilité accrue est bienvenue dans le contexte de la crise liée à la COVID-19. Cependant, nous observons que la proposition n'oblige pas les États membres à faire savoir comment ils prévoient de coordonner les interventions entre les programmes opérationnels et les périodes pour que l'aide financière soit apportée là où le besoin en est le plus impérieux. Sans coordination, l'aide de l'UE risque d'être dispersée ou de faire double emploi, en particulier dans les États membres où les programmes opérationnels sont nombreux.

Suivi et évaluation

Principaux points

— Faute d'indicateurs communs obligatoires, il sera difficile d'évaluer l'efficacité au niveau de l'UE.

— Aucune évaluation ex post spécifiquement consacrée aux fonds REACT-EU supplémentaires n'est exigée. La Commission est, de ce fait, moins à même de tirer des enseignements en vue de crises futures.

17. Nous avons signalé, dans une publication précédente, que la Commission ne peut mesurer et évaluer l'efficacité des investissements de l'UE que si elle dispose d'informations pertinentes, fiables et disponibles en temps utile sur les réalisations et les résultats, et si ces données se présentent sous une forme qui permet de les agréger ([18]). La proposition modifiée fait obligation aux États membres de définir des indicateurs de réalisation et de résultat pour les investissements au titre de l'initiative REACT-EU, mais elle n'établit pas d'indicateurs communs, au niveau de l'UE, de nature à rendre compte des interventions en rapport avec la COVID ([19]).

18. La Commission nous a indiqué qu'elle prévoyait de fournir un ensemble d'indicateurs communs aux États membres; ces indicateurs ne seraient pas obligatoires, et les États membres resteraient libres de définir leurs propres indicateurs spécifiques des programmes. Nous avons constaté dans un précédent rapport que la possibilité, accordée aux États membres, de définir des indicateurs spécifiques des programmes pour la période 2014-2020 s'était traduite par l'utilisation de quelque 9 000 indicateurs différents et avait généré une charge administrative substantielle pour les autorités comme pour les bénéficiaires ([20]). L'absence d'indicateurs communs et obligatoires, utilisés par tous les États membres, n'a pas empêché d'apprécier la performance au niveau de chaque programme opérationnel, ou des régions et des pays; cependant, il n'a pas été possible d'agréger les données sur la performance au niveau de l'UE, ce qui a restreint les possibilités en matière d'évaluation globale de l'efficacité et de l'impact. Nous avons donc recommandé de limiter au strict nécessaire les informations sur la performance ([21]). La proposition REACT-EU ne remédie pas à ce problème.

19. En vertu de la proposition, les États membres auraient l'obligation d'effectuer au moins une évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de l'incidence de l'aide financière utilisée au titre de l'initiative REACT-EU ([22]), la Commission n'étant pour sa part pas tenue de procéder à une évaluation ex post spécifique de REACT-EU. Au contraire, l'évaluation des fonds REACT-EU sera effectuée avec celle des autres Fonds ESI, suivant les dispositions du règlement portant dispositions communes en matière d'évaluations ([23]). Selon nous, le fait que REACT-EU constitue une intervention d'urgence, l'assouplissement de certaines règles de procédure, la nouvelle forme de financement et l'importance des montants concernés justifieraient la réalisation d'une évaluation ex post spécifique de REACT-EU afin de tirer des enseignements en vue de la réaction à d'éventuelles crises futures. Nous remarquons que la proposition comporte des éléments de nature à faciliter une évaluation ex post par la Commission, par exemple l'objectif thématique spécifique pour les ressources supplémentaires.

([16]) Proposition de nouvel article 92 *ter*, paragraphe 8, du règlement (UE) n° 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([17]) Proposition de nouvel article 92 *ter*, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([18]) Document d'information «La performance dans le domaine de la cohésion», points 40 et 48, juin 2019.
([19]) Considérant 14 de la proposition de modification du règlement (UE) n° 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([20]) Rapport spécial n° 2/2017, points 107 et 110 à 113 ainsi que figures 11 et 13.
([21]) Document d'information «La performance dans le domaine de la cohésion», point 49, juin 2019.
([22]) Proposition de nouvel article 92 *ter*, paragraphe 11, du règlement (UE) n° 1303/2013 [COM(2020) 451 final].
([23]) Article 57 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (JO L 347 du 20.12.2013, p. 320).

Risque de fraude

Principaux points

L'initiative REACT-EU, en ce qu'elle permet d'apporter des montants élevés de financement supplémentaire dans un court laps de temps, est porteuse d'un risque accru d'irrégularités et de fraude auquel toutes les parties prenantes doivent s'efforcer de parer.

