Document d'analyse

01

FR

Le financement octroyé par l'UE au titre de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience: une analyse comparative

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

2023

Table des matières

	Points
Synthèse	I - IX
Introduction	01 - 05
Étendue et approche	06 - 10
Cadre général	11 - 24
Les priorités sont semblables, mais le financement relevant de la FRR est plus étroitement lié aux réformes	11 - 16
Des priorités semblables présentées différemment	11 - 13
Le financement au titre de la FRR est censé être plus étroitement lié aux réformes prévues dans les recommandations par pays, mais certains éléments importants n'ont pas été pris en considération	14 - 16
Différentes méthodes de répartition des fonds et financement par émission d'obligations dans le cas de la FRR	17 - 21
Les méthodes de répartition diffèrent pour les Fonds de la politique de cohésion et la FRR	17 - 20
La FRR est financée par l'émission d'obligations	21
Pour la FRR, la période d'éligibilité est plus courte et ne s'étend pas au-delà de la durée de vie de l'instrument	22 - 24
Gouvernance et gestion	25 - 32
La FRR et les Fonds de la politique de cohésion sont gérés dans le cadre du budget de l'Union, mais les versements au titre de la FRR nécessitent l'intervention du Conseil	25 - 28
Les Fonds de la politique de cohésion et les subventions relevant de la FRR font partie du budget de l'Union, contrairement aux prêts accordés au titre de la FRR	25
La Commission est tenue de consulter le Conseil avant de décaisser des fonds au titre de la FRR	26 - 27
La décharge du Parlement ne couvre pas les prêts au titre de la FRR	28

Les Fonds de la politique de cohésion et la FRR sont mis en œuvre selon des modes de gestion différents, ce qui nécessite un travail administratif supplémentaire 29 - 32

Le déploiement de la politique de cohésion s'inscrit dans un cadre commun, tandis que celui de la FRR relève de systèmes nationaux 29

La mise en œuvre des deux systèmes en parallèle nécessite un travail administratif supplémentaire au niveau national 30 - 32

Programmation des dépenses 33 - 54

La programmation de la FRR est davantage centralisée 33 - 38

La programmation de la FRR repose sur un seul document de programmation par État membre et nécessite, au niveau de l'Union, l'approbation du Conseil 33 - 36

Le principe de partenariat appliqué dans le cadre de la politique de cohésion n'est pas une condition préalable pour la FRR 37 - 38

Différentes approches pour l'évaluation des documents de programmation 39 - 44

L'évaluation, par la Commission, des projets de PRR repose sur des critères prédéfinis 39 - 41

La portée de l'évaluation de la Commission diffère d'un instrument à l'autre 42 - 44

La programmation en parallèle des Fonds de la politique de cohésion et de la FRR s'est traduite par des difficultés particulières pour les États membres 45 - 54

Deux tiers des PRR ont été adoptés dans les six mois, tandis que l'élaboration et la négociation des programmes de la politique de cohésion ont pris un retard encore plus important que lors des périodes précédentes 45 - 47

La coordination de la mise en œuvre simultanée des deux instruments et la prévention du risque de double financement font partie de l'exercice de programmation 48 - 51

L'absorption des fonds de la politique de cohésion va être influencée non seulement par la FRR, mais aussi par d'autres facteurs 52 - 54

Conditions liées au versement des fonds 55 - 72

Les financements de la FRR ne sont pas liés aux coûts 55 - 65

La FRR finance des réformes et des investissements en fonction de la réalisation de jalons et de cibles 55 - 59

La politique de cohésion finance des opérations en se fondant principalement sur le remboursement des coûts exposés 60 - 61

Une mise en œuvre différente du modèle du financement non lié aux coûts pour les deux instruments 62

Il reste à voir dans quelle mesure les financements de la FRR sont davantage fondés sur la performance que ceux des Fonds de la politique de cohésion 63 - 65

La FRR permet un versement plus rapide des fonds 66 - 72

Des taux de préfinancement plus élevés avec la FRR qu'avec la politique de cohésion 67 - 68

Pour les deux instruments, les déclarations de gestion sont liées à leurs conditions de paiement 69 - 70

Aucun cofinancement national ou privé n'est requis pour la FRR 71

Dans le cadre de la FRR, les dégagements n'ont lieu qu'à la fin de la période d'éligibilité 72

Suivi et coût de la mise en œuvre 73 - 88

Des dispositions différentes en matière de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation 73 - 85

Le suivi de la FRR repose sur des jalons et des cibles 74 - 76

Dans le cas de la politique de cohésion, la performance est déconnectée des rapports financiers 77 - 78

Des efforts ont été déployés pour accroître la transparence des données de suivi, mais d'autres problèmes subsistent 79 - 83

Pour les deux instruments, les évaluations ex post interviennent trop tard pour éclairer les propositions législatives de la période suivante 84 - 85

Le coût de la mise en œuvre sera difficile à évaluer pour les deux instruments 86 - 88

Contrôle et audit 89 - 111

Différentes dispositions en matière de contrôle et d'audit 89 - 99

Les contrôles de la politique de cohésion portent principalement sur la régularité des dépenses déclarées 91 - 93

Les contrôles de la FRR mettent l'accent sur l'obtention de résultats satisfaisants au regard des jalons et des cibles 94 - 97

La méthode employée pour procéder à des suspensions de paiement ou à des réductions des montants versés en cas de non-réalisation des jalons et des cibles dans le cadre de la FRR demande à être clarifiée 98 - 99

L'application des mesures visant à protéger les intérêts financiers de l'UE doit être encore clarifiée pour la FRR 100 - 111

Dans le cas des Fonds de la politique de cohésion, les retenues sur paiement sont nécessaires à la protection du budget de l'UE 100 - 101

Dans le cas des Fonds de la politique de cohésion, la Commission peut appliquer des suspensions de paiement et des corrections financières afin de protéger les intérêts financiers de l'UE 102 - 104

Dans le cas de la FRR, la Commission s'appuie davantage sur l'efficacité des systèmes nationaux pour protéger les intérêts financiers de l'Union 105 - 107

Les États membres ont le choix entre différents systèmes pour signaler les irrégularités détectées, que ce soit dans le cadre des Fonds de la politique de cohésion ou dans celui de la FRR 108 - 109

Le potentiel des outils intégrés d'exploration de données et de calcul du risque n'est pas encore pleinement exploité au niveau de la politique de cohésion et de la FRR 110 - 111

Observations finales 112 - 113

Annexes

Annexe I – Précédents rapports de la Cour des comptes européenne

Annexe II – Contribution prévue de la FRR aux six piliers, ventilée par État membre

Annexe III – Répartition des financements relevant de la politique de cohésion 2021-2027, ainsi que des subventions accordées (dotations provisoire et définitive) et des prêts débloqués au titre de la FRR

Sigles et acronymes

Glossaire

Équipe de la Cour des comptes européenne

Synthèse

I Le présent document propose une analyse comparative des Fonds de la politique de cohésion pour la période 2021-2027 et de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), le but étant de contribuer à l'élaboration des cadres financiers pluriannuels de l'après-2027. Nous avons examiné les similitudes et les différences entre ces deux instruments en nous concentrant sur le cadre général dans lequel ils s'inscrivent et sur leurs modalités de gouvernance et de gestion.

II En juillet 2020, le Conseil européen a approuvé NextGenerationEU, un instrument temporaire destiné à atténuer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les citoyens et les entreprises et à renforcer la résilience de l'UE et de ses États membres face aux chocs futurs. La FRR, un mécanisme au titre duquel les États membres peuvent demander des subventions et des prêts, représente la majeure partie des dépenses de NextGenerationEU. Les États membres sont censés se servir de la FRR pour financer non seulement les réformes liées plus directement aux recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre européen, mais encore, comme dans le cas de la politique de cohésion, les investissements. Ainsi, le financement global assuré par l'UE pourrait passer d'environ 1 % à 3 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union dans les années à venir.

III Le soutien financier accordé au titre de la FRR prend la forme de subventions, comme dans le cas de la plupart des programmes relevant de la politique de cohésion, ainsi que celle de prêts que les États membres sont tenus de rembourser. Les financements de la politique de cohésion sont alloués aux États membres selon une méthode qui tient compte des disparités régionales. En revanche, ces disparités ne sont pas prises en compte dans la répartition du soutien financier de la FRR.

IV La FRR coexiste avec les mécanismes de financement prévus par la politique de cohésion de l'UE. Ce système permet aux États membres de choisir le mode de financement des investissements en faisant appel soit à la FRR, soit aux Fonds de la politique de cohésion. La FRR est mise en œuvre dans le cadre d'une gestion directe, tandis que les Fonds de la politique de cohésion relèvent de la gestion partagée. En d'autres termes, les responsabilités qui incombent aux autorités de l'Union et à celles des États membres diffèrent en fonction de la source de financement. Quel que soit le mode de gestion, la Commission est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE. La structure de gouvernance à plusieurs niveaux et le principe de partenariat applicables aux Fonds de la politique de cohésion ne s'appliquent pas à la

FRR. La participation des autorités locales et régionales, des partenaires économiques et sociaux et des organisations de la société civile n'est pas requise dans la même mesure que pour les Fonds de la politique de cohésion.

V Le nombre et la logique des documents de programmation relatifs à chacun des deux instruments diffèrent considérablement, de même que les procédures d'approbation et d'évaluation. La coordination de cette mise en œuvre en parallèle fait partie de l'exercice de programmation des deux instruments, et les États membres sont tenus de veiller à ce que ceux-ci se complètent sans faire double emploi. Au cours de la période 2014-2020, le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion ont fourni l'équivalent de quelque 10 % du total des investissements publics réalisés dans l'EU-27. La FRR va permettre d'augmenter encore, pendant la période actuelle, la part des investissements publics financés par l'Union dans les États membres. Dans les cas où cette part est déjà élevée, le financement supplémentaire au titre de la FRR risque d'accentuer la pression exercée sur la capacité des États membres à dépenser les crédits mis à leur disposition.

VI Les États membres doivent présenter à la Commission des estimations de coûts pour les mesures figurant dans leurs plans pour la reprise et la résilience (PRR). La Commission vérifie le caractère raisonnable et plausible de ces estimations lorsqu'elle évalue les plans, mais les paiements relevant de la FRR ne sont pas liés à ces coûts, ce qui influe considérablement sur la programmation et la planification des interventions dans les États membres, sur le suivi des progrès et les modalités de leur communication à la Commission, ainsi que sur les versements effectués pour obtenir des résultats satisfaisants au regard des jalons et des cibles. Il reste cependant à voir dans quelle mesure les financements relevant de la FRR sont, en soi, davantage fondés sur la performance que ceux de la politique de cohésion. Par ailleurs, les modalités de paiement applicables aux financements de la FRR sont plus souples que celles de la grande majorité des dépenses relevant des Fonds de la politique de cohésion.

VII Les deux instruments prévoient également des dispositions différentes en matière de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation. Dans le cas de la FRR, le suivi repose sur l'obtention de résultats conformes aux jalons et aux cibles, tandis que dans celui de la politique de cohésion, les informations sur la performance ne sont pas prises en compte dans les rapports financiers. Dans les deux cas, la plupart des indicateurs utilisés à des fins de suivi ne sont pas des indicateurs communs applicables partout, mais des indicateurs spécifiques à chaque programme ou à chaque PRR national. En tout état de cause, il n'est pas possible de les agréger pour mesurer les performances au niveau de l'UE ou pour établir des comparaisons entre les différents programmes de la politique de cohésion ou entre ces derniers et les PRR. Les

évaluations prévues pour les deux instruments en 2024 devront être étroitement coordonnées et tenir compte également de l'examen à mi-parcours de la politique de cohésion qui aura lieu en 2025 en vue de l'élaboration du cadre de la politique de cohésion pour l'après-2027.

VIII Au niveau de l'UE, les dispositifs de contrôle et d'audit pour la FRR mettent l'accent sur l'obtention de résultats satisfaisants par rapport aux jalons et aux cibles. En ce qui concerne les Fonds de la politique de cohésion, les dispositifs de contrôle et d'audit, aussi bien au niveau de la Commission qu'à celui des États membres, sont essentiellement axés sur la régularité des dépenses supportées lorsque celles-ci sont remboursées sur la base des coûts réels. Pour ce qui est de la FRR, la Commission doit veiller à ce que les intérêts financiers de l'UE soient protégés. À cette fin, elle doit recevoir de la part des États membres une assurance suffisante de ce que la facilité est mise en œuvre conformément au droit national et à celui de l'Union. De plus, les États membres sont tenus, à des fins d'audit et de contrôle, de recueillir des données sur les bénéficiaires finals des fonds et d'établir une liste des mesures financées.

IX Le présent document ne résulte pas d'un audit mais d'une analyse comparative. Dans les années à venir, le déploiement simultané de la FRR et des programmes relevant de la politique de cohésion permettra d'observer de quelle manière les différences de cadre réglementaire influent sur la mise en œuvre et les résultats.

Introduction

01 Le cadre financier pluriannuel (CFP) de la période 2021-2027[1] prévoit un financement à hauteur de 1 211 milliards d'euros[2]. Le financement au titre de la politique de cohésion, réparti entre le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC)[3] et le Fonds social européen plus (FSE+)[4], représente 361 milliards d'euros de ce montant et est alloué principalement sous forme de subventions aux États membres (voir ***encadré 1***).

Encadré 1

La politique de cohésion en tant que principal instrument d'investissement à long terme de l'UE

La politique de cohésion est le principal instrument d'investissement à long terme du budget de l'UE. Initialement appelée «politique régionale», elle a été instaurée par le traité de Rome. En 1988, les Fonds structurels ont été intégrés dans une politique européenne de cohésion globale qui vise à «renforcer la cohésion économique et sociale en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des différentes régions»[5].

02 Au début de l'année 2020, la pandémie de COVID-19 s'est propagée de la Chine à l'Europe, déclenchant une récession économique nettement plus importante que celle provoquée par la crise financière de 2008. Fin 2021, la Commission prévoyait, pour le début de l'année 2023, un retour à des niveaux de croissance économique semblables à ceux qui prévalaient avant la pandémie[6]. Cependant, l'invasion de l'Ukraine par la

---

1 Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027.

2 *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures*, 2021, p. 6.

3 Règlement (UE) 2021/1058 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion («règlement FEDER/FC»).

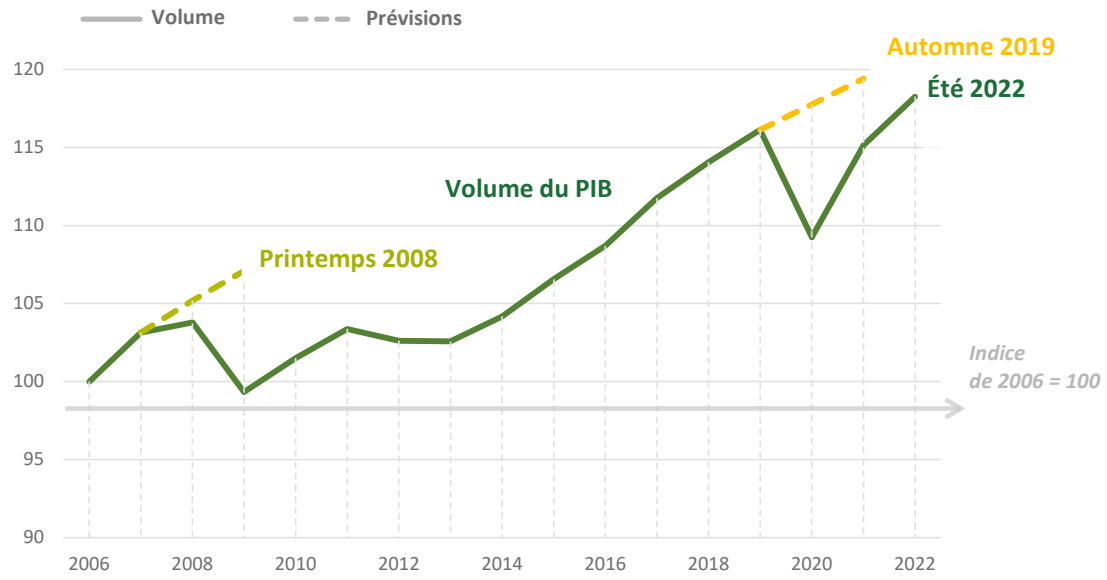
4 Règlement (UE) 2021/1057 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) n° 1296/2013 («règlement FSE+»).

5 Article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

6 Prévisions économiques européennes de l'automne 2021, document institutionnel 160 (en anglais), 2021, p. 24.

Russie et la hausse des coûts de l'énergie qui s'en est suivie ont une nouvelle fois assombri les prévisions économiques et retardé encore la reprise dans ce domaine[7] (voir ***figure 1***).

Figure 1 – Indice de volume du PIB de l'EU-27, de 2006 à l'été 2022 (en pourcentage)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission.

03 Afin d'atténuer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les citoyens et les entreprises et d'accroître la résilience de l'UE et de ses États membres, le Conseil a adopté un instrument temporaire baptisé NextGenerationEU[8]. Entre 2021 et 2026, NextGenerationEU permettra de mettre 807 milliards d'euros à la disposition des États membres[9]. Environ 90 % (724 milliards d'euros) des financements prévus au titre de NextGenerationEU passeront par la FRR[10]. La facilité permettra d'accorder des subventions (338 milliards d'euros) et des prêts (386 milliards d'euros) que les États

---

7 Prévisions économiques européennes de l'été 2022, document institutionnel 183 (en anglais), 2022, p. 18.

8 Article 1er du règlement (UE) 2020/2094 du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 («règlement NextGenerationEU»).

9 Tous les montants mentionnés dans le présent document sont exprimés à prix courants.

10 Règlement (UE) 2021/241 établissant la facilité pour la reprise et la résilience («règlement FRR»).

membres pourront solliciter[11]. Sur le reste de l'enveloppe de NextGenerationEU, soit 83 milliards d'euros, 51 milliards d'euros sont venus compléter les crédits alloués aux programmes de la politique de cohésion 2014-2020 par l'intermédiaire du programme REACT-EU[12] (voir ***encadré 2***).

Encadré 2

La FRR: un instrument ponctuel temporaire de relance économique

La FRR est un instrument ponctuel temporaire créé en vertu du volet du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) consacré à la cohésion économique, sociale et territoriale[13]. La FRR a pour but de contribuer à la reprise à la suite de la crise économique causée par la pandémie de COVID-19 en encourageant une croissance durable et en renforçant la résilience face aux chocs futurs.

04 La ***figure 2*** présente le soutien financier global de l'UE qui sera disponible au titre de NextGenerationEU et du CFP dans les années à venir.

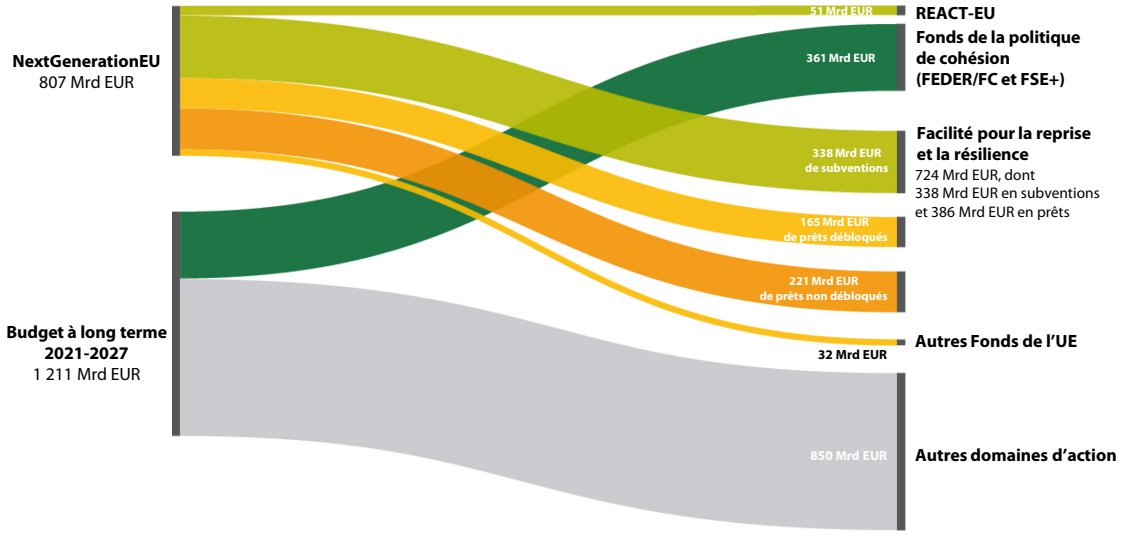
[11] Article 15, paragraphe 2, du règlement FRR.

