

Bruxelles, le 13 octobre 2025
(OR. en)

13918/25

COH 189
SOC 659
CADREFIN 252
POLGEN 159

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	10 octobre 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne

Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur l'évaluation de REACT-EU
--------	---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 634 final.

p.j.: COM(2025) 634 final



Bruxelles, le 10.10.2025
COM(2025) 634 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL
sur l'évaluation de REACT-EU

Table des matières

1.	INTRODUCTION	1
2.	CONTEXTE.....	1
3.	REPENDRE AUX BESOINS LIES A LA CRISE.....	2
4.	UNE REACTION EFFICACE ET RAPIDE A LA CRISE.....	3
5.	UNE REACTION COORDONNEE A LA CRISE.....	8
6.	VALEUR AJOUTEE DE L' ACTION DE L'UE.....	9
7.	CONCLUSIONS.....	10
	LISTE DES REFERENCES.....	12
	ANNEXE I: ÉCHANTILLONS DE RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS NATIONALES DE REACT-EU.....	
	ANNEX II: MÉTHODE ET DONNÉES SUPPLÉMENTAIRES.....	
	Méthode	
	Données supplémentaires	

1. INTRODUCTION

Le soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU)¹ a été introduit en 2020 dans le cadre de l'initiative **NextGenerationEU**. Il **représentait des ressources supplémentaires pour les États membres et les régions, et visait à atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie** tout en soutenant les **objectifs de l'UE en ce qui concerne les transitions écologique et numérique**. Le champ d'application de REACT-EU a été élargi en 2022 pour soutenir la réaction à la crise des réfugiés ukrainiens, puis de nouveau en 2023 pour faire face aux répercussions de la crise énergétique.

REACT-EU a apporté des ressources supplémentaires d'un montant de 50,6 milliards d'euros en complément des programmes de la politique de cohésion déjà en cours pour la période 2014-2020 et soutenus par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) et l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). Cette approche a permis de rapidement programmer et mettre en œuvre ces ressources supplémentaires. Celles-ci ont pu être utilisées jusqu'à la fin de 2023, comme c'était déjà le cas pour les dotations initiales. Ce financement a constitué la deuxième part la plus importante de Next Generation EU.

Le règlement REACT-EU² impose à la Commission européenne de présenter une évaluation de l'instrument au Parlement européen et au Conseil. Le présent rapport repose sur une étude connexe sur la réaction du FEDER à la crise (ci-après l'«étude connexe sur la réaction à la crise») ainsi que sur l'étude à l'appui de l'évaluation ex post du FSE. Il présente également les principales conclusions d'un échantillon d'analyses effectuées par les États membres dans le cadre de leur obligation d'évaluer la mise en œuvre de REACT-EU.

2. CONTEXTE

Entre 2020 et 2023, l'UE a été touchée par une série de crises sans précédent. La pandémie de COVID-19, qui a commencé au début de 2020, **a provoqué un choc soudain et grave pour les économies, les sociétés et les systèmes de santé**. La crise sanitaire a fait des victimes, a mis en péril la sécurité des professionnels de santé et a remis en question le coût et la pérennité des systèmes de santé. **Les mesures restrictives mises en place pour enrayer la propagation du virus ont engendré une crise économique** dont les effets ont varié selon les secteurs et les territoires, mettant en évidence les vulnérabilités des régions et des groupes sociaux et risquant d'entraîner un accroissement des disparités.

L'UE a réagi à la crise par une série d'actions coordonnées et collectives. Face à la pandémie de COVID-19, les mesures ont porté sur la coordination en matière de santé, l'achat centralisé de vaccins, le soutien financier aux programmes de maintien de l'emploi, ainsi que sur des dispositions temporaires en matière budgétaire et d'aides d'État pour soutenir les États membres. Il est important de noter que l'UE a mis en place NextGenerationEU, son plus grand programme de relance budgétaire à ce jour. La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a été la pierre angulaire de NextGenerationEU, qui a également fourni des ressources supplémentaires pour la politique de cohésion par l'intermédiaire de REACT-EU.

¹ Règlement (UE) 2020/2221.

² Article 2 du règlement (UE) 2020/2221.

L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, qui a débuté le 24 février 2022, a déclenché de nouvelles crises lourdes de conséquences. **L'une des plus immédiates a été le déplacement d'une partie importante de la population ukrainienne vers l'UE.** Fin 2023, près de six millions d'Ukrainiens déplacés avaient été recensés dans toute l'Europe, dont 4,2 millions bénéficiant d'une protection temporaire au sein de l'UE³. L'invasion a également exacerbé une crise énergétique préexistante, les importations de gaz naturel en provenance de la Russie ayant été interrompues. Cette situation a eu une incidence particulièrement négative sur l'UE, qui dépendait fortement de sources d'énergie extérieures. Si la crise énergétique s'est fait sentir dans toute l'Europe, ses effets ont été très variables d'un pays et d'une région à l'autre. Ces crises successives ont été atténuées dans une certaine proportion par les mesures programmées dans le cadre de REACT-EU. Le présent rapport évalue REACT-EU par rapport à ses objectifs initiaux.