20. L'initiative REACT-EU représente un montant considérable de ressources supplémentaires à dépenser dans un délai bref, mettant ainsi les systèmes de contrôle à plus rude épreuve. L'agence de l'Union européenne pour la coopération en matière policière, Europol, a prévenu que *les mesures de stimulation de l'économie telles que celles envisagées à la suite de la pandémie de COVID-19 seront la cible de criminels cherchant à détourner des fonds publics* ([24]). Dans un précédent rapport, nous avons mis en évidence un certain nombre d'insuffisances dans le processus de gestion antifraude et invité la Commission ainsi que les autorités de gestion à renforcer la détection de la fraude, la réaction face à celle-ci et la coordination des organes concernés dans les États membres ([25]).

21. C'est pourquoi nous nous félicitons de l'intention déclarée de la Commission de renforcer encore les mesures contre la fraude et les irrégularités ([26]). En notre qualité de gardiens des finances de l'UE, nous appelons instamment toutes les parties concernées (la Commission, les États membres et leurs autorités, le Parlement européen, le Parquet européen, l'OLAF, Europol et Eurojust) à faire tout leur possible pour adopter et appliquer des mesures antifraude efficaces afin de parer aux nouveaux risques inhérents à des mesures de stimulation économique telles que l'initiative REACT-EU.

Notre évaluation de la proposition COM(2020) 450 – Proposition modifiée de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027

22. Le 29 mai 2018, la Commission européenne a publié sa proposition législative de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027, c'est-à-dire celle couverte par le prochain cadre financier pluriannuel. Cette proposition initiale a fait l'objet de notre avis n° 6/2018 ([27]). Le 14 janvier 2020, la Commission a publié une version modifiée de sa proposition législative du 29 mai 2018. Cette proposition modifiée a fait l'objet de notre avis n° 2/2020 ([28]).

23. La plus récente proposition – sur laquelle porte le présent avis – a pour objectif de renforcer la capacité de l'UE à réagir à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles en habilitant provisoirement la Commission, à la suite d'une décision du Conseil ([29]), à prendre des mesures au moyen de décisions d'exécution afin de répondre plus rapidement à la situation. Cette proposition ne vise pas uniquement une aggravation potentielle de la situation liée à la COVID-19, ni les situations d'urgence sanitaire en général, mais s'appliquerait à toutes les crises reconnues comme telles par le Conseil. Notre avis traite des aspects suivants de cette proposition:

— limitation des mesures dans le temps;

— flexibilité en matière budgétaire;

— programmation et suivi.

Limitation des mesures dans le temps

Principaux points

La proposition ne fixe pas de délai d'expiration des pouvoirs supplémentaires qui seraient attribués à la Commission.

([24]) Europol, «Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre», communiqué de presse du 5 juin 2020, disponible à l'adresse https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre

([25]) Rapport spécial n° 6/2019 «La lutte contre la fraude au détriment des dépenses de cohésion de l'UE: les autorités de gestion doivent renforcer la détection, la réaction et la coordination», point 79 et recommandations.

([26]) «Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe», 27 mai 2020 [COM(2020) 442 final].

([27]) Avis n° 6/2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas.

([28]) Avis n° 2/2020 [présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, et de l'article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE] sur la proposition modifiée de la Commission du 14 janvier 2020 relative au règlement portant dispositions communes [COM(2020) 23 final].

([29]) Proposition de nouvel article 15 *bis* [COM(2020) 450 final].

24. La proposition n'indique pas clairement quand, et dans quelles circonstances, l'habilitation temporaire accordée à la Commission arriverait à échéance. Comme nous l'avons fait observer dans une précédente publication, les mesures exceptionnelles de ce type doivent être limitées dans le temps et ne rester en place que le temps requis ([30]).

Flexibilité en matière budgétaire

Principaux points

La proposition n'explique pas pourquoi la réduction, de 10 à 5 millions d'euros, du seuil applicable aux opérations pouvant faire l'objet d'une mise en œuvre échelonnée sur plusieurs périodes de programmation ne concerne pas uniquement les mesures temporaires.

25. La proposition modifiée de règlement portant dispositions communes définit plus clairement les conditions requises pour le transfert de dotations entre les Fonds ([31]). Nous nous félicitons de cette clarification, qui répond à notre avis initial sur la proposition de règlement portant dispositions communes. Nous rappelons que ces transferts devraient viser à satisfaire les besoins les plus urgents ([32]).

