



Bruxelles, le 26.6.2013
COM(2013) 461 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus

{SWD(2013) 228 final}
{SWD(2013) 229 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur l'évaluation des finances de l'Union fondé sur les résultats obtenus

1. INTRODUCTION

Le présent rapport établi en application de l'article 318 du TFUE (le «rapport») est le troisième du genre; il donne une idée de la façon dont évoluent les rapports sur l'évaluation des finances de l'Union fondés sur les résultats obtenus.

L'autorité de décharge et la Cour des comptes européenne ont montré un vif intérêt pour ce rapport et ont formulé des suggestions pour l'améliorer encore, sur la base des deux rapports précédents. La Commission en a tenu compte, dans la mesure des possibilités offertes par le cadre existant en matière de suivi, d'évaluation et de rapport pour le cadre financier pluriannuel (CFP) 2007-2013. Les améliorations introduites dans le rapport de cette année vont dans le sens prévu pour l'évolution du rapport au titre du prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, comme indiqué à la section 2. La section 3 rend compte du suivi et des résultats des performances de 2012 en ce qui concerne les programmes de dépenses et les évaluations de ces programmes réalisées en 2012, et donne un aperçu des données relatives aux performances disponibles pour chacune des lignes budgétaires.

Le présent rapport est publié bien plus tôt dans l'année que ceux de 2010 et 2011, ce qui permet une meilleure articulation avec l'adoption du rapport de synthèse et assure sa transmission à l'autorité de décharge et à la Cour des comptes en vue de la procédure de décharge pour l'année de référence.

Le présent rapport couvre les programmes de l'Union dans tous les domaines de dépenses au titre de l'actuel CFP. L'autorité de décharge et la Cour des comptes ont salué cette approche dans le rapport précédent. En réponse à la demande de l'autorité de décharge, les résultats des programmes extérieurs (rubrique 4) sont expliqués de manière plus détaillée, et les progrès accomplis dans la réalisation des initiatives phares de la stratégie Europe 2020 sont clairement indiqués (lorsque des résultats sont disponibles). D'autres informations sur les performances complétant les résultats des évaluations ont été intégrées dans le rapport de cette année afin de fournir une couverture plus complète des progrès réalisés et des résultats obtenus. Ces informations proviennent principalement des rapports annuels d'activité des directions générales et des rapports spéciaux de la Cour des comptes, ainsi que des rapports nationaux, des rapports de réseaux d'experts associés à la mise en œuvre de programmes dans le cadre de la gestion partagée et des rapports d'audit interne. Chaque rubrique mentionnée à la section 3 comprend une partie consacrée aux progrès réalisés dans la mise en œuvre, pour l'année 2012, ainsi que les principaux résultats de l'évaluation/d'autres informations concernant les performances des programmes diffusés en 2012, portant sur les exercices précédents.

Deux documents de travail de la Commission sont joints au présent rapport. Le premier comprend un plan d'action établissant un calendrier provisoire pour l'élaboration du rapport. Ce calendrier sera confirmé après l'adoption des instruments juridiques sur lesquels repose le programme financier pluriannuel 2014-2020. Le deuxième fournit un aperçu détaillé des 130 évaluations réalisées en 2012, dont la majorité concernent les programmes de dépenses, et le rapport d'évaluation fournit une analyse des questions transversales et des principaux

résultats/recommandations découlant de ces évaluations¹. Un résumé des informations essentielles est fourni pour chaque évaluation, y compris des informations sur l'incidence, l'efficacité, l'efficacé et la valeur ajoutée de l'UE. Les résumés comprennent des hyperliens qui renvoient aux pages web où les rapports peuvent être consultés dans leur intégralité. Ces deux documents répondent aux demandes formulées par le Parlement européen et la Cour des comptes.

2. MESURES VISANT À AMÉLIORER LE SUIVI, L'ÉLABORATION DE RAPPORTS ET L'ÉVALUATION

Dans le cadre de sa décharge pour l'année 2011², le Parlement européen a inclus une section sur les «actions prioritaires». Il a évoqué la nécessité pour la Commission de mettre en place une nouvelle culture de la performance, et notamment de définir des objectifs et des indicateurs dans les plans de gestion des directions générales et dans toutes les propositions relatives à de nouvelles politiques et à de nouveaux programmes. Le Parlement a également souligné l'importance de la réponse de la Cour des comptes au dernier rapport et la nécessité de définir clairement la valeur ajoutée européenne; il a demandé que dans leurs rapports annuels d'activité, les directions générales mesurent leur performance et fassent la synthèse des résultats obtenus; que le présent rapport contienne un résumé des performances et des résultats rapportés dans les RAA, distingue les politiques internes des politiques externes, et mette l'accent sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des initiatives phares de la stratégie Europe 2020; que tous les rapports d'évaluation soient mis intégralement à la disposition du Parlement.

Le rapport de cette année s'appuie déjà sur les données présentées dans les rapports annuels d'activité, les rapports spécifiques aux programmes, les évaluations et les résultats d'audits internes et externes. Comme expliqué dans la communication de cette année intitulée «Synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2012»³, une attention particulière est accordée au développement de la culture de la performance au sein de la Commission par l'intermédiaire de ses plans de gestion et rapports annuels d'activité, ce qui assure la cohérence entre ces instruments de gestion interne et d'autres rapports tels que le présent rapport afin d'éviter les doubles emplois et de rationaliser la communication des informations relatives à la performance. Ces propositions contiennent les «éléments constitutifs» évoqués par la Cour dans sa réponse au rapport de l'année dernière, qui forment la base d'un système fiable de collecte de données sur les performances permettant de recenser les résultats et les incidences pour le prochain CFP. En réponse à la demande du Parlement, le présent rapport résume également les performances et les résultats présentés dans les RAA, établit une distinction entre les politiques internes et externes, met l'accent sur les progrès accomplis dans la réalisation des initiatives phares de la stratégie Europe 2020 et indique où se trouvent les textes intégraux de tous les rapports d'évaluation afin de les rendre accessibles au Parlement européen.

En ce qui concerne le prochain CFP, la Commission s'attache actuellement à renforcer et à rendre plus cohérent le cadre pour le suivi, l'évaluation et l'élaboration de rapports concernant

¹ D'autres évaluations reprises dans l'annexe concernent essentiellement les activités de réglementation et de communication, d'information et de coordination ainsi que les processus administratifs internes des institutions de l'UE.

² Décision du Parlement européen sur la décharge concernant l'exécution du budget général de l'UE pour l'exercice 2011 - P7 TA-PROV(2013) 0122.

³ COM(2013) 334 final.

les performances des programmes financiers de l'UE. Les propositions de la Commission pour la prochaine période de programmation 2014-2020 mettent l'accent sur la simplification pour faciliter et accélérer la mise en œuvre des programmes, améliorer le suivi des progrès réalisés (afin de garantir un meilleur recensement des retards ou des difficultés et l'adoption plus rapide de mesures pour remédier aux défaillances) et améliorer l'évaluation et l'établissement de rapports sur les performances.

Les éléments essentiels de ce cadre comprennent: les principaux objectifs à atteindre par les programmes, avec des liens appropriés vers les objectifs Europe 2020; des indicateurs clés permettant d'établir des rapports plus clairs sur l'état d'avancement, l'efficacité et l'efficacité des mesures prises; et des dispositifs solides de suivi et d'évaluation pour assurer la disponibilité des données et avis nécessaires en temps utile et contribuer ainsi à améliorer les rapports sur les résultats et la performance.

Les informations et les évaluations que la Commission est en mesure de produire tous les ans dans le cadre de ses rapports annuels d'activité et de sa mission générale d'information pour le prochain CFP dépendent dans une large mesure du maintien de ces éléments clés dans les instruments juridiques à adopter par le Parlement européen et le Conseil pour appuyer la nouvelle série de programmes financiers.

Dans son rapport de l'année prochaine, la Commission présentera le cadre pour la transmission d'informations sur les performances jusqu'à la fin du prochain CFP résultant des travaux législatifs sur les instruments juridiques pour la nouvelle génération de programmes. Il comprendra notamment les objectifs essentiels des programmes, les indicateurs clés, les accords de suivi et le calendrier ainsi que le contenu des évaluations. Il montrera comment les rapports annuels sur l'état d'avancement au début de la mise en œuvre du prochain CFP seront accompagnés d'un travail permanent sur l'évaluation ex post des performances des programmes en cours. Il indiquera quand les principales évaluations des performances des programmes en cours seront terminées ainsi que quand et comment les rapports sur les performances des programmes à venir seront établis, y compris les contributions de la Commission et des États membres pour les programmes relevant de la gestion partagée.

Enfin, dans le cadre de son programme pour une réglementation intelligente, la Commission procède aussi à un réexamen de sa politique en matière d'évaluation. Elle organisera une consultation publique cette année en vue de l'adoption des conclusions établies vers la fin de l'année. Les résultats devraient contribuer encore davantage à améliorer les procédures appelées à rendre compte des progrès, de l'efficacité, de l'efficacité et de la valeur ajoutée des actions de l'UE pour obtenir des effets sur l'économie et la société.

3. APERÇU DES RÉSULTATS OBTENUS

RUBRIQUE 1a - COMPÉTITIVITÉ POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

Entreprises et industrie

En 2012, compte tenu de la situation macroéconomique, il a fallu redoubler d'efforts pour stimuler la croissance et la création d'emplois afin d'atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020. Sous l'effet du ralentissement de l'activité économique, les objectifs de l'UE pour la croissance de la compétitivité industrielle et la création d'emplois n'ont pas pu être atteints. En revanche, les performances en matière d'innovation ont enregistré une amélioration générale, bénéficiant d'une convergence soutenue et d'effets de levier renforcés

se traduisant par de nouvelles innovations résultant de l'aide de l'UE, en particulier de l'aide en faveur des PME.

En 2012, les principaux programmes de dépenses dans le domaine de la politique des entreprises et de l'industrie étaient les suivants: i) les programmes de recherche spatiale, en matière de sécurité et Galileo au titre du septième programme cadre pour la recherche et le développement (7^e PC; 600 millions d'EUR); ii) le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE), qui fait partie du programme-cadre pour la compétitivité et l'innovation (CIP-PIE; 335 millions d'EUR); iii) les programmes européens de navigation par satellite (Galileo et EGNOS; 169 millions d'EUR) et iv) le programme opérationnel de surveillance globale de l'environnement et de la sécurité (GMES-Copernicus; 40 millions d'EUR)⁴.

En ce qui concerne le 7^e PC, l'appel «Espace» 2012 a débouché sur 49 projets de recherche retenus en vue d'un financement, couvrant des activités telles que le changement climatique et le développement de technologies spatiales critiques. L'appel à propositions du 7^e PC pour la sécurité comprend 54 sujets couvrant des actions telles que la lutte contre les incendies de grande ampleur et le secours rapide des victimes. Avec une participation de PME à plus de 21 %, le thème de recherche «Sécurité» dépasse largement l'objectif de 15 % fixé pour l'ensemble du 7^e PC.

Le programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE) est destiné à fournir une réponse directe et pratique aux besoins fondamentaux des PME. Les instruments financiers spécifiques développés dans le cadre de ce programme - le mécanisme en faveur des PME innovantes et à forte croissance et le mécanisme de garantie pour les PME - se sont révélés particulièrement efficaces pour répondre à la demande de financement des PME qui n'aurait pas pu être satisfaite autrement. Plus de 250 PME innovantes et à forte croissance ont bénéficié d'un soutien aux investissements en fonds propres et plus de 200 000 PME ont bénéficié du mécanisme de garantie des prêts. Ces instruments créent un effet de levier positif d'un ratio de 1 à 29 pour les garanties de prêts et de 1 à 5 pour le capital-risque, ce qui signifie que pour chaque euro d'argent public dépensé, une valeur nettement plus élevée est générée dans l'économie réelle.