3. REpondre aux besoins liés à la crise

La pandémie a engendré un besoin considérable d'investissements publics dans les systèmes de santé des États membres et dans divers secteurs économiques, ce qui a exercé une pression sur les budgets nationaux. Les crises ont également créé des difficultés de mise en œuvre pour les autorités responsables des programmes relevant de la politique de cohésion et pour les bénéficiaires. Les mesures de santé publique mises en place pour freiner la propagation du virus ont rendu particulièrement difficile l'accès à certains groupes cibles, tels que les groupes vulnérables et les bénéficiaires vivant dans des zones rurales isolées. En outre, la suspension des travaux sur site a entraîné des retards et l'arrêt temporaire de plusieurs projets d'infrastructure. Les perturbations des chaînes d'approvisionnement et les fermetures de frontières ont encore compliqué les initiatives transfrontalières. De même, le contexte macroéconomique incertain a probablement freiné l'enthousiasme pour le lancement de projets à plus long terme, y compris ceux financés au titre de la politique de cohésion, ce qui a eu une incidence supplémentaire sur les efforts de mise en œuvre.

Le cadre de la politique de cohésion a été adapté pour aider les États membres à réagir aux crises, à éliminer les goulets d'étranglement et à diminuer la pression exercée sur les administrations publiques et les budgets nationaux. REACT-EU a fourni des ressources supplémentaires pour le cadre de la politique de cohésion, en complément des programmes déjà en cours pour la période 2014-2020⁴. Cet instrument a été élaboré pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie, tout en soutenant les objectifs de la double transition. Le financement a été concentré, trois pays (l'Italie, l'Espagne et la France) ayant reçu près des deux tiers des dotations totales.

³ Eurostat (2024), disponible [ici](#).

⁴ La formule de répartition appliquée à REACT-EU a différé de la méthode habituelle de la politique de cohésion. Bien que les pays moins avancés aient été favorisés, la clé de répartition a inclus également la perte de PIB et d'emplois (des jeunes).

Figure 1 Reconstitution de la logique d'intervention de REACT-EU

Besoins	Objectifs	Moyens	Produits	Résultats	Retombées
Liquidités pour faire face aux pénuries dues à la forte et soudaine augmentation des dépenses publiques nécessaires pour les soins de santé et d'autres secteurs économiques, en particulier les PME.	Favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise et préparer une reprise écologique, numérique et résiliente grâce à des investissements dans : - les soins de santé - le soutien aux entreprises - la double transition - l'emploi, l'éducation et les services sociaux	- Liquidités et mesures financières - Extension de l'éligibilité - Flexibilité pour transférer ou reprogrammer des fonds - Simplifications administratives	- Opérations nouvelles / adaptées - Ressources (ré)affectées à la lutte contre les crises - Utilisation plus rapide des ressources et réduction de la charge administrative	- Résolution des problèmes de pénurie de liquidités - Augmentation des dépenses publiques en matière de santé - Augmentation des dépenses publiques dans les secteurs touchés par la crise de santé publique et dans les PME	- Atténuation des conséquences économiques, sociales et sanitaires des crises - Accélération de la reprise - Atténuation des risques à plus long terme liés à la crise, notamment pour la cohésion - Accélération des transitions écologique et numérique

Source: Commission européenne

L'écrasante majorité des parties prenantes consultées ont estimé que REACT-EU était adapté aux besoins émergents de leurs pays et régions. Les réactions ont été particulièrement positives en ce qui concerne la pertinence de l'instrument pour faire face aux répercussions économiques de la pandémie. Il était essentiel de mettre un terme aux pertes d'emplois causées par la chute de la demande économique. La majeure partie du soutien du FSE a été consacrée aux entreprises afin de les aider à maintenir les emplois grâce à des dispositifs de chômage partiel. Le soutien lié à la santé a été relativement nouveau dans le contexte de la politique de cohésion et a été financé essentiellement par des initiatives des États membres. Néanmoins, deux tiers des personnes interrogées dans le cadre d'une enquête⁵ ont estimé que REACT-EU était adapté aux besoins en matière de santé.

4. UNE REACTION EFFICACE ET RAPIDE A LA CRISE

REACT-EU s'est avéré efficace pour faire face aux conséquences sanitaires et économiques de la crise de la COVID-19, notamment grâce à des investissements dans les infrastructures de santé et au soutien apporté aux PME⁶, et a permis aux organes de mise en œuvre de favoriser la création d'emplois et de garantir des emplois de qualité⁷. Les États membres ont utilisé les ressources supplémentaires dans près de la moitié des programmes⁸ et ont financé des actions essentielles pour soutenir les secteurs qui en avaient le plus besoin, tout en préservant les ressources allouées aux actions initialement prévues par les programmes⁹.

Les subventions de fonds de roulement pour les PME afin de soutenir leurs activités pendant le ralentissement économique causé par la pandémie ont constitué un volet important du

⁵ Covering REACT-EU support through the ERDF (couvrir le soutien de REACT-EU par l'intermédiaire du FEDER).

⁶ Cette conclusion a été confirmée par deux études de cas spécifiques de l'étude connexe sur la réaction du FEDER à la crise portant sur les PME et le secteur de la santé, et est soutenue par 88 % des parties prenantes consultées au sujet du FEDER.

⁷ Étude à l'appui de l'évaluation ex post du FSE.

⁸ 45 %.

⁹ Voir l'annexe VI de l'évaluation ex post du FEDER et du Fonds de cohésion, l'étude connexe sur la réaction à la crise et ses études de cas spécifiques sur les PME et la crise sanitaire.