26. Dans la proposition, le seuil relatif aux opérations pouvant faire l'objet d'une mise en œuvre échelonnée sur plusieurs périodes de programmation est ramené de 10 millions d'euros à 5 millions d'euros ([33]). Cette disposition permettrait aux États membres de bénéficier d'une plus grande flexibilité en ce qui concerne le financement des projets et, d'une manière générale, favoriserait l'absorption des fonds ([34]). Toutefois, elle n'est pas limitée aux mesures temporaires visant à réagir à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles, mais pourrait être appliquée à tous les projets, indépendamment de l'existence ou non d'une crise.

Programmation et suivi

Principaux points

— La proposition ne comporte pas de dispositions concernant l'atténuation du risque d'effet d'aubaine lié à l'approbation rétroactive des projets.

— Elle contient cependant de meilleures dispositions en matière de suivi des fonds versés afin de réagir à des situations d'urgence.

27. La proposition prévoit des modalités de financement spécifiques visant à permettre de mieux faire face à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles, notamment la possibilité de sélectionner et de financer certaines opérations a posteriori ([35]). Nous avons précédemment constaté que le fait de financer des projets après leur réalisation s'accompagnait d'un risque d'effet d'aubaine et que ces projets étaient davantage exposés au risque d'erreurs de conformité ([36]). Une autre option consisterait à définir clairement les types de projets présentant le plus d'intérêt dans des circonstances exceptionnelles données et à restreindre les possibilités de financement a posteriori aux projets de cette nature.

28. La proposition crée des codes d'intervention spécifiques permettant, dans le cadre des mesures temporaires, d'assurer le suivi des subventions en capital versées aux PME, ainsi que des équipements et fournitures essentiels nécessaires pour faire face aux situations d'urgence ([37]). Cela constitue à la fois un premier pas sur la voie d'une plus grande transparence et une amélioration bienvenue par rapport aux dispositions de la période 2014-2020 ([38]). Il serait utile d'ajouter à la proposition une disposition prévoyant que, en cas d'activation de ces mesures d'urgence lors d'une crise future, la Commission définira les opérations pouvant bénéficier du financement, afin de garantir un bon ciblage des fonds.

([30]) Avis n° 3/2020, point 12.
([31]) Proposition de nouvel article 21 [COM(2020) 450 final].
([32]) Avis n° 6/2018, points 27 et 28 et recommandation n° 2.
([33]) Proposition de nouvel article 111, paragraphe 1, point b) [COM(2020) 450 final].
([34]) Rapport spécial n° 17/2018, point 62.
([35]) Proposition de nouvel article 15 *bis* [COM(2020) 450 final].
([36]) Rapport spécial n° 17/2018, points 63 à 69.
([37]) Proposition de nouvelle modification de l'annexe I, tableau 1, pour y insérer les codes 023a «Financement du fonds de roulement des PME sous forme de subventions destinées à faire face à la situation d'urgence» et 095a «Équipements et fournitures essentiels nécessaires pour faire face à la situation d'urgence» [COM(2020) 450 final].
([38]) Proposition COM(2020) 138 final de la Commission européenne [procédure 2020/0054(COD)] de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 et le règlement (UE) n° 1301/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la pandémie de COVID-19 et proposition modifiée de la Commission européenne relative au règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 [COM(2020) 450 final].

29. La proposition ne mentionne aucunement la possibilité, pour la Commission, de définir des indicateurs de performance communs relatifs aux réalisations et aux résultats. Comme nous l'avons signalé dans notre avis sur la proposition REACT-EU (voir point 18), des indicateurs communs permettraient à la Commission d'assurer le suivi de l'aide financière apportée en réaction à des circonstances exceptionnelles et inhabituelles, et faciliteraient par la suite l'évaluation.

Observations finales

30. Face à la pandémie de COVID-19, la Commission est intervenue sur plusieurs fronts à la fois, notamment en mobilisant des fonds supplémentaires, en offrant davantage de flexibilité aux États membres dans le cadre de la période de programmation actuelle (2014-2020), en lançant de nouvelles initiatives et en modifiant les propositions d'actes législatifs et de financement pour la prochaine période de programmation (2021-2027). Nous nous félicitons de toutes ces mesures, mais elles ne seront efficaces que moyennant une bonne coordination au niveau de l'UE et au niveau national. Il serait utile, pour les États membres, de disposer d'une vue d'ensemble des différentes mesures, qui les aide à s'y retrouver dans les diverses formes de soutien destinées à lutter contre les multiples effets de la crise.