L'évaluation finale du PIE a confirmé que ce programme répondait efficacement aux besoins des PME et avait eu un effet positif sur le démarrage et la croissance des PME, en termes d'effet de levier et de développement d'activités éco-innovantes. En outre, deux évaluations⁵ réalisées en 2012 ont préparé le terrain pour les initiatives concernant l'accès des PME au financement, prévues en 2013. Elles ont fourni des informations sur le moyen d'accéder à des programmes de finances publiques de plus de 50 milliards d'EUR dans les États membres, et examiné comment faciliter l'échange de bonnes pratiques en matière de politiques et de programmes de soutien dans l'ensemble de l'UE. Ces évaluations ont également fourni des indications sur la manière dont les mesures de soutien devraient être élaborées pour attirer les investissements des «business angels», qui représentent une source importante de financement dans de nombreux pays. Suite a également été donnée aux résultats de l'audit interne de 2011 de la Commission pour renforcer le suivi de la performance du programme à l'avenir. À cette

⁴ Tous les chiffres du rapport concernant les dépenses relatives aux programmes se rapportent à 2012.

⁵ Évaluation des politiques des États membres pour faciliter l'accès des PME au financement et évaluation des marchés et politiques de l'UE dans le domaine des «business angels».

fin, un ensemble d'indicateurs appropriés est en cours de mise au point pour assurer le suivi du programme COSME, le successeur du PIE⁶.

Les objectifs des programmes Galileo et EGNOS en 2012 ont été atteints. Deux nouveaux satellites ont été lancés avec succès en octobre 2012 et le déploiement de l'infrastructure terrestre pour la phase de validation du programme a été mené à bien. Ceci complétait le premier quartet des 30 satellites de la future constellation Galileo. En ce qui concerne EGNOS, un troisième service (service d'accès aux données EGNOS - EDAS) a été officiellement lancé en juillet 2012, s'ajoutant au service de sauvegarde de la vie (SoL) et au service ouvert (OS) déjà disponibles.

En ce qui concerne les progrès réalisés dans le cadre de GMES-Copernicus, deux des six services pour la surveillance des terres et la gestion des situations d'urgence sont devenus opérationnels. Pour ce qui est de la surveillance des terres, GMES commence à fournir des données uniques, pour lesquelles il existe déjà une demande démontrée de la part des décideurs politiques et des agences de l'UE, et qui offrent l'avantage d'être parfaitement comparables pour tous les États membres. Des données GMES ont été utilisées efficacement dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe, par exemple par les services de secours lors d'un naufrage en Italie, lors de tremblements de terre et dans la lutte contre les incendies de forêts. L'évaluation intermédiaire de la mise en œuvre initiale du GMES (GIO) indique que GIO est en bonne voie pour atteindre l'objectif de développement de deux services pleinement opérationnels dans le délai fixé de trois ans. Il a été proposé de poursuivre et d'étendre GMES dans le cadre du programme Copernicus 2014-2020.

Mobilité et transports

Les évaluations ont montré que le financement de l'UE a contribué aux progrès accomplis dans la modernisation de l'infrastructure des transports en Europe (par exemple, la mise en œuvre des projets prioritaires, l'adoption des outils en matière de mobilité intelligente, comme le système européen de gestion du trafic ferroviaire et la réduction du nombre de victimes de la route)⁷. Les évaluations ont néanmoins conclu que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour atteindre les objectifs à long terme d'un marché intérieur efficace en matière de transports, mesuré, par exemple, en termes de prix pour les citoyens et les entreprises et pour assurer la transition vers des transports à faibles émissions de carbone et intelligents, lesquels contribuent à la stratégie Europe 2020. Les récentes propositions de la Commission visant à renforcer davantage le marché intérieur dans le secteur ferroviaire et à promouvoir des carburants de substitution propres constituent des avancées dans cette direction.

Les dépenses dans le domaine de la mobilité et des transports portent notamment sur: la poursuite du développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T); les programmes Marco Polo pour atténuer les encombrements et la pollution résultant du transport routier de marchandises en passant à d'autres modes de transport; le soutien à la recherche et à l'innovation par l'intermédiaire des programmes-cadres de recherche; ainsi que des activités de soutien en faveur de la politique européenne des transports et des droits des passagers. En 2012, le budget global s'établissait à 1,07 milliard d'EUR gérés essentiellement dans le cadre d'une gestion centralisée indirecte (81 %) par l'Agence exécutive du réseau transeuropéen de transport (AE RTE-T) et l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI). En novembre 2012, la Commission a lancé un important appel à propositions dans le cadre du

⁶ Proposition COM(2011) 834.

⁷ Voir le rapport annuel d'activité de la DG MOVE à l'adresse <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

programme d'infrastructures de transport (RTE-T), pour un total de 1,278 milliard d'EUR. Cet appel à propositions soutiendra également le processus de transition vers le prochain nouveau cadre des orientations du RTE-T et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe dans le prochain CFP pour 2014-2020.

En 2012, une évaluation à mi-parcours de l'agence exécutive RTE-T (AE RTE-T) a montré que l'Agence a atteint ses cibles et ses objectifs annuels spécifiques. Il a été confirmé que la solution la plus rentable consistait à faire gérer les projets RTE-T par l'Agence. L'analyse coûts-avantages indique que les économies résultant du choix de l'Agence sont estimées pour 2012 à une valeur actuelle nette de 8,66 millions d'EUR. L'AE RTE-T reconnaît néanmoins qu'il subsiste certains domaines susceptibles d'être améliorés, par exemple, dans des domaines tels que les prévisions de flux de trafic, l'évaluation coûts-bénéfices des infrastructures de transport et l'estimation des coûts.

Société de l'information et médias

Les principaux objectifs de la politique de l'information et des médias sont exposés dans la stratégie numérique pour l'Europe qui constitue l'une des initiatives phares de la stratégie Europe 2020 visant à permettre aux citoyens et aux entreprises européens de tirer le meilleur parti des technologies numériques. La stratégie comporte 13 objectifs spécifiques qui résument le changement à réaliser, comme par exemple la couverture de la totalité de l'UE par l'internet haut débit d'ici à 2013; 50 % de la population ayant fait des achats en ligne d'ici 2015; et la réduction de la différence entre les tarifs en itinérance et les tarifs nationaux qui devrait être proche de zéro d'ici à 2015. Les progrès dans la réalisation de ces objectifs sont suivis annuellement au moyen d'un tableau de bord de la stratégie numérique⁸.

Un examen de la stratégie a été présenté en décembre 2012, indiquant que la plupart de ses objectifs sont en bonne voie de réalisation. Selon les données pour 2012, par exemple, l'objectif de 100 % de la couverture en haut débit pour 2013 était atteint (96 % de la population de l'UE dispose du haut débit, le reste étant couvert par des améliorations au niveau des satellites) et la proportion de la population commandant des biens ou des services était passée à 45 %, en bonne voie pour atteindre l'objectif de 50 % d'ici à 2015. En outre, à la fin 2012, les tarifs d'itinérance avaient diminué d'au moins 10 %, mais ils sont toujours considérés comme beaucoup plus élevés que les tarifs nationaux applicables aux services de téléphonie vocale, de SMS et de données. En revanche, le rythme de croissance du commerce électronique transfrontière est lent, de même que l'accès au haut débit rapide, et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour réduire ou éliminer les disparités entre les États membres dans l'utilisation du haut débit rapide. L'examen a également conduit à la formulation de nouvelles priorités numériques pour la période 2013-2014, de nature à créer un environnement réglementaire stable pour le haut débit et à donner un coup d'accélérateur à l'informatique en nuage en s'appuyant sur le pouvoir d'achat du secteur public.

Des dépenses opérationnelles de 1,6 milliard d'EUR sont réservées aux actions de recherche et de développement technologique au titre du 7^e PC, notamment les initiatives technologiques conjointes (ITC), les actions au titre du programme PIC et les activités connexes.

En 2012, l'étude sur l'impact des mesures du sixième programme-cadre (6^e PC) sur les technologies de la société de l'information a souligné la valeur positive de nouveaux

⁸ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/scoreboard>.

domaines scientifiques ou technologiques, le renforcement de la collaboration en matière de recherche et l'augmentation des capacités et des compétences des effectifs. Le programme était basé en partie sur des priorités industrielles spécifiques et des structures de réseau ont pu être créées autour des principaux acteurs industriels visant en premier lieu à relever efficacement des défis scientifiques/technologiques spécifiques. Dans certains domaines (comme par exemple celui des composants et microsystèmes) les projets ont intégré les acteurs clés à divers maillons de la chaîne de valeur, permettant ainsi d'obtenir des avantages concurrentiels à moyen terme et une incidence plus importante et plus vaste sur l'innovation.

Les activités du programme axées sur des objectifs scientifiques à plus long terme ont permis de créer des structures de réseau autour des universités et des centres de recherche. Tel a été le cas des réseaux constitués, par exemple, dans le domaine des technologies des connaissances et des interfaces et des technologies futures et émergentes. L'étude a également démontré que le programme TSI du 6^e PC avait eu un impact positif sur une proportion importante de la main-d'œuvre R&D de l'UE travaillant dans le secteur des TIC et engendré d'importantes retombées positives considérées comme ayant largement dépassé les avantages directs des projets pour les participants au programme. Une grande partie des connaissances issues du programme TSI du 6^e PC a été publiée dans des publications scientifiques et techniques prestigieuses et a été présentée lors de conférences et d'expositions à forte visibilité.

L'évaluation intermédiaire du partenariat public-privé pour l'internet du futur dans le cadre du 7^e PC a confirmé l'efficacité et la pertinence de cet instrument et recommandé de développer davantage la gestion et l'engagement de la part des entreprises. D'autres évaluations⁹ ont confirmé la valeur ajoutée apportée par l'UE pour renforcer les complémentarités entre les différents acteurs de la chaîne de valeur des secteurs de l'industrie, par exemple en contribuant à la capacité de l'industrie des composants de saisir les opportunités plus en amont de la chaîne de valeur. Les fournisseurs de systèmes intégrés doivent également s'efforcer de mieux exploiter les possibilités offertes par les performances et fonctionnalités améliorées des composants.

En ce qui concerne le cadre réglementaire des communications électroniques, l'étude sur l'évaluation du Conseil des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) ainsi que de l'office de l'ORECE, financée sur le budget de l'UE, a estimé que la structure était pertinente, efficiente et efficace. Toutefois, l'évaluation a également suggéré des améliorations à apporter au niveau de la gestion et de la responsabilité (par exemple en ce qui concerne le champ d'application et le réexamen périodique de son programme de travail et les rapports sur les progrès accomplis).

S'agissant de l'influence des évaluations sur l'élaboration des politiques, certaines évaluations ont également entraîné un recentrage sur les PME en tant que moteurs de l'innovation dans le cadre du programme «Horizon 2020». L'étude sur la mise en œuvre de la stratégie numérique a contribué à modeler le réexamen de la stratégie numérique, avec des données et informations fournies par les États membres. L'évaluation de la compatibilité et de la

⁹ Étude sur l'impact futur des initiatives technologiques conjointes ARTEMIS (ARTEMIS est l'association représentant les organismes actifs dans le domaine des systèmes intégrés en Europe. Elle représente la communauté des chercheurs, y compris l'industrie, les universités et les instituts de recherche dans l'entreprise conjointe ARTEMIS) et ENIAC [l'entreprise conjointe ENIAC est un partenariat public-privé axé sur la nanoélectronique qui rassemble les membres de l'ENIAC/les États associés, la Commission européenne et AENEAS (une association représentant les acteurs européens en matière de R&D dans ce domaine)].

faisabilité de méthodologies pour mesurer les empreintes énergétique et carbone du secteur des TIC a identifié des lacunes au niveau des grandes méthodologies, qui devraient être comblées pour assurer à l'avenir la compatibilité. Le partenariat public-privé pour l'internet du futur a également servi de principal point de référence pour l'élaboration des lignes directrices relatives aux partenariats public-privé contractuels dans le cadre du programme «Horizon 2020». Un exemple de modifications possibles dans la gestion des programmes a été la recommandation de mettre en place une unité opérationnelle de type «guichet unique» pour les entreprises communes ENIAC et ARTEMIS, une modification intégrée par la Commission dans sa proposition «Horizon 2020».

