



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 2 février 2024
(OR. en)

6124/24

**Dossier interinstitutionnel:
2020/0103(COD)**

**ECOFIN 122
UEM 27
CADREFIN 24
CODEC 271**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	29 janvier 2024
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2024) 40 final
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Instrument d'appui technique Rapport annuel 2021 et rapport annuel 2022

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2024) 40 final.

p.j.: COM(2024) 40 final



Bruxelles, le 29.1.2024
COM(2024) 40 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Instrument d'appui technique
Rapport annuel 2021 et rapport annuel 2022**

{SWD(2024) 17 final}

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Instrument d'appui technique Rapport annuel 2021 et rapport annuel 2022

L'[instrument d'appui technique](#)¹ est le programme de l'UE qui, depuis 2021, fournit une expertise technique sur mesure aux États membres de l'UE afin de les aider dans la conception et la mise en œuvre de réformes. Il a pour objectif général de promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE en soutenant les efforts déployés par les États membres pour mettre en œuvre les réformes nécessaires à la reprise économique et sociale, à la résilience et à la convergence économique et sociale ascendante. L'instrument s'appuie sur la réussite de son prédécesseur, le programme d'appui à la réforme structurelle (PARS) pour la période 2017-2020² et bénéficie d'un budget sensiblement supérieur.

Géré par la DG REFORM de la Commission européenne, l'instrument est accessible à tout État membre rencontrant des difficultés dans les processus de conception et de mise en œuvre de réformes. Sont concernées les réformes visant à relever les défis recensés dans le cadre du **Semestre européen** pour la coordination des politiques économiques, les **priorités de l'UE** ou des réformes entreprises à **l'initiative propre d'un État membre**. Le budget consacré à l'instrument **n'est pas préalloué par État membre ou domaine d'action**.

L'instrument fournit un appui technique aux États membres dans un **large éventail de domaines d'action**, au nombre desquels la gestion des finances et des actifs publics, les réformes institutionnelles et administratives, l'environnement des entreprises, le secteur financier, les marchés des produits, des services et du travail, l'éducation et la formation, le développement durable, la santé et le bien-être social. Il met l'accent sur les actions qui contribuent à la transition écologique et numérique. L'instrument peut également soutenir les travaux de préparation et de mise en œuvre des **plans nationaux pour la reprise et la résilience**³ (ci-après les «PRR»).

L'instrument ne requiert pas de cofinancement de la part des États membres. Son budget global au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027 s'élève à **864 400 000 EUR (graphique 1)**. Par ailleurs, les États membres peuvent demander (et ils l'ont fait) un appui technique supplémentaire sous la forme d'une contribution directe⁴ ou dans le cadre de leur plan pour la reprise et la résilience.

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Total
116,4	118,7	121,1	123,5	126,0	128,5	130,4	864,4

Graphique 1 - Programmation budgétaire de l'instrument pour la période 2021-2027 (en millions d'euros)

¹ Règlement (UE) 2021/240 du Parlement européen et du Conseil du 10 février 2021 établissant un instrument d'appui technique (JO L 57 du 18.2.2021, p. 1) (ci-après le «[règlement](#)»).

² Règlement (UE) 2017/825 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020 et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 1305/2013 (JO L 129 du 19.5.2017, p. 1) (ci-après le «[règlement PARS](#)»).

³ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17) (ci-après le «[règlement FRR](#)»), article 7, paragraphe 2.

⁴ Article 7 du [règlement](#).

Des réformes intelligentes, durables, et socialement responsables contribuent à renforcer la résilience des économies et des sociétés des États membres. L'instrument offre aux autorités bénéficiaires des États membres un service unique, basé sur des projets, destiné à les aider à relever les défis qui se posent à eux en matière de réformes. Cet appui peut prendre la forme, par exemple, de conseils stratégiques et juridiques, d'études, de formations et de visites d'experts, chaque projet pouvant cumuler plusieurs formes de soutien. Il peut être mobilisé à n'importe quelle étape du processus de réforme, depuis la préparation et la conception jusqu'au développement et la mise en œuvre. L'instrument permet ainsi de **renforcer la capacité institutionnelle et administrative** des États membres de l'UE. Il est **adapté à chaque cas** et apporte à chaque projet une **combinaison unique d'expertise**, provenant de l'expertise interne de la Commission européenne, d'experts des administrations nationales des États membres de l'UE (par exemple au moyen de [TAIEX](#), l'instrument d'assistance technique et d'échange d'informations de la Commission européenne⁵), d'organisations internationales ou du secteur privé. Lorsqu'une expertise provenant du secteur privé est nécessaire, la Commission recourt à l'expertise externe au moyen de contrats mis en œuvre dans le cadre de la gestion directe ou de la gestion indirecte⁶. Le personnel de la DG REFORM est pleinement associé au processus de mise en œuvre de chaque projet, pendant toute sa durée.