[12] Règlement (UE) 2020/2221 modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des ressources supplémentaires et des modalités d'application afin de fournir un soutien pour favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et de ses conséquences sociales et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie («règlement REACT-EU»).

[13] Considérant 2 du règlement FRR. Article 175 du TFUE.

Figure 2 – Soutien financier de l'UE disponible au titre de NextGenerationEU et du CFP

À prix courants



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission publiées en avril 2021.

05 Il existe une réserve unique de projets pour les investissements qu'il est prévu de financer sur le budget de l'UE. Comme la FRR et les Fonds de la politique de cohésion sont mis en œuvre en parallèle, la législation qui les régit exige que les investissements soient planifiés et réalisés de sorte que les deux instruments se complètent sans faire double emploi. Elle impose notamment de préciser dans les documents de programmation comment cette complémentarité est envisagée [14], mais aussi d'éviter tout double financement [15].

[14] Article 28 du règlement FRR. Article 11 et article 22, paragraphe 3, point a), du règlement (UE) 2021/1060 portant dispositions communes («règlement portant dispositions communes», ou RPDC).

[15] Considérant 62 du règlement FRR.

Étendue et approche

06 Le présent document propose une analyse comparative de la FRR et des Fonds de la politique de cohésion de la période 2021-2027, l'idée étant de contribuer aux CFP de l'après-2027. Nous nous sommes penchés sur ce sujet en raison de l'importance des deux instruments pour la reprise économique dans les États membres de l'UE à la suite de la pandémie de COVID-19, ainsi que de l'intérêt porté au mécanisme d'octroi des financements de la FRR. Nous avons examiné les similitudes et les différences entre ces deux instruments en nous concentrant sur le cadre général dans lequel ils s'inscrivent et sur leurs modalités de gouvernance et de gestion, ainsi que sur leurs interconnexions et sur les risques et difficultés liés à leur mise en œuvre en parallèle dans les années à venir.

07 Nous avons comparé la législation applicable à la FRR avec celle qui régit les Fonds de la politique de cohésion (FEDER, FC et FSE+, à l'exclusion de REACT-EU, du Fonds pour une transition juste et du mécanisme pour l'interconnexion en Europe) sur la période 2021-2027. Nous avons également analysé les orientations relatives à la FRR publiées par la Commission et mené des entretiens avec des agents de la direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (DG EMPL) et de la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN), ainsi que de la task force RECOVER du secrétariat général.

08 Au niveau des États membres, nous avons mené des entretiens avec des représentants des autorités nationales chargées de la coordination de la FRR et d'autres organismes participant à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR) dans le cadre de la FRR et des accords de partenariat de la période 2021-2027. Nous avons sélectionné l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, la Roumanie et la Slovénie, afin de faire porter notre analyse sur des États membres à structure fédérale aussi bien que centrale. L'Espagne et l'Italie sont d'ailleurs les deux principaux pays bénéficiaires des financements combinés de la politique de cohésion et de la FRR. À la fin du mois de septembre 2021, lorsque nous avons commencé nos travaux, les PRR des États membres de notre échantillon avaient été adoptés.

09 Nous nous sommes aussi appuyés sur plus de 200 publications et études accessibles au public réalisées par d'autres institutions européennes, des instituts de recherche, des universitaires et des groupes de réflexion, ainsi que sur un grand nombre de nos propres rapports (voir ***annexe I***).

10 L'objet du présent document n'est pas un audit mais une analyse. La mise en œuvre de la FRR en était à sa deuxième année au moment de nos travaux, tandis que celle des Fonds de la politique de cohésion de la période 2021-2027 a démarré progressivement en mars 2022.

Cadre général

Les priorités sont semblables, mais le financement relevant de la FRR est plus étroitement lié aux réformes

Des priorités semblables présentées différemment

11 Tant la FRR que les Fonds de la politique de cohésion visent à contribuer aux priorités politiques de l'UE consistant à encourager la transformation numérique et la transition écologique[16]. De même, les deux instruments favorisent les investissements en faveur de la cohésion, de la résilience et des valeurs correspondant à la rubrique 2 du CFP. Ce chevauchement offre aux États membres une grande latitude pour choisir l'instrument qui servira à financer un investissement donné.

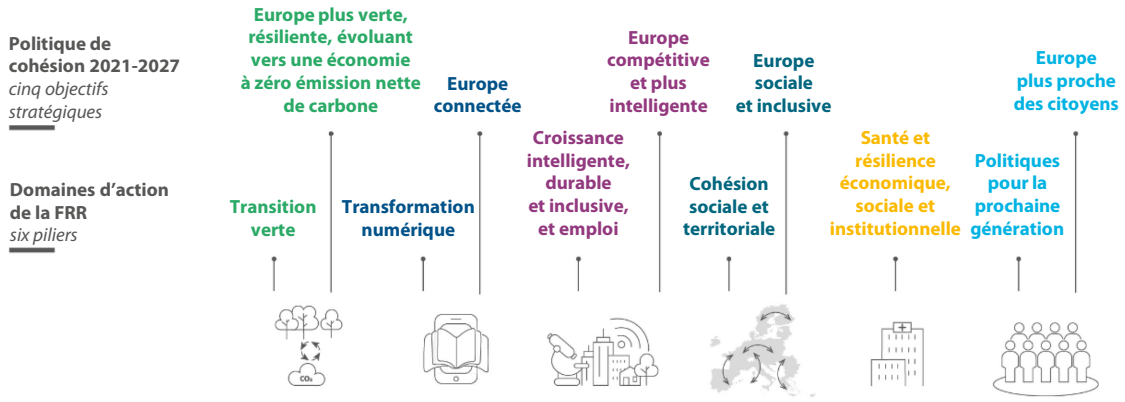
12 Les priorités en matière de dépenses de la FRR et des Fonds de la politique de cohésion sont structurées et présentées différemment. La FRR regroupe les domaines d'action de l'UE en six piliers[17], tandis que les Fonds de la politique de cohésion 2021-2027 soutiennent cinq objectifs stratégiques[18] (voir ***figure 3*** et ***annexe II*** pour davantage de précisions sur les dépenses qui étaient planifiées en octobre 2022).

[16] Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2019-2024, 16 juillet 2019.

[17] Article 3 du règlement FRR.

[18] Article 5, paragraphe 1, du RPDC.

Figure 3 – Objectifs de la politique de cohésion et piliers de la FRR



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du RPDC et du règlement FRR.

13 Il existe certaines différences quant aux modalités d'affectation des financements de l'UE au titre de la FRR et de la politique de cohésion:

— en matière de dotation budgétaire, les cibles fixées pour la FRR sont d'au moins 37 % pour la transition écologique et d'au moins 20 % pour la transformation numérique[19]. Les PRR des États membres prévoient tous de dépasser ces deux seuils[20];

— la politique de cohésion de la période 2021-2027 comporte une exigence de concentration thématique. Elle prévoit ainsi, comme la FRR, qu'un pourcentage minimal des financements du FEDER et du FC serve l'innovation (au moins 25 %, et jusqu'à 85 % pour les régions les plus développées) et la transition écologique (au moins 30 %)[21]; de même, un pourcentage minimal des financements du FSE+ doit être consacré à l'inclusion sociale (au moins 25 %), à l'emploi des jeunes (au moins 12,5 %), à la lutte contre la pauvreté des enfants (au moins 5 %) et à l'aide en faveur des personnes les plus démunies (au moins 3 %)[22]. La politique de cohésion ne finance pas les réformes de l'administration publique, à quelques exceptions près, comme les réformes ciblées des institutions et services du

[19] Article 18, paragraphe 4, points e) et f) du règlement FRR.

[20] Tableau de bord de la reprise et de la résilience.

[21] Article 4 du règlement FEDER/FC.

[22] Article 7 du règlement FSE+.

marché du travail dans le cadre du FSE+[23]. Elle exige toutefois le respect de conditions favorisantes préalablement à la mise en œuvre des Fonds de la politique de cohésion[24].

Les deux instruments imposent aux États membres de soutenir le régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union[25] et de financer uniquement les investissements qui ne causent pas de préjudice important à l'environnement[26].

Le financement au titre de la FRR est censé être plus étroitement lié aux réformes prévues dans les recommandations par pays, mais certains éléments importants n'ont pas été pris en considération

14 Dans le cadre du Semestre européen, la Commission analyse les besoins en matière de réformes structurelles et d'investissements dans les États membres et formule des recommandations par pays (RPP)[27] qui fournissent des orientations sur mesure en matière de politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles[28].

15 Tant la FRR que la politique de cohésion imposent aux États membres de tenir compte des défis et des priorités établis dans les RPP de 2019 et de 2020[29]. En ce qui concerne les Fonds de la politique de cohésion, les priorités d'investissement sont définies pendant le processus de programmation[30], compte tenu des RPP. Par le passé, nous avons constaté que souvent, les États membres n'avaient pas mis en œuvre l'intégralité des RPP les concernant et que le lien entre les dépenses de l'UE et la mise

---

[23] Article 4, paragraphe 1, point b), du règlement FSE+.

[24] Article 15 du RPDC.

[25] Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

[26] Article 17 du règlement (UE) 2020/852 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088.

[27] Règlement (UE) n° 1175/2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

[28] Articles 121 et 148 du TFUE.

[29] Article 17, paragraphe 3, du règlement FRR. Article 12, paragraphe 1, du RPDC.

[30] Annexe D des rapports par pays pour 2019.

en œuvre des RPP au cours de la période 2011-2018 était ténu[31]. La Commission a récemment examiné le degré de mise en œuvre des RPP de 2019 et de 2020. Elle a constaté que certains progrès ou des progrès limités avaient été réalisés dans 85 % des cas, et des progrès substantiels, dans 11 % des cas. Les RPP n'avaient fait l'objet d'une mise en œuvre intégrale que dans 1 % des cas. Dans 3 % des cas, aucun progrès n'avait été réalisé[32].

16 Le règlement FRR lie le financement de l'UE aux réformes structurelles nationales plus directement que ne le fait la politique de cohésion. Il impose aux États membres de relever dans leur PRR «l'ensemble ou une partie non négligeable» des défis recensés dans les RPP. De plus, les exigences en matière d'établissement de rapports prévues pour la FRR ont été intégrées dans le Semestre européen 2022. Si la Commission estime que les réformes indiquées dans les PRR ne tiennent pas suffisamment compte des défis auxquels sont confrontés les États membres, elle peut proposer des RPP supplémentaires[33]. Comme nous l'avons signalé récemment, certaines réformes structurelles importantes prévues dans les RPP de 2019 ont été ignorées dans les PRR que nous avons examinés jusqu'ici[34].

---

[31] Rapport spécial 16/2020 intitulé «Semestre européen: les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer», points 41 à 44 et 60. Avis 06/2020 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience [COM(2020) 408], point 46.

[32] Communication de la Commission sur le Semestre européen 2022 – paquet de printemps, document COM(2022) 600, appendice 2, p. 21.

[33] Le Semestre européen et la facilité pour la reprise et la résilience.

[34] Rapport spécial 21/2022 intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre», point 53.

Différentes méthodes de répartition des fonds et financement par émission d'obligations dans le cas de la FRR

Les méthodes de répartition diffèrent pour les Fonds de la politique de cohésion et la FRR

17 Les méthodes utilisées pour déterminer les dotations des États membres diffèrent selon qu'il s'agit de la FRR ou des Fonds de la politique de cohésion. Le calcul des dotations relevant de la politique de cohésion tient compte des disparités nationales et régionales et repose sur une méthode bien établie, la formule de Berlin[35]. La méthode de détermination des montants alloués au titre de la FRR a été approuvée en juillet 2020[36]. Cette méthode tient compte des disparités qui existaient en matière de développement avant la pandémie au niveau national, mais pas au niveau régional. Le PIB de certains États membres a diminué en raison de la pandémie. En conséquence, pour le calcul des subventions octroyées au titre de la FRR, les disparités structurelles antérieures à la pandémie ont joué un rôle plus important que les répercussions économiques de la pandémie, même si l'atténuation de ces dernières constituait l'un des principaux objets de la FRR (voir ***encadré 3***).

[35] Étude de cas rapide de 2019 intitulée «L'affectation des fonds relevant de la politique de cohésion aux États membres pour la période 2021-2027», mars 2019, point 4.

[36] Conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil, document EUCO 10/20, 21 juillet 2020.

Encadré 3

Méthodes de répartition des financements

Le principal critère de répartition des ressources de la politique de cohésion est le PIB régional et le revenu national brut (RNB) par habitant, c'est-à-dire la prospérité relative par rapport à la moyenne de l'UE, ajustée en fonction du pouvoir d'achat[37]. Les autres facteurs pris en considération sont les taux de chômage, les niveaux d'éducation, l'immigration nette en provenance de l'extérieur de l'Union et les émissions de gaz à effet de serre[38]. Certains derniers ajustements sont effectués afin de faire en sorte que des crédits suffisants parviennent aux régions les moins développées[39].

En ce qui concerne la FRR, 70 % de la composante «subventions» sont alloués sur la base de la population de l'État membre concerné, de son PIB par habitant en 2019 et de son taux de chômage moyen sur cinq ans, entre 2015 et 2019. Les 30 % restants ont été alloués à titre provisoire en fonction de la baisse estimative du PIB en 2020 et en 2021, cette disposition étant censée tenir compte des répercussions économiques de la pandémie[40]. Les différences au niveau des prix entre les États membres ne sont pas prises en compte dans le cas de la FRR[41]. Un plafond est appliqué afin d'éviter une concentration excessive des financements dans certains États membres[42].

Pour les 30 % de la composante «subventions» de la FRR fondée sur la baisse du PIB[43], cette dotation maximale estimative a été actualisée en juin 2022[44] sur la base de la variation du PIB réel[45].

---

37 Article 108, paragraphe 2, et annexe XXVI, du RPDC.

38 Annexe XXVI, paragraphes 1 à 7, du RPDC.

39 Annexe XXVI, paragraphes 10 à 17, du RPDC.

40 Annexes I, II et III du règlement FRR.

41 Annexe I du règlement FRR.

42 Annexe I du règlement FRR.

43 Annexe IV du règlement FRR.

44 Note de la Commission au Conseil et au Parlement intitulée *RRF: update of the RRF maximum financial contribution*, 30 juin 2022.

45 Article 11, paragraphe 2, du règlement FRR.

Les États membres dont le montant des subventions a été revu à la hausse sont tenus de proposer de nouvelles réformes et de nouveaux investissements en présentant un nouveau PRR s'ils souhaitent utiliser les subventions, tandis que ceux dont la contribution financière maximale finale a été revue à la baisse sont encouragés à poursuivre la mise en œuvre de leur PRR initial en s'appuyant sur d'autres sources de financement, notamment des fonds nationaux, et en demandant un prêt au titre de la FRR[46].

Pour les prêts au titre de la FRR, un montant maximal correspondant à 6,8 % du RNB de 2019 est applicable à chaque État membre[47]. Toutefois, le montant du soutien sous forme de prêt peut être augmenté dans des circonstances exceptionnelles et sous réserve que des ressources soient disponibles, c'est-à-dire que d'autres États membres n'aient pas utilisé la totalité de la composante «prêts» à laquelle ils ont droit[48]. Dans la pratique, les prêts de la FRR sont particulièrement intéressants pour les États membres qui empruntent à un taux d'intérêt plus élevé que celui pratiqué par la Commission.

18 En juin 2022, les montants alloués au titre de la FRR ont été actualisés, et 19 États membres ont ainsi reçu des montants inférieurs à ceux qui étaient initialement prévus. Les montants des subventions accordées à la Belgique, aux Pays-Bas et à la Hongrie sont ceux qui ont le plus diminué, respectivement de 24 %, 22 % et 19 %. Le Portugal a connu la plus forte augmentation (12 %), suivi de l'Espagne (11 %) et de l'Allemagne (9 %). L'Espagne et l'Italie ont été les deux principaux bénéficiaires de la composante «subventions» de la FRR, puisqu'elles ont obtenu ensemble 43 % de la dotation finale de la facilité. La Pologne est le principal bénéficiaire des financements relevant de la politique de cohésion 2021-2027 (20 %), suivie de l'Italie (12 %) et de l'Espagne (10 %) (voir ***annexe III*** et ***figure 4***).

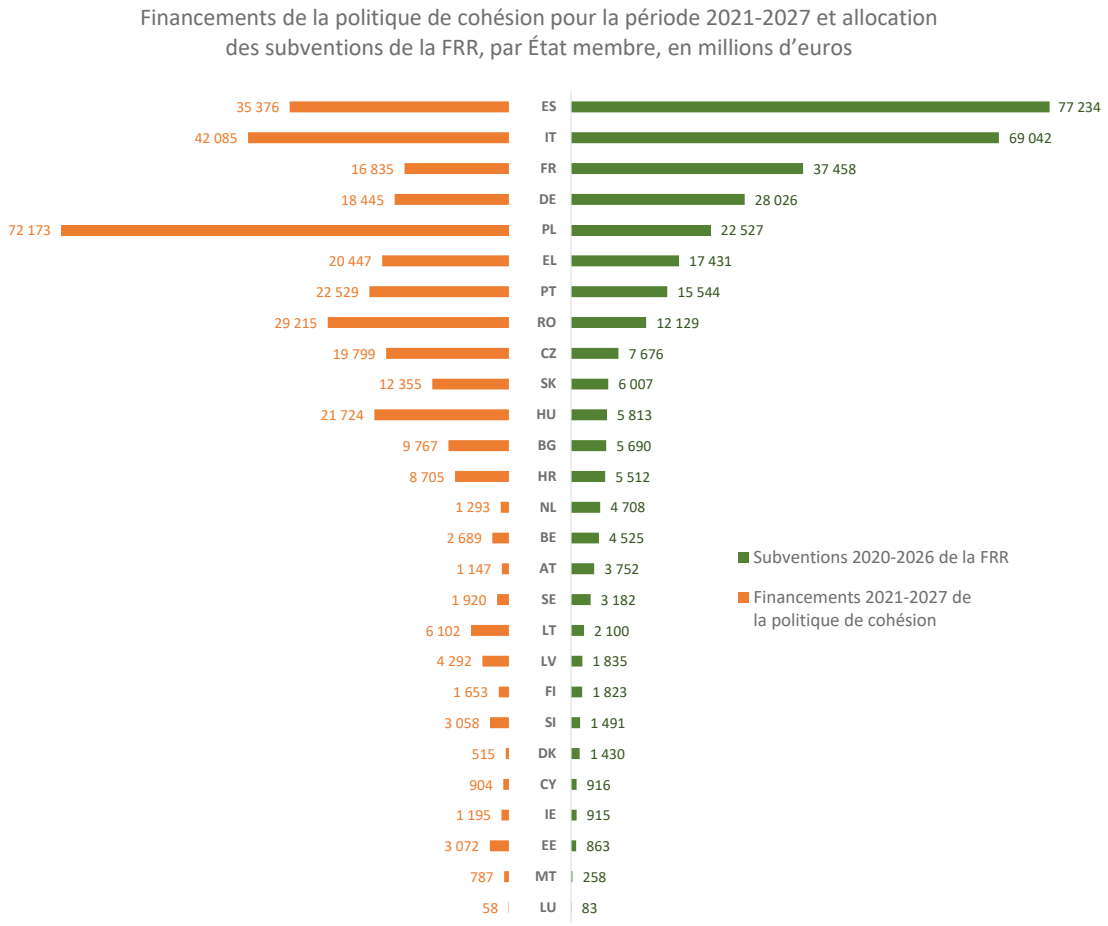
[46] Partie I, section II.2., points A) et B), de la communication de la Commission intitulée «Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU» (document 2022/C 214/1).

[47] Article 14, paragraphe 5, du règlement FRR.

[48] Article 14, paragraphe 6, du règlement FRR.

Figure 4 – Financements au titre de la politique de cohésion et allocation finale des subventions de la FRR, par État membre

En millions d'euros, à prix courants



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission – compte tenu de la Coopération territoriale européenne (CTE) et à l'exclusion des montants transférés au mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) –, extraites en juillet 2022 pour la FRR et publiées en avril 2021 pour les Fonds de la politique de cohésion.

19 Les prêts au titre de la FRR peuvent être demandés jusqu'en août 2023[49]. En octobre 2022, seuls sept États membres[50] avaient demandé des prêts, pour un montant de 165 milliards d'euros (43 % du montant total disponible pour les prêts). L'Italie, la Grèce et la Roumanie sont les seuls États membres à avoir demandé le montant maximal.