Énergie

Les priorités de la stratégie Europe 2020 en ce qui concerne la compétitivité, la durabilité et la sécurité de l'approvisionnement énergétique sont soutenues par le programme énergétique européen pour la relance (PEER), les programmes de déclassement nucléaire, le programme «Énergie intelligente-Europe», la recherche et l'innovation dans le cadre du 7^e PC, les réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E) et les activités de soutien à la politique européenne de l'énergie et au marché intérieur de l'énergie.

En 2012, le budget pour ces programmes s'élevait à 607 millions d'EUR en termes d'engagements, avec un taux d'exécution de 99,9 %, essentiellement en gestion centrale directe (59 %) et gestion centrale indirecte (27 %).

Des fonds importants ont été affectés aux différents projets via le programme énergétique européen pour la relance (PEER), dans le but de stimuler les investissements. La mise en œuvre des 43 projets d'infrastructure de gaz et d'électricité, financés par l'UE à hauteur de 2,27 milliards d'EUR, s'est poursuivie en 2012. Sept autres projets ont été achevés à la fin de 2012. Cinq des six projets de démonstration de captage et de stockage du carbone (CSC) ont été mis en œuvre, et un seul projet finalisé, en dépit des difficultés d'accès au financement et des problèmes de réglementation. Sur l'ensemble des 565 millions d'EUR, la contribution de l'UE à neuf projets d'éoliennes en mer, d'un montant de 203 millions d'EUR, avait été versée aux bénéficiaires avant la fin de l'année 2012.

Le soutien à des projets favorisant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique par l'intermédiaire du programme «Énergie intelligente - Europe II» (EIE II) s'est également poursuivi. En 2012, le programme EIE a généré une production d'énergie renouvelable de 48 580 tonnes-équivalent pétrole (tep), des économies d'énergie de 90 350 tep et des réductions des émissions de gaz à effet de serre de 517 000 tep. Le programme a jusqu'à présent donné lieu à des investissements énergétiques durables de 1 636 millions d'EUR pour un budget total de 731 millions d'EUR pour l'EIE, confirmant ainsi l'important effet multiplicateur.

La mise en œuvre d'EIE II a été déléguée à l'Agence exécutive pour la compétitivité et l'innovation (EACI). Le processus de surveillance de l'EACI a été amélioré en 2012, notamment le contrôle des indicateurs de performance trimestriels. Trois projets («actions concertées») ont été financés par le programme EIE, permettant aux organismes nationaux de mise en œuvre des États membres de se réunir régulièrement et de partager leur expérience en matière de transposition des directives de l'UE sur la performance énergétique des bâtiments, les énergies renouvelables et les services énergétiques.

Le programme de travail RTE-E 2012 a été mis en œuvre avec succès: 19 projets dans les secteurs de l'électricité et du gaz ont bénéficié d'engagements à hauteur de 21 millions d'EUR au cours de l'année. L'évaluation ex post de cinq projets financés au titre des réseaux transeuropéens d'énergie a constaté que les projets ont été efficaces, car ils ont augmenté les capacités énergétiques entre les régions d'Europe, contribué à l'intégration des marchés de l'énergie au sein de l'UE et permis le transport d'énergie à partir de sites de production à faible coût vers les zones de consommation. Ces activités d'intégration ont été reconnues comme contribuant de manière générale à une tarification plus concurrentielle des prix de gros et de détail de l'énergie, ce qui pourrait faire diminuer les coûts totaux de l'énergie.

La Commission a donné suite à ces études d'évaluation par le biais de la nouvelle législation en matière d'infrastructures énergétiques, entrée en vigueur le 15 mai 2013. La nouvelle réglementation revoit les orientations RTE-E, y compris l'établissement de rapports sur les projets. Comme l'octroi des autorisations était généralement considéré comme l'un des principaux aspects retardant le développement de projets d'infrastructure, la nouvelle législation prévoit des procédures accélérées d'octroi des autorisations.

En 2012, un rapport spécial publié par la Cour des comptes européenne concernant l'aide financière de l'UE pour le déclassement de centrales nucléaires en Bulgarie, en Lituanie et en Slovaquie a recommandé de procéder avant toute nouvelle dépense à une évaluation détaillée des besoins, une analyse des ressources disponibles, des avantages escomptés, et d'indicateurs de performance plus pertinents. Ces recommandations ont été prises en compte dans la récente proposition de la Commission de règlement du Conseil relatif au soutien de l'Union en faveur des programmes d'assistance au déclassement d'installations nucléaires en Bulgarie, en Lituanie et en Slovaquie¹⁰.

Recherche

L'instrument de financement le plus important pour la mise en œuvre de la politique de la Commission en matière de recherche et d'innovation de l'initiative phare «Une Union pour l'innovation» dans le cadre de la stratégie Europe 2020 est le 7^e PC, doté d'un budget global de 8,8 milliards d'EUR.

En 2012, 53 appels à propositions ont été conclus au titre du 7^e PC. Un total de 17 374 propositions éligibles ont fait l'objet d'un examen par les pairs, dont 3 089 ont été retenues pour un financement, entraînant un taux de réussite de 17,78 % sur la base du nombre de propositions. Ce taux est légèrement inférieur au taux de réussite global de mise en œuvre du 7^e PC au cours de la période 2007-2012 (19 %).

Un total de 70 059 candidats avaient participé à l'ensemble des propositions éligibles, pour une contribution totale demandée à l'UE de 30,78 milliards d'EUR, dont 14 821 candidats ont été retenus pour un éventuel financement, pour une contribution totale demandée à l'UE de 4,98 milliards d'EUR. Le taux de réussite global a été légèrement supérieur à 21 % sur la base du nombre de candidats, ce qui est proche de la moyenne de mise en œuvre du 7^e PC au cours de la période 2007-2012.

De bons résultats ont également été obtenus en ce qui concerne l'objectif obligatoire de 15 % du budget du programme de coopération à consacrer aux PME, étant donné qu'en 2012, plus de 16 % de ce budget ont été consacrés aux PME.

¹⁰ COM(2011) 783.

En mars 2013, plus de 13 000 conventions de subvention avaient été signées dans le cadre du 7^e PC¹¹. Plus de 2 800 projets avaient été achevés dont 98 % avaient atteint leurs objectifs initiaux. Sur la base des rapports finaux, les projets achevés ont produit chacun en moyenne 4,5 publications et généré un total de 531 droits de propriété intellectuelle. À la fin de 2012, 76 bénéficiaires de subventions du Conseil européen de la recherche (CER) avaient reçu de prestigieuses récompenses internationales (contre 36 à la fin de 2011), notamment cinq prix Nobel et trois médailles Fields. Pendant la même période, plus de 7 900 articles évalués par des pairs mentionnant les financements du CER ont été publiés, ce qui représente une augmentation par rapport aux 3 396 identifiés à la fin de 2011.

En 2012, la DG RTD a publié son premier rapport annuel sur les activités d'évaluation des programmes en 2011, entamant ainsi un processus annuel en plus des rapports de suivi annuels. En 2012, 19 rapports et études d'évaluation ont été terminés, couvrant essentiellement des activités menées dans le cadre du programme spécifique «Capacités», appelés à alimenter l'évaluation globale ex post du 7^e PC, qui devra être achevée d'ici 2015.

Éducation

En 2012, les programmes ont été mis en œuvre conformément au calendrier fixé dans tous les pays participants et sont en voie d'atteindre leurs objectifs¹². En particulier, le programme pour l'éducation et la formation tout au long de la vie (EFTLV) a engagé un montant de 1,1 milliard d'EUR (8 % de plus qu'en 2011). Il a été mis en œuvre comme prévu, y compris son volet horizontal (par exemple les actions Jean Monnet), qui met l'accent sur la mobilité à des fins d'apprentissage au sein de l'UE, qu'il s'agisse d'élèves (Comenius et Leonardo da Vinci), d'étudiants (Erasmus), d'adultes (Grundtvig) ou de personnel enseignant.

Les données relatives aux performances publiées en 2012 ont fait état de progrès pour tous les indicateurs liés aux grands objectifs de la stratégie Europe 2020. Les derniers résultats connus montrent que l'on se rapproche de la cible de 40 % de diplômés de l'enseignement supérieur (2010: 33,5 %; 2011: 34,6 % et 2012: 35,8 %). De même, les derniers résultats en ce qui concerne l'objectif principal de la stratégie Europe 2020, consistant à réduire le taux d'abandon scolaire à 10 %, affichent une évolution positive (2010: 14,1 %; 2011: 13,5 % et 2012: 12,8 %). En revanche, en 2012 comme en 2011, deux dimensions clés de cette politique, la capacité d'insertion professionnelle et la situation économique des jeunes, ont enregistré une détérioration, et en 2012 on a également constaté une détérioration en ce qui concerne les réalisations dans les domaines des compétences de base et de la connaissance des langues étrangères.

Une nouvelle tendance globale à la hausse de la demande de mobilité en 2012 a été observée pour tous les sous-programmes, ainsi que pour la coopération décentralisée. Depuis le lancement du programme Erasmus, plus de 2,5 millions d'étudiants ont pu y prendre part. Des études indiquent que 97 % des anciens étudiants Erasmus considèrent le fait d'avoir effectué des études à l'étranger comme un avantage sur le marché du travail. Les actions Marie Skłodowska-Curie du programme «Personnes» dans le cadre du 7^e PC ont engagé un montant de 0,9 milliard d'EUR (19 % de plus qu'en 2011). Depuis 2007, ce programme a soutenu environ 44 500 chercheurs (11 100 en 2012) de 130 nationalités différentes travaillant dans

¹¹ Pour les projets gérés par la direction générale Recherche et Innovation (DG RTD) et l'Agence exécutive pour la recherche (REA).

¹² Voir le rapport annuel d'activité de la DG Éducation et culture à l'adresse <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

plus de 75 pays. Plus de 50 % des projets de recherche financés répondent directement aux grands défis de nos sociétés définis dans la stratégie Europe 2020 (comme le changement climatique). Conformément à ces objectifs, le taux de participation relativement élevé des femmes a été maintenu (36,5 %) et la participation des entreprises privées en tant qu'organismes d'accueil (24 %) a dépassé l'objectif de 20 %. En 2012, quelque 79 % des personnes ayant bénéficié d'une bourse individuelle occupaient un emploi deux ans après. À la suite des coupes budgétaires opérées aux États-Unis et au Canada depuis 2011, les programmes bilatéraux avec ces pays n'ont plus été exécutés.

Deux évaluations intermédiaires ont été publiées en 2012: l'une sur le programme des dépenses pour la mobilité internationale des étudiants préparant un master et des doctorants - Erasmus Mundus II (EM II) - pour la période 2009-2011, et l'autre sur le programme des dépenses pour la mobilité internationale des chercheurs - COFUND et des actions pour des bourses individuelles, dans le cadre du programme «Personnes» du 7^e PC.

L'évaluation du programme EM II a conclu que ce dernier fournit un soutien important et apporte une contribution précieuse au processus d'internationalisation de l'espace européen de l'enseignement supérieur. EM II favorise le développement de compétences pertinentes sur le marché du travail. Cependant, en ce qui concerne la capacité d'insertion professionnelle, l'évaluation a montré que l'accent mis actuellement par EM II sur les universités et l'enseignement supérieur ne remplit pas pleinement les besoins de l'UE. Les activités pourraient être plus ouvertes à la mobilité internationale et à la coopération dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels. L'évaluation suggérait également de renforcer les liens avec les programmes connexes, afin d'augmenter les synergies et d'éviter les chevauchements constatés. Elle a par ailleurs montré que le programme avait été mis en œuvre efficacement compte tenu du fait que la plupart des résultats prévus étaient susceptibles d'être atteints à moindres frais que prévu et que les résultats du programme étaient produits à des coûts analogues ou moins élevés que ceux de programmes de bourses d'études comparables. En ce qui concerne les aspects liés à la gestion, il est apparu que la coordination du programme EM II au niveau stratégique restait problématique en raison de la répartition des compétences au sein de la Commission. D'autres suggestions ont été faites, notamment dans le domaine de la surveillance. Leurs résultats ont servi à mieux éclairer la conception du programme «Erasmus pour tous» pour la période 2014-2020.