En fournissant un appui sur le terrain pour surmonter les difficultés liées aux réformes et stimuler la croissance durable et inclusive, l'instrument aide les États membres à se remettre de la pandémie de COVID-19 et de ses répercussions économiques et sociales, à faire face aux conséquences de l'agression de l'Ukraine par la Russie et à améliorer la qualité de leurs services publics.

L'instrument est un **instrument de financement porté par la demande**, fonctionnant en **cycles annuels**. Il vise à répondre aux demandes de la meilleure qualité présentées par les États membres pour mettre en œuvre les priorités tant de l'UE que nationales. Des appels généraux à présenter des demandes sont lancés, avec pour délai le 31 octobre.

La Commission peut aussi organiser des **appels spécifiques** supplémentaires à présenter des demandes, si nécessaire, pour répondre aux nouveaux besoins spécifiques des États membres et soutenir les États membres à l'aide de **mesures spéciales** en cas de besoins urgents. Elle a organisé de tels appels spécifiques à présenter des demandes tant en 2021 qu'en 2022.

Le cycle 2021 de l'instrument

2021 a été la première année de mise en œuvre de l'instrument d'appui technique. Faisant fond sur l'expérience et la réussite du programme d'appui à la réforme structurelle, la DG REFORM est parvenue à **faire connaître** l'instrument aux autorités bénéficiaires potentielles des 27 États membres, assurant ainsi un niveau d'intérêt élevé dès le départ.

En 2021 (graphique 2), les États membres ont présenté des demandes d'appui technique en réponse à trois appels à présenter des demandes:

- l'appel général à présenter des demandes au titre de l'instrument pour l'année 2021,
- un appel spécifique portant sur la formation aux pratiques de budgétisation verte,

⁵ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/taix_fr

⁶ La liste des entités chargées de la mise en œuvre des fonds de l'UE dans le cadre de la gestion indirecte en ce qui concerne l'instrument figure sur le [site web consacré à l'instrument d'appui technique](#).

- un appel spécifique concernant l'appui aux États membres de l'UE dans la préparation de leur plan pour la reprise et la résilience.

En septembre 2021, la Grèce a présenté une demande d'appui supplémentaire, au titre du mécanisme des mesures spéciales, pour répondre au besoin urgent, à la suite de feux de forêt, de restaurer et de rétablir la biodiversité et les écosystèmes dans les zones dévastées par le feu de l'île d'Eubée.

	Nombre de demandes présentées	Nombre de demandes retenues	Budget alloué aux demandes retenues, en millions d'euros
Appel général à présenter des demandes	706	232	104,3
Formation aux pratiques de budgétisation verte ⁷	18	18	0,45
Appel spécifique concernant un appui en lien avec les PRR	38	26	10,49
Mesures spéciales	1	1	0,18
TOTAL pour l'instrument en 2021	763	277	115,42

Graphique2 – Tableau récapitulatif de l'utilisation de l'instrument en 2021

Les 232 demandes retenues à l'issue de l'appel général à présenter des demandes au titre de l'instrument pour 2021 couvraient des grandes priorités de l'UE, notamment⁸:

- 125 demandes avaient trait à la préparation ou à la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience;
- 102 demandes concernaient la transition numérique;
- 68 demandes étaient liées au pacte vert pour l'Europe;
- 16 demandes concernaient l'égalité: soutien aux femmes, aux personnes handicapées, à la communauté Rom, aux migrants, aux personnes âgées et à la communauté LGBTIQ+.

Les **27 plans de coopération et d'appui conclus** avec les États membres en 2021 exposent les domaines d'action couverts et l'ampleur des mesures d'appui à mettre en œuvre, ainsi qu'un calendrier indicatif et des estimations budgétaires.

Les 277 demandes retenues pour un appui au titre de l'instrument en 2021 à l'issue des quatre appels à présenter des demandes ont été réorganisées en 263 projets: dans plusieurs cas, des demandes ont été réunies en un seul projet pour réaliser des économies d'échelle dans la fourniture de l'appui et promouvoir les synergies locales. Sur ces 263 projets, deux répondaient aux besoins de plusieurs pays en même temps, permettant le développement, au cours des années suivantes, d'une approche plurinationale.

Fin octobre 2023, 151 projets au titre de l'instrument pour 2021 avaient été clôturés, 5 avaient été annulés et 107 étaient encore en cours. À titre d'exemple d'un projet important relevant de l'exercice 2021, on peut citer la [mise en œuvre de pratiques de budgétisation verte parmi les États membres de l'UE](#). Davantage d'exemples et d'informations sont fournis dans le document de travail des services de la Commission accompagnant la présente communication.

Le cycle 2022 de l'instrument

Sur la base de l'expérience acquise et du travail de sensibilisation effectué au cours du cycle 2021 de l'instrument, pour la deuxième année de mise en œuvre de l'instrument d'appui technique, la

⁷ Cinq autres États membres se sont joints au programme de formation en 2022.

⁸ Une même demande d'appui technique peut contribuer à plusieurs priorités de l'UE.

DG REFORM est parvenue à **mieux faire connaître** le programme aux autorités bénéficiaires potentielles des 27 États membres, en insistant sur le fait que la qualité des demandes d'appui technique était le critère déterminant pour la sélection.

Le cycle 2022 de l'instrument a été lancé lors de la première [conférence annuelle sur l'instrument d'appui technique](#), qui s'est tenue les 30 juin et 1^{er} juillet 2021. Celle-ci a ouvert la discussion avec les États membres sur les demandes potentielles à présenter au cours du cycle 2022 et a débouché sur deux grands changements: les projets plurinationaux, visant à remédier à des difficultés communes rencontrées par plusieurs États membres et dopant la valeur ajoutée européenne de l'instrument, et les projets dits «phares», qui appuient des réformes qui sont nécessaires dans un grand nombre d'États membres et s'inscrivent dans les priorités de l'UE.

Les projets phares facilitent les demandes des États membres en ce qu'il s'agit d'initiatives d'appui partiellement élaborées qui doivent être étoffées et adaptées aux besoins des États membres. La DG REFORM a proposé 12 projets phares, portant sur des thèmes choisis à l'issue d'une consultation approfondie des directions générales de la Commission et des autorités de coordination nationales de tous les États membres afin de garantir la cohérence avec les priorités nationales et la participation des autorités nationales. Sur les 12 propositions de [projets phares d'appui technique au titre de l'instrument pour l'exercice 2022](#), 5 portaient sur la transition écologique et 3 sur la transition numérique.

En 2022 (graphique 3), les États membres ont présenté des demandes d'appui technique en réponse à deux appels à présenter des demandes:

- l'appel général à présenter des demandes au titre de l'instrument pour l'année 2022,
- un appel spécifique à présenter des demandes pour aider les États membres de l'UE à gérer les conséquences de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, en particulier à accueillir des réfugiés venant d'Ukraine et à se défaire progressivement des combustibles fossiles russes.

De plus,

- la Croatie a présenté 4 demandes au titre de l'article 7 du règlement, qui autorise les États membres à demander un appui technique supplémentaire au titre de l'instrument, à leurs propres frais;
- cinq États membres ont présenté des demandes au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience, qui autorise les États membres à proposer d'inclure dans leur plan pour la reprise et la résilience, en tant que coûts estimés, les paiements destinés à un appui technique supplémentaire au titre de l'instrument.

	Nombre de demandes présentées	Nombre de demandes retenues	Budget alloué aux demandes retenues, en millions d'euros
Appel général	512	211	102,40
Appel spécifique consacré à l'Ukraine	32	28	9,28
TOTAL pour l'instrument en 2022	544	239	111,68
Article 7 du règlement	4	3	2,76
Article 7, paragraphe 2, du règlement FRR	5	5	3,87

Graphique 33 – Tableau récapitulatif de l'utilisation de l'instrument en 2022

Les demandes retenues à l'issue de l'appel général à présenter des demandes au titre de l'instrument pour 2022 couvraient des grandes priorités de l'UE, notamment⁹:

- 103 demandes avaient trait à la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience;
- 95 demandes concernaient la transition numérique;
- 63 demandes étaient liées au pacte vert pour l'Europe;
- 24 demandes concernaient l'égalité: soutien aux femmes, aux personnes handicapées, à la communauté Rom, aux migrants, aux personnes âgées et à la communauté LGBTIQ+.

Les 239 demandes retenues en 2022 pour un appui au titre de l'instrument à l'issue des deux appels ont été réorganisées en 185 projets. Ceux-ci ont à leur tour débouché sur 270 réformes, en raison d'une forte hausse du nombre de projets plurinationaux visant à répondre aux besoins de plusieurs pays en même temps. Dans le cas des projets plurinationaux, chaque volet de projet propre à un pays constitue une réforme. Par définition, un projet plurinational est composé de plusieurs réformes propres aux différents pays. Dans le cas des projets autonomes, chaque projet correspond à une réforme unique.

Les 185 projets au titre de l'instrument pour 2022 étaient ventilés comme suit: 164 projets autonomes concernant des États membres individuels et 21 projets plurinationaux couvrant 106 réformes propres aux différents pays.

Comme indiqué dans le second rapport annuel sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience¹⁰,

- 23 États membres ont reçu ou reçoivent actuellement un soutien général pour les aspects transversaux de la mise en œuvre des PRR, y compris en ce qui concerne la révision des plans, tandis que 27 bénéficient du soutien thématique lié à la mise en œuvre des mesures de la FRR;
- 8 États membres participent actuellement à un projet soutenu par un instrument d'appui technique plurinational sur le renforcement des capacités en faveur d'une communication efficace des avantages des PRR;
- 17 États membres ont reçu ou reçoivent actuellement un soutien concernant le plan REPowerEU. Certaines de ces mesures revêtent également une dimension numérique (telle que la numérisation de l'énergie).

Fin octobre 2023, 2 projets au titre de l'instrument pour 2022 avaient été clôturés et 183 étaient encore en cours. Parmi les projets importants relevant de l'exercice 2022, on peut citer le projet plurinational relatif à [l'intégration des questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques publiques et les processus budgétaires](#), le soutien à la Roumanie pour [accélérer l'accès des Ukrainiens déplacés aux services essentiels](#), et [l'académie européenne dans le domaine de la surveillance de la finance numérique](#). Davantage d'exemples et d'informations sont fournis dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent rapport.

Exécution des projets

La gestion de l'instrument d'appui technique nécessite la participation constante de la DG REFORM, depuis la conception des projets jusqu'à leur mise en œuvre.

⁹ Une même demande d'appui technique peut contribuer à plusieurs priorités de l'UE.

¹⁰ https://commission.europa.eu/publications/recovery-and-resilience-facility-annual-report-2023_fr.

La DG REFORM intervient dès le stade initial de l'identification des projets, par de nombreux contacts avec les autorités nationales, des contacts permanents entre les coordonnateurs nationaux de la DG REFORM et les autorités de coordination interlocutrices, et des réunions entre la haute hiérarchie de la DG REFORM et les autorités nationales de chaque État membre, dans les capitales.

Une fois les demandes sélectionnées et le mode de mise en œuvre défini, les fonctionnaires de la DG REFORM communiquent régulièrement avec les autorités nationales pour arrêter les réalisations du projet désirées et établir les activités correspondantes et les plans de travail. Ils sont toujours membres d'équipes de projet spécifiques, aux côtés des prestataires éventuellement retenus, et ils coopèrent à la gestion quotidienne du projet. Ils contribuent également à établir une communication efficace entre les prestataires (éventuels) et les autorités nationales, en promouvant une compréhension commune pour faire en sorte que le projet soit une réussite.

La DG REFORM coordonne ses travaux avec ceux des autres services de la Commission au moyen d'un réseau permanent de représentants des autres directions générales. Il s'agit de veiller à ce que l'appui technique fourni au titre de l'instrument soit aligné sur les politiques de l'UE, ne fasse pas double emploi avec d'autres actions de l'UE et génère des synergies avec d'autres programmes de l'UE. Cette coopération avec les autres services de la Commission donne également la possibilité d'accéder plus facilement à l'expertise technique disponible au sein de la Commission ou facilement mobilisable par d'autres programmes de l'UE.

Un membre du personnel de la DG REFORM est aussi, par défaut, membre du comité directeur de chaque projet, aux côtés de hauts fonctionnaires issus des autorités nationales. Son rôle est de veiller à ce que le projet reste conforme aux priorités nationales et de l'UE et s'adapte à l'évolution du contexte si nécessaire, en vue de contribuer au programme de réforme national.

Évaluation

L'évaluation du programme et des projets liés à l'instrument d'appui technique se fonde sur les éléments de preuve des résultats obtenus pour les États membres et les citoyens sur le terrain. La DG REFORM évalue le soutien qu'elle apporte aux États membres au niveau tant du programme que des projets.

Conformément aux lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation, l'instrument d'appui technique est soumis à une évaluation à mi-parcours (au plus tard en février 2025) et à une évaluation ex post (au plus tard en décembre 2030)¹¹, chacune fondée sur une étude menée par un tiers indépendant. L'évaluation à mi-parcours de l'instrument devrait jouer un rôle important dans l'élaboration de la prochaine génération de ce programme.

En plus de l'évaluation réalisée au niveau du programme, la DG REFORM a mis en place une procédure en deux étapes pour évaluer les projets d'appui technique relevant de l'instrument. La première étape intervient peu de temps après la clôture du projet pour évaluer si les principales parties prenantes du projet sont satisfaites de la conception et de la mise en œuvre du projet. L'objectif de la seconde étape est d'évaluer la mesure dans laquelle le projet a permis d'obtenir les résultats escomptés et elle intervient au moins un an après la clôture du projet.

Bien que la durée des projets puisse varier, il faut compter en moyenne 24 mois pour qu'un projet relevant de l'instrument arrive à son terme. Étant donné que les premiers projets relevant de l'instrument pour 2021 ont été lancés à la mi-2021, à la date de publication du présent rapport, seul un petit nombre de projets avaient été clôturés depuis plus de quelques mois. Les premières

¹¹ Article 16 du [règlement](#).

réponses aux questionnaires d'évaluation ont montré que la valeur de l'instrument était perçue comme positive. Plus précisément, les autorités nationales ont apprécié d'être étroitement associées aux travaux au cours de la phase d'identification des projets et pendant leur mise en œuvre. Elles ont également salué le rôle actif joué par la DG REFORM, qui a permis les contacts directs avec elles et avec les fournisseurs d'appui technique.

Communication

L'instrument d'appui technique est utilisé en étroite concertation avec les administrations nationales pour soutenir la conception et la mise en œuvre des réformes dans l'intérêt des citoyens et des entreprises. Pour assurer la **visibilité du financement apporté par l'UE**, la DG REFORM promeut l'instrument d'appui technique, les projets qui en découlent et leurs résultats au moyen de canaux spéciaux et elle communique des **informations ciblées à des publics variés**, parmi lesquels les médias et le grand public.

Dans ce contexte, la DG REFORM est parvenue à intégrer dans le cycle annuel du programme une conférence de presse et une conférence annuelle consacrées à l'instrument. En outre, les activités et les résultats de l'instrument d'appui technique et des projets connexes sont largement relayés sur le [site web consacré à l'appui aux réformes](#), qui fournit des informations détaillées ventilées par [domaine d'action](#) et par [pays](#). Le site web héberge également le [répertoire public en ligne unique](#), qui permet de mettre à disposition les éléments livrables finaux produits dans le cadre des projets relevant de l'instrument. La DG REFORM utilise les médias sociaux pour partager des informations sur l'instrument via son compte Twitter/X [@EU_reforms](#).

Conclusion

Au cours de ses deux premières années de mise en œuvre, l'instrument a fourni un appui technique à la conception et à la mise en œuvre des réformes dans tous les États membres. Le nombre de demandes reçues a constamment dépassé celui des demandes que le programme pouvait couvrir, ce qui témoigne de l'intérêt que les autorités nationales portent aux possibilités offertes par cet instrument.

Le nombre croissant de projets plurinationaux sur les deux années constitue un indicateur de la capacité du programme à apporter une valeur ajoutée européenne supplémentaire et à faciliter les échanges de bonnes pratiques et les possibilités d'apprentissage mutuel entre administrations nationales.

La DG REFORM a intensifié ses actions de communication sur les activités de l'instrument pour renforcer la responsabilité de celui-ci et sensibiliser les autorités nationales aux possibilités qu'il offre. L'objectif de ces actions était d'élargir la compréhension que les autorités nationales ont des possibilités offertes par l'instrument afin de leur permettre de concevoir des projets permettant d'utiliser au mieux l'instrument pour répondre à leurs besoins particuliers.

Le personnel de la DG REFORM a notamment déployé des efforts concertés à tous les niveaux pour soutenir les États membres durant la phase de mise en œuvre afin de veiller à ce que les projets soient couronnés de succès et que leurs réalisations restent conformes aux objectifs des États membres. La DG REFORM coopère également avec les autorités nationales pour aller au-delà de la mise en œuvre de projets particuliers – qui prennent fin avec l'achèvement et la fourniture des réalisations – et peut les soutenir dans le suivi des résultats des projets afin de mettre en œuvre leurs programmes de réforme.

Étant donné que la mise en œuvre du premier cycle de l'instrument d'appui technique a débuté en 2021, il est encore trop tôt pour évaluer les réalisations des projets sur le terrain. Toutefois,

sur la base des retours d'information reçus des autorités bénéficiaires au niveau des projets et des autorités chargées de la coordination au niveau national, il ressort que les États membres ont généralement apprécié l'appui fourni au moyen de l'instrument, en particulier le fait qu'ils puissent jouer un rôle actif lors de la conception et de la mise en œuvre des projets, et la communication efficace de la part de la DG REFORM.