31. La proposition REACT-EU a pour objectif d'apporter un soutien supplémentaire à court et moyen terme aux États membres, en mettant en place un certain nombre de mesures extraordinaires permettant de mobiliser rapidement des ressources supplémentaires. Toutefois, l'objectif consistant à fournir le plus vite possible des fonds utilisables par les États membres s'oppose toujours inévitablement à celui voulant que les fonds soient versés là où le besoin est le plus pressant et d'une manière susceptible d'induire un effet maximal. La proposition oblige à recourir aux structures établies pour programmer les fonds alloués au titre de REACT-EU; il s'agit là d'une idée réaliste et judicieuse. Cependant, elle accorde aux États membres un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne l'utilisation des fonds et n'indique pas précisément comment l'initiative REACT-EU sera coordonnée avec les autres instruments de l'UE et les dispositifs nationaux.

32. La proposition modifiée de règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 donne à la Commission la possibilité d'agir rapidement, à l'avenir, dans des circonstances exceptionnelles non définies. Elle fait l'impasse sur un certain nombre d'aspects de la gestion des fonds de l'UE qui favorisent la bonne gestion financière. La Commission devra donc peut-être compléter les dispositions proposées en adoptant d'autres textes législatifs relatifs aux situations de crise à mesure que celles-ci surviennent.

33. Nous avons conscience de la nécessité de réagir rapidement pour soutenir les États membres dans leurs efforts pour atténuer les effets de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19, et nous comprenons la raison d'être des mesures envisagées examinées dans le présent avis. Nous constatons toutefois que les propositions, en particulier celle relative à l'initiative REACT-EU, sont porteuses d'un risque accru de fraude – une préoccupation majeure pour les citoyens de l'UE. C'est pourquoi nous réaffirmons qu'il ne convient pas de sacrifier l'obligation de rendre compte des pouvoirs publics et la performance sur l'autel de la flexibilité et de la réactivité ([39]), car cela pourrait nuire à la confiance des citoyens de l'UE dans les institutions de l'Union.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 13 juillet 2020.

Par la Cour des comptes
Klaus-Heiner LEHNE
Président

([39]) Avis n° 3/2020, point 14, et document «Analyse panoramique des dispositifs de l'UE en matière d'obligation de rendre compte et d'audit public: lacunes, doubles emplois et défis à relever», point 14, 2014.

ANNEXE I

Avis relatifs aux propositions législatives relevant de la politique de cohésion pour la période de programmation 2021-2027 publiés par la Cour des comptes européenne au 13 juillet 2020

— Avis n° 1/2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018 relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre.

— Avis n° 6/2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes présentée par la Commission le 29 mai 2018 [COM(2018) 375 final].

— Avis n° 8/2018 sur la proposition de la Commission du 23 mai 2018 relative à la modification du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la coopération avec le Parquet européen et l'efficacité des enquêtes de l'OLAF.

— Avis n° 9/2018 sur une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude.

— Avis n° 2/2020 sur la proposition modifiée de la Commission du 14 janvier 2020 relative au règlement portant dispositions communes [COM(2020) 23 final].

ANNEXE II

Demandes d'avis liées à la crise engendrée par la COVID-19 reçues par la Cour des comptes européenne au 13 juillet 2020

— Demande officielle d'avis reçue le 8 avril 2020, avec un délai fixé au 15 avril 2020 au plus tard: COM(2020) 138 final, proposition modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle; *avis n° 3/2020 de la Cour des comptes européenne publié le 15 avril 2020*.

— Demande officielle d'avis reçue le 8 juin 2020, avec un délai fixé au 15 juillet 2020 au plus tard: COM(2020) 451 final, proposition REACT-EU.

— Demande officielle d'avis reçue le 8 juin 2020, avec, comme délai, «dès que possible»: COM(2020) 460 final, proposition établissant le Fonds pour une transition juste.

— Demande officielle d'avis reçue le 10 juin 2020, avec, comme délai, «dès que possible»: COM(2020) 450 final, règlement portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE+, au Fonds de cohésion et au FEAMP, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas.

— Demande officielle d'avis reçue le 10 juin 2020, avec un délai fixé au 30 septembre 2020: COM(2020) 453 final, proposition relative au mécanisme pour une transition juste.

— Demande officielle d'avis reçue le 18 juin 2020, avec, comme délai, «dès que possible»: COM(2020) 220 final, proposition relative au mécanisme de protection civile de l'Union.