L'évaluation de COFUND et des bourses individuelles a également constaté que ces actions atteignent leurs objectifs et renforcent la capacité de recherche de l'Union européenne grâce à une amélioration qualitative et quantitative des chercheurs. Les bourses COFUND contribuent à la fois quantitativement et qualitativement au renforcement du potentiel de ressources humaines de l'espace européen de la recherche en renforçant les capacités, les moyens et les réseaux de recherche. Le programme COFUND a amélioré les procédures administratives et opérationnelles d'environ un tiers des organisations d'accueil, notamment au niveau des procédures de recrutement, plus ouvertes à la mobilité transnationale, et du recours plus important à l'examen indépendant/par des pairs dans les processus de sélection.

Des améliorations ont également été constatées dans la transparence des procédures. Pour les organisations d'accueil, le principal impact a été l'accroissement des capacités de recherche et l'accès à des chercheurs de haute qualité qu'elles n'auraient pu attirer sinon, ce qui à son tour a permis d'enregistrer des résultats plus solides en matière de recherche institutionnelle et d'exploiter des réseaux internationaux de connaissances plus vastes. L'évaluation intermédiaire a également permis d'identifier des domaines pouvant être améliorés. La Commission renforcera ainsi les normes de qualité des bourses individuelles en rationalisant

leur conception et en accroissant leur visibilité en dehors de l'Europe par des événements internationaux, des conférences et des activités de diffusion. Les procédures concernant les exigences en matière d'information et les négociations relatives au budget seront simplifiées et il est proposé d'ouvrir COFUND aux organismes commerciaux au titre du programme «Horizon 2020» dans le prochain CFP.

Fiscalité et union douanière

La politique fiscale et douanière de l'UE est soutenue par deux programmes de dépenses, «Fiscalis 2013» et «Douane 2013», visant à améliorer la coopération entre les États membres et à favoriser l'échange d'informations. Ces deux programmes de dépenses ont représenté des engagements de 82,3 millions d'EUR en 2012. En ce qui concerne le programme Fiscalis 2013, quelque 3 600 fonctionnaires ont participé à près de 300 actions du programme (ateliers, groupes de projet et contrôles multilatéraux). En ce qui concerne le programme Douane 2013, quelque 5 400 fonctionnaires ont participé à près de 370 actions du programme (ateliers et groupes de projet). Les deux programmes ont également soutenu le développement de modules d'apprentissage en ligne. Le retour d'information des participants aux actions du programme confirme que ces activités atteignent systématiquement leurs objectifs¹³.

Les programmes contribuent à un meilleur fonctionnement des systèmes d'information européens (SIE) pour la fiscalité et les douanes. Le SIE pour la fiscalité permet l'échange de 850 millions de messages essentiels dans la lutte contre la fraude fiscale. Le SIE pour les douanes gère la partie transeuropéenne de 245 millions de déclarations en douane chaque année, contrôlant le dédouanement de marchandises de 9 millions de camions circulant dans l'ensemble de l'UE, utilisant chacun le régime de transit, et contrôlant la libération de 12 millions d'exportations au départ de l'Union européenne¹⁴. Le réseau commun de communication pour les SIE, qui est le pilier de l'exploitation des systèmes informatiques européens douaniers et fiscaux, a été opérationnel 99,73 % du temps, ce qui dépasse l'objectif de 97 %¹⁵. Cela signifie que les systèmes critiques pour l'activité des entreprises (VIES, NSTI et TARIC¹⁶) sont à la disposition des utilisateurs 24 heures sur 24, 365 jours par an.

RUBRIQUE 1b - COHESION POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

Emploi et affaires sociales

En 2012, dans un contexte de crise économique et de récession, ni les objectifs pour l'emploi ni ceux en matière de lutte contre la pauvreté fixés au titre de la stratégie Europe 2020 n'ont été atteints. Néanmoins, un large éventail d'actions stratégiques dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales ont enregistré des résultats positifs et contribué à relever les défis liés à la crise. Le Fonds social européen, le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM), l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), le programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale (PROGRESS), l'instrument européen de microfinancement Progress en faveur de l'emploi et de l'inclusion sociale (mécanisme de microcrédit), et les crédits alloués pour travailler en Europe, le dialogue social et la mobilité, ont tous contribué à soutenir les résultats obtenus.

¹³ Formulaires d'évaluation complétés par les participants aux activités des programmes.

¹⁴ Source: Mesure des résultats - rapport annuel 2011.

¹⁵ Source: Rapport mensuel projet RCC/CSI.

¹⁶ Système d'échange d'informations en matière de TVA (VIES); Nouveau système de transit informatisé (NCTS); Tarif douanier en ligne (TARIC).

Plus de 11 milliards d'EUR ont été engagés en faveur des grands domaines de dépenses (FSE et FEM). 94 % des fonds ont été alloués aux lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi, ce qui est largement supérieur à l'objectif fixé dans le règlement général¹⁷. Le Fonds a touché 49,5 millions de citoyens au cours de la période 2007-2011 et réalisé ses objectifs en termes de groupes cibles spécifiques (femmes, personnes appartenant à des groupes vulnérables). À la fin de 2012, 88 % de l'enveloppe globale 2007-2013 pour le FSE et le FEM avaient déjà été engagés et 53,5 % payés. Le FEM, qui joue également un rôle important dans la cohésion de l'UE, a aidé plus de 10 000 travailleurs à retrouver un emploi en 2012.

Les informations fournies par l'évaluation attestent également des performances des instruments financiers en matière de mise en œuvre et d'impacts des programmes. L'évaluation de l'aide du FSE en faveur de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (EFTLV) portait sur la période de programmation 2000-2006 et les quatre premières années de la période 2007-2013. D'après les estimations, 25 millions de jeunes, 18 millions de personnes peu qualifiées, et 1,9 million de personnes âgées ont bénéficié d'activités EFTLV soutenues par le FSE dans toute l'UE entre 2000 et 2010. Il a été conclu que, sans le FSE, un grand nombre de ces interventions n'aurait pas eu lieu. Grâce au FSE, des groupes qui autrement n'auraient pas été atteints, notamment des sous-groupes parmi les personnes peu qualifiées et les jeunes, ont bénéficié d'interventions ciblées. Le rapport a recensé les actions qui se sont révélées les plus efficaces pour atteindre ces groupes cibles ainsi que d'autres facteurs de réussite. Les données recueillies dans le cadre de l'évaluation ont été utilisées pour améliorer le contenu et les résultats escomptés des activités EFTLV soutenues par le FSE visant les trois groupes cibles pour la période de programmation 2014-2020.

L'évaluation de la réaction du FSE à la crise économique et financière a démontré la flexibilité du FSE comme instrument de réponse rapide à la crise. À la fin de 2010, 84 programmes opérationnels sur 117 avaient été adaptés. La plupart des changements portaient sur l'élargissement du champ d'application, le lancement d'appels spécifiques et l'inclusion de groupes cibles supplémentaires, en fonction de la situation concrète et du système de gouvernance locale particulier. Le FSE a amélioré la cohérence des mesures de lutte contre la crise dans la perspective à long terme de l'adaptation structurelle, compte tenu du fait qu'il a été largement utilisé pour financer des programmes de formation débouchant sur des offres de travail à court terme, ajoutant ainsi une composante active aux mesures en place à caractère plus permanent.

Deux rapports du réseau d'experts évaluateurs du FSE portaient sur les performances du FSE en matière d'accès à l'emploi et d'inclusion sociale. En ce qui concerne l'accès à l'emploi, plus de 12,5 millions de bénéficiaires finaux ont été aidés et plus de 2,4 millions ont trouvé un emploi. Toutefois, la durabilité des emplois créés n'est guère attestée. En matière d'insertion sociale, plus de 14,5 millions de bénéficiaires finaux ont participé, couvrant un large éventail de groupes cibles de chômeurs, de migrants, et de jeunes. Les interventions les plus efficaces se sont avérées être celles effectuées dans des établissements scolaires ayant des jeunes susceptibles d'abandonner prématurément l'école ou sur le point de passer de l'école au travail, les interventions avec des familles de communautés roms et les activités visant à réorienter les adultes vers le système éducatif.

L'étude d'évaluation mesurant l'impact de l'évolution des exigences réglementaires sur la charge et les coûts administratifs a formulé des suggestions pour le futur FSE couvrant la

¹⁷ Règlement 1083/2006: règlement général sur les Fonds structurels et le Fonds de cohésion.

période 2014-2020. L'analyse a montré que, dans l'ensemble, les frais administratifs se sont avérés raisonnables, s'élevant à 4,8 % du total des budgets FSE pour la période 2007-2013, par rapport à des programmes similaires financés par la Banque mondiale, le FMI ou les Nations unies. Des efforts supplémentaires sont néanmoins nécessaires pour réduire la charge et les coûts administratifs et devraient être ciblés sur les tâches qui représentent la plus grande partie des coûts administratifs et de la charge de travail, telles que les besoins en matière d'information et de publicité, qui représentent 18,5 % des coûts administratifs. En revanche, l'étude a souligné qu'il ne fallait pas opérer de réductions supplémentaires des coûts et charges administratifs au détriment des aspects positifs de la gestion du programme, comme les compétences acquises lors de la sélection des opérations, car cela réduirait le rapport coût/efficacité des programmes.

L'évaluation à mi-parcours du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a démontré que les interventions les plus performantes étaient le plus souvent associées à la fourniture d'un soutien individualisé aux travailleurs et aux personnes bénéficiant déjà de dispositions nationales de soutien. En dehors de la réinsertion, les aides du FEM ont également eu d'autres effets positifs pour les individus, en termes d'amélioration de la confiance en soi et des techniques de recherche d'emploi. L'évaluation a montré que, dans les cas où l'aide du FEM arrivait un certain temps après la perte d'emploi, de nombreux travailleurs licenciés avaient déjà réintégré le marché du travail, tandis que ceux qui restaient avaient tendance à avoir un profil plus difficile à réinsérer. Des suggestions ont été formulées pour améliorer l'architecture du FEM: accroître la flexibilité dans la mise en œuvre des mesures, accélérer le processus d'agrément, renforcer la capacité de soumission des demandes aux niveaux national, régional et local, créer de nouvelles opportunités de partager les leçons apprises et les bonnes pratiques, ainsi que renforcer le suivi et la production de rapports.

Enfin, l'évaluation à mi-parcours de PROGRESS a montré que le programme a donné des résultats positifs, améliorant à différents niveaux la qualité des débats, les processus, la coopération et l'échange des meilleures pratiques, et fournissant des outils statistiques et des indicateurs étayant l'élaboration de politiques fondées sur des éléments concrets. En outre, les activités financées par PROGRESS ont influencé les politiques et la législation de l'UE (par exemple, les objectifs en matière de lutte contre la pauvreté d'Europe 2020, la réforme des systèmes de pension, la mise en œuvre de la loi sur la santé et la sécurité au travail et du droit du travail au sens large).

Politique régionale

La politique régionale est mise en œuvre dans le cadre d'une gestion partagée et financée par le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), soit plus de 28 % du budget total de l'UE pour 2012 en termes d'engagements.