[49] Article 14, paragraphe 2, du règlement FRR.

[50] La Grèce, l'Italie, Chypre, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovénie.

20 Si la composante «prêts» de la FRR est utilisée dans son intégralité, la part des dépenses publiques financées par l'Union dans les États membres passera d'environ 1 % à 3 % (au maximum) du PIB de l'Union. La FRR contribuera à augmenter encore la part des investissements publics financés par l'UE dans les États membres. En 2021, la Commission a estimé que les investissements publics passeraient de 3 % du PIB de l'UE en 2019 à 3,5 % en 2023. La FRR sera à l'origine d'une grande partie de cette augmentation[51].

La FRR est financée par l'émission d'obligations

21 Les dépenses budgétaires de l'Union, dont celles relevant des Fonds de la politique de cohésion, sont principalement financées par les contributions des États membres et, dans une moindre mesure, au moyen d'autres recettes spécifiques[52]. En revanche, l'instrument NextGenerationEU (et, partant, la FRR) est entièrement financé par des emprunts sur les marchés de capitaux[53]. L'émission d'une dette commune d'une telle ampleur est une grande première pour l'UE (voir ***encadré 4***).

---

[51] Prévisions économiques européennes de l'automne 2021, document institutionnel 160 (en anglais), p. 35.

[52] Article 2, paragraphe 1, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

[53] Article 5, paragraphe 1, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil.

Encadré 4

Financement par émission d'obligations

D'ici à 2026, la Commission collectera des fonds pour NextGenerationEU en émettant des obligations de l'UE[54]. Les échéances de ces obligations seront variables. Les plus longues seront fixées à 30 ans, mais d'autres obligations seront émises pour des durées bien plus courtes, notamment des «bons du Trésor européens» à court terme, dont l'échéance sera inférieure à un an. La dette liée à NextGenerationEU sera intégralement remboursée d'ici à 2058[55]. Le remboursement du principal des fonds empruntés pour être utilisés sous forme de subventions, ainsi que les intérêts correspondants, seront à la charge du budget de l'Union. Les prêts au titre de la FRR et les coûts liés à l'emprunt de fonds, y compris les intérêts, seront remboursés par les États membres bénéficiaires des prêts[56]. À la fin du mois d'octobre 2022, la Commission avait émis des obligations pour un montant de 226 milliards d'euros[57], et elle avait versé 81,4 milliards d'euros en subventions et 34,2 milliards d'euros en prêts.

Nous travaillons actuellement à un audit consacré à la gestion, par la Commission, de la dette concernant NextGenerationEU. Nous prévoyons de publier notre rapport en 2023.

---

[54] Articles 4 et 7 de la décision d'exécution de la Commission C(2021) 2502 final établissant les modalités nécessaires aux fins de la gestion des opérations d'emprunt effectuées en vertu de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil et des opérations de prêt liées aux prêts accordés conformément à l'article 15 du règlement FRR (en anglais).

[55] Article 6 de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil.

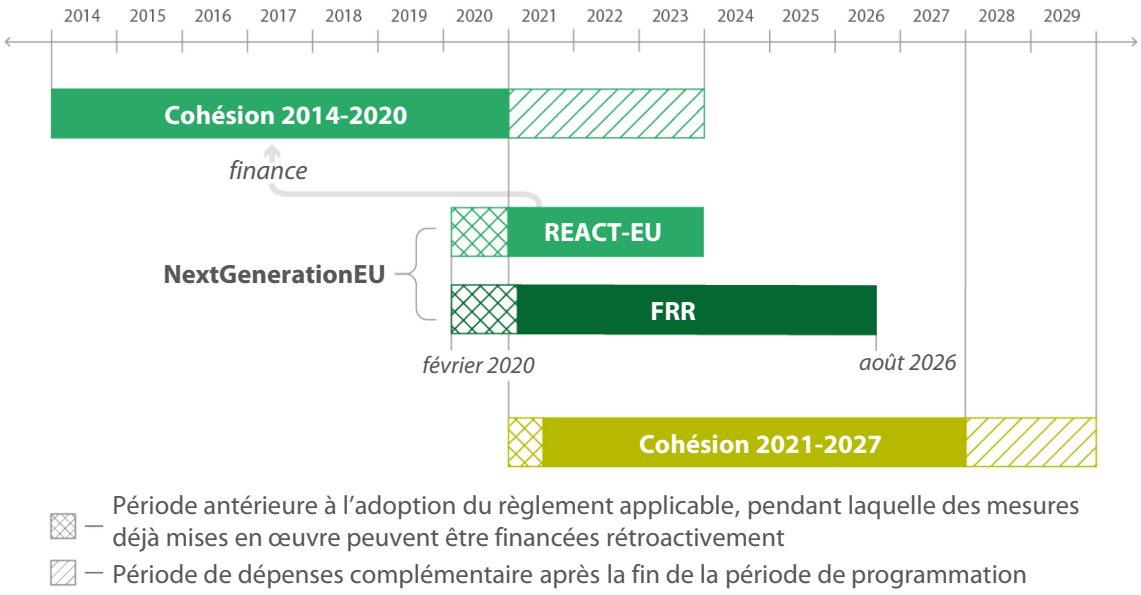
[56] Article 5, paragraphe 2, de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil. Article 15, paragraphe 3, du règlement FRR. Article 220, paragraphe 5, point e), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union («règlement financier»).

[57] *The EU as a borrower – investor relations*.

Pour la FRR, la période d'éligibilité est plus courte et ne s'étend pas au-delà de la durée de vie de l'instrument

22 Pour les Fonds de la politique de cohésion 2021-2027, la période d'éligibilité est fixée à neuf ans[58]. Pour ceux de 2014-2020, cette période était de dix ans[59]. Pour la FRR, elle est plus courte, puisqu'elle se limite à six ans et demi. Pendant cette période, les jalons et les cibles convenus doivent être atteints, et les paiements correspondants peuvent être effectués jusqu'à fin 2026[60]. La période d'éligibilité des Fonds de la politique de cohésion est non seulement plus longue mais, contrairement à celle de la FRR, elle s'étend aussi au-delà de la fin de la période de programmation. Toutefois, comme pour les Fonds de la politique de cohésion, les États membres ne sont pas tenus de dépenser tous les financements de la FRR disponibles avant la fin de la période (voir ***figure 5***).

Figure 5 – Périodes d'éligibilité, pour les Fonds de la politique de cohésion et pour la FRR



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du RPDC 2014-2020, du RPDC 2021-2027, du règlement FRR et du règlement REACT-EU.

[58] Article 63, paragraphe 2 du RPDC.

[59] Article 65, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1303/2013 portant dispositions communes («RPDC 2014-2020»).

[60] Article 17, paragraphe 2, article 18, paragraphe 4, point i), et article 24, paragraphe 1, du règlement FRR.

23 Dans le cadre de la politique de cohésion, il est possible de déclarer des dépenses en vue de leur remboursement après la fin de la période de programmation. Cela donne lieu à un chevauchement entre périodes: la période d'éligibilité d'un programme se prolonge au-delà du début de la période de programmation suivante, ce qui est susceptible d'entraver le prompt démarrage de la période suivante.

24 En outre, comme nous l'avons souligné précédemment, des délais aussi longs compliquent la définition des besoins en investissements lors de la négociation des accords de partenariat et des programmes[61]. Pour remédier à ce problème, les programmes de la politique de cohésion peuvent être modifiés en cas de besoin au cours de la période de programmation[62]. En ce qui concerne la FRR, aucun versement ne sera effectué par la Commission au-delà de 2026.

---

[61] Rapport spécial 36/2016 intitulé «Une évaluation des modalités de clôture des programmes de cohésion et de développement rural pour la période 2007-2013», points 58 à 64 et 128 à 130.

[62] Rapport spécial 24/2021 intitulé «Financement fondé sur la performance dans le cadre de la politique de cohésion: des ambitions louables, mais des obstacles ont subsisté au cours de la période 2014-2020», point 82.

Gouvernance et gestion

La FRR et les Fonds de la politique de cohésion sont gérés dans le cadre du budget de l'Union, mais les versements au titre de la FRR nécessitent l'intervention du Conseil

Les Fonds de la politique de cohésion et les subventions relevant de la FRR font partie du budget de l'Union, contrairement aux prêts accordés au titre de la FRR

25 Les Fonds de la politique de cohésion sont intégrés dans le budget et les comptes annuels de l'UE[63]. Même si le budget de NextGenerationEU a été adopté en dehors du CFP, les subventions relevant de la FRR font partie du budget annuel de l'UE et de ses comptes consolidés[64]. Les prêts accordés au titre de la FRR ne font pas partie du budget de l'UE, bien qu'ils soient intégrés dans ses comptes consolidés[65]. Néanmoins, à des fins de transparence, la Commission présente également des informations sur la composante «prêts» dans son projet de budget[66].

---

63 Article 10 du règlement financier.

64 Article 21, paragraphe 6, article 83, paragraphe 1, points b) et i) et article 244, paragraphe 1, point a), du règlement financier.

65 Communication de la Commission sur les comptes annuels consolidés de l'Union européenne pour l'exercice 2021, document COM(2022) 323 final, note 2.4.1.1, p. 71.

66 État prévisionnel de la Commission européenne pour l'exercice 2022 (en anglais), p. 17.

La Commission est tenue de consulter le Conseil avant de décaisser des fonds au titre de la FRR

26 La Commission – et plus précisément la DG REGIO et la DG EMPL – partage avec les États membres la responsabilité de la gestion des Fonds de la politique de cohésion[67]. En ce qui concerne la FRR, la situation est différente. La task force pour la reprise et la résilience (RECOVER) du secrétariat général et la DG ECFIN gèrent la FRR directement[68]. La Commission coordonne en interne les travaux de ses différents services de manière à assurer la cohérence entre les deux instruments.

27 Seule la Commission est responsable de l'approbation des décaissements au titre des programmes de la politique de cohésion et doit en rendre compte. À cet égard également, les dispositions concernant la FRR sont différentes. Avant d'adopter la décision autorisant un versement au titre de la FRR, la Commission est tenue de transmettre son évaluation préliminaire et de tenir compte de l'avis du Comité économique et financier du Conseil. Un comité composé de représentants des États membres doit examiner la décision de la Commission et peut l'annuler à la majorité qualifiée[69].

La décharge du Parlement ne couvre pas les prêts au titre de la FRR

28 Les responsabilités relatives aux Fonds de la politique de cohésion sont clairement réparties entre le Parlement et le Conseil (en leur qualité d'autorité budgétaire et de décharge) et la Commission (chargée de l'exécution du budget). Le budget annuel de l'Union est approuvé par le Parlement, avec l'accord du Conseil[70]. La Commission établit des comptes annuels, pour lesquels elle est tenue de demander l'approbation (la «décharge») du Parlement. Le Parlement peut donner décharge à la Commission, sur recommandation du Conseil[71]. Il est également investi de ce pouvoir

---

67 Article 7 du RPDC.

68 Article 8 du règlement FRR.

69 Article 24, paragraphes 4 et 5, du règlement FRR.

70 Article 314 du TFUE.

71 Article 319 du TFUE. Article 261, paragraphe 1, du règlement financier.

dans le cas de la FRR[72], mais la décharge ne couvre pas la composante «prêts» de la facilité.

Les Fonds de la politique de cohésion et la FRR sont mis en œuvre selon des modes de gestion différents, ce qui nécessite un travail administratif supplémentaire

Le déploiement de la politique de cohésion s'inscrit dans un cadre commun, tandis que celui de la FRR relève de systèmes nationaux

29 Les modalités de mise en œuvre des instruments sur le terrain présentent de nettes différences. Par exemple, les responsabilités qui incombent aux administrations nationales et régionales ne sont pas les mêmes. La mise en œuvre des Fonds de la politique de cohésion est assurée par l'ensemble des États membres et des régions conformément au cadre établi dans le règlement portant dispositions communes. Celle de la FRR relève de systèmes nationaux qui, par définition, sont propres à chaque État membre (voir ***encadré 5***).

[72] Annexe I, point 39, de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route pour la mise en place de nouvelles ressources propres.

Encadré 5

Les responsabilités des administrations dans les États membres

Les Fonds de la politique de cohésion sont mis en œuvre dans le cadre d'une gestion partagée, au moyen de programmes nationaux et régionaux. Dans les États membres, des centaines d'autorités nationales et régionales participent aux activités de programmation, de mise en œuvre, de suivi et d'audit. Les bénéficiaires de financements de l'UE peuvent être des organismes publics ou privés, des entités avec ou sans personnalité juridique ou des personnes physiques, responsables du lancement ou à la fois du lancement et de la mise en œuvre des opérations[73].

La FRR est mise en œuvre en gestion directe, et les États membres en sont les bénéficiaires[74]. Ils sont par ailleurs chargés de veiller au respect des principes essentiels de bonne gestion financière. Au niveau des États membres, une autorité chef de file (appelée «coordinateur de la FRR») assume la responsabilité globale et fait office de point de contact unique pour la Commission[75]. Les ministères ou les régions peuvent être chargés de mettre en œuvre les projets et de rendre compte de leur avancement à ce coordinateur.

La mise en œuvre des deux systèmes en parallèle nécessite un travail administratif supplémentaire au niveau national

30 La mise en œuvre en parallèle de la FRR et des Fonds de la politique de cohésion est susceptible d'exacerber les problèmes de capacité administrative. Dans la moitié des États membres de notre échantillon, les mêmes organismes sont chargés de la conception et de la mise en œuvre de la FRR et des Fonds de la politique de cohésion[76]. Dans ces cas-là, la FRR s'appuie sur les capacités mises en place par les autorités nationales pour la mise en œuvre des Fonds de la politique de cohésion. Ces dispositions permettent en outre d'atténuer le risque de double financement.

---

[73] Article 2, paragraphe 9, du RPDC.

[74] Article 22, paragraphe 1, du règlement FRR.

[75] Orientations de la Commission relatives aux plans pour la reprise et la résilience des États membres, document SWD(2021) 12 final, partie 1/2, p. 46.

[76] L'Espagne, la Roumanie et la Slovénie, parmi les États membres de notre échantillon.

31 Deux des États membres de notre échantillon (l'Italie et la Roumanie) ont inscrit dans leur PRR des mesures spécifiques visant à résoudre les problèmes de capacité administrative. Par ailleurs, certains des États membres sélectionnés (l'Italie, la Roumanie et la France) nous ont fait part de leur intention d'employer du personnel supplémentaire pour la mise en œuvre de la FRR (voir ***encadré 6***).

Encadré 6

Mesures relatives aux capacités administratives en Italie

L'Italie, l'un des principaux bénéficiaires de la FRR, du programme REACT-UE et des Fonds de la politique de cohésion, envisage un certain nombre d'actions visant à accroître ses capacités administratives:

— la création d'un nouveau service d'appui technique et opérationnel lui permettant de disposer d'un vivier d'experts pluridisciplinaires issus de différents organismes publics, dont les administrations centrales, régionales et locales intervenant dans la FRR pourront solliciter les compétences spécialisées;

— l'introduction dans le droit national de mesures qui simplifient et accélèrent l'attribution et l'exécution des marchés publics;

— le recrutement de 2 800 fonctionnaires pour les organismes participant à la mise en œuvre des Fonds de l'UE.

32 Une assistance technique est prévue dans le cadre des deux instruments, mais sous des formes différentes. Dans le cas des Fonds de la politique de cohésion, les États membres peuvent recourir à une assistance technique à des fins de préparation, de formation, de gestion, de suivi, d'évaluation, de visibilité et de communication[77]. Le montant maximal envisageable au titre de l'assistance technique pour la période 2021-2027 s'élève à 14 milliards d'euros environ. En outre, pour les deux instruments, les États membres peuvent recourir à l'instrument d'appui technique[78], doté d'un budget total de 864 millions d'euros. L'instrument d'appui technique aide les administrations publiques à concevoir, à élaborer et à mettre en œuvre les réformes, ainsi qu'à préparer les investissements.

[77] Article 36 du RPDC.

[78] Règlement (UE) 2021/240 établissant un instrument d'appui technique.

Programmation des dépenses

La programmation de la FRR est davantage centralisée

La programmation de la FRR repose sur un seul document de programmation par État membre et nécessite, au niveau de l'Union, l'approbation du Conseil

33 La programmation de la FRR s'appuie sur un seul document par État membre. Ce document, le PRR, précise les investissements et les réformes bénéficiant de subventions et, le cas échéant, de prêts au titre de la FRR. Il est évalué par la Commission, qui présente une proposition de décision d'exécution du Conseil définissant un ensemble de mesures contraignantes, les jalons et les cibles correspondants à atteindre, ainsi que le nombre et le montant des versements. Une fois la décision d'exécution du Conseil adoptée, elle est complétée par des arrangements opérationnels *portant sur des questions de mise en œuvre technique[79], par les conventions de financement sur lesquelles reposent les engagements budgétaires[80] et par des accords de prêt[81], le cas échéant.

34 Dans le cas des Fonds de la politique de cohésion, chaque État membre conclut avec la Commission un accord de partenariat qui définit l'orientation stratégique du financement et les modalités de son utilisation[82]. Cet accord contient des informations sur les programmes nationaux ou régionaux devant permettre de relever les principaux défis auxquels le pays ou la région est confronté(e)[83]. La Commission adopte des actes d'exécution pour approuver l'accord de partenariat et les programmes[84].

---

79 Article 18, paragraphe 1, et article 20, paragraphe 6, du règlement FRR.

80 Article 23 du règlement FRR. Article 7, paragraphe 3, du règlement financier.

81 Article 15 du règlement FRR.

82 Article 10, paragraphe 1, du RPDC.

83 Article 22, paragraphe 3, du RPDC.

84 Article 12, paragraphe 4, et article 23, paragraphe 4, du RPDC.

35 La *figure 6* présente une synthèse du processus d'évaluation et d'approbation de la programmation des dépenses.

Figure 6 – Processus de programmation des dépenses

PROCESSUS	POLITIQUE DE COHÉSION	FRR
CONCEPTION *Les États membres* ***élaborent leurs documents de programmation***	Plusieurs points de contact nationaux et régionaux dans les États membres; directions générales compétentes: DG REGIO et DG EMPL	Dans chaque État membre, une entité unique faisant office de coordinateur national et de point de contact pour la Commission. Organes responsables au sein de la Commission: RECOVER et DG ECFIN
PRÉSENTATION *Les États membres* ***présentent*** *leurs documents de programmation* ***à la Commission***	Un accord de partenariat au niveau national et un ou plusieurs programmes (de niveau national ou régional)	Un document de programmation principal: le PRR
ÉVALUATION *La Commission évalue les documents de programmation et les* ***examine*** *avec chaque État membre*	Trois mois pour formuler des observations (dans le cas de l'accord de partenariat et des programmes)	Deux mois pour mener à bien le processus d'évaluation, mais ce délai peut être prolongé. Un mois pour obtenir l'approbation du Conseil
ADOPTION *Les documents de programmation sont* ***adoptés***	La Commission, au moyen d'actes d'exécution, adopte l'accord de partenariat au plus tard quatre mois, et le programme au plus tard cinq mois, après leur présentation officielle	Approbation par la Commission et adoption par le Conseil au moyen d'une décision d'exécution du Conseil

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du RPDC et du règlement FRR.

36 Les modifications apportées aux programmes relevant de la politique de cohésion ne doivent être évaluées et approuvées que par la Commission[85]. Les modifications apportées aux PRR doivent non seulement être évaluées par la Commission, mais aussi être approuvées par le Conseil[86], ce qui permet de s'assurer que les États membres ont l'intention de respecter les engagements pris dans les PRR. Nous avons précédemment constaté que les programmes relevant de la politique de cohésion faisaient fréquemment l'objet de modifications au cours de leur mise en œuvre, y compris afin de réaffecter des ressources budgétaires dans les limites autorisées par le RPDC[87].

Le principe de partenariat appliqué dans le cadre de la politique de cohésion n'est pas une condition préalable pour la FRR

37 Pour les Fonds de la politique de cohésion, les États membres doivent appliquer le principe de partenariat en application du code de conduite européen sur le partenariat[88]. Les autorités publiques aux niveaux régional, local et urbain, les organisations de la société civile et les partenaires économiques et sociaux peuvent tous contribuer à la mise au point des accords de partenariat, ainsi qu'à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation de chaque programme[89]. Cela vise à garantir que les Fonds tiennent compte des besoins et des défis qui ont été mis en avant.