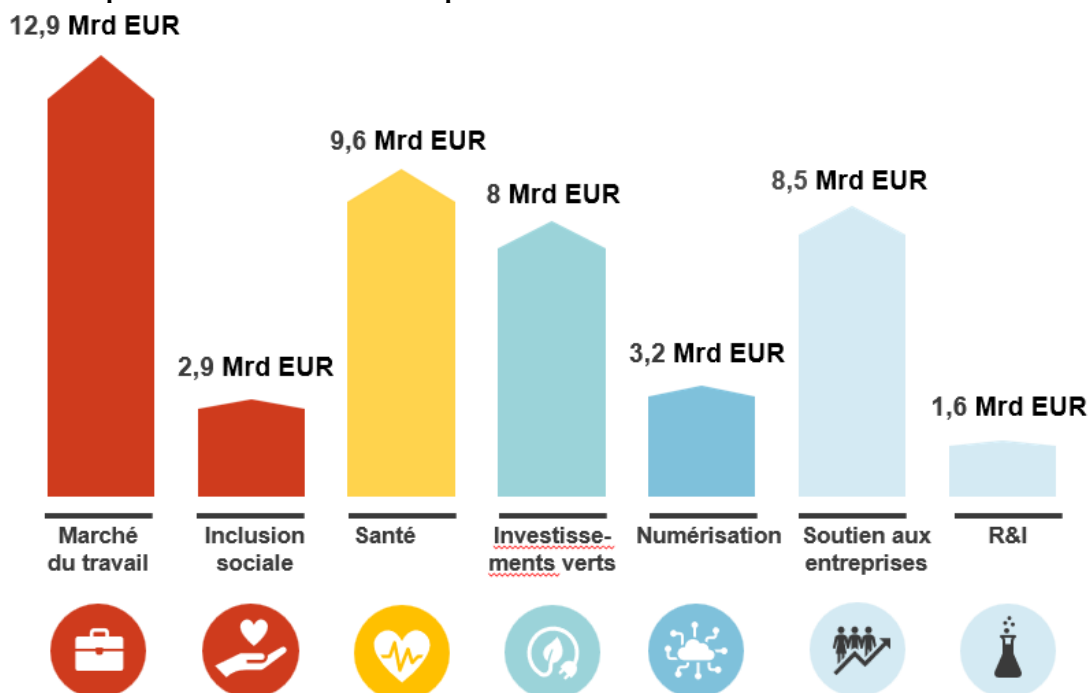
soutien aux entreprises. En Italie, par exemple, REACT-EU a soutenu 91 218 entreprises avec une allocation de 1,2 milliard d'euros, garantissant ainsi un financement global de plus de 12 milliards d'euros pour les entreprises. Cette aide a permis d'apporter une réponse immédiate aux besoins de liquidités des entreprises et de soutenir leurs transitions écologique et numérique. Plus de 50 % des ressources ont été allouées aux régions moins développées. Les entreprises ont également bénéficié d'un soutien effectif pour protéger les emplois dans des secteurs clés de l'économie. Par exemple, le programme de maintien de l'emploi de la Croatie a permis de préserver les emplois de 115 000 travailleurs (6 % de la main-d'œuvre)¹⁰. Des programmes similaires de maintien de l'emploi et d'autres mesures sur le marché du travail ont représenté plus d'un quart de l'initiative (voir figure 2 ci-dessous). REACT-EU a non seulement répondu aux besoins urgents engendrés par la crise, mais a également catalysé des investissements stratégiques. Certains ont porté sur des problèmes qui devaient être résolus dans l'immédiat, notamment l'augmentation des capacités des hôpitaux, d'autres sur le renforcement du système de santé à long terme, notamment les investissements dans la recherche, le développement et les équipements de pointe. En France, par exemple, REACT-EU a financé huit projets à l'hôpital de Besançon pour un montant total de 12 millions d'euros, tandis que le Centre Hospitalier Universitaire de La Réunion a acquis un scanner TEP, ce qui a presque doublé sa capacité de diagnostic. Les améliorations financées ont non seulement permis d'accroître la capacité à gérer les effets immédiats de la pandémie de COVID-19, mais se sont également révélées bénéfiques lors de crises ultérieures. Par exemple, les équipements achetés pendant la pandémie ont joué un rôle déterminant dans la réaction à la crise des réfugiés, comme l'a montré le cas de la Tchéquie, qui a accueilli 300 000 réfugiés ukrainiens, dont beaucoup avaient besoin de soins médicaux.

Bulgarie – exemple de soutien pour l'intégration des Ukrainiens déplacés dans le marché du travail

En Bulgarie, le projet «Solidarité» de l'Agence nationale pour l'emploi visait à intégrer dans le marché du travail plus de 9 000 personnes déplacées d'Ukraine en leur proposant un soutien psychologique, une orientation professionnelle et un accompagnement professionnel sur mesure. Parmi les mesures mises en place figuraient des aides à l'emploi, des compléments d'intégration pour le logement, des mesures d'incitation à l'intention des employeurs pour le maintien de l'emploi et un encadrement, l'objectif étant de permettre à 4 785 personnes d'accéder à l'emploi. Le projet comprenait également des activités de communication et de gestion conformes aux exigences en matière de candidature.

¹⁰ Étude pour l'évaluation ex post du FSE.

Figure 2 Principaux investissements thématiques de REACT-EU



Source: Commission européenne. Remarque: certains domaines d'intervention ont été recensés pour plusieurs thèmes.