En 2012, 38,2 milliards d'EUR ont été versés, représentant principalement des remboursements aux États membres au titre du FEDER et du FC pour les périodes de programmation 2000-2006 et 2007-2013. Les dépenses déclarées par les États membres à la Commission pour le FEDER et le FC 2007-2013 ont atteint une moyenne de 41,2 % à la fin de 2012. Toutefois, dans certains États membres, les taux de dépenses sont sensiblement inférieurs à la moyenne (notamment en Roumanie et en Bulgarie), ce qui est préoccupant et a conduit à inviter les États membres à accélérer la mobilisation des fonds de l'UE disponibles et à cibler les dépenses afin de maximiser les effets sur la croissance et l'emploi.

Pour répondre à la crise, plus de 30 milliards d'EUR relevant du FEDER et du Fonds de cohésion ont été reprogrammés en faisant usage de la flexibilité prévue par le cadre juridique destiné à soutenir les besoins les plus urgents et à renforcer certains domaines d'investissement. Les principales tendances montrent une réorientation vers la recherche et le développement, le soutien aux entreprises, l'énergie durable, les infrastructures culturelles et sociales, le réseau routier et le marché du travail dans l'ensemble de l'UE-27. Afin de préserver les stratégies en faveur de l'investissement pour la croissance et l'emploi, et de réduire la pression sur les budgets nationaux, les taux de cofinancement de l'UE ont été relevés dans neuf États membres et des paiements complémentaires (portant les taux de cofinancement à 95 %) ont été effectués pour des programmes en faveur de la Grèce, de l'Irlande, de la Lettonie, du Portugal, de la Roumanie et de la Hongrie.

Les faits¹⁸ montrent que les réalisations et les résultats de la politique de cohésion sur le terrain ont commencé à s'accélérer en 2011, après un démarrage lent, et que la politique de cohésion a joué un rôle essentiel pour maintenir le niveau des investissements publics dans plusieurs États membres. Des données agrégées relatives aux indicateurs communs utilisés montrent les réalisations effectuées au cours des cinq premières années de la période de programmation actuelle. Les résultats importants contribuant à la réalisation des initiatives phares de la stratégie «Europe 2020 – Une croissance intelligente, durable et inclusive» sont les suivants: près de 400 000 emplois ont été créés (dont 190 000 depuis 2010), parmi lesquels plus de 15 600 emplois dans le domaine de la recherche et près de 170 000 emplois dans les PME. Plus de 142 000 PME ont bénéficié d'un soutien; plus de 53 000 «jeunes pousses» (start-up) ont été soutenues (dont 28 000 depuis 2010); près de 1,9 million de personnes supplémentaires ont désormais accès aux réseaux à haut débit; plus de 5 000 projets de transport ont été lancés; et plus de 19 000 projets d'infrastructures pédagogiques ont reçu des aides.

Plusieurs évaluations ont été achevées en 2012. En plus des évaluations effectuées par les différents États membres¹⁹ et des rapports nationaux élaborés par l'intermédiaire d'un réseau d'experts évaluateurs, la Commission même a également effectué des évaluations pourtant sur différents aspects de la politique de cohésion²⁰. Deux évaluations ex post relatives à dix projets importants cofinancés par le FEDER et le Fonds de cohésion pour la période 1994-99 et financés par le Fonds de cohésion pour la période 2000-2006 ont démontré l'impact et la valeur ajoutée des investissements d'infrastructure de ces fonds dans les domaines des transports et de l'environnement (voir ci-dessous). Les conclusions de ces évaluations vont servir à définir les lignes directrices du programme pour la période 2014-2020.

L'évaluation ex post du Fonds de cohésion (2000-2006) a confirmé que les projets cofinancés avaient un effet visible sur l'extension et l'amélioration du réseau de transport dans les pays bénéficiant d'une aide. Par exemple, des améliorations majeures ont été enregistrées sur

¹⁸ Voir: COM(2013) 210 final - Politique de cohésion: rapport stratégique 2013 concernant la mise en œuvre des programmes 2007-2013 qui analyse 27 rapports stratégiques présentés par les États membres à la fin de l'année 2012 indiquant comment leurs programmes avaient contribué aux objectifs de la politique de cohésion; derniers rapports annuels des États membres sur la mise en œuvre concernant 2011; rapports nationaux d'un réseau d'experts évaluateurs; et évaluations effectuées pour la DG REGIO.

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovati on/2011_synthesis_national_reports.pdf.

²⁰ Évaluation ex post de projets cofinancés par le FEDER et le Fonds de cohésion pour la période 1994-1999; évaluation ex post du Fonds de cohésion 2000-2006; évaluation de JASPERS.

plusieurs axes de transit traversant les pays concernés et au niveau des liaisons de transport avec les pays voisins. Bien qu'il existe une incertitude quant à la mesure dans laquelle les projets environnementaux ont généré des bénéfices dépassant les coûts de mise en œuvre, ces projets ont un impact significatif dans les domaines de la protection de l'environnement et de la réduction de la pollution, améliorant ainsi à la fois la durabilité du développement économique et la qualité de vie dans de nombreuses régions des pays bénéficiant d'une aide. Une constatation importante a été l'incidence à plus long terme des investissements consacrés aux projets d'infrastructure, qui ne peuvent généralement être évalués qu'après quelques années d'exploitation, souvent bien après fin de la période de financement. L'évaluation a également fait état de retards importants dans la mise en œuvre des projets. Ceci vaut particulièrement pour les projets environnementaux et, de manière générale, pour les grands projets dans l'UE-12.

L'évaluation ex post pour la période 1994-1999 a également démontré que les effets à moyen terme ne peuvent être correctement évalués qu'après environ cinq ans de fonctionnement des grands projets d'infrastructure. L'évaluation a permis d'établir une «liste d'ingrédients» pouvant garantir un impact maximum des projets d'investissements publics. Ainsi par exemple, il est plus probable que des investissements réussis se concrétisent lorsqu'il existe un bon dosage de différents éléments (esprit d'entreprise, professionnalisme, liberté en matière de gestion et obligation de rendre compte au gouvernement).

En 2012, la Cour des comptes a également mené à bien des audits de performance sur certains instruments financiers. Les recommandations de la Cour se sont concentrées sur des questions telles que la nécessité d'un suivi régulier, l'utilisation d'indicateurs de performance comparables et l'amélioration des critères de sélection. La Commission a tenu compte de ces recommandations lors de l'élaboration de la future stratégie, par exemple par le biais de conditions ex ante et la conception d'indicateurs communs assortis de définitions mises au point en coopération avec les États membres. Plus important encore, l'accent mis par les propositions de la Commission relatives aux instruments futurs sur des objectifs et des priorités spécifiques beaucoup plus explicites vise à répondre aux questions relatives aux performances soulevées par la Cour.

D'une manière générale, les rapports des États membres, les évaluations et les analyses faites par la Commission même confirment la pertinence des propositions de la Commission pour la prochaine période de programmation, notamment en ce qui concerne la concentration, une programmation et un suivi améliorés, des indicateurs communs pour l'avenir et un cadre de performance fixant des étapes et des objectifs, l'évaluation ainsi que la responsabilité eu égard aux résultats obtenus et aux ressources dépensées. En outre, le débat politique régulier sur l'exécution de la stratégie proposée pour l'avenir est confirmé en tant que de besoin.

RUBRIQUE 2 - CONSERVATION ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Politique environnementale

LIFE+ soutient des projets de protection de l'environnement et de la nature dans l'ensemble de l'Union, ainsi que dans certains pays candidats, pays en voie d'adhésion et pays voisins. Il est mis en œuvre au moyen d'une gestion directe centralisée. En 2012, des engagements d'un montant de 332,9 millions d'EUR ont été effectués (0,2 % du budget de l'UE pour 2012). Une évaluation finale de LIFE+ (2007-2013) a été publiée à la fin de l'année 2012, soit un peu plus de deux ans après l'évaluation à mi-parcours et un an après la proposition de nouveau programme LIFE. Compte tenu du calendrier de l'évaluation, très peu de projets financés au

titre du programme LIFE + avaient été finalisés (40 projets sur 1 300 - 1 400 prévus); en conséquence, l'évaluation a porté essentiellement sur les processus de programmation plutôt que sur les performances des projets.

L'évaluation a confirmé la valeur ajoutée européenne, qui découle de la capacité de LIFE à servir de plateforme d'échange de bonnes pratiques et de partage des connaissances et a recommandé de maintenir et de renforcer le poids accordé à valeur ajoutée de l'UE. L'évaluation a constaté des améliorations dans certains secteurs de la mise en œuvre du programme par rapport aux exercices précédents. Par exemple, davantage d'importance a été accordée à la valeur ajoutée apportée par l'UE dans la sélection des projets, bien que les bénéficiaires restent en grande partie focalisés sur leurs propres projets et profils. Bien que le processus de demande électronique ait diminué la charge administrative, celle-ci reste légèrement plus élevée que pour d'autres programmes de l'UE. Il est possible d'étendre le recours aux notifications électroniques pour le suivi des projets afin de réduire encore la charge. Des informations provenant d'évaluations et de consultations ont contribué à l'élaboration du nouveau programme. La proposition relative au nouveau programme pour le prochain CFP fixe un certain nombre d'objectifs, notamment l'amélioration du lien avec les priorités stratégiques de l'UE, telles que la lutte contre le changement climatique, la promotion de l'utilisation des projets intégrés, le développement de synergies et la complémentarité avec d'autres fonds de l'UE, la promotion de la valeur ajoutée de l'UE et des principes de solidarité et de partage de l'effort et la simplification du programme

Agriculture et développement rural

Le budget 2012 pour la politique agricole commune (PAC) représentait quelque 58,59 milliards d'EUR en termes d'engagements.

En ce qui concerne le premier pilier de la PAC, qui comprend l'aide directe au revenu, les données sur les aides directes montrent que les paiements découplés stabilisent les revenus agricoles et contribuent ainsi à la viabilité économique des exploitations. Les paiements directs continuent de contribuer de manière significative au revenu généré par l'entreprise agricole (revenu de l'exploitant et de sa famille). En moyenne, les paiements directs ont représenté près de la moitié du revenu de l'exploitant agricole et de sa famille en 2012. Plus de sept millions d'agriculteurs ont bénéficié d'un soutien dans le cadre des régimes d'aide directe. Les données relatives aux mesures de marché montrent que les réformes de la PAC ont renforcé l'orientation de l'agriculture de l'UE sur les besoins du marché et réduit les systèmes d'intervention publique et d'aide au stockage privé - ces mécanismes, qui étaient les instruments traditionnels de la PAC, constituent désormais des dispositifs visant à offrir un «filet de sécurité» dans la mesure où les stocks publics ont pratiquement été éliminés.

En ce qui concerne le deuxième pilier comprenant la politique de développement rural, de nouveaux progrès ont été réalisés en 2012 avec la clôture des programmes couvrant la période 2000-2006 et la mise en œuvre des programmes de développement rural pour la période 2007-2013. Bien qu'il reste encore des progrès à faire en ce qui concerne la qualité des données communiquées par les États membres, des résultats significatifs ont été observés sur la base des chiffres disponibles. Par exemple, la valeur de la production agricole répondant à des normes de qualité ou correspondant à des labels de qualité reconnus soutenus par le Fonds agricole pour le développement rural (Feader) atteint actuellement 13,2 milliards d'EUR, ce qui représente 80 % de l'objectif final du programme fixé pour 2013, et 62 millions de citoyens dans les zones rurales ont bénéficié de services améliorés soutenus par le Feader, ce qui représente 87 % de l'objectif final du programme objectif fixé pour 2013. En termes

financiers, à la fin de 2012, 58,9 milliards d'EUR du budget total d'un montant de 96,2 milliards d'EUR pour la période 2007-2013 avaient été exécutés. Les axes 1, 3 et 4 ont désormais atteint 43,8 % du budget alloué. Toutefois, des incertitudes considérables pèsent sur la poursuite de cette tendance positive car la crise économique a réduit les possibilités, pour les États membres, d'assumer la contrepartie nécessaire et la capacité administrative à mettre en œuvre les programmes.