38 En ce qui concerne la FRR, la procédure est différente. Lors de l'élaboration des PRR, les autorités nationales ne sont tenues de consulter les autorités locales et régionales, les partenaires sociaux, la société civile et les organisations de jeunesse que dans la mesure requise par la législation nationale. La procédure de consultation est résumée dans les PRR eux-mêmes[90].

---

85 Article 13, paragraphe 4, et article 24, paragraphe 4, du RPDC.

86 Article 21, paragraphe 2, du règlement FRR.

87 Rapport spécial 24/2021, points 53 à 57 et 120.

88 Règlement délégué (UE) n° 240/2014 de la Commission relatif au code de conduite européen sur le partenariat dans le cadre des Fonds structurels et d'investissement européens.

89 Article 8 du RPDC.

90 Article 18, paragraphe 4, point q), du règlement FRR.

Différentes approches pour l'évaluation des documents de programmation

L'évaluation, par la Commission, des projets de PRR repose sur des critères prédéfinis

39 Dans le cadre de la politique de cohésion, la Commission évalue la conformité des accords de partenariat et des programmes avec le RPDC et avec les règles spécifiques au Fonds concerné[91]. En revanche, dans le cas de la FRR, la Commission procède à une évaluation ex ante en tenant compte de 11 grands critères qualitatifs génériques: il s'agit par exemple de savoir si le PRR constitue une réponse complète et adéquatement équilibrée à la situation économique et sociale et si le montant des coûts totaux estimés est conforme au principe de l'efficacité au regard des coûts et proportionné aux conséquences économiques et sociales attendues au niveau national[92].

40 Précédemment, nous avons constaté que la Commission disposait d'une certaine marge de manœuvre dans l'interprétation et la notation de ces critères et que ce type d'exercice impliquait nécessairement des jugements qualitatifs[93]. Dans un rapport publié récemment, nous avons examiné l'évaluation des PRR par la Commission pour un échantillon d'États membres. Nous avons estimé que l'évaluation était appropriée dans l'ensemble, compte tenu de la complexité du processus et des contraintes de temps. Nous avons toutefois relevé un certain nombre de faiblesses, de risques et de points à surveiller, comme les profils de paiement issus de négociations, les jalons et cibles peu clairs ainsi que les systèmes de suivi et de contrôle qui n'étaient pas encore totalement en place au moment de l'évaluation[94].

41 De même, les exigences en matière de transparence diffèrent. Les évaluations, par la Commission, des PRR adoptés sont mises à la disposition du public[95], alors que celles des accords de partenariat et des programmes de la politique de cohésion sont uniquement communiquées aux autorités nationales et régionales concernées.

---

91 Article 12, paragraphe 1, et article 23, paragraphe 1, du RPDC.

92 Article 19, paragraphe 3, points a) et i) du règlement FRR.

93 Avis 06/2020, point 44.

94 Rapport spécial 21/2022, points 112 et 113.

95 La Commission a élaboré une synthèse des évaluations des PRR, qui peut être consultée ici.

La portée de l'évaluation de la Commission diffère d'un instrument à l'autre

42 Les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation[96] établissent cinq critères, à savoir l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne. Parmi ces critères, quatre sont utilisés pour évaluer aussi bien les PRR dans le cadre de la FRR que les accords de partenariat et les programmes relevant de la politique de cohésion. Pourtant, le champ d'application de l'évaluation de la Commission diffère selon l'instrument (voir ***figure 7***).

[96] Document de travail des services de la Commission SWD(2015) 305 final, intitulé «*Better Regulation Guidelines*», p. 23 et 26.

Figure 7 – Champ d'application de l'évaluation

CRITÈRES	POLITIQUE DE COHÉSION	FRR
EFFICACITÉ *Article 11, paragraphe 1, point b), du RPDC* *Article 19, paragraphe 3, point g), et critère 2.7 figurant à l'annexe V, du règlement FRR*	L'accord de partenariat décrit les principaux résultats attendus pour chaque Fonds et la contribution attendue aux objectifs stratégiques retenus	Le PRR est censé avoir une incidence durable du point de vue des changements structurels produits au niveau de l'administration ou des politiques
EFFICIENCE *Article 11, paragraphe 1, point c), et article 22, paragraphe 3, point g), du RPDC* *Article 19, paragraphe 3, point i), et critère 2.9 figurant à l'annexe V, du règlement FRR*	La proposition de dotation financière préliminaire respecte les règles de concentration thématique et fournit des données par objectif stratégique aux niveaux national et régional	Les coûts totaux estimés sont raisonnables et plausibles. Aucun examen du soutien au niveau régional
PERTINENCE *Article 22, paragraphe 3, point a), du RPDC* *Article 19, paragraphe 3, point c), et critère 2.3 figurant à l'annexe V, du règlement FRR*	Les principaux défis à relever découlent de disparités économiques, sociales et territoriales	Le PRR contribue à la résilience économique, sociale et institutionnelle de l'État membre en réduisant sa vulnérabilité économique aux chocs et en accroissant la capacité de ses structures et institutions économiques et sociales à s'adapter et à résister aux chocs
COHÉRENCE *Article 5, paragraphe 3, et article 11, paragraphe 1, du RPDC* *Article 19, paragraphe 3, point k), et critère 2.11 figurant à l'annexe V, du règlement FRR*	Coordination et cohérence entre les Fonds et entre les programmes nationaux et régionaux, ainsi que complémentarités et synergies avec d'autres instruments de l'Union (y compris la FRR) pour chaque objectif stratégique retenu	Cohérence interne des mesures prévues dans le PRR: les mesures proposées se renforcent et se complètent mutuellement

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du RPDC et du règlement FRR.

43 Les États membres doivent présenter à la Commission des estimations de coûts pour les mesures figurant dans leur PRR. Dans son évaluation des plans en question, la Commission cherche à déterminer si ces estimations sont raisonnables et plausibles, et si le soutien proposé complétera les autres financements octroyés par l'Union[97]. En outre, elle vérifie si le soutien remplace les dépenses nationales récurrentes[98]. Pour que les estimations du niveau des investissements puissent être étendues, les États membres ont été invités à indiquer la moyenne des dépenses publiques nationales consacrées chaque année, de 2017 à 2019, à des investissements semblables à ceux prévus dans les PRR[99].

44 Dans le cas de la politique de cohésion, la valeur ajoutée européenne était appréciée au regard du principe d'additionnalité, selon lequel les Fonds de la politique de cohésion ne peuvent se substituer aux dépenses nationales récurrentes[100]. Or, depuis 2007, l'obligation faite aux États membres d'en faire la démonstration a été progressivement levée. Pour la période 2021-2027, la Commission ne s'assurera plus du respect de l'additionnalité lors de l'évaluation des accords de partenariat et des programmes (voir ***encadré 7***).

---

97 Article 9, article 19, paragraphe 3, point i), et critère 2.9 figurant à l'annexe V, du règlement FRR.

98 Article 5, paragraphe 1, du règlement FRR.

99 Document SWD(2021) 12, partie 1/2, p. 55.

100 Article 95, paragraphe 2, du règlement portant dispositions communes pour 2014-2020.

Encadré 7

L'exigence d'additionnalité dans le cas de la politique de cohésion

Au cours de la période 2007-2013, les États membres comptant des régions concernées par l'objectif de convergence (régions dont le PIB par habitant était inférieur à 75 % du PIB moyen de l'UE) étaient tenus de maintenir le même niveau de dépenses structurelles publiques ou assimilables dans chaque région concernée tout au long de la période[101].

Pendant la période 2014-2020, l'exigence d'additionnalité était considérée comme satisfaite lorsque les États membres maintenaient le même niveau de dépenses structurelles publiques à l'échelle nationale tout au long de la période. Les niveaux des dépenses à l'échelon régional n'étaient pas évoqués. Le respect de cette exigence n'était vérifié que pour les États membres dans lesquels les régions les moins développées représentaient au moins 15 % de la population totale, sous certaines conditions[102].

Pour la période 2021-2027, à titre de mesure de simplification, la Commission n'exige plus des États membres qu'ils démontrent l'additionnalité des programmes[103].

La programmation en parallèle des Fonds de la politique de cohésion et de la FRR s'est traduite par des difficultés particulières pour les États membres

Deux tiers des PRR ont été adoptés dans les six mois, tandis que l'élaboration et la négociation des programmes de la politique de cohésion ont pris un retard encore plus important que lors des périodes précédentes

45 Au cours des périodes couvertes par les CFP précédents, les négociations de la Commission relatives aux accords de partenariat et aux programmes ont connu des retards et n'ont jamais été achevées avant la fin de la première année du CFP

[101] Article 15, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

[102] Article 95, paragraphe 4, du RPDC 2014-2020.

[103] Guide des simplifications, mesure n° 16, p. 4.

considéré. Ces retards étaient dus à l'adoption tardive du paquet du CFP, qui a elle-même retardé l'adoption du paquet relatif à la politique de cohésion, condition préalable à la programmation au niveau des États membres[104].

46 Pour la période 2021-2027, les retards ont été encore plus importants: comme nous l'avons signalé précédemment, le RPDC et les règlements régissant les différents Fonds ont été adoptés en milieu d'année 2021, soit six mois après le début de la période couverte par le CFP[105]. Les autorités de gestion ont également participé à la programmation de REACT-EU, ainsi qu'à la mise en œuvre d'autres mesures d'urgence telles que la FRR, les initiatives d'investissement en réaction au coronavirus (CRII et CRII+)[106] et les actions de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE et CARE+)[107]. Leurs capacités administratives s'en trouvaient par conséquent d'autant plus dispersées. L'élaboration des accords de partenariat et des programmes et leur négociation avec la Commission ont donc considérablement ralenti dans presque tous les États membres au cours de l'année 2021. L'une des conséquences de ces retards est que les États membres devront absorber dans des délais plus brefs les financements de la politique de cohésion qui leur ont été alloués dans le cadre du

---

[104] Rapport spécial 17/2018 intitulé «Les actions engagées par la Commission et les États membres dans les dernières années des programmes de la période 2007-2013 visaient bien à améliorer l'absorption, mais n'étaient pas suffisamment centrées sur les résultats», points 14 à 18 et 83.

[105] Rapports annuels relatifs à l'exercice 2021, point 2.6. Rapports annuels relatifs à l'exercice 2020, points 2.24 et 2.25. Rapport spécial 14/2021 intitulé «Coopération Interreg: la libération du potentiel des régions transfrontalières de l'Union européenne doit être parachevée», point 92. Rapport spécial 24/2021, points 83 et 124.

[106] Règlement (UE) 2020/460 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à la propagation du COVID-19.
Règlement (UE) 2020/558 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013 et (UE) n° 1303/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID-19.

[107] Règlement (UE) 2022/562 modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'action de cohésion pour les réfugiés en Europe (CARE).
Règlement (UE) 2022/613 modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'augmentation du préfinancement provenant des ressources REACT-EU et l'établissement d'un coût unitaire.

CFP 2021-2027. Nous avons précédemment constaté que les niveaux d'absorption varient d'un État membre à l'autre[108] et que l'absorption des financements de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 a connu des retards[109].

47 Dans le cas de la FRR, la programmation et l'adoption ont été plus rapides. Dans les six mois écoulés entre février (adoption du règlement FRR) et juillet 2021, 18 PRR ont été adoptés[110]. Cet aboutissement rapide des négociations était voulu, car l'objectif de la FRR était de répondre à une crise grave et imminente. De surcroît, la Commission a pu conclure son évaluation en temps utile du fait que les documents de programmation de la FRR étaient moins nombreux que les près de 400 accords de partenariat et programmes nationaux et régionaux (voir ***encadré 8***).

Encadré 8

État d'avancement en matière d'adoption et de mise en œuvre

À la fin d'octobre 2022:

— 26 PRR avaient été adoptés par le Conseil, soit 8 de plus que fin juillet 2021. Le dernier, celui de la Hongrie, était toujours en cours d'évaluation par la Commission;

— 17 arrangements opérationnels avaient été conclus par la Commission et les États membres;

— 12 demandes de paiement avaient déjà été validées et honorées, la Commission escomptant que quelque 32 % du montant des subventions seraient versés en 2022[111];

— il apparaissait qu'au cours des mois suivants, certains des PRR allaient être modifiés par les États membres et être à nouveau soumis à l'approbation de la Commission et à l'adoption du Conseil en raison de l'ajustement, en juin 2022, de la dotation maximale pour les subventions (voir ***encadré 3***).

[108] Rapports annuels relatifs à l'exercice 2021, point 2.16. Rapport spécial 17/2018, points 27 et 28.

[109] Rapports annuels relatifs à l'exercice 2021, point 2.26.

[110] Ceux de la Belgique, de la Tchéquie, du Danemark, de l'Allemagne, de l'Irlande, de la Grèce, de l'Espagne, de la France, de la Croatie, de l'Italie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, du Luxembourg, de l'Autriche, du Portugal, de la Slovénie et de la Slovaquie.

[111] Sur la base des données figurant dans l'état prévisionnel de la Commission européenne pour l'exercice 2022 (en anglais), p. 34.

Pour les Fonds de la politique de cohésion, à titre de comparaison:

— 23 des 27 accords de partenariat et 185 des 371 programmes couverts par la présente analyse avaient été approuvés par la Commission pour la période 2021-2027;

— aucune demande de paiement intermédiaire n'avait encore été introduite pour la période 2021-2027. En 2022, les préfinancements constituaient l'essentiel du montant qui devait être versé;

— la Commission a procédé à des versements correspondant à 72 % des financements de la période 2014-2020. Le Danemark, la Croatie et les Pays-Bas avaient absorbé moins de 58 % de leur dotation (y compris au titre de REACT-EU), tandis que la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, Malte et la Slovaquie en avaient absorbé moins de 65 %.

La coordination de la mise en œuvre simultanée des deux instruments et la prévention du risque de double financement font partie de l'exercice de programmation

48 Il a été demandé aux États membres d'indiquer dans leur PRR la manière dont ils coordonneraient la mise en œuvre en parallèle des deux instruments, en tenant compte des montants en jeu, de l'existence et du calendrier de projets arrivés à maturité, ainsi que du niveau de responsabilité fixé par le cadre institutionnel et juridique pour la mise en œuvre d'une réforme ou d'un investissement donnés[112]. Cette exigence vaut également pour les accords de partenariat et les programmes relevant de la politique de cohésion.

49 Il est possible d'obtenir des complémentarités et des synergies, soit en finançant différentes opérations qui s'appuient les unes sur les autres, soit en faisant appel aux deux instruments pour financer différents éléments d'une même opération. Dans la plupart des cas, les descriptions données dans les PRR étaient générales et brèves, en partie parce que les accords de partenariat et les programmes de la période 2021-2027 n'avaient pas encore été élaborés. En conséquence, les autorités nationales ont dû prendre en considération le contenu de leur PRR dans leurs accords de partenariat liés à la politique de cohésion de la période 2021-2027. Cet exercice s'est avéré plus aisé

[112] Document SWD(2021) 12 final, partie 1/2, p. 43.

pour les États membres qui avaient établi au préalable un cadre de démarcation stratégique (voir *encadré 9*).

Encadré 9

Le cadre de démarcation en France

Les autorités françaises nous ont signalé qu'afin d'analyser les chevauchements potentiels entre la FRR et les Fonds de la politique de cohésion de la période 2021-2027, et pour préciser quel Fonds devait servir à financer un certain type d'investissement, elles avaient mis en place un cadre de démarcation, qui a ensuite été publié dans un guide [113].

Quatre grands critères y sont appliqués:

— **un critère de temporalité**, qui vise à privilégier l'absorption des fonds sur une base séquentielle en utilisant en premier lieu la FRR ou les reliquats de la période de programmation 2014-2020, dont REACT-EU, et en second lieu, les Fonds de la politique de cohésion 2021-2027;

— **un critère thématique**, qui est fonction des domaines thématiques éligibles concernés;

— **un critère «bénéficiaire»**, qui permet de cibler les crédits de la FRR sur certains types de bénéficiaires;

— **un critère territorial** – il permet de répartir les fonds de la FRR et les fonds de la politique de cohésion entre les territoires, en fonction des priorités d'investissement établies par zone géographique.

Si l'existence d'un tel cadre ne permet pas d'éviter une coordination ultérieure lors de la mise en œuvre au niveau régional et à celui des projets, elle contribue à établir les grands principes.

50 Dans son évaluation des PRR, la Commission a dû examiner la complémentarité et la coordination avec d'autres fonds de l'UE [114]. Les arrangements opérationnels conclus avec les différents États membres dans le cadre de la FRR prévoient également

[113] Le guide publié par les autorités françaises est consultable ici.

[114] Document SWD (2021) 12 final, partie 1/2, p. 44.

l'organisation d'un événement annuel dans chacun de ces États pour examiner la mise en œuvre des PRR et d'autres programmes de l'Union[115].

51 Une opération peut être financée par les deux instruments à condition qu'un même coût ne soit couvert qu'une seule fois et que la FRR ne serve pas au cofinancement national obligatoire des projets relevant de la politique de cohésion[116]. Tous les États membres que nous avons consultés ont indiqué qu'ils avaient pris ce risque en considération et adopté des mesures visant à l'atténuer. La Commission a dû déterminer ex ante si les PRR contenaient de telles mesures[117].

L'absorption des fonds de la politique de cohésion va être influencée non seulement par la FRR, mais aussi par d'autres facteurs

52 Depuis l'adoption de la FRR, les États membres peuvent consacrer bien plus de ressources qu'auparavant à des investissements en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale. Ainsi, six pays peuvent dépenser au moins deux fois plus qu'au cours de la période 2014-2020[118], tandis que sept pays peuvent dépenser au moins trois fois plus[119] et deux autres (le Luxembourg et les Pays-Bas), sept fois plus.

53 Au cours de la période 2014-2020, le FEDER et le FC ont fourni un financement équivalent à 10 % environ du total des investissements publics réalisés dans les 27 États membres de l'Union. Dans 10 États membres[120], les financements provenant du FEDER et du FC ont représenté plus d'un tiers de l'ensemble des investissements publics[121]. Pour les États membres en question, absorber un volume de fonds de l'UE

---

[115] Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, document COM(2022) 75 final, p. 7 et 64.

[116] Article 9 du règlement FRR. Document SWD(2021) 12 final, partie 1/2, p. 42.

[117] Article 19, paragraphe 3, point j), et critère 2.10 figurant à l'annexe V, du règlement FRR.

[118] La Bulgarie, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, Chypre et la Finlande.

[119] La Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, l'Italie, l'Autriche et la Suède.

[120] La Bulgarie, l'Estonie, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie.

[121] Commission, Huitième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale (en anglais), p. 243.

bien plus important au cours de la période 2021-2027 s'avérera particulièrement difficile[122].

54 La pression pour l'absorption des fonds s'accroît vers la fin de la période d'éligibilité, comme nous l'avons déjà signalé précédemment[123], ce qui peut amener à accorder moins d'attention à la valeur ajoutée des investissements, éventuellement au détriment du respect de certaines règles d'éligibilité et d'une utilisation optimale des ressources[124]. Toutefois, pour la période 2021-2027, un certain nombre d'aspects ont évolué. Ces changements pourraient atténuer en partie le problème de l'absorption des fonds de la politique de cohésion:

— le financement des projets d'infrastructure de grande ampleur s'effectue souvent sur plusieurs périodes consécutives. Cette solution s'impose souvent en raison du temps nécessaire à la mise en service de ces projets. Cependant, comme nous l'avons constaté par le passé, elle peut également être la conséquence de retards dans la planification et la construction[125]. Après 2026, aucun versement ne sera plus effectué en faveur des États membres au titre de la FRR. S'il s'avérait que certains investissements relevant de la FRR ne soient pas achevés et nécessitent des financements supplémentaires, ceux-ci pourraient être obtenus au titre des programmes de la politique de cohésion. Voilà qui illustre également la nécessité de veiller à la cohérence de la programmation des deux instruments;

[122] Rapport annuel relatif à l'exercice 2016, points 2.24 et 2.25.

[123] Étude de cas rapide de 2019 intitulée «Gros plan sur les engagements restant à liquider dans le budget de l'UE», avril 2019, points 20 et 34 à 39. Rapport spécial 17/2018, points 20 et 21, ainsi que 83 et 84.

[124] Rapport spécial 17/2018, points 15 et 87.

[125] Document d'analyse 05/2021 intitulé «Le cadre de l'UE relatif aux grands projets d'infrastructures de transport – une comparaison internationale», points 52 et 53, p. 31 et 32. Rapport spécial 10/2020 intitulé «Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus», points 45 à 48 et 84 à 86.