L'instrument a contribué de manière décisive à soutenir les initiatives en faveur de la double transition en finançant des investissements dans l'efficacité énergétique, la numérisation et d'autres projets durables¹¹. Ce soutien a été essentiel pour assurer la cohérence avec les objectifs plus larges de la politique de cohésion, en particulier l'accent mis sur la relance à long terme et le développement régional¹². Au Danemark, un financement supplémentaire a été fourni pour renforcer les mesures existantes, notamment en ce qui concerne la transition écologique et l'économie circulaire. Étant donné que les dotations initiales pour la période 2014-2020 avaient déjà été sous-traitées, les ressources supplémentaires ont permis de réaliser d'autres investissements. L'Italie a encouragé la transition écologique des transports publics locaux en achetant de nouveaux bus entièrement électriques, par exemple à Bologne (20 millions d'euros) et à Catane (8 millions d'euros). **Dans certains cas, les changements ont renforcé les objectifs à long terme.** Les PME soutenues, en plus d'avoir été protégées des effets des crises, ont constaté des avancées en ce qui concerne les solutions numériques et le développement des infrastructures, ont adopté de nouvelles technologies et ont réduit leurs coûts. Par exemple, les entreprises du secteur de l'hôtellerie ont utilisé ces fonds pour entreprendre des rénovations et intégrer des outils numériques de pointe afin d'optimiser le traitement des commandes et la gestion des clients.

Les États membres ont utilisé les ressources REACT-EU de diverses manières et ont adapté leur réaction à la crise en fonction de l'évolution des besoins¹³. Il importe de noter que la flexibilité offerte a également permis aux États membres d'allouer des ressources plus

¹¹ Voir l'étude connexe sur la réaction à la crise; Nyman et al., 2024; Spule et Toptsidou, 2024.

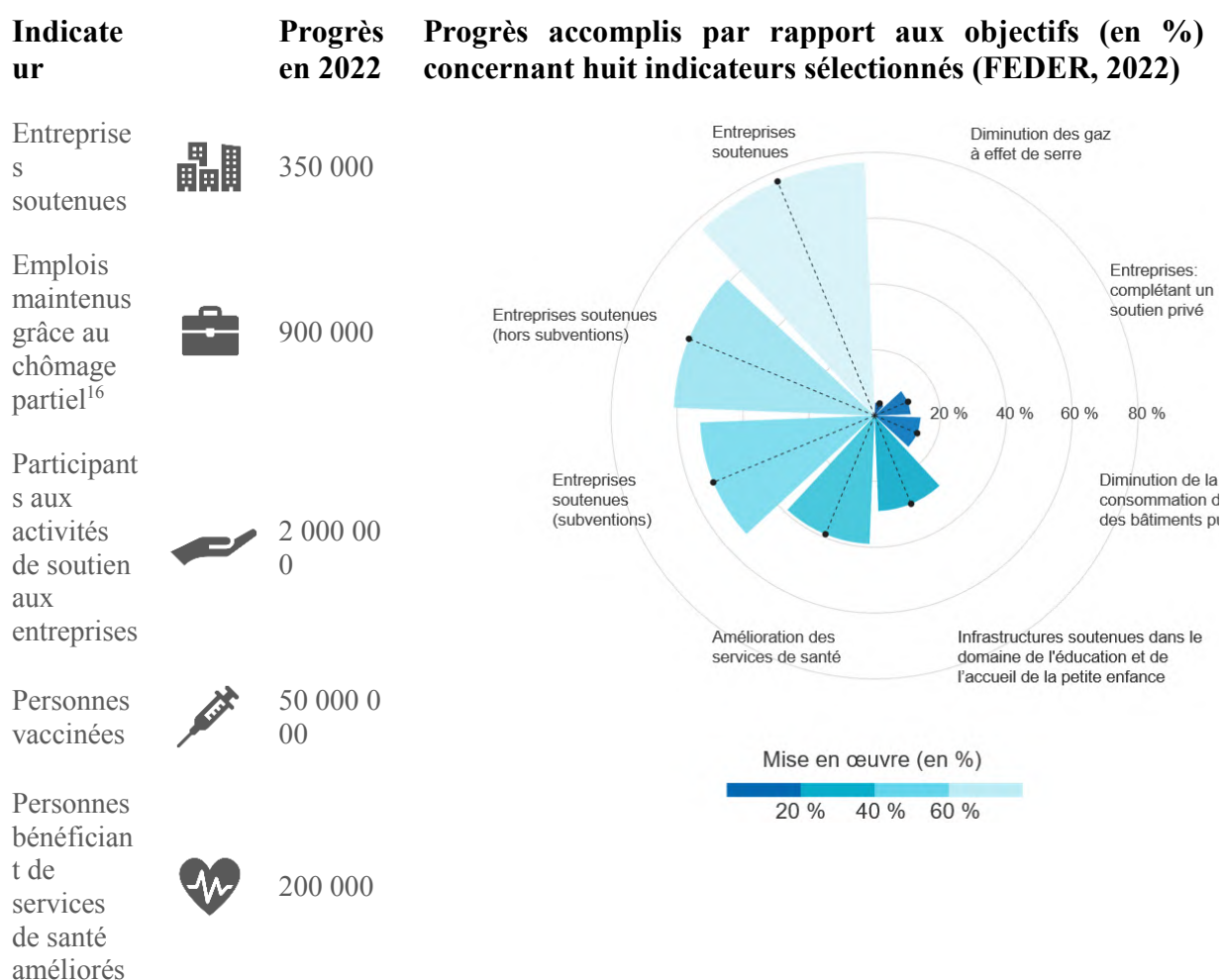
¹² Aspect confirmé par la majorité des parties prenantes interrogées ainsi que par les échantillons des évaluations nationales (annexe I).

¹³ Étude connexe sur la réaction à la crise et rapport spécial 02/2023 de la Cour des comptes européenne.

importantes aux territoires qui en avaient le plus besoin. Par exemple, les fonds alloués ont entraîné des changements importants dans la répartition initiale des ressources en Finlande, les fonds étant consacrés aux régions du sud et de l'ouest du pays, qui ont été plus durement touchées par la pandémie. En Italie et en Tchéquie, la plupart des bénéficiaires directs du financement REACT-EU ont été des entités publiques¹⁴.

Un objectif thématique spécifique a permis de suivre les progrès accomplis. Une sélection d'indicateurs est présentée ci-dessous. Dans l'ensemble, les progrès varient considérablement d'un indicateur à l'autre et d'un État membre à l'autre.

Figure 3 Progrès concernant les indicateurs REACT-EU jusqu'en 2022¹⁵



Source: Commission européenne.

En plus de fournir un financement supplémentaire, REACT-EU a introduit des mesures de flexibilité importantes. Par exemple, l'éligibilité rétroactive a permis de couvrir des dépenses engagées avant l'ajustement des programmes. Les autorités responsables des programmes ont

¹⁴ Deux tiers en Italie. Ces données de catégorisation ne sont pas disponibles sous forme agrégée. Pour la Tchéquie, voir EY (2023).

¹⁵ Année pour laquelle les données les plus récentes étaient disponibles au moment de la rédaction du présent document. Voir le commentaire sur la méthode utilisée à l'annexe II.

¹⁶ Six mois après la fin du soutien

estimé que l'option d'un cofinancement de l'UE à hauteur de 100 % contribuait à alléger la charge pesant sur les budgets nationaux et permettait d'utiliser des fonds supplémentaires du budget de l'État pour d'autres activités nécessaires. Dans le même temps, le but du cofinancement est de susciter un sentiment d'appropriation au niveau national. Si les risques ont été atténués par la situation de crise, cette caractéristique pouvait réduire les contrôles des États membres et augmenter ainsi le risque de dépenses inefficaces étant donné que les projets entièrement financés par l'UE présentent un risque minimal pour les autorités nationales¹⁷. Des mesures de préfinancement ont également été introduites pour aider des pays comme la Pologne et la Roumanie à faire face à la crise des réfugiés, ce qui leur a permis de recourir aux fonds REACT-EU pour apporter une aide immédiate aux personnes arrivant d'Ukraine.

Bien que le financement supplémentaire et la flexibilité aient été essentiels pour assurer une réaction rapide, certaines régions ont été confrontées à des difficultés administratives pour reprogrammer les fonds. L'ajustement des priorités et la répartition des fonds supplémentaires ont nécessité des capacités administratives importantes, ce qui a entraîné des retards dans certains cas. Cette charge a été alourdie par la nécessité de se préparer également aux nouveaux programmes et au déroulement des opérations de la période de programmation 2014-2020 à la période de programmation 2021-2027.

En outre, la courte période de mise en œuvre a nui à l'efficacité de l'initiative. Les bénéficiaires des projets ont dû préparer et mettre en place rapidement plusieurs entités, atteindre les groupes cibles, créer de nouvelles infrastructures de recherche et d'innovation ou d'autres infrastructures nécessaires, et mettre en œuvre les mesures nécessaires¹⁸. Ce constat est étayé par des données au niveau opérationnel suggérant que les projets relevant de REACT-EU ont eu tendance à être plus courts que d'autres au cours de la période 2014-2020. Bien entendu, cela est également lié en partie à la nature de certaines interventions, par exemple la fourniture d'équipements médicaux ou l'octroi de fonds de roulement aux PME. Les résultats de l'enquête ont révélé que le court délai de mise en œuvre a contribué à retarder de nombreux projets, certains ayant en définitive été annulés en raison des crises successives. Les personnes interrogées ont également souligné les difficultés rencontrées pour sélectionner rapidement des projets conformes aux conditions et aux catégories d'investissement requises au titre de REACT-EU, ce qui a accentué les retards.

Dans le contexte d'une crise sanitaire évoluant rapidement et de changements stratégiques, une réaction rapide et efficace à la pandémie de COVID-19 était essentielle. Malgré le caractère intrinsèquement durable de la politique de cohésion, REACT-EU a permis de déployer rapidement des ressources. Bien que l'instrument ait fourni de nouvelles ressources, la durée des négociations colégislatives a été inférieure à la durée moyenne pour des amendements comparables¹⁹. Plus important encore, les modifications apportées à REACT-EU ont été traitées en un tiers du temps nécessaire à cette fin par rapport à la période précédant février 2020 (c'est-à-dire avant la crise). REACT-EU a rapidement mobilisé des fonds importants pour contrer les effets négatifs de la pandémie²⁰.

¹⁷ Cour des comptes européenne (2023); Parlement européen, Kiss-Gálfalvi et al. (2024).

¹⁸ Nyman et al., 2024.

¹⁹ 209 jours contre 220 (au cours des périodes 2007-2013 et 2014-2020). Chiffres issus du rapport spécial 02/2023 de la Cour des comptes européenne.

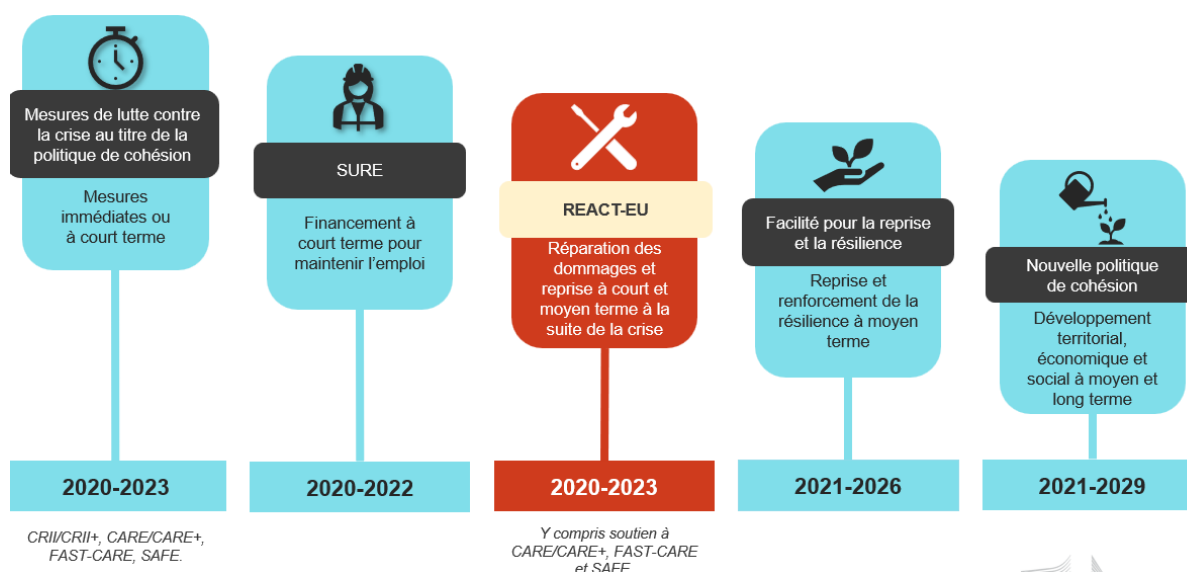
²⁰ Fait également confirmé par le rapport de 2023 de la Cour des comptes européenne.

5. UNE REACTION COORDONNEE A LA CRISE

L'introduction de REACT-EU s'est inscrite dans le contexte d'une série d'initiatives coordonnées visant à lutter contre la crise. L'initiative d'investissement en réaction au coronavirus (CRII/CRII+) a été utilisée dès les premiers stades de la pandémie dans le cadre d'une réorientation des ressources provenant d'investissements structurels à long terme pour répondre aux besoins urgents liés à la crise²¹. REACT-EU a constitué un prolongement et une extension des mesures de lutte contre la crise introduites par les initiatives CRII et CRII+, avec toutefois un champ d'application et une ambition nettement plus larges. L'initiative REACT-EU a fourni un financement supplémentaire pour soutenir les efforts de relance à plus long terme, notamment le soutien aux PME, à la santé et à l'emploi. Certains investissements structurels à long terme ont été reportés en raison de la pandémie. Toutefois, le financement supplémentaire fourni au titre de REACT-EU a permis de prendre davantage de mesures sans modifier la logique initiale des programmes, tout en utilisant les programmes et les structures en place.

REACT-EU a également fait office de transition entre les périodes de programmation et a joué un rôle crucial dans la revitalisation des activités d'investissement, notamment en s'alignant sur les objectifs des transitions numérique et écologique. Par exemple, dans le programme opérationnel autrichien «Investissement dans la croissance et l'emploi» pour l'utilisation des fonds du FEDER au cours de la période 2014-2020, REACT-EU a servi de mécanisme transitoire, permettant ainsi de financer des initiatives liées aux transitions écologique et numérique.

Figure 4 Séquence des mesures budgétaires de l'UE pour lutter contre la crise



Source: Commission européenne.

²¹ De plus amples informations sur tous les mécanismes de réaction aux crises de la politique de cohésion figurent dans les évaluations ex post du FEDER et du Fonds de cohésion ainsi que dans l'évaluation ex post du FSE. En ce qui concerne l'initiative CRII, voir également l'évaluation préliminaire du soutien apporté par le FSE et le FEAD dans le cadre des initiatives CRII et CRII+, document de travail des services de la Commission SWD(2023) 249 final.

Les fonds ont contribué à maintenir les taux d'emploi pendant la pandémie, parallèlement à l'instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE), grâce à des mesures ciblées visant à préserver les emplois et à soutenir l'adaptation²². Dans certains pays, SURE et REACT-EU ont été combinés avec efficacité pour financer des programmes de maintien de l'emploi. En Espagne, par exemple, 2,7 milliards d'euros de ressources REACT-EU ont été consacrés au chômage partiel²³.

L'élaboration et la mise en œuvre rapides de l'initiative REACT-EU ont également posé des difficultés pour assurer la cohérence avec d'autres instruments de l'UE. REACT-EU et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) ont toutes deux ciblé des secteurs similaires, notamment l'environnement des entreprises et la recherche, créant ainsi un risque de chevauchement. Si la distinction entre les deux instruments était claire en général, ces derniers n'ont pas toujours fait l'objet d'une coordination formelle, ce qui a alourdi la charge administrative des autorités responsables des programmes. L'urgence de la prise de décision a également nui à la cohérence interne, la rapidité de la mise en œuvre ayant parfois entraîné un décalage entre les objectifs reprogrammés et les opérations réelles. Par exemple, certaines régions ont initialement alloué des fonds à des projets liés à la santé, mais ont ensuite recensé des besoins plus urgents dans des secteurs comme l'éducation et l'emploi, ce qui a nécessité une nouvelle reprogrammation et entraîné des retards.

Il ressort de l'évaluation que la réponse nationale et les activités menées dans le cadre de REACT-EU ont été cohérentes, et que l'instrument a joué un rôle complémentaire important. Pendant la pandémie, les mesures soutenues ont porté sur les investissements et les infrastructures dans une perspective à plus long terme, tandis que dans plusieurs pays, les fonds nationaux et régionaux ont été consacrés à des besoins urgents et moins complexes (par exemple, les vaccins en Tchéquie). Au niveau régional, les instruments de la politique de cohésion ont été essentiels pour apporter des liquidités et une flexibilité, en particulier pour le soutien aux PME et les mesures d'urgence, renforçant ainsi les efforts nationaux. L'évaluation n'a révélé aucun transfert de ressources nationales ou de doubles financements.

6. VALEUR AJOUTEE DE L'ACTION DE L'UE

Les éléments recueillis soulignent que le soutien apporté par REACT-EU a contribué efficacement à la reprise après la pandémie. Dans le même temps, les ressources mobilisées pour les mesures de lutte contre la crise dans le cadre de la politique de cohésion, y compris le financement au titre de REACT-EU, ont représenté une part relativement faible de la réaction globale des États membres à la crise²⁴. Toutefois, le financement supplémentaire s'est avéré crucial pour un grand nombre de régions et de secteurs.

²² L'étude à l'appui de l'évaluation ex post du FSE apporte des preuves solides de la contribution des actions en faveur de l'emploi liées à la pandémie qui ont été menées par le FSE au titre de l'initiative CRII. Bien que les données relatives à REACT-EU soient plus limitées, les résultats de l'étude de cas indiquent également, à l'instar de l'initiative CRII, un effet positif sur la reprise après la pandémie dans le domaine de l'emploi, ce qui est confirmé par les données primaires recueillies au moyen d'entretiens et d'enquêtes.

²³ ICF (2024).

²⁴ Par rapport aux 50,6 milliards d'euros de REACT-EU, les réponses nationales à la crise des PME ont permis de mobiliser 2 300 milliards d'euros dans tous les États membres, soit onze fois les fonds mobilisés pour la crise sanitaire (202 milliards d'euros) et quatre fois ceux mobilisés pour la crise énergétique (539 milliards d'euros).

Une valeur ajoutée importante de REACT-EU résidait dans le fait que l'initiative a orienté le soutien vers des régions dont les ressources financières sont limitées et où les ressources nationales n'auraient pas suffi à elles seules de mettre en œuvre des mesures de lutte contre la crise de même ampleur. En maintenant l'orientation territoriale de la politique de cohésion, REACT-EU a donné la priorité au soutien des régions moins développées. Les retours d'information des parties prenantes et les évaluations nationales confirment qu'en l'absence du financement REACT-EU, l'ampleur globale du soutien ainsi que les dépenses consacrées aux investissements à long terme dans les transitions écologique et numérique auraient été moins importantes²⁵. REACT-EU a donné aux programmes la possibilité de continuer à soutenir des investissements axés sur l'avenir au lieu de consacrer intégralement leurs ressources à des mesures d'urgence.

En outre, les fonds REACT-EU ont eu des effets positifs généralisés sur la viabilité des projets, les budgets nationaux, les nouveaux groupes cibles (par exemple le personnel de santé) et la rapidité de mise en œuvre, en particulier dans les domaines liés à la transition écologique, au développement des compétences, à la numérisation et à l'assistance médicale. Enfin, à un moment où les mesures de lutte contre la crise étaient largement centralisées, REACT-EU a contribué à faire en sorte que les collectivités locales et régionales restent associées à la gestion de la crise.

7. CONCLUSIONS

L'initiative REACT-EU a été mise en œuvre rapidement et, compte tenu de son ampleur, elle s'est avérée efficace pour faire face aux conséquences sanitaires et économiques de la crise de la COVID-19 ainsi que pour faire la transition entre les deux périodes de programmation. Elle a avancé la mise en œuvre du prochain cadre, notamment grâce aux mesures de relance qui ont jeté les bases des programmes pour la période 2021-2027 visant à renforcer la résilience des États membres et des régions. En outre, REACT-EU a contribué à faire en sorte que les collectivités locales et régionales soient associées à la réaction, tandis que de nombreux autres mécanismes de réaction à la crise (tant au niveau de l'UE qu'au niveau national) ont été plus centralisés.

Les mesures et les changements introduits par les mécanismes de réaction à la crise et REACT-EU ont permis de répondre aux besoins et enjeux émergents, en particulier grâce à des investissements dans les infrastructures de santé et au soutien apporté aux PME. REACT-EU a mobilisé 9,6 milliards d'euros pour soutenir des mesures en matière de santé, notamment la fourniture d'équipements pour la réfrigération des vaccins, qui ont été cruciaux pour le déploiement de ces derniers. En outre, l'initiative REACT-EU a accordé des subventions de fonds de roulement aux PME et des subventions salariales aux employés pour les aider, respectivement, à maintenir leurs activités et à conserver leur emploi pendant le ralentissement causé par la pandémie, et pour faciliter la reprise avec le retour de la demande économique. Dans le cadre des mesures globales de réaction à la crise, l'initiative a joué un rôle important dans l'atténuation des répercussions économiques négatives sur les PME, 1,5 % des PME de l'UE ayant bénéficié directement du soutien de REACT-EU selon les estimations. À titre de comparaison, elle a représenté environ 2 % des mesures budgétaires globales pour faire face à la pandémie.

²⁵ Voir l'étude connexe sur la réaction à la crise et les conclusions des évaluations nationales à l'annexe II.

Le cofinancement de l'UE à hauteur de 100 % a éliminé la nécessité d'un cofinancement national, ce qui a été particulièrement important dans les régions aux budgets plus restreints, leur permettant ainsi d'agir rapidement.

