

Bruxelles, le 10.10.2025
SWD(2025) 327 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

**Évaluation à mi-parcours des programmes de la politique de cohésion 2021-2027
financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de
cohésion et le Fonds pour une transition juste (FTJ)**

{SWD(2025) 299 final}

1. Contexte et champ d'application

Le présent résumé expose les principales conclusions de l'évaluation à mi-parcours du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion (FC) et du Fonds pour une transition juste (FTJ) pour la période 2021-2027. Ensemble, ces trois fonds représentent un quart du budget à long terme de l'UE au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 et une part importante des ressources allouées à la politique de cohésion. Compte tenu de leur montant considérable et de leur large champ d'application, ces trois fonds constituent un instrument essentiel pour atteindre les objectifs du programme politique de l'UE.

L'évaluation à mi-parcours vise à dresser un bilan aussi complet que possible de la période de programmation 2021-2027 à ce stade, en tenant compte du retard pris dans la mise en œuvre en raison de divers facteurs. Il s'agit notamment de faire le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du FEDER, du FC et du FTJ et d'analyser l'adoption des principales nouveautés juridiques et les conséquences des changements les plus récents. L'évaluation apporte des éléments qui confirment l'utilité de l'examen à mi-parcours des programmes en cours. Par ailleurs, le processus d'évaluation à mi-parcours, ainsi que l'évaluation ex post 2014-2020, alimente le débat sur l'avenir du budget de l'UE et sur la proposition de la Commission relative au CFP 2028-2034. Enfin, l'évaluation à mi-parcours sert de référence pour l'évaluation ex post de la période 2021-2027, qui doit être achevée d'ici la fin 2031.

L'analyse est fondée sur les informations qualitatives et quantitatives fournies par les autorités de gestion sur des opérations sélectionnées, les dépenses, ainsi que sur les indicateurs de réalisation et de résultat. Elle s'appuie également sur des études pertinentes publiées par la Commission et par d'autres institutions concernées. Un vaste travail de consultation des parties prenantes, incluant une enquête, plusieurs entretiens et un séminaire, complète l'analyse. Un exercice de modélisation limité a été réalisé pour mettre en lumière les éventuelles conséquences des changements récents dans l'environnement réglementaire. L'évaluation à mi-parcours est réalisée conformément aux cinq critères d'amélioration de la réglementation: l'efficacité, l'efficience, la cohérence, la pertinence et la valeur ajoutée européenne.

2. Constatations

Efficacité

La mise en œuvre a commencé tardivement, mais s'est accélérée et a rattrapé les niveaux de 2014-2020 en 2024. Dans le cadre juridique 2021-2027, plusieurs mesures de simplification ont été mises en place afin d'accélérer la phase initiale de mise en œuvre. **Les raisons de ce retard sont en grande partie extérieures** et sont liées à la crise de la COVID-19 et à la guerre d'agression non provoquée menée par la Russie contre l'Ukraine, toutes deux imprévisibles. Parallèlement, la mise en œuvre simultanée des instruments de réaction aux crises au niveau de l'UE, en particulier la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), a engendré des difficultés en raison de la priorité accordée aux mesures d'exécution assorties de

délais plus courts. Certaines possibilités de simplification, telles que les options simplifiées en matière de coûts (OCS) et les financements non liés aux coûts (FNLC), sont restées sous-exploitées, ce qui n'a pas contribué à accélérer la mise en œuvre.

La mise en place du FTJ a permis d'allouer des ressources essentielles aux opérations soutenant la transition climatique, mais la nouveauté de ce fonds – de par sa structure, sa gouvernance et même ses types de bénéficiaires – a également engendré des difficultés au début de la période de programmation. La mise en œuvre a démarré plus tardivement, mais a rattrapé son retard par rapport aux autres fonds et s'accélère rapidement. Les activités observées sont conformes aux objectifs du FTJ. L'approche inclusive adoptée pour l'élaboration des plans territoriaux pour une transition juste a donné lieu à des plans ambitieux qui mettent clairement l'accent sur l'atténuation des effets économiques et sociaux négatifs de la transition pour les territoires et les groupes sociaux les plus touchés par la transition vers la neutralité climatique. L'inclusivité garantie au stade de la préparation constitue un exemple de bonne pratique pour les États membres en matière de partenariat renforcé et de gouvernance à plusieurs niveaux.