— le RPDC permet aux États membres de réaffecter jusqu'à 5 % de la dotation nationale initiale de chaque Fonds de la politique de cohésion à tout autre instrument en gestion directe ou indirecte, y compris leur PRR. Il prévoit également la possibilité d'opérer des transferts vers le programme InvestEU[126], dans le cadre de l'accord de partenariat ou d'une modification de programme. En mai 2022, la Commission a proposé de porter ce pourcentage à 12,5 %, sous certaines conditions[127], dans le cadre des mesures du plan REPowerEU[128]. Nous avons formulé un avis sur cette proposition[129];

— enfin, la FRR et les Fonds de la politique de cohésion de la période 2021-2027 seront mis en œuvre dans un contexte de hausse des prix due à l'inflation. En ce qui concerne la FRR, cette situation exercera une pression supplémentaire sur les États membres, qui devront maîtriser les coûts ou engager des ressources nationales supplémentaires pour mener à terme les investissements et les réformes liés à la FRR. Dans le cas des Fonds de la politique de cohésion, le financement repose généralement sur les coûts réellement exposés. Étant donné que l'augmentation des coûts sera supportée en partie par le budget de l'Union, le taux d'absorption sera probablement plus élevé.

[126] https://investeu.europa.eu/index_fr

[127] Communication de la Commission sur le plan REPowerEU, document COM(2022) 230 final, point 4.3.

[128] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_22_3131

[129] Avis 04/2022 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant le règlement (UE) 2021/1060, le règlement (UE) 2021/2115, la directive 2003/87/CE et la décision (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)].

Conditions liées au versement des fonds

Les financements de la FRR ne sont pas liés aux coûts

La FRR finance des réformes et des investissements en fonction de la réalisation de jalons et de cibles

55 Le règlement financier prévoit trois formes de soutien financier de l'Union[130]:

— **le «remboursement des coûts réellement exposés»**, qui suppose le versement de contributions de l'UE sur la base des coûts réels exposés par le bénéficiaire. La réalité de ces coûts doit être étayée par des pièces justificatives;

— **les «options de coûts simplifiés»** (OCS), qui consistent à rembourser les dépenses à un taux calculé à l'avance. Les barèmes standards de coûts unitaires et les montants forfaitaires peuvent subordonner les paiements aux réalisations, mais pas nécessairement aux résultats[131];

— le modèle du **«financement non lié aux coûts»**, selon lequel une opération bénéficie d'un financement de l'UE lorsqu'elle produit des résultats ou remplit des conditions préalablement définies dans la législation. Ce modèle est apparu pour la première fois en 2018, lors de la révision du règlement financier.

56 Le modèle du financement non lié aux coûts est obligatoire dans le cadre de la FRR: reposant intégralement sur la réalisation des jalons et des cibles, il apporte un soutien aux États membres dans la mise en œuvre des réformes et des investissements. Il ne s'applique pas aux opérations individuelles, pour lesquelles les États membres peuvent recourir à tout modèle de financement qui leur semble adapté, conformément à leurs règles nationales. La réalisation des jalons et des cibles est le seul critère permettant d'autoriser un versement[132].

---

[130] Article 125, paragraphe 1, du règlement financier.

[131] Rapport spécial 24/2021, point 90.

[132] Considérant 18 ainsi qu'article 4, paragraphe 2, et article 24, paragraphe 3, du règlement FRR.

57 Avant la présentation de la première demande de paiement, la Commission et les différents États membres signent des arrangements opérationnels. Il s'agit de documents qui contiennent des précisions sur les modalités de suivi de la décision d'exécution du Conseil ainsi que sur les éléments probants attestant de la réalisation de chaque jalon et de chaque cible, à fournir à la Commission[133]. Avant tout versement au titre de la FRR, la Commission doit évaluer si l'État membre a atteint de manière satisfaisante tous les jalons et cibles associés à la demande de paiement[134]. De plus, l'État membre doit fournir à la Commission l'assurance qu'il a pris des mesures pour protéger les intérêts financiers de l'UE. La Commission ne contrôle cependant pas ce point avant d'autoriser le versement. C'est seulement a posteriori qu'elle procède à des vérifications et à des audits ex post dans les États membres sur la base d'un échantillon.

58 Les arrangements opérationnels sont rédigés par la Commission et l'État membre concerné. Le règlement FRR ne fournit que peu d'informations quant à leur contenu. La Commission a élaboré un modèle d'arrangement opérationnel, mais elle ne l'a publié qu'en octobre 2021, après l'adoption de la plupart des décisions d'exécution du Conseil.

59 La Commission compte également appliquer le modèle de financement de la FRR à d'autres domaines budgétaires. Elle a déjà proposé de transposer le principe de base des financements de la FRR au nouveau Fonds social pour le climat[135], dont la gestion devrait s'appuyer sur les plans des États membres, et au titre duquel les versements devraient être effectués une fois atteints les jalons et les cibles préalablement fixés. De même, à partir de 2023, le modèle de mise en œuvre de la politique agricole commune suivra une approche fondée sur les réalisations[136].

---

[133] Article 20, paragraphe 6, du règlement FRR. Document SWD(2021) 12 final, p. 34.

[134] Article 24, paragraphe 3, du règlement FRR.

[135] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un Fonds social pour le climat, COM(2021) 568 final.

[136] Considérant 28 et article 37 du règlement (UE) 2021/2116 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013. Analyse d'impact de la Commission, document SWD(2018) 301, annexe 4, section 2.3.

La politique de cohésion finance des opérations en se fondant principalement sur le remboursement des coûts exposés

60 Pour les Fonds de la politique de cohésion, le paiement est subordonné au respect des conditions favorisantes correspondantes et à la présentation du dossier «assurance» relatif à la régularité des dépenses déclarées par l'État membre[137]. La Commission procède au versement du montant demandé par l'État membre, pour autant qu'il soit inférieur à la contribution de l'UE approuvée pour la priorité concernée dans le cadre du programme en question, et que toutes les conditions d'éligibilité soient satisfaites pour les dépenses déclarées. Cela s'applique également lorsque le soutien aux programmes prend la forme d'OCS ou d'un financement non lié aux coûts.

61 Nous avons précédemment signalé[138] que seule une petite partie des dépenses de cohésion de la période 2014-2020 avait été remboursée selon des modèles de financement fondés sur la performance, pratiquement tous des OCS au titre du Fonds social européen (FSE). Jusqu'alors, presque tous les programmes relevant du FEDER et du FC étaient exclusivement mis en œuvre selon le principe du remboursement des frais exposés. Le modèle du financement non lié aux coûts n'avait été expérimenté, par l'Autriche, que pour un seul projet du FEDER. Pour la période 2021-2027, les OCS sont devenus obligatoires pour les opérations financées au titre du FEDER et du FSE+ dont le coût ne dépasse pas 200 000 euros[139]. La Commission prévoit également un recours accru au modèle du financement non lié aux coûts par rapport aux périodes de programmation précédentes.

Une mise en œuvre différente du modèle du financement non lié aux coûts pour les deux instruments

62 Au cours de la période 2021-2027, le modèle du financement non lié aux coûts est appliqué différemment dans le cadre de la FRR et dans celui de la politique de cohésion. Il existe notamment des différences dans l'emploi des termes «jalons» et «cibles» (appelés respectivement «valeurs intermédiaires» et «valeurs cibles» dans le contexte de la politique de cohésion) ainsi que dans la mesure dans laquelle les versements effectués une fois ces jalons, valeurs et cibles atteints sont justifiés par les coûts sous-jacents (voir ***encadré 10***).

---

[137] Article 15, paragraphe 5, article 91, paragraphe 2, et article 98, paragraphe 1, du RPDC.

[138] Rapport spécial 24/2021, points 93, 101 et 127 et encadré 8.

[139] Article 53, paragraphe 2, du RPDC.

Encadré 10

Différences dans l'application du modèle du financement non lié aux coûts entre les deux instruments

Les décaissements au titre des Fonds de la politique de cohésion 2021-2027:

— sont associés à des étapes intermédiaires distinctes en vue de la réalisation des résultats escomptés;

— reposent sur des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles, toutes deux quantitatives, définies dans les programmes[140]. Ils peuvent également être subordonnés à des conditions, lesquelles comportent parfois des aspects qualitatifs[141];

— sont déterminés sur la base d'une estimation des coûts ex ante, et non à partir des coûts réels exposés[142].

Les versements au titre de la FRR[143]:

— sont effectués par tranches prédéfinies, établies dans la décision d'exécution du Conseil;

— sont tributaires de la réalisation d'un ensemble de jalons et de cibles définis dans la déclaration d'exécution du Conseil, les jalons permettant de mesurer les progrès d'ordre qualitatif et les cibles, les progrès d'ordre quantitatif accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement[144];

— ne sont liés ni aux coûts estimés ex ante pour chaque mesure, ni aux coûts réels exposés[145] (voir point ***43***).

Pour les deux instruments, il revient aux États membres de déterminer si le modèle s'applique également aux financements accordés par l'autorité de gestion au bénéficiaire (pour les Fonds de la politique de cohésion) ou par l'État membre au bénéficiaire final (dans le cas de la FRR)[146].

---

[140] Article 2, définitions 11 et 12, du RPDC.

[141] Article 51, point a), du RPDC.

[142] Article 95, paragraphe 1, et annexe V, appendice 2, du RPDC.

[143] Article 4, paragraphe 2, et considérants 18, 30, 51 et 52 du règlement FRR.

Il reste à voir dans quelle mesure les financements de la FRR sont davantage fondés sur la performance que ceux des Fonds de la politique de cohésion

63 La budgétisation axée sur la performance désigne le recours systématique aux informations relatives aux réalisations, aux résultats et aux impacts pour éclairer, influencer et/ou déterminer l'allocation des deniers publics[147]. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit trois grands types de budgétisation axée sur la performance[148] (voir ***encadré 11***).

Encadré 11

Classification de l'OCDE en matière de budgétisation axée sur la performance

L'OCDE définit trois grandes catégories de systèmes de budgétisation axée sur la performance:

— la budgétisation présentationnelle, en vertu de laquelle les informations sur la performance sont produites et présentées avec celles concernant les dotations financières, mais ne servent pas nécessairement à prendre des décisions en matière de dépenses;

— la budgétisation éclairée par la performance, lorsque ces informations influencent explicitement l'affectation des ressources;

— la budgétisation fondée sur la performance, qui lie les financements aux réalisations et aux résultats.

[144] Article 2, paragraphe 4, du règlement FRR.

[145] Document SWD(2021) 12 final, partie 1/2, p. 35.

[146] Considérant 41 et article 95, paragraphe 3, du RPDC. Considérant 18 du règlement FRR.

[147] OCDE, *Incentivising performance in public investment policies delivered at national and subnational levels: Managing across temporal and institutional horizons*, 31 mars 2017, p. 8 et 9.

[148] OCDE, *Budgeting and performance in the European Union:A review by the OECD in the context of EU budget focused on results*, Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, volume 2017/1, section 1.2.1.

64 Dans un précédent rapport[149], nous avons conclu que d'importants efforts avaient été déployés au cours de la période 2014-2020 pour orienter davantage la politique de cohésion sur la performance, mais que le financement fondé sur la performance n'était pas encore une réalité. Selon une étude réalisée pour le compte de la Commission européenne en 2018, la mise en place d'un soutien budgétaire associé à un financement davantage fondé sur la performance pourrait constituer un mécanisme simple et efficace pour les volets des Fonds de la politique de cohésion pour lesquels les réalisations peuvent être clairement attribuées au financement[150].

65 Il reste à voir dans quelle mesure les financements relevant de la FRR sont davantage fondés sur la performance que ceux de la politique de cohésion. En tout état de cause, étant donné que certains des jalons et des cibles définis dans les PRR concernent des intrants ou des réalisations plutôt que des effets[151], les financements de la FRR ne répondent pas complètement aux critères de l'OCDE relatifs aux systèmes de budgétisation fondée sur la performance.

La FRR permet un versement plus rapide des fonds

66 Les deux instruments présentent plusieurs autres différences au niveau des modalités des versements. Les paiements effectués jusqu'à présent montrent que la Commission est en mesure de procéder à un versement plus rapide pour les fonds de la FRR que pour ceux des programmes relevant de la politique de cohésion. Cela s'explique en grande partie par le fait que les demandes de paiement sont effectuées sur la base de tranches prédéfinies regroupant les jalons et les cibles ainsi que par des différences dans la manière dont ces demandes sont évaluées. Le temps nécessaire aux contrôles réalisés avant le versement des fonds s'en trouve ainsi réduit. Après avoir procédé à une évaluation des risques, la Commission peut toutefois effectuer des vérifications plus approfondies à un stade ultérieur afin de tenir compte des risques pour la bonne gestion financière[152] (voir ***figure 8***).

[149] Rapport spécial 24/2021, point 107.

[150] Commission européenne (Ramboll, Ecorys, CSIL), *Feasibility study for a potential use of Budget Support to deliver ESI Funds*, 2018, p. 3 à 7.

[151] Rapport spécial 21/2022, points 87 à 89.

[152] Rapports annuels relatifs à l'exercice 2021, point 10.12.

Figure 8 – Conditions liées aux paiements

CONDITIONS	POLITIQUE DE COHÉSION	FRR
PRÉFINANCEMENT *Les États membres* ***reçoivent un préfinancement***	Préfinancement annuel à hauteur de 0,5 % de la dotation totale de la période 2021-2026 pour chaque Fonds	Un versement de préfinancement d'un montant maximal de 13 % de la contribution financière, uniquement pour les PRR adoptés en 2021
DEMANDE DE PAIEMENT *Envoyée à la Commission, accompagnée d'une* ***déclaration de gestion***	Jusqu'à six demandes de paiement par an et par programme Demandes fondées sur les coûts réellement exposés, à moins qu'il ne soit recouru aux OCS ou au financement non lié aux coûts Taux de cofinancement national entre 15 % et 60 % selon le Fonds et le niveau de développement de la région soutenue	Jusqu'à deux demandes de paiement par an et par État membre Demandes fondées sur des tranches prédéfinies regroupant les jalons et les cibles Projets financés à 100 % avec des fonds de l'Union
ÉVALUATION *de la demande de paiement* ***par la Commission*** **VALIDATION et PAIEMENT** *aux États membres*	Évaluation des dépenses déclarées par l'État membre dans le dossier «assurance» La Commission valide le paiement	Évaluation fondée sur la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles La Commission adopte une décision autorisant le versement en tenant compte de l'avis du Conseil
PERTE POTENTIELLE *de fonds non utilisés*	Perte progressive des fonds engagés annuellement pour lesquels une demande de paiement n'est pas formulée dans les trois ans (pour la période 2021-2026) ou dans les deux ans (pour 2027) (procédure de dégagement)	Les fonds non versés à l'État membre à la fin de 2026 sont perdus

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du RPDC et du règlement FRR.

Des taux de préfinancement plus élevés avec la FRR qu'avec la politique de cohésion

67 Le niveau de préfinancement (en d'autres termes, la proportion de la dotation versée à un État membre avant que les paiements formels liés aux conditions de paiement ne soient effectués) diffère entre la FRR et les Fonds relevant de la politique de cohésion. Le taux de préfinancement de la FRR est nettement plus important. Dans les deux cas, les montants versés à titre de préfinancement sont apurés par déduction des paiements suivants[153] (voir ***encadré 12***).

Encadré 12

Le préfinancement

Dans le cadre des Fonds relevant de la politique de cohésion, les États membres peuvent recevoir des tranches de préfinancement annuelles représentant 0,5 % de l'aide totale pour la période 2021-2026. La Commission apure annuellement les préfinancements correspondant aux années 2021 et 2022, et au plus tard lors de la clôture des programmes pour les années 2023 à 2026[154].

Pour ce qui est de la FRR, un préfinancement unique d'un montant maximal de 13 % de la subvention et, le cas échéant, du prêt, est mis à la disposition des États membres[155]. En 2021, tous les États membres à l'exception de l'Irlande en ont fait la demande.

68 Dans le cas de la FRR, la Commission peut également recouvrer tout préfinancement si aucun progrès tangible n'est accompli en ce qui concerne les jalons et les cibles pertinents dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption de la décision d'exécution du Conseil[156]. Néanmoins, en octobre 2022, la Commission n'avait toujours pas précisé ce qu'elle entendait par «progrès tangible».

[153] Article 90, paragraphe 5, du RPDC. Article 13, paragraphe 2, du règlement FRR.

[154] Article 90, paragraphes 2 et 5, du RPDC.

[155] Article 13, paragraphe 1, du règlement FRR.

[156] Article 24, paragraphe 9, du règlement FRR.

Pour les deux instruments, les déclarations de gestion sont liées à leurs conditions de paiement

69 Pour instruire une demande de paiement, la Commission exige une déclaration de gestion pour les deux instruments. Ce document certifie que les informations présentées sont complètes, exactes et fiables, et il confirme que les dépenses sous-jacentes ont été affectées aux fins prévues et qu'elles ont satisfait à l'ensemble des règles applicables:

— en ce qui concerne les Fonds de la politique de cohésion, l'autorité de gestion remet une déclaration de gestion par exercice comptable, quel que soit le nombre de demandes de paiement[157]. Elle certifie que les dépenses déclarées ont été légales et régulières, et fournit des informations sur les résultats des interventions;

— pour qu'un versement au titre de la FRR puisse avoir lieu, la demande de paiement doit être accompagnée d'une déclaration de gestion certifiant la réalisation des jalons et des cibles associés à la demande de paiement. En outre, l'État membre doit fournir pour chaque demande de paiement un résumé des audits effectués, des faiblesses décelées et de toute mesure corrective prise[158].

70 Il existe également des différences dans la fréquence des demandes de paiement. Les États membres ont la possibilité de soumettre à la Commission jusqu'à deux demandes de paiement par an au titre de la FRR, contre six demandes au maximum pour les Fonds de la politique de cohésion[159].

Aucun cofinancement national ou privé n'est requis pour la FRR

71 Le taux de cofinancement national d'un instrument indique la part des coûts qui ne sont pas couverts par les financements de l'UE. Habituellement, un cofinancement national ou privé obligatoire garantit l'engagement d'un État membre ou d'un bénéficiaire ainsi que leur appropriation, et assure l'optimisation des ressources pour les interventions bénéficiant d'un soutien de l'UE. Tel a également été le principe

---

[157] Article 74, paragraphe 1, point f), article 98, paragraphe 1, point b), et annexe XVIII du RPDC.

[158] Article 22, paragraphe 2, point c), du règlement FRR.

[159] Article 24, paragraphe 2, du règlement FRR. Article 91, paragraphe 1, du RPDC.

général qui a guidé les Fonds de la politique de cohésion. La FRR, en revanche, n'exige aucun cofinancement national ou privé (voir ***encadré 13***).

Encadré 13

Le cofinancement national

Les taux de cofinancement national pour les Fonds de la politique de cohésion se situent entre 15 % et 60 %, selon le Fonds et le niveau de développement de la région soutenue[160]. Il est déjà arrivé par le passé que des États membres bénéficient de financements de l'Union à hauteur de 100 % au titre des Fonds de la politique de cohésion, en raison de circonstances exceptionnelles, telles que la crise financière de 2008/2009[161] et pour atténuer les effets de la pandémie de COVID-19 lors de l'exercice comptable 2020/2021[162].

Aucun cofinancement n'est requis pour l'obtention de ressources au titre de la FRR et de REACT-EU[163].

Dans le cadre de la FRR, les dégagements n'ont lieu qu'à la fin de la période d'éligibilité

72 Avec les programmes de la politique de cohésion, les fonds qui n'ont pas été dépensés dans un certain délai sont automatiquement perdus. Cette pratique, dite de «dégagement», vise à promouvoir la discipline financière dans la mise en œuvre des programmes, étant donné que toute perte de financement réduit l'impact potentiel de la politique. Ce dégagement progressif au cours de la période d'éligibilité ne concerne que les Fonds de la politique de cohésion, et non la FRR (voir ***encadré 14***).

[160] Article 112 du RPDC.

[161] Article 77, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

[162] Article 2 du règlement (UE) 2020/558.

[163] Article 20, paragraphe 4, du règlement FRR. Article 92 *ter*, paragraphe 12, du règlement REACT-EU.

Encadré 14

Les règles de dégagement

Dans le contexte de la politique de cohésion, les fonds sont engagés annuellement au début de la période en faveur de chaque État membre, et sont perdus s'ils ne sont pas utilisés dans un délai de trois ans (pour la période 2021-2026) ou de deux ans (pour 2027)[164].