REACT-EU a accéléré la mise en œuvre, le financement supplémentaire ayant **permis aux États membres de mobiliser rapidement des ressources sans délaisser d'autres priorités**. Dans le même temps, **la courte période de mise en œuvre pour l'utilisation des fonds a nui à l'efficacité de REACT-EU**. Les bénéficiaires des projets ont dû préparer et mettre en place rapidement plusieurs entités, atteindre les groupes cibles et mener de nouvelles activités de recherche et d'innovation. Bien que le **financement supplémentaire et la flexibilité aient été essentiels pour assurer une réaction rapide, certaines régions ont été confrontées à des difficultés administratives pour programmer les ressources**. L'ajustement des priorités et la répartition des fonds supplémentaires ont nécessité des capacités importantes, ce qui a entraîné des retards dans certains cas. Le fait d'avoir un objectif thématique spécifique a permis de suivre les dépenses et les performances, ce qui a accru la transparence malgré le contexte de crise.

Bien qu'étant un instrument de crise, l'initiative REACT-EU est restée cohérente avec les objectifs plus larges de la politique de cohésion, en particulier la relance à long terme et le développement régional. Elle a donné la possibilité de soutenir les infrastructures de santé, les services sociaux ainsi que l'entrepreneuriat et a permis aux régions de mieux se préparer pour relever des défis futurs. Les mesures prises au titre de REACT-EU ont également contribué à **soutenir les initiatives en faveur de la double transition en finançant des investissements dans l'efficacité énergétique, la numérisation et d'autres projets durables**.

REACT-EU a été jugée globalement cohérente avec la gestion de la crise par l'UE, avec un alignement clair des objectifs, en particulier en ce qui concerne les soins de santé et le soutien aux PME dans les phases initiales. Cependant, des chevauchements et des problèmes de coordination ont été constatés, notamment en ce qui concerne la participation des autorités responsables des programmes relevant de la politique de cohésion à l'élaboration des plans pour la reprise et la résilience.

Les évaluations ex post de la période de programmation 2014-2020 et l'évaluation à mi-parcours de la période 2021-2027 concluent que la politique de cohésion doit encore s'attaquer à certains problèmes de capacité administrative et à des procédures complexes. Néanmoins, l'exemple de REACT-EU montre que, même **en temps de crise, le système de mise en œuvre peut être un moyen efficace pour le décaissement des fonds et la gestion des projets**.

LISTE DES REFERENCES

Cour des comptes européenne (2025), rapport spécial 05/2025: Action de cohésion pour les réfugiés en Europe – Une flexibilité accrue, mais l’insuffisance des données compliquera l’évaluation de son efficacité à l’avenir.

Spatial Foresight, ÖIR, t33 et wiiw (2025 - à paraître), *WP12: Crisis response - Ex post evaluation of the 2014-2020 programming period* (groupe de travail 12: réaction à la crise - évaluation ex post de la période de programmation 2014-2020) – référencée en tant qu’étude connexe sur la réaction à la crise.

Cour des comptes européenne, rapport spécial 05/2025: *Action de cohésion pour les réfugiés en Europe*.

Cour des comptes européenne, rapport spécial 02/2023: *Adaptation des règles de la politique de cohésion en réaction à la pandémie de COVID-19*.

Ecorys, Ismeri Europa et 3s (2025 - à paraître): *Study supporting the ex-post evaluation of the 2014-2020 European Social Fund and Youth Employment Initiative* (étude à l’appui de l’évaluation ex post du Fonds social européen et de l’initiative pour l’emploi des jeunes pour la période 2014-2020) – référencée en tant qu’étude à l’appui de l’évaluation ex post du FSE.

Kiss-Gálfalvi, T., Alcidi, C., Ounnas, A., Rubio, E., Crichton-Miller, H., Gojsic, D. (2024), *Enseignements tirés de la mise en œuvre des instruments de réaction aux crises de l’Union. Partie I: Évaluation de la mise en œuvre et implications*.

Dozhdeva, V. et JABRI, E. (2023), «*Reconciling crisis response and long-term objectives: Dealing with multiple pressures in Cohesion Policy programmes*» (réconcilier la réaction aux crises et les objectifs à long terme: gérer les pressions multiples dans les programmes de la politique de cohésion), rapport présenté à la 53^e conférence d’IQ-Net.

Dozhdeva, V., et Fonseca, L. (2021) «*Chain REACTion: Shifting Cohesion Policy Priorities in a New Reality*» (réaction en chaîne: réorienter les priorités de la politique de cohésion dans une nouvelle réalité).

Böhme, K., Mäder Furtado, M., Toptsidou, M., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022a), *The impact of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on EU cohesion. Part II: Overview and outlook* (Incidence de la pandémie de COVID-19 et de la guerre en Ukraine sur la cohésion de l’UE. Partie II: Vue d’ensemble et perspectives), étude réalisée pour la commission du développement régional (REGI). Parlement européen, département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

Böhme, K., Zillmer, S., Hans, S., Hrelja, D., Valenza, A., Mori, A., (2022b), *The impacts of the COVID-19 pandemic on EU cohesion and EU cohesion policy. Part I: Overview and first analysis* (Incidence de la pandémie de COVID-19 sur la cohésion de l’UE et la politique de cohésion de l’UE. Partie I: Vue d’ensemble et première analyse). Département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Bruxelles.

Nyman, J., Heikkinen, B., Pitkänen, S., Ranta, T., (2024) *REACT-EU-LISÄRAHOITUKSEN ARVIOINTI*. MDI, Helsinki.

Spule, S., Toptsidou, M., 2024. *Évaluation des projets REACT-EU au Luxembourg*. Spatial Foresight, Heisdorf.

ICF (2024), *Évaluation de l’instrument européen de soutien temporaire à l’atténuation des risques de chômage en situation d’urgence*.

EY (2023), *Vyhodnocení využití dodatečné alokace REACT-EU*.