Les trois fonds couverts par l'évaluation sont bien adaptés pour lutter contre les disparités régionales. La logique qui sous-tend les interventions repose sur les enjeux territoriaux, ce qui rend possible la programmation et la mise en œuvre tant au niveau national qu'au niveau régional (décentralisé). Toutefois, la capacité administrative à répondre aux besoins définis dans les stratégies territoriales est un prérequis essentiel et nécessite que des actions de renforcement des capacités soient menées pour assurer une mise en œuvre réussie. Toutefois, la garantie d'une capacité administrative suffisante pour répondre aux besoins précisés dans les stratégies territoriales est une condition préalable essentielle à la réussite. Cela signifie que des mesures appropriées de renforcement des capacités doivent être prises pour garantir une mise en œuvre réussie. **Parallèlement, l'efficacité de la politique dépend de la qualité de la gouvernance et des capacités administratives. Le partenariat et la gouvernance à plusieurs niveaux ont un effet très positif sur la conception et la mise en œuvre des programmes** lorsqu'ils sont appliqués efficacement, mais des améliorations restent possibles en matière de participation des parties prenantes et de prise de décision.

La gouvernance à plusieurs niveaux et la participation des régions et des collectivités locales apportent indubitablement une valeur ajoutée en augmentant l'efficacité de la mise en œuvre des programmes FEDER/FTJ/FC. Toutefois, des améliorations sont encore possibles en matière de coopération fondée sur le partenariat et de règles de gouvernance.

À l'avenir, il sera nécessaire de mettre davantage l'accent sur les réformes et d'améliorer les modalités de gouvernance. La plupart des conditions favorisantes sont actuellement remplies (98 % des conditions thématiques et toutes les conditions horizontales sauf une) et les processus de réforme correspondants ont été déclenchés, ce qui témoigne d'un lien plus étroit entre le cadre stratégique et les décaissements financiers du FEDER et du FC. Ces conditions sont de puissants leviers politiques dans des domaines tels que les transports, la spécialisation intelligente et la planification climatique. Toutefois, l'application de conditions uniformes semble limiter leur capacité à répondre à l'évolution des besoins et des enjeux locaux au fil du temps. Adapter ces conditions aux contextes nationaux et régionaux spécifiques, éventuellement à un niveau territorial inférieur à NUTS2, pourrait

en accroître l'efficacité. En outre, la création de conditions favorisantes liées à l'objectif stratégique 5 «Une Europe plus proche des citoyens» et au FTJ pourrait renforcer les synergies entre les investissements et les politiques sectorielles correspondantes.

Efficiencia

Les mesures de simplification et les nouveautés introduites dans le cadre juridique 2021-2027 contribuent à alléger la charge administrative et à réduire les coûts pour les autorités responsables des programmes et les bénéficiaires à toutes les étapes de la mise en œuvre par rapport à la période de programmation 2014-2020. Cela s'explique en grande partie par l'obligation d'échange électronique de correspondance et d'autres exigences en matière d'e-cohésion. Plusieurs obstacles persistants à la mise en œuvre, généralement liés aux capacités administratives, ont été partiellement surmontés. Malgré l'accueil favorable réservé aux mesures de simplification (OCS, FNLC), leur application aux fonds couverts par l'évaluation reste limitée et inégale d'un État membre à l'autre, tandis que la diversité des opérations soutenues a permis une application plus importante dans le cadre du FSE+. Parmi les difficultés rencontrées figurent les exigences en matière de rapports et d'audit, ainsi que l'application du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) révisé, ce qui souligne la nécessité de renforcer davantage les capacités.

L'examen à mi-parcours des programmes en 2025 offre l'occasion d'aligner les programmes sur les priorités politiques actuelles et émergentes de l'UE, tout en visant également à accélérer les investissements grâce à la simplification, à une plus grande flexibilité et à des incitations financières.

Le système de suivi du FEDER, du FC et du FTJ a été amélioré par rapport à la période précédente. Il fournit désormais des informations plus détaillées sur les investissements et se prête mieux à des processus d'apprentissage politique fondé sur des données probantes. Il s'appuie sur un ensemble plus complet d'indicateurs communs de réalisation et de résultat, ce qui garantit une plus grande transparence de l'approche axée sur les résultats utilisée au cours de la période actuelle.

Toutefois, le système de suivi pourrait encore être amélioré en termes de disponibilité et de cohérence des données afin de mieux répondre aux besoins d'évaluation et de contribuer à l'appréciation de l'impact des projets soutenus. Afin de présenter un ensemble de données relatives aux projets au niveau de l'UE, la Commission recueille les listes publiées sur les sites web des différentes autorités de gestion et normalise ces données afin de garantir la cohérence entre tous les programmes. Elle publie ensuite les résultats sur Kohesio. Bien que les données au niveau des projets disponibles sur Kohesio soient précieuses, le système rencontre encore des difficultés importantes concernant l'harmonisation des données à différents niveaux et la garantie d'une qualité de données suffisante pour permettre une analyse contrefactuelle. Par conséquent, des simplifications et une meilleure cohérence grâce à une automatisation accrue des transmissions de données au niveau opérationnel ont été envisagées dans le cadre des préparatifs pour la période 2028-2034.

La conception plus claire des conditions favorisantes en 2021-2027 par rapport aux conditions ex ante pour la période 2014-2020 a permis d'accroître l'efficacité des

activités de programmation et de mise en œuvre. Les autorités nationales ont ainsi pu hiérarchiser les interventions et les adapter aux cadres stratégiques plus larges. La réduction du nombre de conditions et la simplification des critères de conformité ont contribué à diminuer les coûts administratifs globaux. L'obligation de satisfaire aux conditions favorisantes pendant toute la période de programmation contribue également à garantir un effet durable et à accroître l'efficacité des investissements.

Cohérence

Des mécanismes de coordination entre les fonds de la politique de cohésion et d'autres instruments de financement de l'UE ont été mis en place, à des degrés divers, dans les programmes du FEDER, du FC et du FTJ. Les données montrent clairement l'existence de tels mécanismes dans tous les fonds examinés, à différents niveaux: stratégique, spécifique aux programmes et opérationnel. Le degré de coordination varie selon le fonds et est particulièrement élevé pour: 1) Horizon Europe et le FEDER; 2) le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et le FC; et 3) le FSE + (dans le cadre de l'objectif stratégique 4 «Europe sociale et inclusive»), Interreg et le FTJ. À l'inverse, la coordination et les synergies sont moins marquées ou jouent un rôle moins important dans le cas du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa), du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et des fonds relatifs à la migration et aux affaires intérieures (Fonds «Asile, migration et intégration» – FAMI, instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas – IGFV, et Fonds pour la sécurité intérieure – FSI).

Les États membres ont réalisé des synergies en utilisant la facilité pour la reprise et la relance (FRR) et les ressources provenant des fonds couverts par l'évaluation pour soutenir différentes composantes d'un même investissement ou pour soutenir des mesures complémentaires. Des synergies peuvent également être obtenues lorsque les réformes soutenues par la FRR profitent aux investissements soutenus par les fonds en cours d'évaluation. Bien que leur conception, leurs objectifs et leurs caractéristiques spécifiques ne permettent pas une comparaison directe, les conditions favorisantes et les réformes de la FRR peuvent être considérées comme se renforçant mutuellement et se chevauchant même partiellement dans certains domaines. De ce fait, une approche unique et simplifiée pourrait être judicieuse à l'avenir.

Plusieurs projets arrivés à maturité, initialement prévus dans le cadre des fonds couverts par l'évaluation, ont été transférés aux plans pour la reprise et la résilience (PRR). Cela a probablement contribué à retarder la programmation et la mise en œuvre. L'afflux important de nouvelles ressources provenant des deux instruments a entraîné une insuffisance des capacités administratives.

Les accords de partenariat, le Semestre européen et les documents de programme individuels offrent des cadres permettant d'harmoniser les priorités aux niveaux national, régional et européen, tandis que les programmes nationaux de réforme intègrent les fonds en cours d'évaluation dans le contexte plus large de la politique économique et sociale. Des secteurs tels que la recherche, l'innovation et les transports présentent une forte cohérence politique, tandis que le développement rural reste moins intégré. Dans les systèmes décentralisés, le FEDER, le FC et le FTJ sont bien adaptés aux besoins régionaux, alors que

les approches centralisées peinent parfois à refléter fidèlement les objectifs locaux. Les parties prenantes considèrent ces trois fonds comme des instruments permettant de renforcer les stratégies territorialisées, de relever les défis en matière de gouvernance et de promouvoir la coopération régionale. Cependant, la multitude de documents stratégiques et de programmation engendre des degrés de cohérence variables et des doublons.

Les priorités et les principes horizontaux de l'UE sont intégrés à des degrés divers dans la programmation du FEDER, du FC et du FTJ. Les crédits alloués à l'action pour le climat dépassent les exigences réglementaires minimales et représentent plus du double des financements de la période 2014-2020. Pour la période 2021-2027, l'action pour le climat représente environ 33 % des dépenses du FEDER (contre un objectif de 30 %), 56 % des dépenses du FC (contre un objectif de 37 %) et 100 % des dépenses du FTJ. Les objectifs en matière de biodiversité sont également soutenus par des ressources financières importantes, bien qu'elles soient très variables et presque négligeables dans certains États membres. Les fonds et les programmes respectent également le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», même s'il est difficile d'évaluer ce respect, et promeuvent des stratégies et des actions en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. En outre, la prise en compte des enjeux climatiques dans les investissements permet d'éviter d'éventuelles répercussions négatives à long terme sur le climat. La priorité accordée au climat, à la biodiversité et à l'égalité entre les hommes et les femmes se reflète également dans les critères de sélection, la composition des comités de suivi et les partenariats des programmes. Les exigences d'intégration et les règles de concentration susmentionnées encadrent les choix des autorités responsables des programmes en matière de programmation, y compris lorsqu'une plus grande flexibilité est nécessaire. Les fonds soutiennent également d'autres priorités horizontales de l'UE, telles que la qualité de l'air, sans pour autant imposer d'exigence quantitative pour ces mesures.

Valeur ajoutée de l'UE

Le FEDER, le FC et le FTJ fournissent des ressources pour relever des défis spécifiques en matière de développement qui ne seraient pas traités dans la même mesure sans ce soutien. Cette valeur ajoutée se décline en quatre aspects principaux:

- **Continuité:** Les trois fonds évalués créent de la valeur ajoutée grâce à leur perspective stratégique à long terme, ainsi qu'à la clarté des attentes et à la sécurité qu'ils offrent tout au long des périodes de financement du FEDER et du FC. L'évaluation à mi-parcours indique que la possibilité d'élaborer des plans d'investissement et de financer des investissements à long terme grâce aux ressources des fonds en cours d'évaluation, indépendamment des cycles budgétaires et politiques nationaux, génère une valeur ajoutée considérable.
- **Additionnalité:** Les fonds de l'UE sont essentiels dans les régions les moins développées et les régions où les ressources locales seraient insuffisantes pour réaliser des investissements publics dans des secteurs clés, notamment les zones rurales, les régions ultrapériphériques et les îles. Ils revêtent également une grande importance dans les régions plus développées, car ils soutiennent des domaines tels que l'innovation, l'action pour le climat et la transition juste.

- **Approche territorialisée et partenariat:** Le mécanisme de gouvernance verticale (à plusieurs niveaux), appliqué par les trois fonds, constitue également une valeur ajoutée unique, car il relie les niveaux européen, national et régional grâce à l'approche territorialisée et aux partenariats horizontaux.
- **Renforcement des capacités administratives:** Les approches territoriales renforcent les capacités des parties prenantes au niveau infranational et accroissent leur participation à la mise en œuvre du FEDER, du FC et du FTJ, renforçant ainsi le cadre de gouvernance à plusieurs niveaux et générant des capacités aux niveaux infranational et sous-régional. Cela contribue à améliorer l'administration publique dans tous les États membres et a un effet positif sur d'autres formes de coopération avec les fonds régionaux et nationaux, qui peuvent et doivent être développées davantage.

Le FEDER, le FC et le FTJ contribuent également à la fourniture de biens publics européens, lorsque de telles interventions soutiennent les priorités de l'UE. Ces biens comprennent la lutte contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement, le soutien à la transformation numérique, les transports transeuropéens, ainsi que la coopération et la défense interrégionales et transfrontalières. Ces domaines continueraient de bénéficier d'un soutien sans le FEDER, le FC et le FTJ, mais le rythme et l'ampleur de ce soutien seraient considérablement réduits.

Pertinence

L'approche fondée sur le partenariat garantit la participation de différentes catégories de parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre des programmes. Elle garantit également que les ressources du FEDER, du FC et du FTJ sont allouées à des mesures visant à réduire les disparités régionales. Environ 72 % des financements du FEDER sont destinés aux régions les moins développées, tandis que les ressources du FTJ répondent à des besoins sous-régionaux spécifiques. Les exigences en matière de concentration, qui fixent des seuils d'investissement minimaux pour une Europe plus compétitive et plus intelligente (objectif stratégique 1 «Une Europe plus intelligente») et une Europe plus verte et sobre en carbone (objectif stratégique 2 «Une Europe plus verte») et pour un développement urbain durable, sont dépassées dans tous les États membres grâce aux choix opérés par les autorités de gestion.

Les programmes intègrent avec succès les défis et les recommandations recensés dans le cadre du Semestre européen, qui fournit de plus en plus souvent une analyse des besoins au niveau infranational et une liste de recommandations. Les analyses documentaires, financières et les consultations montrent que les programmes sont en parfaite adéquation avec les défis et les priorités définis lors des cycles 2019 et 2020 du Semestre européen, malgré d'importantes variations thématiques et géographiques. Des mécanismes spécifiques, dont l'examen à mi-parcours, seront utilisés pour évaluer les cycles suivants du Semestre (2022, 2023, 2024), dans lesquels l'approche territoriale et les fonds de cohésion jouent un rôle prépondérant.

Ces fonds restent essentiels à la réalisation des objectifs politiques de l'UE. Les dotations adoptées au titre du FEDER, du FC et du FTJ pour les programmes témoignent d'un niveau très élevé d'alignement sur le programme stratégique du Conseil et sur les orientations de la

présidente de la Commission. De plus, ces trois fonds contribuent activement aux domaines d'action politique recensés dans le rapport de prospective 2023 du JRC et aux domaines de relance de la croissance énumérés dans le rapport Draghi, ce qui garantit leur pertinence dans un avenir prévisible.

L'examen à mi-parcours de 2025 est en cours et offre une occasion précieuse d'adapter les programmes aux nouveaux besoins, aux circonstances changeantes et aux priorités de l'UE. Ces priorités incluent la compétitivité, la décarbonation, la défense et les régions frontalières orientales, ainsi que le logement abordable, la résilience dans le domaine de l'eau et la transition énergétique.