Dans le cadre de la FRR, l'engagement de la contribution financière est concentré sur les premières années de la période d'éligibilité. La Commission est tenue d'engager 70 % des subventions pour la fin de l'année 2022, et les 30 % restants, y compris la composante «prêts», d'ici la fin de 2023[165]. Les fonds qui n'auront pas été engagés dans ces délais, parce que les décisions d'exécution du Conseil n'auront pas été adoptées ou parce que les prêts n'auront pas été demandés, seront perdus.

Dans le cadre de la FRR, une fois les fonds engagés, les États membres ne courent pas le risque de perdre ceux qui n'auraient pas été utilisés au cours de la période de mise en œuvre de la facilité. Les jalons et les cibles doivent tous être atteints pour le 31 août 2026[166]. Les fonds non décaissés à la fin de 2026 seront dégagés[167].

[164] Article 105 du RPDC.

[165] Considérants 46 et 47 et articles 12 et 14 du règlement FRR.

[166] Article 18, paragraphe 4, point i), et article 20, paragraphe 5, point d), du règlement FRR.

[167] Article 24, paragraphe 1, du règlement FRR.

Suivi et coût de la mise en œuvre

Des dispositions différentes en matière de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation

73 Le suivi, l'établissement de rapports et l'évaluation sont nécessaires pour s'assurer que les fonds contribuent aux objectifs fixés, repérer les difficultés afin d'y remédier en temps utile, et avoir une vue d'ensemble des progrès réalisés au niveau de l'Union. Les deux instruments sont régis par des dispositions différentes (voir ***figure 9***).

Figure 9 – Exigences en matière de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation

EXIGENCES	POLITIQUE DE COHÉSION	FRR
ÉTATS MEMBRES *Modalités de suivi et d'établissement de rapports*	Suivi par programme, en recourant à des indicateurs qui ne sont pas liés aux demandes de paiement Règles contraignantes relatives au rôle du comité de suivi Présentation à la Commission: ○ données financières: cinq fois par an ○ données concernant la performance: deux fois par an, y compris les données sur les indicateurs communs ○ Examen à mi-parcours (2025)	Suivi au niveau central, à l'aide de jalons et de cibles prédéfinis associés aux demandes de paiement Les États membres peuvent faire appel à leurs systèmes de suivi existants Présentation à la Commission: ○ progrès réalisés au niveau des jalons et des cibles, accompagnant chaque demande de paiement: au maximum deux fois par an ○ rapports bisannuels avec mise à jour des données relatives aux indicateurs communs
COMMISSION *Modalités de suivi et d'établissement de rapports*	Réunion annuelle d'examen des performances Rapport annuel sur la gestion et la performance adressé au Parlement dans le cadre de la procédure de décharge Communication des données agrégées sur la plateforme de données ouvertes Rapport adressé au Parlement et au Conseil sur les résultats de l'examen à mi-parcours (2026)	Suivi inscrit dans le cadre du Semestre européen Analyse et évaluation des données transmises lors de la demande de paiement Rapport annuel sur la mise en œuvre adressé au Parlement européen et au Conseil Publication des données agrégées dans le tableau de bord de la FRR
COMMISSION *Évaluation*	Pendant la mise en œuvre, fin 2024 Évaluation ex post (2031)	Pendant la mise en œuvre, en février 2024 Évaluation ex post (2028)

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du RPDC et du règlement FRR.

Le suivi de la FRR repose sur des jalons et des cibles

74 Le suivi de la mise en œuvre des PRR par la Commission diffère considérablement d'un État membre à l'autre. En effet, les jalons et les cibles, de même que les éléments de preuve nécessaires à l'évaluation des progrès accomplis, sont propres à chaque PRR. Chaque État membre est tenu de désigner une autorité centrale qui fournit des rapports consolidés à la Commission et assume la responsabilité globale du suivi de la mise en œuvre du PRR.

75 La FRR prévoit plusieurs exigences en matière d'établissement de rapports:

— les États membres doivent rendre compte à la Commission deux fois par an, en avril et en octobre, des progrès accomplis dans la réalisation de leur PRR, en particulier en ce qui concerne les jalons et les cibles. Cette démarche s'inscrit dans le cadre du Semestre européen, le rapport d'avril faisant partie intégrante du programme national de réforme [168];

— en outre, dans le cadre du Semestre européen, les États membres sont tenus de rendre compte deux fois par an, en février et en août, des indicateurs communs fixés pour la FRR par un acte délégué [169];

— la Commission présente chaque année un rapport sur la mise en œuvre de la FRR au Parlement européen et au Conseil [170]. Le premier rapport annuel de la Commission a été publié en mars 2022; il concluait que la mise en œuvre était en bonne voie [171];

[168] Article 27 du règlement FRR.

[169] Article 2, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission du 28 septembre 2021 complétant le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil établissant la FRR en vue de définir les indicateurs communs et les éléments détaillés du tableau de bord de la reprise et de la résilience.

[170] Article 31 du règlement FRR.

[171] Document COM(2022) 75, p. 71.

— comme prévu, la Commission a fourni fin juillet 2022 au Parlement et au Conseil un rapport d'examen ponctuel[172] dans lequel elle indique que la mise en œuvre des réformes et des investissements des PRR des États membres est en bonne voie[173];

— le Parlement peut inviter tous les deux mois la Commission à une réunion de «dialogue sur la reprise et la résilience»[174]. En octobre 2022, sept réunions de ce type avaient été tenues.

76 Dans notre récent rapport, nous avons fait observer que les jalons et les cibles de la FRR sont axés sur les réalisations (ou même sur les intrants) plutôt que sur les effets. Cela limite la possibilité d'évaluer la performance des mesures et, in fine, leur impact sur la réalisation des objectifs stratégiques fixés par l'UE dans le cadre de la FRR[175].

Dans le cas de la politique de cohésion, la performance est déconnectée des rapports financiers

77 Pour les Fonds de la politique de cohésion, les modalités de suivi des performances sont définies dans le RPDC. Ces modalités sont contraignantes pour tous les États membres et sont déconnectées des paiements, tant du point de vue du calendrier qu'au niveau du processus, sauf dans le cas des OCS fondées sur les réalisations et du financement non lié au coût:

— le comité de suivi de chaque programme se réunit au moins une fois par an et se penche, entre autres, sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du programme et dans la réalisation de ses jalons et cibles[176];

— la Commission procède à un examen des performances avec chaque État membre lors d'une réunion annuelle organisée à cet effet[177];

---

[172] Article 16 du règlement FRR.

[173] Rapport d'examen de la Commission sur la mise en œuvre de la FRR, COM(2022) 383 final, p. 33.

[174] Article 26 du règlement FRR.

[175] Rapport spécial 21/2022, points 88 et 89.

[176] Article 38, paragraphes 1 et 3, et article 40, paragraphe 1, du RPDC.

[177] Article 41, paragraphe 1, du RPDC.

— chaque programme fera l'objet en 2025 d'un examen à mi-parcours qui permettra de déterminer l'affectation de la moitié des financements pour 2026 et 2027 et portera, entre autres, sur les progrès accomplis dans l'obtention des valeurs intermédiaires, compte tenu des éventuelles difficultés majeures rencontrées dans la mise en œuvre[178];

— les progrès dans la réalisation des objectifs du programme sont également évalués sur la base du rapport de performance final[179].

78 Les États membres sont tenus de transmettre à la Commission les données concernant la mise en œuvre des programmes relevant de la politique de cohésion plus fréquemment qu'ils ne doivent le faire pour la FRR. En effet, ils ont l'obligation de communiquer par voie électronique les données relatives à l'exécution financière cinq fois par an, et les données sur la performance deux fois par an[180]. Le RPDC n'exige pas de la Commission qu'elle adresse un rapport annuel au Parlement et au Conseil, mais des informations sont fournies dans les fiches de programme jointes au projet de budget[181] ainsi que dans le rapport annuel sur la gestion et la performance présenté dans le cadre de la procédure de décharge[182].

Des efforts ont été déployés pour accroître la transparence des données de suivi, mais d'autres problèmes subsistent

Des approches comparables pour assurer la transparence dans l'utilisation des financements de l'UE

79 La Commission a adopté des approches similaires pour les deux instruments afin de garantir la transparence dans l'utilisation des financements de l'UE et de faire état des progrès réalisés dans leur mise en œuvre. Dans le cas de la FRR, la Commission a mis en place une plateforme en ligne appelée «tableau de bord de la reprise et de la résilience», accessible au grand public[183]. Elle joue un rôle similaire à celui joué par la

[178] Articles 18 et 86, paragraphe 1, du RPDC.

[179] Article 43 du RPDC.

[180] Article 42, paragraphe 1, du RPDC.

[181] Article 41, paragraphe 3, point h), du règlement financier.

[182] Article 318 du TFUE.

[183] Règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission.

plateforme de données ouvertes pour les Fonds de la politique de cohésion (voir *encadré 15*).

Encadré 15

Des plateformes publiques en ligne pour la communication de données sur la performance

Le tableau de bord de la reprise et de la résilience [184] de la FRR offre un aperçu des progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes. Il comprend des données relatives à la réalisation des jalons et des cibles, aux fonds engagés et versés, à l'évolution des indicateurs communs dans les six piliers, ainsi que des analyses thématiques [185]. La Commission est légalement tenue de mettre à jour le tableau de bord au moins deux fois par an à l'aide des données transmises par les États membres dans le cadre du Semestre européen [186]. Dans les faits, il est mis à jour plus fréquemment encore: il contient des données actualisées en temps réel sur les versements, ainsi que sur les jalons et cibles atteints.

La plateforme de données ouvertes sur la cohésion est un site web accessible au grand public qui présente des données sur les financements accordés au titre des Fonds de la politique de cohésion et sur les réalisations correspondantes [187]. Pour la période 2014-2020, elle fournit les dernières données sur les programmes en indiquant les montants concernés, des mises à jour quotidiennes sur les financements de l'UE, des informations annuelles sur les valeurs atteintes pour les indicateurs communs, ainsi que des analyses thématiques. Depuis octobre 2022, elle affiche les investissements planifiés et les valeurs cibles à atteindre au regard des indicateurs pour les programmes adoptés de la période 2021-2027.

80 La Commission estime que «les États membres sont les bénéficiaires des fonds de la FRR qui, une fois versés, sont inscrits au budget national» [188]. Pour autant, l'utilisation des fonds de la FRR est toujours régie par l'ensemble des règles de l'UE et des règles nationales applicables. Les États membres, en leur qualité de bénéficiaires et d'emprunteurs des fonds, doivent prendre, avec la Commission, les mesures qui s'imposent pour garantir le respect de ces règles. Les États membres doivent aussi

[184] Tableau de bord de la reprise et de la résilience.

[185] Article 1er du règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission.

[186] Articles 27 et 30 du règlement FRR.

[187] Plateforme de données ouvertes sur la cohésion.

[188] Document COM(2022) 75, p. 67.

veiller à ce que les bénéficiaires finals reconnaissent avoir obtenu un financement de l'UE[189]. En revanche, les mesures donnant lieu à des investissements et à des réformes soutenues par la FRR ne sont pas toutes détaillées dans les PRR ou dans les décisions d'exécution du Conseil. Par conséquent, le soutien financier accordé par l'UE au titre de la FRR risque de ne pas être perceptible par les bénéficiaires et les citoyens.

Limites des données de suivi

81 Les données de suivi servent à mesurer les progrès et les réalisations des interventions de l'UE. Les sources de données les plus importantes sont les indicateurs communs de réalisation et de résultat, assortis de leurs valeurs de référence, valeurs intermédiaires et valeurs cibles (pour les programmes relevant de la politique de cohésion), ainsi que les jalons et les cibles (pour les PRR). Nous avons précédemment évoqué le grand nombre d'indicateurs propres à chaque programme[190], qui ne peuvent être ni agrégés pour mesurer la performance au niveau de l'UE, ni utilisés à des fins de comparaison entre les différents programmes de la politique de cohésion ou entre ces derniers et les PRR[191]. Il en va de même pour les jalons et les cibles de la FRR. Il n'existe qu'un nombre limité d'indicateurs communs pour mesurer la performance globale des deux instruments à l'échelle de l'Union (voir ***encadré 16***).

[189] Article 34, paragraphe 2, du règlement FRR.

[190] Rapport spécial 24/2021, point 42. Document d'information de 2018 intitulé «L'avenir des finances de l'UE: réformer le fonctionnement du budget de l'UE», février 2018, point 38. Rapport spécial 02/2017 intitulé «Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020: les dépenses ciblent davantage les priorités d'Europe 2020, mais les dispositifs destinés à mesurer la performance sont de plus en plus complexes», points 106 à 109, 113 à 115, 131 et 147.

[191] Document d'information de 2018 intitulé «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», mai 2018, point 59.

Encadré 16

Données de suivi

Indicateurs propres aux différents programmes et PRR:

— sur la période 2014-2020, plus de 22 000 indicateurs spécifiques aux différents programmes ont été fixés. Pour la période 2021-2027, leur nombre sera connu lorsque tous les programmes auront été adoptés;

— à ce jour, le Conseil a défini un grand nombre de jalons et de cibles pour les PRR: 5 889 au total, dont 2 166 concernent les réformes et 3 723, les investissements[192]. Ils sont parfois accompagnés d'étapes intermédiaires, ce qui en accroît encore le nombre total[193].

Indicateurs communs:

— dans les règlements régissant les différents Fonds, 87 indicateurs communs ont été définis pour la période 2014-2020. Les États membres ont sélectionné ceux qui étaient pertinents pour leurs programmes relevant de la politique de cohésion et ont fixé des valeurs cibles à atteindre avant la fin de la période. Pour la période 2021-2027, le nombre d'indicateurs communs a augmenté, passant à 234. Il sera rendu compte de la totalité des indicateurs communs dans chacun des programmes, que des valeurs cibles leur aient été fixées ou pas;

— il a été demandé à la Commission d'adopter un acte délégué fixant des indicateurs communs permettant de présenter les résultats globaux de la FRR[194]. Le règlement a défini 14 indicateurs communs, dont la plupart sont identiques à ceux établis dans les règlements régissant les différents Fonds de la politique de cohésion[195]. Ces indicateurs ne sont toutefois pas associés à des cibles à atteindre et ne sont pas systématiquement liés à chaque PRR. Ils donnent donc une vue d'ensemble des performances de la FRR.

---

[192] Données provenant du tableau de bord de la FRR au 31 octobre 2022.

[193] Document de travail des services de la Commission, *Identifying Europe's recovery need*, SWD(2020) 98 final, p. 36. Pour ce qui est des États membres sélectionnés, des étapes intermédiaires ont été introduites en Espagne et en Roumanie.

[194] Article 29, paragraphe 4, du règlement FRR.

[195] Annexe au règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission. Annexes I et II du règlement FEDER/FC. Annexe I du règlement FSE+.

82 Nous avons souligné par le passé qu'il était difficile de parvenir à un bon équilibre entre la nécessité de se procurer des données de suivi pertinentes et celle de les produire à un coût raisonnable [196]. La collecte, le stockage et la communication des données correspondant à ces indicateurs ont fortement contribué aux coûts administratifs. Cependant, en ce qui concerne la FRR, chaque jalon ou cible permet de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme donnée ou d'un investissement, et sert de base aux paiements.

83 La DG ECFIN contrôle les données de suivi relatives à la FRR, tandis que les DG REGIO et EMPL contrôlent celles concernant les Fonds de la politique de cohésion. Étant donné qu'une opération peut être financée par les deux instruments et qu'il n'existe aucun contrôle visant à prévenir une double communication des données de suivi, une même réalisation risque d'être communiquée deux fois.

Pour les deux instruments, les évaluations ex post interviennent trop tard pour éclairer les propositions législatives de la période suivante

84 La Commission est tenue de procéder à des évaluations des deux instruments au cours de leur mise en œuvre en 2024, ainsi qu'à des évaluations ex post deux ans après la fin des périodes d'éligibilité, de façon à déterminer leurs effets à long terme [197]. Les États membres doivent également réaliser des évaluations portant sur un ou plusieurs des critères établis dans les lignes directrices pour une meilleure réglementation [198] (ou sur d'autres critères pertinents) ainsi que sur l'impact de chaque programme [199].

85 Les évaluations ex post des deux instruments seront disponibles après l'élaboration des propositions législatives de la Commission relatives au cadre de la politique de cohésion de l'après-2027. Par conséquent, seuls les évaluations et les examens effectués au cours de la mise en œuvre peuvent étayer les propositions législatives relatives à la période suivante [200]. Toutefois, comme nous l'avons indiqué

---

[196] Rapport spécial 02/2017, points 131, 132 et 154. Document d'information de 2019 intitulé «La performance dans le domaine de la cohésion», juin 2019, point 49.

[197] Article 32 du règlement FRR. Article 45, paragraphe 2, du RPDC.

[198] Document SWD(2021) 305, p. 23.

[199] Article 44, paragraphes 1 et 2, du RPDC.

[200] Document d'information de 2019 intitulé «La performance dans le domaine de la cohésion», juin 2019, points 107 et 109.

précédemment[201], les règlements n'imposent pas à la Commission de coordonner les évaluations en cours de mise en œuvre pour la FRR et l'examen à mi-parcours des programmes de cohésion prévus respectivement en 2024 et 2025, malgré les enseignements qui pourraient être tirés d'une approche intégrée couvrant les deux instruments.

Le coût de la mise en œuvre sera difficile à évaluer pour les deux instruments

86 La mise en œuvre d'un instrument suppose diverses dépenses administratives (voir ***encadré 17***).

Encadré 17

Coûts de mise en œuvre d'un instrument

Les activités liées à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un instrument engendrent des coûts administratifs à plusieurs niveaux:

— au niveau de la Commission: les dépenses liées à l'approbation des programmes ainsi qu'à la supervision et au contrôle de leur mise en œuvre, telles que les frais de personnel et le coût des études, des évaluations, des analyses, des actions de communication et des services de conseil;

— au niveau des États membres: les dépenses relatives à l'élaboration et à la gestion des programmes, à leur suivi, à leur évaluation, à l'information et à la communication, ainsi qu'aux activités de contrôle et d'audit, telles que les frais de personnel, le coût des services de conseil et les dépenses liées à l'informatique.

[201] Rapport spécial 24/2021, points 81 et 124, et recommandation n° 2, point b).

87 Calculer le coût de la mise en œuvre des Fonds de la politique de cohésion n'est pas chose aisée. Le coût de l'assistance technique fournie aux États membres est remboursé sur le budget de l'UE; son montant est donc connu. Cependant, les informations disponibles sur les autres coûts administratifs sont rares, voire inexistantes. La Commission mène des études pour estimer l'ensemble de ces coûts administratifs, la dernière ayant été publiée en 2018[202]. Nous avons constaté par le passé que, par rapport à d'autres programmes européens et internationaux, la politique de cohésion est mise en œuvre à un coût relativement faible. Néanmoins, nous avons également observé que les données sous-tendant ces études étaient incohérentes, disparates et incomplètes[203].

88 De même, il sera difficile d'estimer le coût de la mise en œuvre de la FRR, notamment parce que le règlement qui la régit n'exige pas que les coûts administratifs soient communiqués à la Commission.

[202] Commission européenne (Spatial Foresight et t33), *New assessment of ESIF administrative costs and burden*, 2018.

[203] Rapport spécial 07/2020 intitulé «Mise en œuvre de la politique de cohésion: coûts relativement faibles, mais manque d'informations pour pouvoir évaluer les économies liées à la simplification», points 41 et 67.

Contrôle et audit

Différentes dispositions en matière de contrôle et d'audit

89 La conception du cadre de contrôle et d'audit doit garantir que les fonds de l'Union sont utilisés conformément aux principes de bonne gestion financière [204], de manière légale et régulière [205] et que les intérêts financiers de l'UE sont protégés [206]. Elle doit être adaptée aux risques mis en évidence pour le type de soutien financier de l'UE correspondant à chaque instrument.

90 Dans les deux cas, les États membres mettent en œuvre un cadre de contrôle et d'audit destiné à fournir à la Commission l'assurance nécessaire au décaissement des fonds, tandis que la Commission entreprend des contrôles supplémentaires pour s'assurer de la fiabilité de ce cadre lors de l'élaboration de ses rapports annuels d'activité et de la déclaration d'assurance qu'ils contiennent, dans le cadre de la procédure de décharge (voir ***figure 10***).