Six évaluations portant sur différents éléments de la PAC, et plus particulièrement sur les effets des mesures de cette politique sur les marchés, les revenus agricoles, les structures de production, la compétitivité, l'environnement et le développement rural ont été menées en 2012. Huit rapports spéciaux de la Cour des comptes ont également fourni des informations sur les performances de mesures ciblées²¹. Ces évaluations et rapports spéciaux soulignent la nécessité d'un meilleur ciblage des mesures, d'une simplification, et d'un meilleur suivi des réalisations des résultats et objectifs.

En ce qui concerne la politique de développement rural, l'évaluation ex post des programmes de développement rural (PDR) 2000-2006, dotés d'un budget total de 59,2 milliards d'EUR, et la synthèse des évaluations à mi-parcours des PDR 2007-2013, dotés d'un budget total de 96,2 milliards d'EUR, ont toutes deux été terminées en 2012. Elles mettent en lumière la capacité des PDR à générer des impacts économiques et environnementaux positifs, même si la plupart des mesures ont un impact plus important au niveau des bénéficiaires individuels qu'au niveau de l'ensemble de l'économie et de la population rurales. Les effets sur les revenus semblent être étroitement liés au ciblage efficace de mesures de soutien spécifiques et à l'application combinée de mesures.

En outre, les mesures en faveur du développement rural ont maintenu ou généré des emplois dans les zones rurales. Les effets nets sur l'emploi des mesures des PDR semblent en général inférieurs aux effets nets sur le revenu, bien qu'il soit difficile de distinguer l'impact des interventions des PDR de celui des autres facteurs. Les conclusions et recommandations de ces évaluations ont alimenté la conception de la politique de développement rural pour la période 2014-2020, et notamment la nécessité de mieux cibler les mesures, d'améliorer les stratégies de développement rural et la définition de stratégies, les complémentarités entre les mesures, et le renforcement des complémentarités entre les programmes de développement rural et d'autres programmes et fonds.

L'expérience acquise dans le cadre de la réforme du secteur vitivinicole en 2008 a permis à la Commission de conclure que la réforme a été mise en œuvre avec succès et qu'il n'y a plus d'excédent structurel dans ce secteur²². Ces conclusions ont été confirmées par l'évaluation du secteur vitivinicole sur la période 2001-2011, qui s'est surtout attachée à examiner les effets de la réforme de 2008. L'évaluation comportait une analyse complétant le rapport spécial de la Cour des comptes²³, qui mettait en exergue l'absence d'indicateurs de performance clés, le trop large pouvoir d'appréciation des États membres dans la mise en œuvre des mesures de restructuration et de reconversion et le niveau trop élevé des taux d'aide.

L'évaluation a montré que la mise en œuvre des mesures par le biais de programmes d'aide nationaux, assurant la flexibilité et l'adaptabilité des mesures de soutien aux besoins locaux

²¹ Rapports spéciaux n^{os} 14/2011; 1/2012; 7/2012; 8/2012; 9/2012; 11/2012; 14/2011; 16/2012.

²² COM(2012) 737.

²³ Le rapport spécial portait sur les mesures d'«arrachage» et de «restructuration et de reconversion des vignobles», les deux domaines de dépenses les plus importants.

du secteur vitivinicole, a été efficace. Certains problèmes, liés à la gestion des politiques et limitant l'efficacité, sont toutefois apparus, résultant notamment de l'application de procédures trop rigides. L'évaluation des mesures visant à renforcer la compétitivité des producteurs de vin de l'UE et du marché vitivinicole a révélé que les mesures sont plus efficaces, mais que la mise en œuvre par certains États membres/régions réduisait cette efficacité (ciblage insuffisant des bénéficiaires). La simplification ne semble pas avoir été réalisée dans le cadre de l'approche actuelle et on relève un manque de cohérence entre la mesure en faveur de la promotion de marques privées sur les marchés des pays tiers et celle autorisant la promotion générique sur le marché de l'UE.

L'évaluation du secteur des céréales a confirmé que, alors que l'aide est nécessaire pour soutenir le revenu des producteurs, le passage au découplage limite les effets de distorsion et assure la cohérence avec les objectifs globaux de la PAC. Les décisions de production des agriculteurs et des transformateurs sont davantage déterminées par les signaux du marché, ce qui contribue à renforcer la compétitivité et à améliorer le bon fonctionnement du marché intérieur. Les mesures ont favorisé le développement de cultures céréalières et d'utilisations finales dans lesquelles l'UE jouit d'un avantage comparatif. La réforme a été relativement efficace, compte tenu de la baisse du coût des mesures spécifiques aux céréales, tandis que les organismes payeurs des États membres et, dans une moindre mesure, les producteurs considèrent la charge administrative comme gérable.

L'évaluation du programme en faveur de la consommation de fruits à l'école a examiné les effets de cette initiative lancée en 2008. Elle a constaté que ce programme a contribué à accroître la consommation de fruits et de légumes par les enfants à court terme, mais que la courte période de mise en œuvre ne permet pas encore d'évaluer l'impact sur l'amélioration des habitudes alimentaires à plus long terme. En ce qui concerne l'influence du financement de l'UE sur l'efficacité du programme, l'évaluation indique que l'aide de l'Union européenne a un impact positif, voire essentiel. Le programme est considéré comme une des clés de la mise en œuvre de programmes nationaux ou régionaux en faveur de la consommation de fruits à l'école dans presque tous les États membres participants. Les recommandations spécifiques d'augmenter le niveau du cofinancement de l'UE et d'élargir le champ d'application des mesures éligibles à l'aide de l'UE ont été incorporées dans les modifications proposées dans le contexte des propositions de réforme de la PAC à l'horizon 2020.

Enfin, l'évaluation ex post du plan d'action de l'UE pour les forêts a examiné la mise en œuvre des 18 actions spécifiques du plan au cours de la période 2007-2011. Les résultats et les recommandations de cette évaluation fournissent des éléments d'information clés pour la révision de la future stratégie de l'UE en faveur des forêts.

Affaires maritimes et pêche

Les politiques de l'UE dans les domaines des affaires maritimes et de la pêche sont soutenues par les programmes de dépenses liés à la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et au droit de la mer, du Fonds européen pour la pêche (FEP) et du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA). En juillet 2012, les États membres indiquaient que les engagements au titre du FEP atteignaient un total de près de 2,423 milliards d'EUR, ce qui représente 56,3 % du montant programmé pour l'ensemble de la période.

En 2012, six évaluations ont été publiées, couvrant les principaux secteurs de dépenses: les évaluations ex post des accords de partenariat dans le secteur de la pêche (financés par des fonds de la mise en œuvre de la politique commune de la pêche et du droit de la mer), et une

évaluation intermédiaire du FEP sur la période 2007-2010. Des rapports spéciaux de la Cour des comptes, des audits internes, et des données du fichier de la flotte de pêche de l'UE viennent compléter les informations disponibles sur les performances.

Le rapport de synthèse relatif au FEP portait essentiellement sur la mise en œuvre du programme, en raison de sa durée encore limitée et du manque de données disponibles sur les performances. Notamment, les données des rapports nationaux étaient très hétérogènes, rendant impossible toute comparaison entre les États membres, un aspect qui devra être corrigé pour le prochain CFP. Le rapport a montré que, alors que les progrès accomplis dans la plupart des domaines prioritaires («axes») étaient satisfaisants, le taux de réalisation sur l'axe 4 portant sur le développement durable de la pêche était le plus faible, étant donné que les actions n'en étaient encore, de manière générale, qu'au début de la mise en œuvre. Les principales raisons expliquant les retards dans la mise en œuvre étaient le cofinancement limité en raison de la conjoncture économique défavorable, l'accès limité au financement par l'emprunt et le lancement tardif des programmes. À l'inverse, certains facteurs de réussite ont été mentionnés, y compris une gestion administrative efficace et un intérêt accru du secteur.

Le rapport de synthèse indiquait que les mécanismes de surveillance avaient bien fonctionné dans l'ensemble, mais que la qualité et la définition d'indicateurs devaient encore être améliorées. Ces remarques ont été prises en compte dans l'élaboration du système d'évaluation et de suivi du nouveau FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche), qui reflète la plus forte orientation sur les résultats donnée à la politique. Pour ce faire, une logique d'intervention plus claire a été introduite dans les programmes opérationnels, faisant appel à des indicateurs de réalisations et de résultats pour assurer le suivi et incluant un cadre et une réserve de performance dans les programmes. En outre, les données actualisées de 2012 montrent qu'à la fin de 2012, les retards en ce qui concerne l'axe 4 avaient été résorbés et que de bons résultats avaient été atteints.

Complétant les données du rapport de synthèse du FEP, les données du fichier de la flotte de l'UE montrent que le soutien pour le démantèlement des bateaux de pêche a pratiquement atteint les objectifs fixés dans les programmes opérationnels des États membres. 603 navires ont été déclassés en 2012 avec l'aide du FEP. Toutefois, la Cour des comptes a fait remarquer que le soutien au titre du FEP pour le déclassement des navires de pêche n'avait pas eu un impact suffisant sur la capacité ou l'effort de pêche, et qu'il n'avait pas non plus réussi à rétablir de manière durable l'équilibre entre la capacité de la flotte et les possibilités de pêche. La Commission a tenu compte de ces remarques lors de la conception du nouveau FEAMP 2014-2020, en proposant de mettre fin aux mesures qui ne réduisaient pas la surcapacité de la flotte de pêche européenne.

Les évaluations ex post de plusieurs accords de partenariat dans le domaine de la pêche (APP) indiquent que les APP contribuent à la création de richesse économique et d'emplois, à la fois pour l'UE et le pays partenaire. En ce qui concerne l'efficacité, les APP ont garanti aux propriétaires de navires de l'UE l'accès à la zone économique exclusive (ZEE) de certains pays tiers, dans un cadre réglementé, tout en fournissant des fonds pour améliorer la gouvernance en matière de pêche locale. Ils peuvent donc être considérés comme bénéfiques tant pour l'UE que pour les pays partenaires bénéficiaires. Toutefois, un audit interne mené par la Commission a estimé que certaines faiblesses devaient être palliées dans l'actuel processus d'évaluation de différentes conventions, et a recommandé d'élaborer et de mettre en œuvre une méthodologie standard assortie d'une approche cohérente et systématique pour effectuer les évaluations ex ante et ex post. Ces recommandations sont actuellement mises en œuvre par de nouvelles lignes directrices internes pour les évaluations des APP couvrant à la

fois les questions de méthodologie et les informations pratiques sur les procédures et les exigences applicables. Sur cette base, de nouveaux termes de référence ont été établis qui devront être utilisés pour les évaluations en cours et à venir.

L'évaluation ex post de la mise en œuvre du régime de compensation des surcoûts qui grèvent l'écoulement de certains produits de la pêche provenant de régions ultrapériphériques indique qu'il contribue efficacement au développement et à la compétitivité du secteur de la pêche concerné. En conséquence, pour la prochaine période de programmation financière, la Commission a proposé un système de compensation semblable à celui en vigueur aujourd'hui dans la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

RUBRIQUE 3a – LIBERTE, SECURITE ET JUSTICE

En 2012, les politiques dans le domaine de la liberté et des affaires intérieures ont été soutenues par un budget de 1,37 milliard d'EUR en termes d'engagements. L'aide est apportée par l'intermédiaire de deux programmes: «Solidarité et gestion des flux migratoires (SOLID)» et «Sécurité et protection des libertés». Les résultats financiers sont restés satisfaisants avec des taux d'exécution de 100 % pour les engagements et de 99 % pour les paiements en 2012.

L'évaluation de 2012 portant sur le réseau européen de prévention de la criminalité (aide de 845 000 EUR au titre du fonds «Prévenir et combattre la criminalité») démontre la valeur ajoutée du réseau. Sur la base de cette évaluation, et en réponse à la demande du Conseil européen d'étudier la possibilité d'établir un observatoire pour la prévention de la criminalité, la Commission a recommandé de consolider les progrès accomplis et d'améliorer le fonctionnement du réseau plutôt que de mettre en place un observatoire. L'évaluation a également indiqué qu'un certain nombre de points faibles, notamment en matière d'organisation et de gouvernance, devraient être corrigés grâce à un alignement plus systématique des activités du réseau sur les priorités convenues au niveau de l'Union, une contribution renforcée à l'élaboration des politiques de l'Union et des États membres et en adoptant une approche plus stratégique pour définir les activités. La Commission donne actuellement suite aux recommandations et aux faiblesses recensées.

La Cour des comptes a également procédé en 2012 à un audit de performance portant sur la contribution du Fonds européen d'intégration et du Fonds européen pour les réfugiés à l'intégration des ressortissants de pays tiers. Dans l'ensemble, la Cour a indiqué que certains projets et actions ont eu des résultats positifs mais elle s'est montrée critique sur l'efficacité globale des Fonds et a formulé un certain nombre de recommandations, portant notamment sur la nécessité de simplifier les dispositions de programmation et la nécessité de disposer de systèmes de gestion et de contrôle et d'un système d'indicateurs communs permettant de mesurer les réalisations et résultats du programme. Les propositions de la Commission pour les programmes relevant du prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020 concernant le fonds pour l'asile et la migration et le fonds pour la sécurité intérieure tiennent compte des recommandations de la Cour. Toutefois, la Commission ne rejoint pas la Cour concernant l'efficacité des fonds et d'éventuels chevauchements ou manques de complémentarité entre le Fonds européen d'intégration et d'autres fonds de l'UE. La Commission assure le suivi nécessaire avec les États membres, de manière à ce que des dispositions adéquates soient prises au niveau national.

Dans le domaine de la justice, les programmes concernés (programmes «Justice civile», «Justice pénale», «Daphné III», «Droits fondamentaux et citoyenneté», «Prévenir la consommation de drogue et informer le public» et les volets portant sur l'égalité et la lutte contre les discriminations du programme Progress) ont été mis en œuvre comme prévu, avec un budget total de 119 millions d'EUR. Aucun nouveau résultat d'évaluation n'était disponible pour ces programmes en 2012.

RUBRIQUE 3b – CITOYENNETE

Communication

En 2012, les informations concernant les performances faisaient apparaître des progrès dans la mise en œuvre des trois objectifs spécifiques du programme «L'Europe pour les citoyens» (2012: 28,4 millions d'EUR engagés)²⁴. Ce programme a atteint ses objectifs, à la fois en termes de résultats financiers et d'actions réalisées. En ce qui concerne le premier objectif, renforcer le sentiment d'adhésion des citoyens au processus d'intégration européenne, 77,5 % des participants au programme, représentant 451 projets ayant fait l'objet d'une passation de marché, se sentent plus européens, dépassant ainsi l'objectif de 75 %. En 2012, les thèmes du programme les plus souvent pris en compte par les projets éligibles étaient «encourager les citoyens à jouer un rôle à part entière dans la vie démocratique de l'UE» (61 %) et «donner aux citoyens l'occasion d'interagir et de participer à la construction d'une Europe plus intégrée» (58 %). Une étude d'impact du programme «L'Europe pour les citoyens» est prévue en 2013.

En outre, 12 évaluations ont été publiées en 2012. Elles portaient sur l'Année européenne du volontariat (AEV) 2011, les actions «Communication et médias» (évaluation intermédiaire de PressEurop) et différents aspects de la «Communication au niveau local» (10 évaluations). En particulier, les données sur l'année européenne du volontariat (budget de 7,7 millions d'EUR engagés en 2011) ont montré que le programme a eu une incidence positive sur le volontariat, tant au niveau européen qu'au niveau national.

L'évaluation a conclu que les objectifs et les activités de l'année du volontariat étaient adaptés et ciblés, et que l'approche axée sur les résultats avait permis d'atteindre les objectifs dans tous les États membres, même si les effets concrets variaient en fonction des spécificités nationales. L'expérience de l'année européenne du volontariat 2011 a montré que les programmes nationaux et la coopération avec les instances nationales de coordination dans les États membres et les principales parties prenantes européennes constituent des modèles de bonnes pratiques qui assurent la large diffusion des messages de l'année européenne et permettent d'atteindre des résultats durables au niveau national et au niveau de la société civile. Pour les futures années européennes, de meilleures synergies avec les programmes existants et d'autres années européennes pourraient être créées.

Culture

En 2012, des progrès ont été enregistrés dans la mise en œuvre des programmes «Jeunesse en action» (JEA), MEDIA 2007-2013 et MEDIA Mundus et du programme «Culture»²⁵. En 2012, les programmes ont été mis en œuvre comme prévu, conformément au calendrier établi, plus tôt même que les années précédentes, et dans tous les pays participants. JEA a engagé un montant de 140,4 millions d'EUR (plus 8% par rapport à 2011). En 2012, le programme JEA a soutenu un nombre toujours plus important de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs; avec 200 000 participants, le programme s'avère de plus en plus apprécié (plus de 920 000 participants depuis 2007) et contribue à la reconnaissance de l'apprentissage non formel.

Selon la dernière enquête de suivi, 67 % des participants estiment avoir augmenté leurs chances de décrocher un emploi grâce à leur expérience JEA (61 % selon l'enquête

²⁴ Voir le rapport annuel d'activité de la DG COMM à l'adresse <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

²⁵ Voir le rapport annuel d'activité de la DG EAC à l'adresse <http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/>.

précédente). En 2012, MEDIA 2007-2013 et MEDIA Mundus ont engagé 112,5 millions d'EUR. En 2012, le programme «Culture» a engagé un montant de 59,2 millions d'EUR (+ 3 % par rapport à 2011). Suite à ces programmes, on estime que plus de 19 400 artistes/travailleurs culturels ont fait l'expérience de la mobilité, que plusieurs milliers d'œuvres culturelles ont été diffusées en 2010 et que près de 1 480 organisations ont participé en 2011, en tant que coordonnateurs ou coorganisateur.

Santé et protection des consommateurs

La politique dans le domaine de la santé et de la protection des consommateurs est soutenue par le programme de santé publique (48,9 millions d'EUR engagés en 2012) et par l'action de l'UE dans le domaine de la politique des consommateurs (22 millions d'EUR engagés en 2012). Aucune nouvelle évaluation n'a été publiée en 2012.

RUBRIQUE 4 - L'UE EN TANT QU'ACTEUR MONDIAL

Développement et relations extérieures

L'aide extérieure au développement de l'UE est financée par le budget général de l'UE et le Fonds européen de développement (FED). Les instruments les plus importants en termes financiers sont le FED (3,7 milliards d'EUR engagés en 2012), pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, suivi par l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) (2,4 milliards d'EUR engagés en 2012) et l'instrument de coopération au développement (ICD) (2,3 milliards d'EUR engagés en 2012).

Dix évaluations géographiques et six évaluations thématiques liées à la politique de développement de l'UE ont été publiées en 2012. De manière générale, elles indiquent qu'au niveau stratégique, les interventions de l'UE répondent aux besoins des pays partenaires et des populations, mais devraient rester suffisamment souples pour anticiper et s'adapter à un contexte changeant. Dans les États fragiles, l'UE devrait se concentrer davantage sur le développement et la bonne gouvernance. Les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle de catalyseur pour améliorer la pertinence des stratégies de l'UE et responsabiliser les gouvernements.

Une combinaison appropriée de modalités d'aide renforce l'efficacité à un niveau stratégique. Ceci est d'autant plus important dans un contexte fragile où les instruments d'aide doivent être particulièrement flexibles. Les intrants non financiers sont des facteurs clés de réussite, notamment en ce qui concerne l'appui budgétaire, et un dialogue politique plus inclusif et plus efficace devrait être instauré. L'appui budgétaire est un instrument efficace pour contribuer à améliorer la gestion des finances publiques et soutenir d'autres réformes, mais il ne permet aucunement d'«acheter» des réformes. Il peut améliorer l'alignement et le soutien aux institutions avec l'aide d'intrants non financiers tels que le dialogue politique.

L'effet généralement positif de l'action de l'UE sur la réduction de la pauvreté peut encore être amélioré grâce à une meilleure coordination avec les autres donateurs, un meilleur lien entre la programmation régionale et la programmation nationale et une plus grande synergie entre les différents secteurs. Les projets et programmes de l'UE tireraient profit d'un système de suivi plus efficace et mieux structuré. L'UE devrait également encourager chaque partenaire à améliorer ses systèmes de suivi. Les délégations de l'UE doivent développer davantage leurs propres capacités et compétences techniques et sectorielles pour améliorer la coordination et la gestion des programmes et mieux anticiper les tendances à long terme.

Les résultats des évaluations géographiques seront intégrés dans le processus actuel de programmation géographique qui sera achevé en 2014. La Commission et le service européen pour l'action extérieure (SEAE) tiendront compte des résultats lors de l'élaboration des prochains programmes par pays qui devraient être disponibles l'année prochaine.

Les résultats des évaluations thématiques ont une incidence sur les décisions politiques. À la suite de l'évaluation de l'aide au secteur de la santé, un programme interne d'action intégrera les politiques et les engagements existants pour améliorer la mise en œuvre, et l'appui aux interventions dans le domaine de la santé dans chaque pays partenaire sera plus concentré. L'évaluation des droits de l'homme a conduit à l'adoption d'un cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie et un plan d'action connexe par le Conseil européen de juin 2012, ainsi qu'à la publication d'un cadre stratégique unique pour les droits de l'homme, commun, pour la première fois, à la Commission, au SEAE et aux États membres, assorti d'un vaste plan d'action pour sa mise en œuvre.

Affaires économiques et financières

L'assistance macrofinancière (AMF) fournit une aide au redressement de la balance des paiements de pays tiers partenaires. Il prend la forme de prêts ou de subventions à moyen/long terme et complète le financement assuré dans le cadre d'un programme de réforme du Fonds monétaire international. Les évaluations d'opérations menées en Géorgie (subventions de 46 millions d'EUR), au Liban (subventions de 15 millions d'EUR) et au Kosovo (subventions de 30 millions d'EUR) ont confirmé que ce type d'instrument de crise contribue, en combinaison avec les programmes du FMI, à la stabilisation macroéconomique et à la viabilité extérieure des pays bénéficiaires. L'incidence de ces instruments est renforcée en subordonnant l'assistance à des réformes structurelles en matière de gouvernance dans les pays bénéficiaires. Toutefois, les évaluations de l'AMF en faveur de la Géorgie et du Kosovo ont suggéré que la Commission devrait être plus précise dans la formulation de la conditionnalité, en particulier dans le cas des actions moins lourdes, telles que l'élaboration de plans d'action. La Commission devrait également améliorer la visibilité de l'instrument d'assistance macrofinancière. L'assistance macrofinancière a apporté une valeur ajoutée, car en renforçant la confiance, elle a accru la crédibilité du pays aux yeux de la communauté internationale et des investisseurs potentiels. La Commission continue de tenir compte des recommandations formulées dans les évaluations lors de la conception et de la mise en œuvre des opérations en cours et à venir.

Aide humanitaire et protection civile

Les deux principaux instruments dont l'Union européenne dispose pour assurer la fourniture rapide et efficace de son aide d'urgence sont l'aide humanitaire et la protection civile.

L'UE intervient au moment et à l'endroit où survient une crise ou une catastrophe naturelle, en aidant les personnes sinistrées dans les pays tiers et au sein de l'UE. En 2012, la Commission a engagé 1 252 millions d'EUR en réponse aux crises nouvelles ou de longue durée. Le budget initial de 874 millions d'EUR a donc été augmenté à plusieurs reprises pour répondre aux nouvelles crises et catastrophes naturelles survenues au cours de l'année.

Le mécanisme de protection civile a été activé 38 fois au cours de l'année. 31 de ces interventions se rapportaient à des catastrophes naturelles (tempêtes de neige, froid intense, inondations, tremblements de terre, tsunamis, avalanches, tempêtes et incendies de forêt), et sept à des catastrophes d'origine humaine (explosions, camps de réfugiés, pollution marine).

Un total de 16 interventions concernaient des pays situés dans la zone du mécanisme de protection civile de l'UE et 22 portaient sur d'autres pays.

Les États membres et la Commission européenne, agissant au nom de l'Union européenne dans son ensemble, restent le plus important fournisseur d'aide humanitaire dans le monde. L'UE représente environ 47 % de l'ensemble de l'aide humanitaire. En 2012, la très grande majorité des crédits a été consacrée à l'Afrique (51 %). Une aide substantielle a été également fournie au Moyen-Orient (la Syrie et les pays voisins), au Myanmar/Birmanie, et en Asie du Sud-Est et dans les Caraïbes à la suite des catastrophes naturelles. La Commission a financé des actions d'aide humanitaire dont ont bénéficié plus de 122 millions de victimes.

En 2012, neuf évaluations ont été terminées, dont cinq étaient spécifiques à un pays et quatre thématiques/transversales.

De manière générale, les évaluations ont montré que l'aide humanitaire de l'Union est considérée comme efficace et que l'approche ascendante a prouvé sa capacité à réagir rapidement aux crises. Des recommandations de portée générale visant à améliorer l'efficacité peuvent se résumer comme suit. Alors que les instruments standard prennent en compte les risques les plus importants et permettent de prendre des décisions quant à l'opportunité d'engagement ou de désengagement, une plus grande importance devrait être accordée à la mesure des effets et des incidences à plus long terme, notamment en fournissant un ensemble d'indicateurs appropriés permettant de mesurer les incidences. Les efforts pour contribuer activement à la coordination entre les donateurs doivent être poursuivis. Il convient également de veiller à ce que la participation des communautés et la coordination avec la société civile locale constituent la règle et non plus l'exception. Il convient de poursuivre les efforts en matière d'innovation et non de suivre une tendance à fournir des réponses standard par défaut. Il faut continuer de veiller à disposer de stratégies de sortie, particulièrement en milieu urbain où les conséquences des catastrophes sont en général plus complexes. Pour certains projets il y a lieu d'envisager de prolonger les délais (par exemple au-delà de 12 mois) pour assurer l'efficacité du projet.

Pour ce qui est de l'efficacité, le coût moyen de l'aide humanitaire de l'UE est d'environ 10 EUR par personne bénéficiaire. Concernant le cadre de mise en œuvre, l'évaluation du contrat-cadre de partenariat (CCP) a montré que l'accord permet d'obtenir une plus grande flexibilité de financement et de réduire les temps de réponse pour un petit groupe de «partenaires de qualité».

Les possibilités d'accroître l'efficacité des interventions sont constamment examinées, sur la base de l'établissement de bonnes pratiques, des enseignements tirés et d'une coordination renforcée. Les évaluations 2012 ont fourni un certain nombre d'informations qui permettront de combler les lacunes en matière d'efficacité. Étant donné que les ressources sont souvent et inévitablement éparpillées entre un grand nombre de projets, il conviendrait d'assurer une approche multisectorielle mieux intégrée. La DG ECHO devrait revoir les procédures de collecte des données afin d'améliorer le suivi de l'efficacité de la DG ECHO. Les mécanismes d'apprentissage et d'échange de connaissances devraient être renforcés, afin de garantir une capacité technique de haut niveau sur le terrain.

Élargissement

La mise en œuvre de la politique d'élargissement est soutenue par l'instrument financier d'aide de préadhésion (IAP) pour la période 2007-2013. La valeur ajoutée recherchée par le

programme IAP réside dans sa capacité à agir comme l'un des principaux moteurs de la préparation des pays candidats et candidats potentiels à l'adhésion à l'UE. L'IAP est conçu pour aider les candidats à se préparer en vue d'une future adhésion, grâce par exemple à la mise en place d'institutions chargées de la gestion des fonds de l'UE après l'adhésion, et/ou à l'adoption de l'acquis et des normes de l'UE. L'IAP est actuellement réparti en cinq volets.

La gestion de l'aide financière apportée aux pays candidats et aux pays candidats potentiels s'est déroulée, dans une large mesure, conformément aux prévisions. En 2012, un total de près de 1 016,5 millions d'EUR a été engagé. Les résultats sur le terrain se concrétisent, comme en témoignent les progrès accomplis, de manière générale, dans le domaine de l'État de droit, le processus continu de convergence avec les normes et valeurs européennes, la finalisation des négociations avec la Croatie, qui deviendra le 28^e État membre de l'UE en 2013. Néanmoins, il est possible d'améliorer encore l'impact de l'aide en poursuivant les efforts pour développer les capacités des institutions nationales et en attribuant les ressources de manière plus ciblée et plus stratégique.

En 2012, le soutien de l'Union européenne en faveur du renforcement de la gouvernance, de l'État de droit, de la réforme du système judiciaire et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée dans les Balkans occidentaux a fait l'objet d'une évaluation thématique. Il est apparu que dans les sept pays des Balkans occidentaux, les actions apportent clairement une valeur ajoutée aux autorités nationales, car les cadres institutionnels et organisationnels fondamentaux dans le domaine de l'État de droit ont connu des améliorations majeures. Néanmoins, un engagement politique plus fort reste nécessaire.

Pour ce qui concerne l'efficacité et l'efficacé, l'évaluation plaide en faveur d'une simplification de la programmation de l'IAP II, consistant à réduire le nombre d'instruments et à privilégier une programmation sectorielle à horizon temporel plus long. En ce qui concerne les bénéficiaires, les programmes de réforme judiciaire devraient définir clairement les priorités prises en compte dans les politiques nationales et les propositions de budget, assurant des paramètres de planification et un financement stables.

Quant à l'UE, elle devrait élaborer des objectifs globaux et par programme en ce qui concerne la gouvernance et l'État de droit, et réévaluer/augmenter l'enveloppe de l'IAP, sur la base d'une programmation basée sur les faits. Les programmes prioritaires pourraient avoir une durée de quatre à sept ans, avec des «points intermédiaires» précis permettant le réexamen et l'ajustement. Compte tenu des résultats de l'évaluation en cours, il a été proposé d'introduire le principe de la planification pluriannuelle dans l'assistance au titre de l'IAP II, couvrant la durée du prochain cadre financier pluriannuel, avec un réexamen à mi-parcours. L'évaluation a également souligné l'importance des objectifs SMART et des indicateurs de mesure pour soutenir la programmation et le contrôle des performances. Certains des indicateurs proposés sont utilisés actuellement pour établir un cadre d'indicateurs pour l'exercice de programmation de l'aide au titre de l'IAP II.

Une évaluation thématique du pouvoir judiciaire et des droits fondamentaux en Turquie a proposé d'utiliser une approche sectorielle de la programmation au titre de l'IAP II. Selon cette évaluation, l'aide apportée par l'UE dans le domaine judiciaire et celui des droits fondamentaux en Turquie peut être considérée comme un élément de soutien, apportant une valeur ajoutée pour promouvoir les réformes en matière de droits de l'homme, renforçant l'efficacité du système judiciaire et fournissant des résultats en adéquation avec les ressources disponibles. Toutefois, l'évaluation a également relevé des faiblesses dans la programmation et la mise en œuvre de l'aide, comme par exemple l'appropriation par les institutions

pertinentes et la transparence pour les bénéficiaires. Des éléments favorisant la flexibilité, une meilleure gouvernance et l'appropriation sont envisagés dans la nouvelle programmation de l'IAP II.

L'évaluation thématique du soutien de l'UE à la société civile dans les Balkans occidentaux et en Turquie préconise une plus grande implication de la société civile et des parties prenantes aux mécanismes de programmation et de sélection des projets. Elle propose aussi d'améliorer la synergie entre les interventions de l'UE et celles ne relevant pas de l'UE, au niveau de la programmation et de la mise en œuvre de l'aide au titre de l'IAP, et d'apporter des modifications à la gestion du nouveau programme IAP, en termes de renforcement de la coopération avec d'autres donateurs et institutions financières internationales au niveau stratégique. Elle plaide par ailleurs en faveur d'une participation accrue des parties prenantes à la programmation.

L'évaluation du programme SIGMA (soutien à l'amélioration de l'administration et de la gestion) indique que le soutien est jugé efficace, mais qu'une hiérarchie structurée et traçable des objectifs généraux et spécifiques et des risques intégrés fait actuellement défaut. À compter de 2013, les évaluations SIGMA serviront de base, dans trois pays, pour un dialogue politique plus efficace, constitueront un outil d'information pour les financements nationaux et régionaux au titre de l'IAP et représenteront un outil permettant d'élaborer des plans de réforme nationaux.

La proposition de la Commission relative au nouveau programme IAP II, basée sur les évaluations, s'efforce d'apporter les ajustements nécessaires pour garantir la continuité et la transition à partir de l'IAP actuel, pour appliquer des règles simplifiées et harmonisées dans l'ensemble des services de la Commission, et pour faciliter l'accès aux financements pour les bénéficiaires. Pour assurer une meilleure efficacité et une plus grande efficacité, l'aide sera davantage axée sur les résultats, plus flexible et mieux adaptée aux besoins spécifiques.

La Commission s'efforce d'améliorer les liens entre la mise en œuvre de la coopération financière et la réalisation des objectifs politiques. Des indicateurs de performance plus pertinents sont proposés pour l'exercice de programmation 2014-2020.

4. CONCLUSIONS

Les résultats des évaluations font apparaître la nécessité de simplifier, de mieux cibler les objectifs, de disposer d'indicateurs communs et d'un cadre de performances assorti d'échéances et d'objectifs bien définis pour le prochain cadre financier pluriannuel (CFP).

La Commission en a tenu compte dans ses propositions relatives à la nouvelle génération de programmes dans le cadre du prochain CFP et invite le Parlement européen et le Conseil à maintenir cette orientation dans les propositions législatives afférentes au prochain CFP afin de garantir un processus plus gérable, mieux ciblé et plus facilement mesurable pour la prochaine période financière.

La Commission s'attache actuellement à développer un système de présentation des progrès et des performances plus complet, systématique et ciblé, fondé sur le cadre pour le suivi, l'évaluation et l'élaboration de rapports établi par le Parlement et le Conseil pour le prochain CFP. Elle présentera le nouveau cadre pour le présent rapport en 2014. Dans l'intervalle, elle a chargé ses services de renforcer et de rationaliser le système de mesure et de rapport des progrès et des performances qui devra étayer tous les futurs rapports annuels d'activité et les futures versions du présent rapport.

Le rapport de cette année brosse un tableau des progrès généraux réalisés dans la mise en œuvre des programmes de l'UE contribuant aux objectifs de la stratégie Europe 2020, ainsi que des résultats obtenus, lesquels ont parfois subi le contrecoup de la récession économique. Les financements ont entraîné d'importants effets de levier, particulièrement en ce qui concerne les performances en matière d'innovation, et des progrès satisfaisants ont été réalisés en vue de la création d'un marché intérieur efficient dans les transports et l'intégration des marchés de l'énergie. Les évaluations confirment ces progrès, mais il reste encore beaucoup à faire. Le FSE, le FEDER et le Fonds de cohésion ont fait la preuve de leur flexibilité pour répondre à la récession. La contribution du FSE à l'accès à l'emploi est confirmée, même si l'incertitude demeure quant à la durabilité des résultats. Le rôle du financement de l'UE pour maintenir le niveau des investissements publics dans plusieurs États membres, préserver les stratégies en matière d'emploi, de croissance et d'investissement, réduire la pression sur les budgets nationaux, y compris par une augmentation substantielle des taux de cofinancement pour neuf États membres, se confirme.