[204] Article 33 du règlement financier.

[205] Article 36, paragraphe 2, du règlement financier.

[206] Article 135 du règlement financier.

Figure 10 – Contrôle et audit

TYPE DE CONTRÔLE	POLITIQUE DE COHÉSION	FRR
CONTRÔLE ET AUDIT INTERNES		
AVANT LE PAIEMENT	Les États membres fournissent une assurance concernant la mise en place de leurs systèmes de gestion et de contrôle La Commission évalue les systèmes de contrôle des États membres lors de son examen des accords de partenariat et des programmes en vue de leur approbation	Les États membres décrivent leurs systèmes de contrôle interne dans leur PRR La Commission évalue les systèmes de contrôle des États membres et définit des jalons supplémentaires le cas échéant
LORS DU PAIEMENT	Au niveau des États membres: o la légalité et la régularité des paiements reposent sur l'exactitude et la véracité des dépenses déclarées, ainsi que sur leur conformité avec les règles applicables au niveau de l'UE et de l'État membre o les autorités de gestion procèdent à des contrôles de premier niveau des opérations et écartent les dépenses irrégulières déclarées par les bénéficiaires o les autorités d'audit fournissent une assurance quant aux dépenses déclarées, aux systèmes de gestion et de contrôle et aux comptes La Commission mène des activités de contrôle et d'audit, y compris des audits des systèmes et des audits portant sur un échantillon d'opérations	Au niveau des États membres: o légalité et régularité des paiements, sur la base de la réalisation des jalons et des cibles o respect des règles applicables au niveau de l'UE et de l'État membre afin de protéger les intérêts financiers de l'Union La Commission apprécie si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante, faute de quoi le paiement est suspendu en partie ou en totalité
APRÈS LE PAIEMENT	La Commission: o mène des audits de conformité en ce qui concerne la légalité et la régularité des dépenses déclarées, ainsi que des audits des systèmes o suspend les versements associés aux dépenses présentant une irrégularité ou une insuffisance grave	La Commission réalise: o des audits ex post des jalons et des cibles déclarés par les États membres, à l'issue d'une évaluation des risques o des audits des systèmes de collecte des données de suivi (avant ou après le paiement) o des audits des systèmes portant sur les mesures destinées à protéger les intérêts financiers de l'UE, ainsi que des audits ponctuels en cas de soupçon d'irrégularités graves
AUDIT EXTERNE	Par la Cour des comptes européenne	Par la Cour des comptes européenne

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du RPDC et du règlement FRR.

Les contrôles de la politique de cohésion portent principalement sur la régularité des dépenses déclarées

91 Dans le cadre de la politique de cohésion, les contrôles et audits sont principalement axés sur l'éligibilité des coûts supportés par les bénéficiaires et déclarés par les autorités de gestion pour chacun des programmes. Les États membres ont des responsabilités bien définies en ce qui concerne les contrôles à effectuer[207] (voir ***encadré 18***).

[207] Article 63, paragraphe 1, du règlement financier. Considérant 55 du RPDC.

Encadré 18

Cadre de contrôle et d'audit applicable aux Fonds de la politique de cohésion au niveau des États membres

Les autorités responsables des programmes dans les États membres doivent satisfaire des exigences précises.

— Lorsque les remboursements sont effectués sur la base des coûts réels, les autorités de gestion sont tenues de vérifier que les dépenses sont conformes à la législation applicable, y compris en matière de marchés publics et d'aides d'État, et aux conditions de financement du programme [208]. Pour les OCS et le modèle du financement non lié aux coûts, les vérifications de gestion visent exclusivement à s'assurer que les conditions nécessaires au remboursement par la Commission sont remplies [209]. Les autorités de gestion doivent également disposer de données sur les bénéficiaires effectifs des bénéficiaires des financements [210], et rendre publique la liste des opérations sélectionnées, y compris leurs bénéficiaires [211].

— Les autorités d'audit remettent à la Commission un rapport annuel de contrôle ainsi qu'une opinion d'audit fournissant une assurance quant à la légalité et à la régularité des dépenses déclarées, au bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle et à l'exhaustivité, à l'exactitude et à la véracité des comptes [212].

[208] Article 74, paragraphe 1, point a), article 95, paragraphe 3, et considérant 34 du RPDC.

[209] Article 94, paragraphe 3, et article 95, paragraphe 3, du RPDC.

[210] Article 69, paragraphe 2, du RPDC.

[211] Article 49, paragraphe 3, du RPDC.

[212] Article 77, paragraphe 3, et considérant 63 du RPDC.

92 Pour effectuer un paiement, la Commission tire essentiellement son assurance des contrôles sur la régularité des dépenses déclarées effectués par les autorités nationales, ainsi que des audits des systèmes réalisés par ces dernières. Le règlement précise aussi les travaux d'audit requis au niveau des États membres, notamment pour établir une piste d'audit claire ainsi que des modèles et un calendrier d'audit[213]. La Commission assume un rôle de supervision et s'assure, grâce à ses propres travaux d'audit, que les systèmes mis en place par les États membres fonctionnent de manière efficace et efficiente[214].

93 Nous avons déjà mis en évidence, dans les travaux des autorités d'audit des États membres et dans la supervision exercée par la Commission sur ces travaux[215], des faiblesses qui touchent une grande partie des dossiers constitués aux fins de l'assurance[216]. Récemment, nous avons également observé la nécessité de clarifier l'approche suivie pour fournir une assurance à la Commission lorsque le modèle du financement non lié aux coûts est appliqué[217].

Les contrôles de la FRR mettent l'accent sur l'obtention de résultats satisfaisants au regard des jalons et des cibles

94 Pour la FRR, le cadre de contrôle et d'audit met l'accent sur l'obtention de résultats satisfaisants par rapport aux jalons et aux cibles. Il traduit également le fait que les États membres sont chargés de veiller à la mise en œuvre de l'instrument dans le respect de leurs propres règles et de celles de l'UE (voir ***encadré 19***).

---

[213] Articles 70 et 77 à 82, ainsi qu'annexes XIII et XIX à XXII du RPDC.

[214] Article 70, paragraphe 1, du RPDC.

[215] Rapport spécial 26/2021 intitulé «Régularité des dépenses de la politique de cohésion de l'UE: la Commission publie chaque année un niveau d'erreur estimatif minimal qui n'est pas définitif», points 26, 29, 39 et 84. Rapports annuels relatifs à l'exercice 2020, point 5.38. Rapports annuels relatifs à l'exercice 2019, point 5.39.

[216] Rapports annuels relatifs à l'exercice 2021, points 5.41 et 5.42.

[217] Rapport spécial 24/2021, point 128 et recommandation n° 4.

Encadré 19

Cadre de contrôle et d'audit applicable à la FRR au niveau des États membres

— Les États membres sont tenus de mettre en place un système de contrôle interne pour garantir que l'utilisation des financements de la FRR est conforme à la législation applicable au niveau national et à celui de l'UE. À cette fin, ils peuvent avoir recours à leur propre système national de gestion budgétaire[218]. Ils doivent aussi conserver les données relatives aux bénéficiaires finals de la FRR ainsi qu'une liste des mesures financées[219]. Ces informations ne sont pas rendues publiques, mais elles peuvent être demandées à des fins d'audit et de contrôle par la Commission, l'OLAF, le Parquet européen et la Cour des comptes européenne[220].

— L'audit fait également partie des responsabilités des États membres en matière de contrôle. Les États membres ont l'obligation d'indiquer dans leur PRR l'organisme national en charge de l'audit. Un résumé des audits effectués, indiquant notamment les faiblesses décelées et les mesures correctives prises, doit accompagner chaque demande de paiement[221].

95 Lors du processus d'approbation des PRR, la Commission a évalué le cadre de contrôle et d'audit que les États membres y ont décrit[222]. Cette évaluation ne couvre pas les risques liés au non-respect des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État. Les 26 cadres de contrôle et d'audit figurant dans les PRR adoptés avant fin octobre 2022 ont été jugés adéquats. Pour 19 d'entre eux, la Commission a convenu avec l'État membre d'ajouter des jalons spécifiques afin que les lacunes mises en évidence soient comblées avant le premier versement[223], ce qui exclut tout préfinancement.

---

[218] Article 22, paragraphe 1, du règlement FRR.

[219] Article 22, paragraphe 2, point d), du règlement FRR.

[220] Article 22, paragraphe 2, point e), du règlement FRR.

[221] Article 22, paragraphe 2, point c), sous ii), du règlement FRR.

[222] Article 19, paragraphe 3, point j), article 24, paragraphe 3, considérant 18 et critère 2.10 de l'annexe V, du règlement FRR.

[223] Document SWD(2021) 12 final, partie 1/2, p. 48. Document COM(2022) 75, p. 68.

96 En mars 2021, avant que le moindre PRR ait été déposé, la Commission avait communiqué aux États membres une liste de référence devant leur permettre d'évaluer leurs propres systèmes de contrôle. Toutefois, certains aspects de la méthodologie d'audit de la Commission concernant la FRR, tels que la piste d'audit et les méthodes d'échantillonnage, n'ont été parachevés qu'après l'adoption des PRR. La Commission n'a définitivement arrêté sa méthodologie d'audit qu'en décembre 2021, après la présentation des premières demandes de paiement. Il se peut que cette situation ait engendré une incertitude quant aux responsabilités et à la portée des contrôles et des audits et, partant, donné lieu à une mise en œuvre disparate dans les différents États membres.

97 L'assurance dont dispose la Commission pour exécuter les paiements provient essentiellement des contrôles documentaires qu'elle effectue, pour chaque versement, afin de s'assurer de la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles. Pendant la période de mise en œuvre, la Commission procède également à des audits des systèmes de collecte des données de suivi dans les États membres. Ces audits peuvent être réalisés avant ou après le décaissement. Par ailleurs, la Commission peut effectuer des audits ex post sur la communication des jalons et des cibles dans les États membres. Ils n'ont lieu qu'après le paiement. Nous travaillons actuellement à un audit sur la conception du cadre d'audit et de contrôle de la FRR. Nous prévoyons de publier notre rapport en 2023.

La méthode employée pour procéder à des suspensions de paiement ou à des réductions des montants versés en cas de non-réalisation des jalons et des cibles dans le cadre de la FRR demande à être clarifiée

98 Comme nous l'avons signalé précédemment, la politique de cohésion ne prévoit pas de mesures préventives ou de corrections financières en cas de résultats insuffisants[224]. Il en va de même pour la période 2021-2027. Néanmoins, la Commission doit organiser avec l'État membre une réunion annuelle d'examen des performances afin de suivre les progrès accomplis pour chaque programme dans la réalisation des valeurs intermédiaires et des valeurs cibles. En cas d'écarts importants

[224] Rapport spécial 04/2017 intitulé «Protection du budget de l'UE contre les dépenses irrégulières: la Commission a recouru davantage aux mesures préventives et aux corrections financières dans le domaine de la cohésion au cours de la période 2007-2013», point 25. Rapport spécial 36/2016 intitulé «Une évaluation des modalités de clôture des programmes de cohésion et de développement rural pour la période 2007-2013», point 48.

pouvant porter atteinte à la mise en œuvre du programme, l'État membre doit adopter des mesures correctives et en informer la Commission dans un délai de trois mois[225].

99 Il en va autrement pour la FRR, la Commission pouvant suspendre le paiement de la totalité ou d'une partie de la contribution financière si elle estime qu'un jalon ou une cible, ou plusieurs d'entre eux, n'ont pas été atteints de manière satisfaisante. Une fois qu'une telle suspension est prononcée, l'État membre dispose d'un délai de six mois pour remédier à la situation, faute de quoi la Commission se voit contrainte de réduire le montant de la contribution financière[226]. Toutefois, la Commission doit encore clarifier la méthode employée pour déterminer la part d'une contribution qu'il convient de suspendre ou de réduire en cas de non-réalisation des jalons et des cibles, comme nous l'avons souligné dans notre rapport annuel relatif à l'exercice 2021[227]. À défaut de méthode clairement établie, cette part risque de ne pas être déterminée de manière uniforme pour les différents États membres.

L'application des mesures visant à protéger les intérêts financiers de l'UE doit être encore clarifiée pour la FRR

Dans le cas des Fonds de la politique de cohésion, les retenues sur paiement sont nécessaires à la protection du budget de l'UE

100 Les retenues sur paiement protègent le budget de l'UE des conséquences financières des erreurs, éventuellement décelées après le décaissement, qui sont commises dans les déclarations de coûts des États membres. Dans le cadre de la politique de cohésion, la Commission procède à ces retenues à chaque paiement intermédiaire. Pour la période 2021-2027, le pourcentage a diminué pour atteindre 5 %[228], contre 10 % pour la période précédente. Par le passé, nous avons recommandé une révision de la législation afin que le cadre juridique offre une protection adéquate contre la libération indue des retenues sur paiement[229].

---

[225] Article 41 du RPDC.

[226] Article 24, paragraphes 6 et 8, du règlement FRR.

[227] Rapports annuels relatifs à l'exercice 2021, point 10.28 et recommandation n° 10.2.

[228] Article 93, paragraphe 2, du RPDC. Article 130, paragraphe 1, du RPDC 2014-2020.

[229] Rapport spécial 26/2021, point 77 et recommandation n° 1.

101 Un tel mécanisme n'est pas prévu pour la FRR, puisque la Commission convient à l'avance des conditions de versement lors de la négociation du PRR, et qu'elle apprécie simplement si les jalons et les cibles pertinents ont été atteints avant d'autoriser le paiement.

Dans le cas des Fonds de la politique de cohésion, la Commission peut appliquer des suspensions de paiement et des corrections financières afin de protéger les intérêts financiers de l'UE

102 Les mesures de protection du budget de l'UE visent à garantir que seules les dépenses régulières sont financées. Il incombe avant tout aux États membres de détecter, de corriger et de prévenir les irrégularités[230]. S'ils ne s'y emploient pas comme il se doit, la Commission peut recourir à une série de mesures supplémentaires pour protéger le budget de l'UE.

103 En ce qui concerne les Fonds de la politique de cohésion, la Commission peut suspendre les paiements jusqu'à ce que les États membres aient pris les mesures correctives qui s'imposent et, le cas échéant, infliger des sanctions financières (voir ***encadré 20***).

[230] Article 103 du RPDC.

Encadré 20

Utilisation des corrections financières et des suspensions pour protéger le budget de l'UE dans le cadre de la politique de cohésion

Dans le cadre de la politique de cohésion, des corrections financières s'appliquent lorsque l'existence d'une irrégularité a été signalée ou acceptée par l'État membre. La Commission peut les imposer lorsqu'elle conclut à l'existence, dans les systèmes de gestion et de contrôle de l'État membre, d'insuffisances graves ayant engendré des erreurs systémiques, ou à celle d'irrégularités isolées[231]. En fonction de la gravité de l'insuffisance, la Commission peut appliquer un taux de correction forfaitaire de 5 %, 10 %, 25 %, voire 100 %[232]. Toutefois, une telle correction n'entraîne pas nécessairement une réduction du montant de l'aide mise à la disposition d'un programme, étant donné que le remboursement d'autres dépenses régulières peut être demandé pour d'autres mesures[233]. Mais dans la pratique, cela dépend de la capacité des États membres à déclarer des dépenses supplémentaires. L'autorité compétente de l'État membre doit recouvrer tout montant irrégulier versé aux bénéficiaires[234].

Dans la politique de cohésion, les corrections financières nettes sont employées lorsqu'une irrégularité n'a pas été corrigée comme il se doit par l'État membre. Seule une correction financière nette implique la perte du soutien financier accordé à l'État membre sur le budget de l'UE[235].

Enfin, la Commission peut également procéder à des interruptions et à des suspensions de paiement à titre préventif[236]. Celles-ci ont pour effet de retarder les paiements effectués sur le budget de l'Union, ce qui permet d'exercer une pression supplémentaire sur l'État membre afin qu'il prenne les mesures correctives nécessaires[237].

---

[231] Article 104, paragraphe 1, du RPDC.

[232] Article 104, paragraphe 1, et annexe XXV du RPDC.

[233] Article 104, paragraphe 4, du RPDC.

[234] Article 69 du RPDC.

[235] Article 104, paragraphes 1 et 4, du RPDC.

[236] Articles 96 et 97 du RPDC.

[237] Rapport spécial 04/2017, points 14 à 17 et encadré 1.

104 Par le passé, nous avons observé que pour les Fonds de la politique de cohésion, la Commission avait recouru davantage aux mesures préventives et aux corrections financières au cours de la période 2007-2013. Nous avons également constaté que les dispositions réglementaires de la période 2014-2020 avaient considérablement renforcé la capacité de la Commission à protéger le budget de l'UE contre les dépenses irrégulières[238]. Comme nous l'avons signalé, la Commission n'a imposé jusqu'en 2021 aucune correction financière nette au titre de la période 2014-2020[239].

Dans le cas de la FRR, la Commission s'appuie davantage sur l'efficacité des systèmes nationaux pour protéger les intérêts financiers de l'Union

105 En ce qui concerne la FRR, la Commission a également le droit de réduire proportionnellement le soutien financier accordé aux États membres et de recouvrer tout montant dû ou de demander le remboursement anticipé des prêts. Elle peut le faire pour des irrégularités graves liées à des cas de fraude, de corruption, de conflit d'intérêts ou pour un manquement grave à des obligations, ou encore lorsque les informations communiquées par les États membres concernant la réalisation des jalons et des cibles sont incorrectes[240].

106 Pour recouvrer un montant dû ou demander le remboursement anticipé d'un prêt, la Commission doit établir que des irrégularités ou des manquements graves à des obligations ont eu lieu. Si dans un État membre, une insuffisance du système de contrôle de la FRR engendre un manquement grave à une obligation découlant de la convention de financement, la Commission peut réduire le soutien de l'UE et recouvrer 5 %, 10 %, 25 %, voire 100 % de la contribution financière allouée à l'État membre ou, en cas de prêt, demander un remboursement anticipé[241]. Il n'existe cependant pas, comme pour les Fonds de la politique de cohésion, de cadre de contrôle commun, les États membres se servant de leurs systèmes nationaux pour la mise en œuvre de la FRR. À défaut de critères et d'orientations supplémentaires sur

[238] Rapport spécial 04/2017, points 141 à 143 et 149.

[239] Rapports annuels relatifs à l'exercice 2021, point 1.44. Rapports annuels relatifs à l'exercice 2020, point 1.43.

[240] Article 22, paragraphe 5, du règlement FRR.

[241] Article 22, paragraphe 5, du règlement FRR. Article 19 des conventions de financement.

l'exécution des recouvrements par la Commission, un risque subsiste que ces taux forfaitaires ne soient pas appliqués de manière uniforme aux États membres.

107 Quel que soit le mode de gestion, la Commission est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE[242]. Elle doit notamment veiller à ce que les intérêts financiers de l'UE soient protégés de manière efficace. À cette fin, elle doit obtenir de la part des États membres l'assurance suffisante qu'ils mettent en œuvre la facilité dans le respect du droit de l'Union et du droit national. Par rapport aux Fonds de la politique de cohésion, elle s'appuie également dans une plus grande mesure sur l'efficacité des systèmes nationaux pour prévenir, détecter et corriger les irrégularités, ainsi que sur les informations communiquées en temps utile à cet égard par les États membres. Elle estime néanmoins pouvoir autoriser les versements pour autant que les jalons et les cibles soient atteints[243], même si elle a connaissance d'irrégularités détectées au niveau des États membres en ce qui concerne l'utilisation des financements.

Les États membres ont le choix entre différents systèmes pour signaler les irrégularités détectées, que ce soit dans le cadre des Fonds de la politique de cohésion ou dans celui de la FRR

108 La protection des intérêts financiers de l'Union suppose également que des mesures soient prises pour combattre toute activité illégale susceptible de porter atteinte à son budget[244]. Cela implique l'existence d'un système de lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts au niveau des États membres, ainsi que la réalisation de contrôles par la Commission, comme prévu dans la stratégie d'audit de la FRR.

109 Pour ce qui est des Fonds de la politique de cohésion, les États membres sont tenus de signaler les irrégularités qu'ils ont décelées au moyen du système de gestion des irrégularités (IMS) de la Commission[245], et les dépenses faisant l'objet d'un examen sont exclues des comptes[246]. Parmi les informations demandées figure l'identité des bénéficiaires concernés. Pour la FRR, les États membres ne sont pas légalement tenus

---

[242] Rapports annuels relatifs à l'exercice 2021, point 1.33.

[243] Article 24 du règlement FRR.

[244] Article 325 du TFUE.

[245] Article 69, paragraphe 12, du RPDC.

[246] Articles 98, paragraphe 6, et annexe XVIII du RPDC.

de notifier les irrégularités dans le système de gestion des irrégularités, mais ils peuvent le faire sur une base volontaire. En revanche, ils doivent tous signaler les cas de fraude présumée dans la déclaration de gestion qui accompagne leur demande de paiement.

Le potentiel des outils intégrés d'exploration de données et de calcul du risque n'est pas encore pleinement exploité au niveau de la politique de cohésion et de la FRR

110 Il y a près de dix ans, la Commission a élaboré un outil unique d'exploration de données et de calcul du risque, «Arachne», permettant de publier des informations sur les opérateurs économiques à risque[247]. La Commission a recommandé aux États membres d'utiliser Arachne dans le cadre des deux instruments. Son intérêt dépend néanmoins des données communiquées par les États membres et, à ce jour, tous n'y ont pas recours[248]. Jusqu'ici, 19 États membres se sont engagés à utiliser Arachne dans le cadre de la FRR. En octobre 2022, le nombre d'États membres qui s'étaient engagés à en faire usage pour les programmes de la politique de cohésion de la période 2021-2027 n'était pas encore déterminé.

111 Nous avons déjà souligné par le passé le potentiel d'Arachne en tant qu'outil efficace de prévention de la fraude[249]. Toutefois, nous avons récemment observé que son utilité était limitée par son champ d'application restreint dans le cadre de la gestion partagée[250]. Le système de gestion des irrégularités, par exemple, n'est pas lié à Arachne. La révision du règlement financier sera l'occasion de rendre obligatoire l'utilisation d'outils intégrés d'exploration de données et de calcul du risque pour toutes les modalités d'exécution du budget de l'Union postérieures à 2027.

---

[247] Article 22, paragraphe 4, du règlement FRR et considérant 72 du RPDC.

[248] *Annual Activity Report 2020 – Directorate-General Regional and Urban Policy*, p. 55. Rapport spécial 01/2019 intitulé «Dépenses financées par l'UE: des mesures s'imposent pour lutter contre la fraude», point 86.

[249] Rapport spécial 01/2019, points 85 à 88 et recommandation n° 3.3. Rapport spécial 10/2015 intitulé «Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires», points 90 à 94 et recommandation n° 6.

[250] Rapport spécial 11/2022: «Protection du budget de l'UE: la mise sur liste noire, un outil à mieux utiliser», point 85.

Observations finales

112 Notre analyse montre que la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et les Fonds de la politique de cohésion présentent de nombreuses similitudes. Mais, d'un autre côté, les deux instruments divergent sur de nombreux points en raison de leurs finalités différentes. La politique de cohésion est le principal instrument d'investissement à long terme dont dispose l'UE pour promouvoir le développement économique, social et territorial des États membres et des régions, tandis que la FRR est un outil temporaire de «réaction à la crise» conçu pour atténuer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur les économies des États membres et pour renforcer la résilience de l'Union et de ses États membres face aux chocs futurs.

113 Les Fonds de la politique de cohésion de la période 2021-2027, de même que la FRR, n'en sont qu'à leurs débuts. Le déploiement simultané de la FRR et des Fonds de la politique de cohésion permettra de mieux comprendre comment les différences au niveau du cadre réglementaire influent sur la mise en œuvre et les résultats.

Le présent document d'analyse a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 8 décembre 2022.

Par la Cour des comptes,

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Précédents rapports de la Cour des comptes européenne

Rapports spéciaux

— Rapport spécial 10/2015 «Les problèmes liés aux marchés publics dans le cadre des dépenses de cohésion de l'UE nécessitent des efforts supplémentaires»

— Rapport spécial 36/2016 «Une évaluation des modalités de clôture des programmes de cohésion et de développement rural pour la période 2007-2013»

— Rapport spécial 02/2017 «Négociation, par la Commission, des accords de partenariat et des programmes relevant de la cohésion pour la période 2014-2020: les dépenses ciblent davantage les priorités d'Europe 2020, mais les dispositifs destinés à mesurer la performance sont de plus en plus complexes»

— Rapport spécial 04/2017 «Protection du budget de l'UE contre les dépenses irrégulières: la Commission a recouru davantage aux mesures préventives et aux corrections financières dans le domaine de la cohésion au cours de la période 2007-2013»

— Rapport spécial 17/2018 «Les actions engagées par la Commission et les États membres dans les dernières années des programmes de la période 2007-2013 visaient bien à améliorer l'absorption, mais n'étaient pas suffisamment centrées sur les résultats»

— Rapport spécial 01/2019 «Dépenses financées par l'UE: des mesures s'imposent pour lutter contre la fraude»

— Rapport spécial 07/2020 «Mise en œuvre de la politique de cohésion: coûts relativement faibles, mais manque d'informations pour pouvoir évaluer les économies liées à la simplification»

— Rapport spécial 10/2020 intitulé «Infrastructures de transport de l'UE: accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus»

— Rapport spécial 16/2020 «Semestre européen: les recommandations par pays abordent des problématiques importantes, mais leur mise en œuvre laisse à désirer»

— Rapport spécial 14/2021 «Coopération Interreg: la libération du potentiel des régions transfrontalières de l'Union européenne doit être parachevée»

— Rapport spécial 24/2021 «Financement fondé sur la performance dans le cadre de la politique de cohésion: des ambitions louables, mais des obstacles ont subsisté au cours de la période 2014-2020»

— Rapport spécial 26/2021 «Régularité des dépenses de la politique de cohésion de l'UE: la Commission publie chaque année un niveau d'erreur estimatif minimal qui n'est pas définitif»

— Rapport spécial 11/2022 «Protection du budget de l'UE: la mise sur liste noire, un outil à mieux utiliser»

— Rapport spécial 21/2022 «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission: une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre»

Documents d'analyse et documents d'information

— Document d'information de 2018 «L'avenir des finances de l'UE: réformer le fonctionnement du budget de l'UE», février 2018

— Document d'information de 2018 «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020», mai 2018

— Étude de cas rapide de 2019 «L'affectation des fonds relevant de la politique de cohésion aux États membres pour la période 2021-2027», mars 2019

— Étude de cas rapide de 2019 «Gros plan sur les engagements restant à liquider dans le budget de l'UE», avril 2019

— Document d'information de 2019 «La performance dans le domaine de la cohésion», juin 2019

— Document d'analyse 05/2021 «Le cadre de l'UE relatif aux grands projets d'infrastructures de transport: une comparaison internationale»

Rapports annuels

— Rapports annuels relatifs à l'exercice 2016, chapitre 2

— Rapports annuels relatifs à l'exercice 2019, chapitre 5

— Rapports annuels relatifs à l'exercice 2020, chapitre 2

— Rapports annuels relatifs à l'exercice 2021, chapitres 1, 2 et 10

Avis

— Avis 06/2020 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience

— Avis 04/2022 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant le règlement (UE) 2021/1060, le règlement (UE) 2021/2115, la directive 2003/87/CE et la décision (UE) 2015/1814 (2022/0164 (COD))

Annexe II – Contribution prévue de la FRR aux six piliers, ventilée par État membre

	Pilier 1 *Transition verte*	**Pilier 2** *Transformation numérique*	**Pilier 3** *Croissance intelligente, durable et inclusive, et emploi*	**Pilier 4** *Cohésion sociale et territoriale*	**Pilier 5** *Santé et résilience économique, sociale et institutionnelle*	**Pilier 6** *Politiques pour la prochaine génération*
Belgique	64 %	30 %	32 %	48 %	11 %	15 %
Bulgarie	64 %	33 %	47 %	27 %	18 %	11 %
Tchéquie	66 %	24 %	40 %	33 %	23 %	14 %
Danemark	59 %	24 %	86 %	18 %	13 %	
Allemagne	47 %	53 %	51 %	11 %	29 %	9 %
Estonie	42 %	22 %	71 %	21 %	43 %	1 %
Irlande	56 %	32 %	40 %	49 %	10 %	13 %
Grèce	44 %	23 %	86 %	29 %	12 %	5 %
Espagne	50 %	30 %	42 %	56 %	14 %	8 %
France	53 %	21 %	53 %	28 %	21 %	23 %
Croatie	76 %	26 %	45 %	26 %	15 %	12 %
Italie	46 %	30 %	48 %	50 %	15 %	12 %
Chypre	52 %	25 %	65 %	25 %	19 %	13 %
Lettonie	39 %	22 %	46 %	54 %	26 %	13 %
Lituanie	44 %	36 %	53 %	25 %	25 %	18 %
Luxembourg	65 %	33 %	43 %	46 %	13 %	
Hongrie						
Malte	55 %	23 %	28 %	41 %	34 %	19 %
Pays-Bas	71 %	26 %	52 %	37 %	7 %	7 %
Autriche	52 %	41 %	44 %	45 %	9 %	9 %

		Pilier 1 *Transition verte*	**Pilier 2** *Transformation numérique*	**Pilier 3** *Croissance intelligente, durable et inclusive, et emploi*	**Pilier 4** *Cohésion sociale et territoriale*	**Pilier 5** *Santé et résilience économique, sociale et institutionnelle*	**Pilier 6** *Politiques pour la prochaine génération*
	Pologne	56 %	23 %	24 %	68 %	21 %	9 %
	Portugal	55 %	23 %	48 %	47 %	19 %	8 %
	Roumanie	57 %	21 %	42 %	46 %	22 %	13 %
	Slovénie	57 %	23 %	33 %	36 %	36 %	15 %
	Slovaquie	51 %	21 %	48 %	24 %	38 %	17 %
	Finlande	54 %	35 %	50 %	39 %	21 %	1 %
	Suède	56 %	29 %	18 %	67 %	14 %	15 %
	Moyenne de l'UE	**55 %**	**28 %**	**47 %**	**38 %**	**20 %**	**12 %**

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'une estimation des contributions primaire et secondaire consacrées, au titre de la FRR, à chacune des mesures contribuant à la réalisation des objectifs de deux des six piliers, telle que communiquée par la Commission dans le «tableau de bord de la reprise et de la résilience» pour 25 des 26 PRR adoptés par le Conseil avant fin octobre 2022.

Annexe III – Répartition des financements relevant de la politique de cohésion 2021-2027, ainsi que des subventions accordées (dotations provisoire et définitive) et des prêts débloqués au titre de la FRR

en milliards d'euros

	FINANCEMENTS RELEVANT DE LA POLITIQUE DE COHÉSION 2021-2027					SUBVENTIONS DE LA FRR*						PRÊTS DE LA FRR DÉBLOQUÉS	*Financements de la politique de cohésion 2021-2027, subventions FRR (dotation définitive) et prêts FRR débloqués*
						Dotation provisoire avant le 30.6.2022			*Dotation définitive au 30.6.2022*				
	FEDER	FSE+	FC	CTE	TOTAL	70 % du montant disponible	30 % du montant disponible	TOTAL	70 % du montant disponible	30 % du montant disponible	TOTAL		
Belgique	1,1	1,2		0,4	**2,7**	3,6	2,3	5,9	3,6	0,9	**4,5**		**7,2**
Bulgarie	5,7	2,6	1,3	0,1	**9,8**	4,6	1,6	6,3	4,6	1,1	**5,7**		**15,3**
Tchéquie	10,4	2,7	6,4	0,3	**19,8**	3,5	3,5	7,1	3,5	4,1	**7,6**		**27,4**
Danemark	0,1	0,1		0,3	**0,5**	1,3	0,2	1,6	1,3	0,1	**1,4**		**1,9**
Allemagne	10,9	6,5		1,0	**18,4**	16,3	9,3	25,6	16,3	11,7	**28,0**		**46,4**
Estonie	1,7	0,5	0,8	0,1	**3,1**	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	**0,9**		**4,0**
Irlande	0,4	0,5		0,3	**1,2**	0,9	0,1	1,0	0,9		**0,9**		**2,1**
Grèce	11,5	5,8	3,0	0,1	**20,4**	13,5	4,3	17,8	13,5	3,9	**17,4**	**12,7**	**50,5**
Espagne	23,5	11,2		0,7	**35,4**	46,6	22,9	69,5	46,6	30,6	**77,2**		**112,6**
France	9,1	6,7		1,1	**16,8**	24,3	15,0	39,4	24,3	13,1	**37,4**		**54,3**
Croatie	5,4	2,0	1,2	0,2	**8,7**	4,6	1,7	6,3	4,6	0,9	**5,5**		**14,3**
Italie	26,6	14,5		1,0	**42,1**	47,9	21,0	68,9	47,9	21,1	**69,0**	**122,6**	**233,6**
Chypre	0,5	0,2	0,2	0,0	**0,9**	0,8	0,2	1,0	0,8	0,1	**0,9**	**0,2**	**2,0**
Lettonie	2,5	0,7	1,0	0,0	**4,3**	1,6	0,3	2,0	1,6	0,2	**1,8**		**6,0**
Lituanie	3,5	1,1	1,4	0,1	**6,1**	2,1	0,1	2,2	2,1	0,0	**2,1**		**8,2**
Luxembourg	0,0	0,0		0,0	**0,1**	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	**0,1**		**0,1**
Hongrie	13,4	5,5	2,6	0,2	**21,7**	4,6	2,5	7,2	4,6	1,2	**5,8**		**27,5**
Malte	0,5	0,1	0,2	0,0	**0,8**	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	**0,3**		**1,1**
Pays-Bas	0,5	0,4		0,4	**1,3**	3,9	2,0	6,0	3,9	0,8	**4,7**		**6,0**
Autriche	0,5	0,4		0,2	**1,1**	2,2	1,2	3,5	2,2	1,5	**3,7**		**4,8**
Pologne	47,4	14,9	9,3	0,6	**72,2**	20,3	3,6	23,9	20,3	2,3	**22,6**	**11,5**	**106,3**
Portugal	11,5	7,5	3,4	0,1	**22,5**	9,8	4,1	13,9	9,8	5,8	**15,6**	**2,7**	**40,8**
Roumanie	17,1	8,2	3,5	0,4	**29,2**	10,2	4,0	14,2	10,2	1,9	**12,1**	**14,9**	**56,2**
Slovénie	1,5	0,7	0,7	0,1	**3,1**	1,3	0,5	1,8	1,3	0,2	**1,5**	**0,7**	**5,2**

		FINANCEMENTS RELEVANT DE LA POLITIQUE DE COHÉSION 2021-2027					SUBVENTIONS DE LA FRR*						PRÊTS DE LA FRR DÉBLOQUÉS	*Financements de la politique de cohésion 2021-2027, subventions FRR (dotation définitive) et prêts FRR débloqués*
							Dotation provisoire avant le 30.6.2022			*Dotation définitive au 30.6.2022*				
		FEDER	FSE+	FC	CTE	TOTAL	70 % du montant disponible	30 % du montant disponible	TOTAL	70 % du montant disponible	30 % du montant disponible	TOTAL		
	Slovaquie	8,1	2,4	1,6	0,2	**12,4**	4,6	1,7	6,3	4,6	1,4	**6,0**		**18,3**
	Finlande	0,9	0,6		0,2	**1,7**	1,7	0,4	2,1	1,7	0,2	**1,9**		**3,6**
	Suède	0,8	0,7		0,4	**1,9**	2,9	0,4	3,3	2,9	0,3	**3,2**		**5,2**
	Assistance technique	0,8	0,3	0,1	0,0	**1,3**								**1,2**
	Coopération transnationale		0,2			**0,2**								**0,2**
	Innovation interrégionale	0,6				**0,6**								**0,6**
	Initiative urbaine européenne	0,6				**0,6**								**0,6**
	Coopération interrégionale				0,6	**0,6**								**0,6**
	TOTAL UE	**217**	**98**	**37**	**9**	**361**	**234**	**104**	**338**	**234**	**104**	**338**	**165**	**864**

*** Remarque relative aux subventions accordées au titre de la FRR:** en application de l'article 11 du règlement FRR, le calcul de la contribution financière maximale concernant les 30 % du montant de la subvention allouée par État membre a été actualisé le 30 juin 2022. Ce changement a été effectué afin de tenir compte des dernières données relatives au PIB pour 2020 et 2021.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission, de l'annexe IV du règlement FRR et de la note de la Commission au Parlement et au Conseil intitulée *RRF: Update of the maximum financial contribution*, du 30.6.2022. Les montants sont arrondis à des fins de présentation.

Sigles et acronymes

CFP: cadre financier pluriannuel

CRII: initiative d'investissement en réaction au coronavirus

CTE: coopération territoriale européenne

DG ECFIN: direction générale des affaires économiques et financières

DG EMPL: direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion

DG REGIO: direction générale de la politique régionale et urbaine

FC: Fonds de cohésion

FEDER Fonds européen de développement régional

FRR: facilité pour la reprise et la résilience

FSE+: Fonds social européen+

MIE: mécanisme pour l'interconnexion en Europe

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

OCS: options de coûts simplifiés

PIB: produit intérieur brut

PRR: plans nationaux pour la reprise et la résilience

RNB: revenu national brut

RPDC: règlement portant dispositions communes

RPP: recommandations par pays

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Glossaire

Accord de partenariat: accord conclu entre la Commission et un État membre ou un/des pays tiers, dans le cadre d'un programme de dépenses de l'UE, et établissant par exemple des plans stratégiques, des priorités d'investissement, ou encore les modalités régissant les échanges commerciaux ou l'octroi d'une aide au développement.

Cadre financier pluriannuel: programme de dépenses de l'UE établissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs stratégiques) ainsi que les plafonds de dépenses. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses.

Principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»: principe selon lequel les mesures d'investissement ne peuvent causer un préjudice important à l'environnement.

Recommandations par pays: orientations adressées chaque année par la Commission aux différents États membres, dans le cadre du Semestre européen, concernant leurs politiques macroéconomiques, budgétaires et structurelles.

Réservoir unique de projets: le nombre de projets qu'un État membre entend ou peut mettre en œuvre et qui sont en cours de «maturation», avec les études nécessaires à leur mise en œuvre.

Semestre européen: cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les avancées.

Socle européen des droits sociaux: cadre visant à conférer aux citoyens de l'UE des droits sociaux nouveaux et plus efficaces.

Valeur cible/Cible: dans le cas de la politique de cohésion, valeur finale convenue d'avance à atteindre au regard d'un indicateur utilisé dans le cadre d'un objectif spécifique. Dans le cas de la FRR, mesure quantitative des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement.

Valeur intermédiaire/Jalon: dans le cadre de la politique de cohésion, la valeur intermédiaire, à atteindre à une date prédéterminée, est associée à un indicateur de réalisation utilisé pour un objectif spécifique. Dans le cadre de la FRR, le jalon est la mesure qualitative des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement.

Équipe de la Cour des comptes européenne

Le présent document d'analyse a été adopté par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. Cette activité a été effectuée sous la responsabilité de Ladislav Balko, Membre de la Cour, assisté de: Branislav Urbanič, chef de cabinet, et Zuzana Franková, attachée de cabinet; Friedemann Zippel, manager principal; Chrysoula Latopoulou, cheffe de mission; Cristina Jianu, cheffe de mission adjointe, ainsi que Marion Boulard, Mariya Zhekova, Francisco Carretero Llorente et Lena Rangus, auditeurs. L'assistance à la conception graphique a été fournie par Alexandra Mazilu et Agnese Balode.

De gauche à droite: Francisco Carretero Llorente, Lena Rangus, Chrysoula Latopoulou, Branislav Urbanič, Ladislav Balko, Friedemann Zippel et Marion Boulard.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

— Figure 3 – Icônes: cette figure a été conçue à l'aide de ressources provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF/Volume_01	ISBN 978-92-847-9403-4	doi:10.2865/088508	QJ-08-23-003-FR-N

Le présent document propose une analyse comparative des Fonds de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). Ces deux instruments présentent d'importantes similitudes, mais diffèrent également à de nombreux égards. La politique de cohésion est le principal instrument d'investissement à long terme dont dispose l'UE pour promouvoir le développement économique, social et territorial, tandis que la FRR est un outil ponctuel et temporaire de «réaction à la crise» conçu pour atténuer les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur l'économie de l'UE et pour renforcer la résilience de l'Union et de ses États membres face aux chocs futurs.

Les Fonds de la politique de cohésion de la période 2021 2027, de même que la FRR, n'en sont qu'à leurs débuts. Dans les années à venir, le déploiement simultané des deux instruments permettra d'observer comment l'un et l'autre seront parvenus à atteindre leurs objectifs respectifs en suivant des approches différentes.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE