

Rapport spécial

Absorption des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience

La situation progresse tant bien que mal et des risques subsistent quant à la réalisation des mesures et donc des objectifs de la FRR



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - XI
Introduction	01 - 09
Étendue et approche de l'audit	10 - 16
Observations	17 - 90
Le préfinancement a favorisé le décaissement au début, mais l'absorption des fonds de la FRR a pris du retard et n'implique pas de facto que l'argent a été versé aux bénéficiaires finaux	17 - 56
Le préfinancement a favorisé le décaissement de fonds au début	18 - 20
L'absorption des fonds de la FRR progresse, mais accuse globalement du retard	21 - 27
Plusieurs facteurs contribuent aux retards	28 - 52
Les fonds décaissés ne sont pas encore forcément arrivés jusqu'aux bénéficiaires finaux, et le terme même de «bénéficiaire final» n'est pas toujours utilisé de manière cohérente	53 - 56
La Commission et les États membres ont pris des mesures pour faciliter l'absorption des fonds, mais il est trop tôt pour évaluer si elles ont un effet positif	57 - 75
Tous les États membres de notre échantillon ont demandé des modifications de leurs PRR, mais l'effet de celles-ci sur l'absorption des fonds reste à déterminer	59 - 63
La Commission a fourni des orientations à propos des règles spécifiques de mise en œuvre de la FRR, mais une certaine marge d'interprétation subsiste	64 - 68
Les États membres de notre échantillon ont pris des mesures pour renforcer leur capacité administrative, mais font toujours face à des pénuries de personnel	69 - 70
Les États membres et la Commission ont mis en place des systèmes permettant de surveiller la progression de la mise en œuvre, mais le suivi des retards n'est pas systématique	71 - 75

La conception de la FRR présente des risques en matière d'absorption des fonds et d'achèvement des mesures avant le 31 août 2026 76 - 90

Le nombre de jalons et de cibles non encore atteints et leur nature créent des risques pour l'absorption des fonds et l'achèvement des mesures 77 - 85

Les décaissements ne sont pas forcément fonction du nombre de jalons et de cibles concernés et de leur importance 86 - 90

Conclusions et recommandations 91 - 99

Annexes

Annexe I – Principales informations relatives aux enquêtes adressées par la Cour des comptes européenne aux États membres

Annexe II – Étapes procédurales et délais nécessaires (en jours)

Annexe III – Fonctionnalités des systèmes informatiques des États membres pour le suivi de l'absorption des fonds de la FRR au niveau national

Annexe IV – Pourcentage des réformes et des investissements à réaliser, par année et par État membre

Sigles

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I En février 2021, l'Union européenne a mis en place la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), dotée d'une enveloppe de 723,8 milliards d'euros, dans le but d'atténuer le contrecoup économique de la pandémie – ce qui implique impérativement une absorption rapide des fonds – et de rendre plus résilientes les économies des États membres. La FRR est mise en œuvre en gestion directe par la Commission. En tant que bénéficiaires et emprunteurs des fonds, les États membres sont tenus de veiller à ce que les mesures prises au titre de la FRR soient exécutées dans le respect du droit de l'UE et de la législation nationale applicables.

II Si nous avons inclus cet audit dans notre programme de travail annuel, c'est en raison de l'importance des montants en jeu et du modèle de financement inédit de la FRR. Nous avons examiné la conception et la mise en œuvre de la FRR afin d'établir si:

- les fonds de la FRR avaient été décaissés comme prévu;
- les actions entreprises par les États membres et par la Commission avaient permis d'absorber les fonds comme prévu;
- des risques inhérents menacent l'absorption des fonds et l'achèvement des mesures au cours de la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la FRR.

III Notre conclusion est que l'absorption des fonds de la FRR progresse malgré certains retards, mais qu'elle pourrait, au même titre que l'achèvement des mesures, être compromise par certains risques d'ici à l'expiration de la facilité.

IV Alors que le taux de préfinancement pouvant aller jusqu'à 13 % prévu dans la législation a permis de verser rapidement plus de fonds au début de la FRR, l'absorption a pris du retard pour diverses raisons. Au 31 décembre 2023, la Commission avait déboursé environ 213 milliards d'euros en tout, dont 56,5 milliards d'euros sous la forme de préfinancements. De leur côté, les États membres avaient, à cette même date, demandé au total 228 des 273 milliards d'euros censés être réclamés aux termes de leurs arrangements opérationnels. Sept États membres n'avaient toutefois rien perçu, parce qu'ils n'avaient pas atteints de manière satisfaisante les jalons et les cibles qui leur étaient fixés dans le cadre de la FRR.

V Si les raisons de ces retards varient d'un État membre à l'autre, les plus fréquentes sont une évolution des circonstances extérieures (par exemple l'inflation ou des pénuries d'approvisionnement), une sous-estimation du temps nécessaire pour mettre en œuvre les mesures, des incertitudes concernant certaines règles spécifiques de mise en œuvre de la FRR (par exemple le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important») ainsi que des difficultés liées à une capacité administrative insuffisante.

VI En octobre 2023, environ la moitié des fonds reçus avait été versée aux bénéficiaires finaux. Cela étant, tous les États membres n'ont pas fourni d'informations complètes et cohérentes sur la localisation actuelle des fonds de la FRR. En outre, la définition de «bénéficiaire final» donne lieu à interprétation.

VII Tant la Commission que les États membres ont pris des mesures pour résorber les retards, mais il est trop tôt pour évaluer si elles ont un effet positif. Les États membres ont, par exemple, proposé des modifications de leurs plans initiaux pour la reprise et la résilience, tandis que la Commission a fourni des orientations et apporté son aide pour faciliter la mise en œuvre de la FRR. L'incidence des modifications apportées aux plans nationaux pour la reprise et la résilience reste toutefois à déterminer. À cela s'ajoute que certaines autorités nationales estiment que, par moments, les orientations sont sujettes à interprétation ou difficiles à appliquer en raison de leur complexité et de leur caractère inédit.

VIII Les États membres ont également entrepris de renforcer leur capacité administrative, mais certains points, comme le recrutement du personnel nécessaire, restent problématiques. Tant la Commission que les États membres ont instauré des systèmes informatiques pour suivre l'évolution de la mise en œuvre, mais ceux de deux pays de notre échantillon n'ont pas fourni d'informations suffisantes pour permettre de repérer les retards à temps. Qui plus est, si la Commission a bien surveillé la progression au travers de ses contacts réguliers avec les États membres, elle ne leur a pas systématiquement demandé de fournir des informations sur les actions qu'ils avaient entreprises pour résorber les retards signalés. Or elle met en œuvre la FRR en gestion directe et en est responsable en dernier ressort.

IX Selon nous, des risques menacent l'absorption rapide des fonds et l'achèvement des mesures au cours de la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la FRR. Plus concrètement, un nombre non négligeable de jalons et de cibles doivent encore être atteints et l'exercice pourrait bien se révéler plus ardu que prévu. En outre, le passage des réformes aux investissements va probablement accroître le risque de retards.

X Nous avons également constaté que les versements de fonds de la FRR aux États membres ne sont pas forcément fonction du nombre de jalons et de cibles concernés et de leur importance. De plus, la corrélation entre les montants perçus au titre de la FRR et la réalisation de jalons et de cibles diffère d'un pays à l'autre. Comme le règlement établissant la FRR ne prévoit pas la possibilité de recouvrer les fonds relatifs à des jalons et des cibles déjà atteints en cas de non-achèvement des mesures, le risque existe qu'une partie des financements au titre de la facilité soit versée à des États membres qui n'ont pas mené à bien les mesures correspondantes.

XI Sur la base de ces constatations, nous recommandons à la Commission:

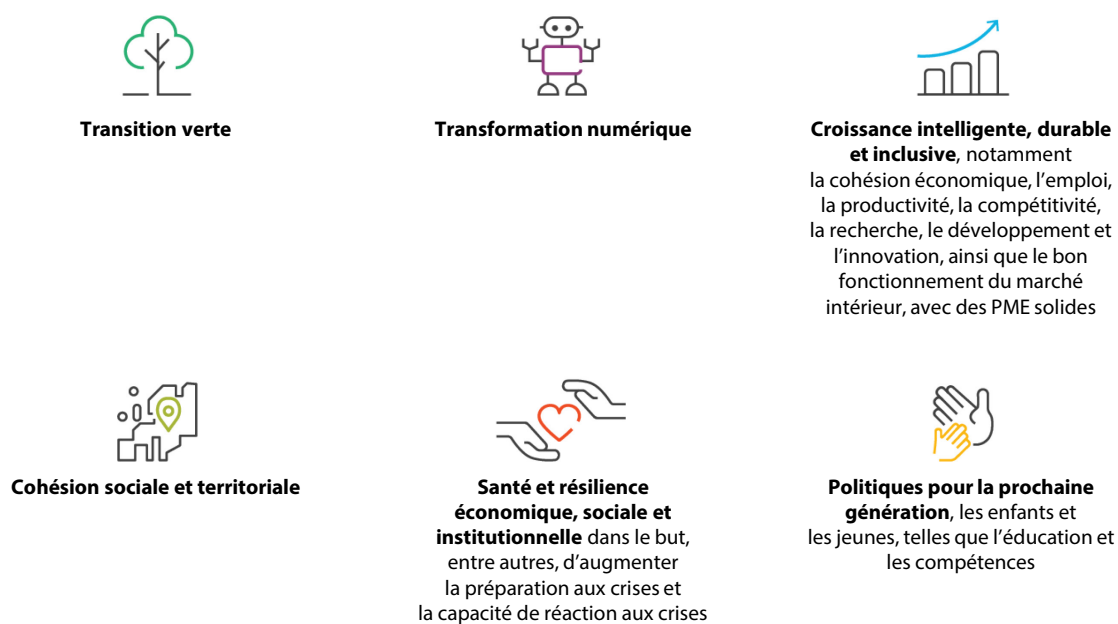
- de veiller à une application cohérente de la définition de «bénéficiaire final»;
- de fournir des orientations et un soutien supplémentaires aux États membres;
- de surveiller et d'atténuer le risque de non-achèvement des mesures et les conséquences financières d'un tel manquement;
- de renforcer la conception des futurs instruments fondés sur un financement non lié aux coûts, afin de permettre une meilleure absorption.

Introduction

01 Un fonds de relance d'une valeur de plus de 800 milliards d'euros (à prix courants), baptisé NextGenerationEU, a été créé en réaction à la pandémie de COVID-19. Établie en février 2021, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)¹, dont la dotation maximale s'élève à un total de 723 milliards d'euros (à prix courants), en constitue la pièce maîtresse.

02 Entrent dans le champ d'application de la FRR, tel qu'il est défini dans le règlement², des mesures (des investissements ou des réformes) articulées autour des six domaines prioritaires ou «pilier» présentés à la *figure 1*. La FRR permet de financer des réformes et des investissements dans les États membres depuis le début de la pandémie, en février 2020, jusqu'à la fin août 2026³.

Figure 1 – Les six piliers



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du tableau de bord de la reprise et de la résilience de la Commission.

¹ [Règlement \(UE\) 2021/241](#) du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après le «règlement FRR»).

² Article 3 du [règlement FRR](#).

³ Pour des exemples de réformes et d'investissements financés par la FRR, voir le [rapport spécial 21/2022](#) intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission», annexe IV.

03 L'objectif de la FRR est d'amortir le contrecoup économique et social de la pandémie de COVID-19 – ce qui implique impérativement une absorption rapide des fonds –, mais aussi de rendre les économies et les sociétés européennes plus durables et plus résilientes tout en les préparant mieux aux défis posés par les transitions verte et numérique ainsi qu'aux perspectives que celles-ci peuvent offrir. L'objectif est donc double: accélérer la reprise après la pandémie et renforcer la résilience aux crises futures.

04 La Commission est responsable en dernier ressort de la mise en œuvre de la FRR, qu'elle gère directement⁴. En tant que bénéficiaires et emprunteurs des fonds, les États membres sont tenus de veiller à ce que les mesures prises au titre de la FRR soient exécutées dans le respect du droit de l'UE et de la législation nationale applicables.

05 Dans le cadre de la FRR, la Commission peut fournir une aide financière maximale de **338,0 milliards d'euros de subventions** et de **385,8 milliards d'euros sous forme de prêts**⁵. Chaque État membre peut prétendre à un certain montant d'aide, calculé sur la base d'une formule (appelée «clé de répartition») pour les subventions ou à concurrence d'un plafond pour les prêts⁶.

⁴ Article 8 du [règlement FRR](#).

⁵ Ces montants ne tiennent pas compte des fonds supplémentaires au titre de REPowerEU.

⁶ Article 11 et article 14, paragraphe 5, du [règlement FRR](#).

06 Pour bénéficier de cette aide, les États membres ont soumis leurs **plans pour la reprise et la résilience (PRR)** à la Commission pour évaluation, avant une approbation par le Conseil sous la forme de **décisions d'exécution**⁷. Ensuite, la Commission a conclu, avec chaque État membre, des **arrangements opérationnels** comprenant notamment des aspects détaillés et techniques relatifs à la mise en œuvre, comme un calendrier indicatif du versement des tranches, les étapes intermédiaires supplémentaires par rapport aux jalons et aux cibles, ainsi que les modalités d'accès aux données sous-jacentes. Le règlement FRR précise également quatre cas dans lesquels un État membre peut modifier son PRR⁸:

- 1) si le montant maximal de la contribution financière est adapté⁹;
- 2) si les jalons et les cibles ne sont plus réalisables en raison de circonstances objectives;
- 3) si l'État membre demande des prêts;
- 4) lorsque l'État membre intègre le chapitre REPowerEU¹⁰ dans son PRR, conformément au plan de transition énergétique de l'UE.

En cas de changements, la décision d'exécution du Conseil et les arrangements opérationnels sont eux aussi modifiés en conséquence.

07 Pour ce qui est des décisions d'exécution du Conseil adoptées jusqu'au 31 décembre 2021, les États membres pouvaient demander une avance sous la forme d'un **préfinancement pouvant représenter jusqu'à 13 %** de leur enveloppe «subventions» et, le cas échéant, de leur enveloppe «prêts»¹¹. Le préfinancement est «apuré» en étant proportionnellement déduit des paiements ultérieurs. En ce qui concerne REPowerEU, les États membres pouvaient percevoir un préfinancement

⁷ Article 20 du [règlement FRR](#).

⁸ Article 21 du [règlement FRR](#).

⁹ Note de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *RRF: Update of the maximum financial contribution*, 30 juin 2022.

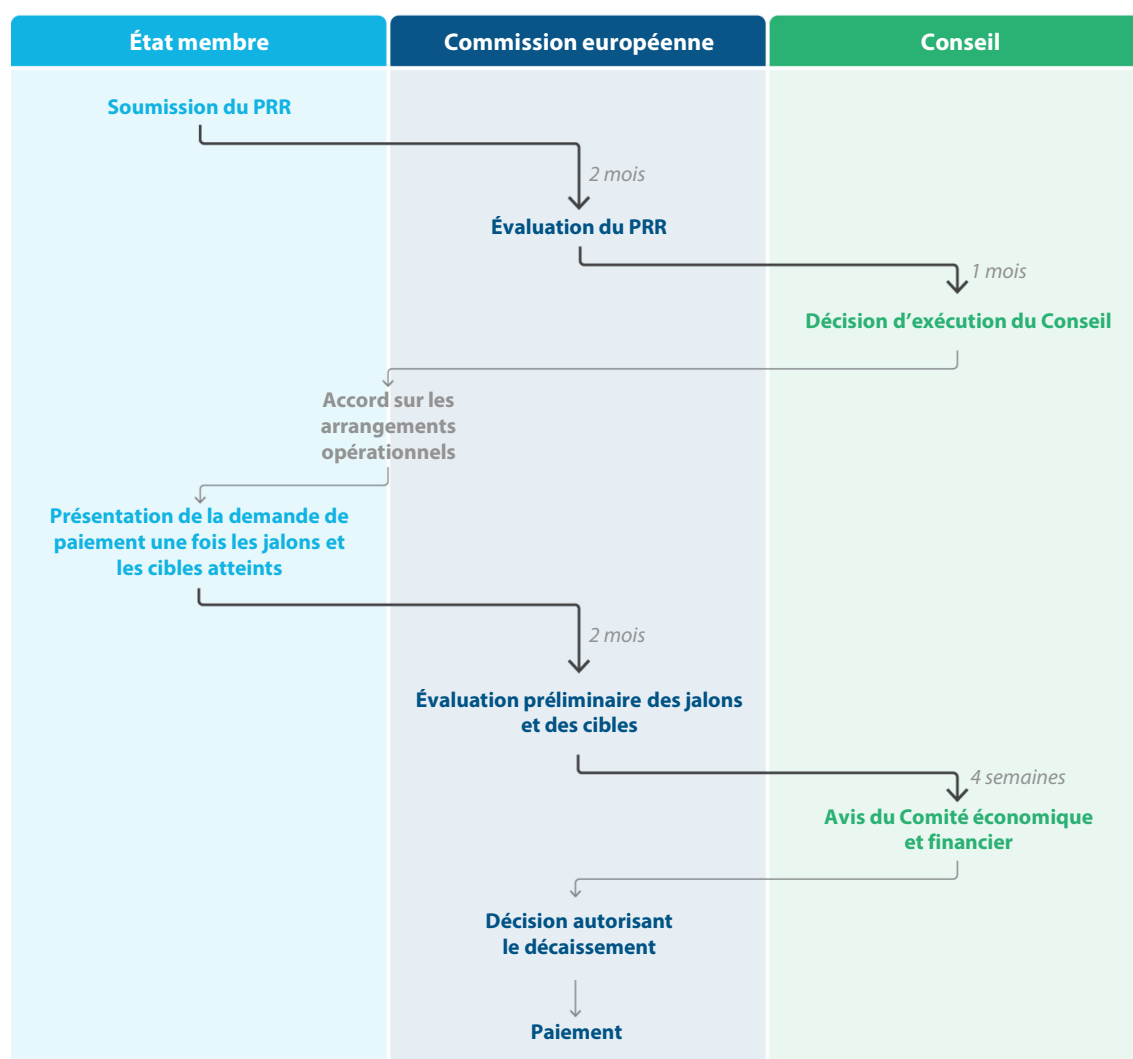
¹⁰ [Règlement \(UE\) 2023/435](#) modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE.

¹¹ Article 13 du [règlement FRR](#).

allant jusqu'à 20 % de leur financement complémentaire, sous réserve que leurs chapitres REPowerEU respectifs soient approuvés.

08 La FRR est un instrument fondé sur un «**financement non lié aux coûts**», ce qui signifie que, hormis le préfinancement, tous les paiements sont fonction de la réalisation, par les États membres, de jalons et de cibles. Le montant de chaque demande de paiement n'est pas fondé sur le coût estimatif de la réalisation des jalons et des cibles indiqué dans la demande en question. La **figure 2** présente les étapes d'une demande de fonds au titre de la FRR.

Figure 2 – Processus de mise en œuvre de la FRR



Source: Cour des comptes européenne.

09 Les États membres peuvent soumettre jusqu'à deux **demandes de paiement** par an à la suite de la réalisation des jalons et des cibles correspondants. La Commission dispose alors de deux mois pour évaluer la demande et vérifier si les jalons et les cibles sous-jacents ont été atteints de manière satisfaisante. Si cette évaluation est positive, le Comité économique et financier du Conseil a quatre semaines pour formuler un avis. Ensuite, dans le cadre de la procédure d'examen relevant de la comitologie (c'est-à-dire au sein d'un comité composé de représentants de tous les États membres), la Commission adopte une décision autorisant le décaissement des fonds¹².

¹² Article 24, paragraphes 2 à 5, du [règlement FRR](#).

Étendue et approche de l'audit

10 Pour que la FRR atteigne son double objectif (reprise et résilience)¹³, il est essentiel que les fonds soient absorbés en temps voulu. Cela permet d'éviter des goulets d'étranglement dans la mise en œuvre des mesures en fin de période et, par conséquent, de réduire le risque d'une utilisation non efficiente des fonds et d'irrégularités.

11 Faute de définition claire de la notion d'**absorption** dans le règlement FRR, nous la définissons pour notre part comme les fonds de l'UE versés par la Commission aux États membres. Dans le cadre de la FRR, les États membres sont les bénéficiaires, la Commission leur versant les fonds dès que les jalons et les cibles correspondants ont été atteints de manière satisfaisante. Lors de notre audit, nous avons également examiné les paiements en faveur des bénéficiaires finaux ainsi que les préfinancements afin d'obtenir une vue d'ensemble aussi complète que possible.

12 En outre, pour ce qui est de notre évaluation de l'**absorption**, nous considérons qu'elle a eu lieu **en temps voulu** si les États membres ont soumis leurs demandes de paiement conformément au calendrier indicatif convenu dans leurs arrangements opérationnels. Par ailleurs, nous avons évalué si des risques importants menacent l'achèvement des mesures dans le délai de mise en œuvre de la FRR (février 2020-août 2026) et donc la réalisation de ses objectifs à long terme.

13 Si nous avons inclus cet audit dans notre programme de travail annuel, c'est en raison de l'importance des dépenses effectuées au titre de la FRR et du caractère inédit de celle-ci en tant qu'instrument de financement. Notre audit a couvert la période allant du lancement de la FRR en février 2021 à la fin de 2023. Nous avons pu ainsi évaluer l'état d'avancement des mesures au terme de la première moitié de la période de mise en œuvre de la FRR et déterminer les causes des problèmes et des risques en matière d'absorption des fonds par les États membres en temps voulu et, in fine, pour l'achèvement des mesures.

14 Nous avons examiné la conception et la mise en œuvre de la FRR afin d'établir si:

- o les fonds de la FRR avaient été décaissés comme prévu;

¹³ Article 4, paragraphe 1, du [règlement FRR](#).

- les actions entreprises par les États membres et par la Commission avaient permis d'absorber les fonds comme prévu;
- des risques inhérents menacent l'absorption des fonds et l'achèvement des mesures au cours de la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la FRR.

15 Nos travaux d'audit ont consisté en:

- l'examen de documents et d'autres publications ou informations utiles pour juger de l'absorption des fonds de la FRR;
- un examen et une analyse des évaluations, par la Commission, des PRR et des demandes de paiement adressées par les quatre États membres de notre échantillon (Espagne, Italie, Slovaquie et Roumanie), sélectionnés sur la base de leur progression dans la mise en œuvre de la FRR, de l'importance des fonds qui leur ont été octroyés au titre de la facilité, et de l'augmentation de leur dotation par rapport au cadre financier pluriannuel 2014-2020;
- des visites sur place dans les États membres composant l'échantillon;
- des entretiens avec les autorités chargées de mettre en œuvre et de coordonner les activités en lien avec la FRR dans les quatre États membres de notre échantillon;
- des entretiens avec des membres du personnel de la Commission, principalement employés au sein de la task force pour la reprise et la résilience et de la direction générale des affaires économiques et financières;
- une analyse de l'état d'avancement de 42 mesures d'investissement dans les quatre États membres de notre échantillon, sélectionnées en fonction de leur valeur financière et de leur stade plus avancé;
- des enquêtes adressées aux organes de coordination de la FRR, à ceux chargés de sa mise en œuvre ainsi qu'aux autorités d'audit, dans le but d'étayer nos travaux d'audit sur la question de l'incidence de la conception et de la mise en œuvre de la FRR sur l'absorption rapide des fonds (voir [annexe I](#)).

- o un examen des rapports pertinents établis par les autorités supérieures de contrôle des États membres;
- o des entretiens avec des représentants des organes de coordination de la FRR de tous les États membres à propos de la manière dont ils assurent une compréhension commune et la qualité des informations fournies concernant la localisation des fonds et les bénéficiaires finaux.

16 Au cours de la période couverte par notre audit, tous les États membres ont introduit des demandes de modification de leurs PRR. Celles-ci ont été évaluées par la Commission, puis approuvées par le Conseil. En ce qui concerne les quatre pays de notre échantillon, nous avons tenu compte des effets du processus de modification des PRR sur l'absorption des fonds de la FRR lorsque c'était pertinent. Toutefois, pour permettre une comparaison des données, nous avons exclu de notre audit les préfinancements versés au titre de REPowerEU à certains États membres au cours de la période audité. Dans le cadre de nos travaux, nous n'avons pas évalué si les réformes et les investissements réalisés au titre de la FRR donnaient les résultats escomptés.

Observations

Le préfinancement a favorisé le décaissement au début, mais l'absorption des fonds de la FRR a pris du retard et n'implique pas de facto que l'argent a été versé aux bénéficiaires finaux

17 Nous avons évalué le montant des décaissements de fonds effectués par la Commission, sur la base des demandes de paiement soumises jusqu'à la fin de 2023. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés sur les données figurant dans les arrangements opérationnels initiaux, sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience de la Commission, ainsi que sur d'autres documents pertinents.

Le préfinancement a favorisé le décaissement de fonds au début

18 En vertu du règlement FRR, les États membres dont les décisions d'exécution du Conseil avaient été adoptées avant le 31 décembre 2021 étaient habilités à faire préfinancer jusqu'à 13 % de leur contribution financière totale.

19 Au départ, le préfinancement a permis de mettre rapidement davantage de fonds à la disposition des États membres et répondait en cela à l'objectif de réaction à la crise poursuivi par la FRR. À la fin de 2023, soit à peu près à mi-parcours de la FRR, la Commission avait versé en tout quelque 213 milliards d'euros aux États membres (139 milliards d'euros de subventions et 74 milliards d'euros de prêts), dont 56,5 milliards d'euros sous la forme de préfinancements¹⁴.

20 Bien qu'il ne soit pas subordonné à la réalisation des jalons et des cibles au moment du paiement, un préfinancement dépend quand même indirectement du fait qu'ils soient atteints dans la mesure où son montant est déduit proportionnellement des paiements ultérieurs. À la fin de 2023, environ 25,6 milliards d'euros de préfinancements versés (soit 45 % du total) avaient été apurés.

¹⁴ Commission européenne, *Recovery and Resilience Scoreboard – Disbursements*, situation au 1^{er} février 2024 (hors décaissements au titre de REPowerEU).

L'absorption des fonds de la FRR progresse, mais accuse globalement du retard

21 Conformément au règlement FRR¹⁵, la Commission convient d'un calendrier pour la soumission des demandes de paiement avec les États membres dans leurs arrangements opérationnels respectifs. Bien qu'indicatif, ce calendrier précise les échéances prévues pour la mise en œuvre de la FRR dans l'État membre concerné et contribue dès lors en l'occurrence à la détection des retards ainsi que des problèmes et des risques sous-jacents. C'est donc sur lui que nous nous appuyons pour évaluer si la mise en œuvre de la FRR prend du retard.

22 L'état d'avancement des PRR diffère d'un État membre à l'autre. La *figure 3* en présente une vue d'ensemble à la fin de 2023.

¹⁵ Article 20, paragraphe 6, et considérant 70 du [règlement FRR](#).

Figure 3 — État d'avancement de la mise en œuvre de la FRR (situation à la fin de 2023)

● subventions
○ prêts

	Adoption du PRR initial / de la décision d'exécution du Conseil	Versement du préfinancement	Signature des arrangements opérationnels	Nombre de demandes de paiement soumises	Nombre de paiements reçus
Autriche	☑	☑	☑	●	●
Belgique	☑	☑	☑	●	
Bulgarie	☑		☑	●●	●
Croatie	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Chypre	☑	☑	☑	●●	●
Tchéquie	☑	☑	☑	●●●	●
Danemark	☑	☑	☑	●●	●
Estonie	☑	☑	☑	●●	●●
Finlande	☑	☑	☑	●	
France	☑	☑	☑	●●	●●
Allemagne	☑	☑	☑	●	●
Grèce	☑	☑	☑	●●● ○○○	●●● ○○○
Hongrie	☑				
Irlande	☑		☑	●	
Italie	☑	☑	☑	●●●●● ○○○○○	●●●●● ○○○○○
Lettonie	☑	☑	☑	●●	●
Lituanie	☑	☑	☑	●●	●
Luxembourg	☑	☑	☑	●	●
Malte	☑	☑	☑	●●	●
Pays-Bas	☑				
Pologne	☑		☑	● ○	
Portugal	☑	☑	☑	●●●● ○○○○	●●●● ○○○○
Roumanie	☑	☑	☑	●●● ○○○	●● ○○
Slovaquie	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Slovénie	☑	☑	☑	●●● ○	●●
Espagne	☑	☑	☑	●●●●	●●●●
Suède	☑		☑		

Remarque: La figure ne contient que des données relatives aux PRR initiaux et ne tient donc pas compte des modifications approuvées et des préfinancements versés au titre de REPowerEU jusqu'au 31 décembre 2023, qui sortent du cadre de notre audit.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du tableau de bord de la reprise et de la résilience de la Commission.

23 Nous constatons qu'à la fin de 2023, soit près de trois ans après le lancement de la FRR et plus ou moins à mi-parcours de sa mise en œuvre, sept États membres n'avaient pas reçu le moindre financement pour jalons et cibles atteints de manière satisfaisante:

- o deux pays (la Hongrie et les Pays-Bas) n'avaient pas signé d'arrangements opérationnels et ne pouvaient donc soumettre des demandes de paiement ou prétendre à un financement au titre de la FRR;
- o un État membre (la Suède) avait signé des arrangements opérationnels, mais n'avait pas introduit de demande de paiement;
- o quatre États membres (la Belgique, la Finlande, l'Irlande et la Pologne) avaient soumis des demandes de paiement, mais n'avaient pas perçu les fonds correspondants, leurs demandes étant toujours en cours d'évaluation à la fin de 2023.

24 Des 104 demandes de paiement (subventions et prêts) censées être soumises avant la fin 2023, 73 (70 %) ont été présentées avant cette date, avec des différences marquées d'un pays à l'autre (voir [figure 4](#)). En valeur, les États membres ont introduit des demandes de paiement pour un montant total de 228 milliards d'euros au lieu des 273 milliards d'euros initialement prévus, ce qui correspond à un écart d'un peu plus de 16 %. De ce montant, quelque 182 milliards d'euros – y compris les préfinancements déjà apurés – ont été versés aux États membres du fait de la réalisation satisfaisante de jalons et de cibles avant la fin de 2023.

Figure 4 – Part des demandes de paiement effectivement soumises avant fin 2023 par rapport aux prévisions des calendriers indicatifs figurant dans les arrangements opérationnels

Croatie	100 %
Tchéquie	100 %
Danemark	100 %
Allemagne	100 %
Italie	100 %
Lettonie	100 %
Malte	100 %
Portugal	100 %
Slovaquie	100 %
Espagne	80 %
Roumanie	75 %
Grèce	75 %
EU-27	70 %
Estonie	67 %
France	67 %
Lituanie	67 %
Bulgarie	67 %
Luxembourg	50 %
Slovénie	50 %
Irlande	50 %
Autriche	50 %
Finlande	50 %
Chypre	40 %
Pologne	25 %
Belgique	25 %
Suède	0 %
Hongrie	0 %
Pays-Bas	0 %

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des arrangements opérationnels et du tableau de bord de la reprise et de la résilience de la Commission.

25 Nous constatons que la grande majorité des États membres ont pris du retard dans la soumission de leurs demandes de paiement par rapport aux calendriers indicatifs figurant dans leurs arrangements opérationnels (voir *figure 5*). La situation est très variable, non seulement au niveau du nombre de demandes de paiement retardées (une en Finlande et en Irlande contre six en Pologne, en Roumanie et en Slovénie), mais aussi dans la durée des retards (cela va, pour le premier paiement, de 1 mois à Chypre à 12 mois en Estonie).

Figure 5 – Retards dans la soumission des demandes de paiement par rapport aux calendriers indicatifs



Remarque: Le tableau ne mentionne pas la Hongrie et les Pays-Bas, pays qui n'avaient pas signé d'arrangements opérationnels au cours de la période couverte par notre audit et ne pouvaient donc soumettre de demande de paiement avant la fin de 2023. Le tableau de bord de la reprise et de la résilience de la Commission donne des informations plus récentes sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des PRR. La figure ne contient que des données relatives aux PRR initiaux et ne tient donc pas compte des modifications approuvées jusqu'au 31 décembre 2023, qui sortent du cadre de notre audit.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des arrangements opérationnels et du tableau de bord de la reprise et de la résilience de la Commission.

26 La *figure 5* indique également une tendance à l’allongement des délais de présentation des demandes de paiement. En effet, les retards sont devenus plus fréquents à mesure que la mise en œuvre de la FRR progressait. Alors que pour le premier paiement, 56 % des demandes (18 sur 32) ont été soumises à temps, ce taux est descendu à 27 % (8 sur 30) dans le cas de la deuxième demande de paiement et à 9,5 % (2 sur 21) pour la troisième. Nous observons cependant que la ponctualité avec laquelle un État membre soumet ses demandes de paiement ne peut être évaluée qu’après l’adoption de ses arrangements opérationnels, puisque c’est dans ceux-ci que se trouve le calendrier indicatif des demandes de paiement. Aussi, certains pays peuvent-ils apparaître dans la figure comme n’accusant aucun retard (l’Allemagne, par exemple) parce qu’ils ont signé leurs arrangements opérationnels plus tard et pas forcément parce qu’ils sont plus avancés dans la mise en œuvre de la FRR. L’*annexe II* présente une vue d’ensemble des délais nécessaires aux évaluations.

27 En outre, les États membres doivent faire rapport deux fois par an sur l’état d’avancement de la mise en œuvre de leurs PRR¹⁶. Ce rapport semestriel est établi dans le cadre du Semestre européen. Il consiste en des données autodéclarées relatives aux progrès enregistrés dans la réalisation des jalons et des cibles qui devaient avoir été atteints à ce moment et de ceux qui sont censés l’être au cours des douze mois suivants. Notre analyse des deux derniers rapports semestriels présentés par les États membres révèle que la proportion de jalons et de cibles non atteints dans les temps a augmenté, tandis que celle des futurs jalons qui ont déjà pris du retard restait inchangée:

- dans le rapport d’avril 2023, environ 18 % des jalons et des cibles censés avoir été atteints ne l’étaient pas. Ce taux est passé à 24 % dans le rapport d’octobre 2023;
- en ce qui concerne les jalons et les cibles (à atteindre dans les douze mois suivant la date du rapport), la part de jalons et de cibles signalés comme «en retard» était identique (16 %) dans les deux rapports (avril et octobre 2023).

Plusieurs facteurs contribuent aux retards

28 L’un des objectifs de notre audit consistait à déterminer les raisons des retards dans l’absorption des fonds de la FRR. C’est pourquoi nous avons examiné cette question avec les autorités nationales lors de nos visites d’audit sur place, et analysé un échantillon de 42 investissements dans les quatre États membres de notre échantillon afin de cerner les facteurs contribuant éventuellement à des retards. Une

¹⁶ Article 27 du [règlement FRR](#).

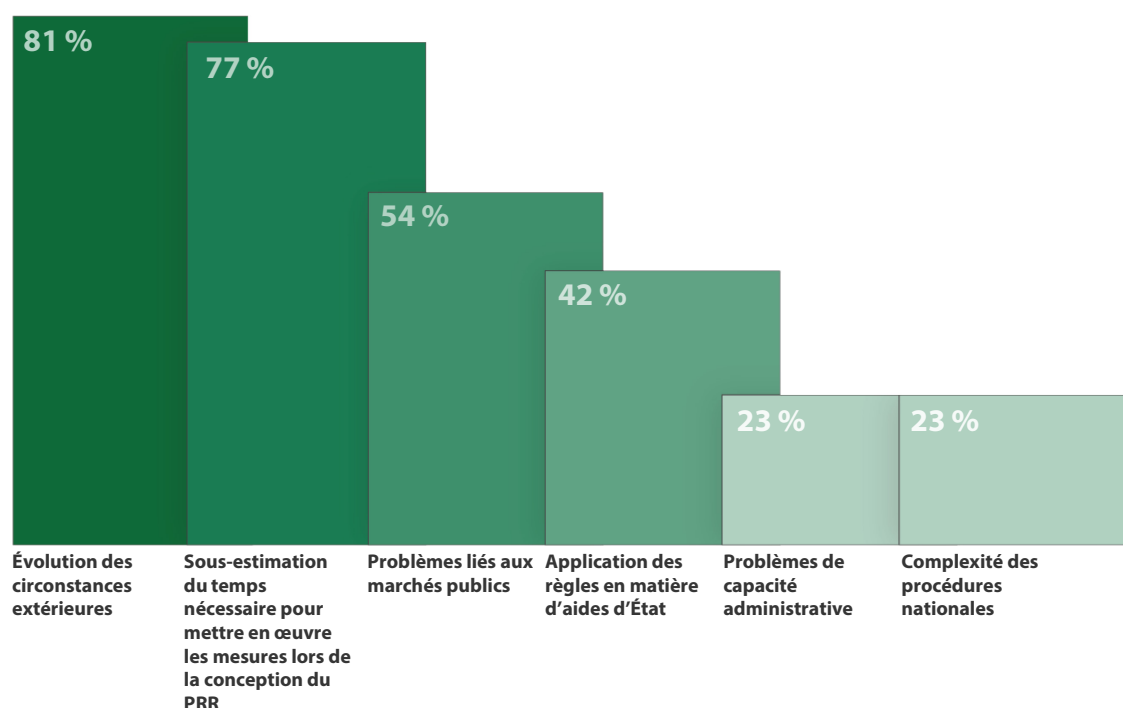
question sur les facteurs contribuant aux retards d'absorption figurait également dans l'enquête que nous avons adressée aux organes de coordination de la FRR.

29 Dans notre analyse, nous avons cerné plusieurs raisons aux retards constatés dans la mise en œuvre des PRR:

- l'évolution des circonstances extérieures (par exemple la hausse de l'inflation et les pénuries d'approvisionnement) ainsi que les changements du contexte politique dans l'État membre pour les réformes;
- l'incompatibilité de certaines mesures avec le calendrier de la FRR, et une sous-estimation du temps nécessaire pour les mettre en œuvre (en raison des marchés publics et des règles en matière d'aides d'État);
- les règles de mise en œuvre et les incertitudes quant à la manière de les appliquer (les orientations relatives au principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles);
- des problèmes liés à une capacité administrative insuffisante et à la complexité des règles au niveau national.

30 Nous avons constaté que les raisons des retards dans la mise en œuvre des PRR étaient différentes d'un État membre à l'autre et selon qu'il s'agit de réformes ou d'investissements. Les réponses à notre enquête indiquent les facteurs les plus fréquents qui contribuent à retarder l'absorption des fonds (voir *figure 6*).

Figure 6 – Fréquence des raisons des retards dans la réalisation des jalons et des cibles



Remarque: Les participants à l'enquête pouvaient fournir plusieurs réponses à la question, en faisant une sélection parmi les options proposées et/ou en donnant des raisons supplémentaires.

Source: Enquête de la Cour des comptes européenne auprès des organes de coordination de la FRR.

Évolution des circonstances extérieures

31 Les orientations de la Commission soulignaient qu'il importait que les jalons et les cibles restent sous le contrôle de l'État membre et ne soient pas subordonnés à des facteurs extérieurs tels que les perspectives macroéconomiques ou l'évolution du marché du travail¹⁷.

32 Depuis le lancement de la FRR au début de 2021, le paysage géopolitique a considérablement changé, notamment sous l'effet de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine depuis février 2022, conflit qui a fait décoller l'inflation et flamber les prix de l'énergie dans l'UE.

¹⁷ Orientations de la Commission relatives aux plans pour la reprise et la résilience des États membres (SWD(2021) 12 final), partie 1/2, p. 34.

33 De tels développements et leurs effets (comme le moindre intérêt porté à certains appels à propositions) étaient imprévisibles au moment où les PRR ont été soumis. Il n'empêche qu'ils représentent un risque pour la réalisation en temps voulu de certains jalons et cibles – quand ils n'ont pas déjà eu sur elle un effet négatif – et donc pour la mise en œuvre des mesures (l'**encadré 1** donne deux exemples tirés des mesures de notre échantillon).

Encadré 1

Exemples de mesures exposées à des difficultés en raison de circonstances extérieures

En Espagne, la cible intermédiaire consistant à rénover 231 000 logements résidentiels pour la fin 2023 a été retardée sous l'effet d'une demande de travaux de rénovation moins marquée que prévu, plombée par l'inflation et notamment la forte hausse des prix des matières premières. Lors de la procédure de modification de son PRR, l'Espagne a par conséquent proposé de reporter d'un an l'échéance de la cible intermédiaire, mais aussi de revoir à la baisse le nombre total de logements à rénover dans le cadre de la mesure envisagée, en le faisant passer de 510 000 à 410 000. Après évaluation, la Commission a accepté les deux propositions.

En Italie, la cible consistant à notifier l'adjudication de l'ensemble des marchés publics concernant la construction de 2 500 stations de recharge rapide pour véhicules électriques avant la fin du deuxième trimestre de 2023 a été retardée faute de candidats pour une partie de la mesure, principalement à cause de pénuries de matières premières. En conséquence, l'Italie a proposé de postposer cette partie de la mesure, ce que la Commission a accepté.

Calendrier de la FRR et sous-estimation du temps nécessaire pour mettre en œuvre les mesures

34 Dans ses orientations¹⁸, la Commission invitait les États membres à indiquer dans leurs PRR respectifs s'ils disposaient d'un portefeuille de projets arrivés à maturité ou à y décrire les étapes nécessaires pour en créer un. Cette invitation concernait à la fois le PRR dans son ensemble et chacune de ses composantes afin de définir avec précision les modalités de mise en œuvre, de permettre de déterminer si une assistance technique pouvait être utile et de garantir l'absorption des fonds.

¹⁸ Orientations de la Commission relatives aux plans pour la reprise et la résilience des États membres (SWD(2021) 12 final), partie 1/2, p. 43 et 45.

35 Nous avons vérifié si les PRR des quatre États membres de notre échantillon comportaient des informations sur l'existence d'un portefeuille de projets arrivés à maturité. Nous avons en outre examiné s'il existait des problèmes d'absorption dus à des projets trop peu aboutis au moment du lancement de la FRR ou globalement incompatibles avec son calendrier.

36 Lors de nos entretiens, les autorités nationales ont déclaré qu'elles ne savaient pas exactement quelles informations fournir ou quel degré de détail prévoir dans leurs PRR à propos de la maturité de leurs portefeuilles de projets, étant donné que ces points n'étaient pas précisés dans les orientations de la Commission. En ce qui concerne les PRR des États membres de notre échantillon, ces descriptions se limitaient par exemple:

- dans le cas de l'Espagne, à trois mesures sélectionnées sur dix, avec, pour seule indication, que la maturité serait un critère de sélection des projets;
- dans le cas de l'Italie, à cinq des dix mesures sélectionnées, avec, pour seule indication, qu'elles avaient été sélectionnées pour satisfaire aux orientations de la Commission, qui recommandaient de donner la priorité aux projets arrivés à maturité.

37 Au cours de nos discussions, les autorités nationales ont souligné que certaines des mesures figurant dans leurs PRR s'étaient révélées par la suite incompatibles avec le calendrier de la FRR. C'est particulièrement le cas pour les projets innovants, qui, par définition, sont difficiles à planifier et davantage exposés à des obstacles lors de leur réalisation (l'[encadré 2](#) donne des exemples tirés des mesures de notre échantillon). Dans notre avis sur la proposition de modification du règlement FRR afin de tenir compte des chapitres REPowerEU, nous avons indiqué que certaines mesures relevant de REPowerEU, en particulier celles liées à des objectifs à long terme, risquaient de ne pas pouvoir être mises en œuvre avant la fin de la FRR¹⁹.

¹⁹ [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)], points 7 et 12 à 14.

Encadré 2

Exemples de mesures exposées à des difficultés en raison d'une incompatibilité avec le calendrier de la FRR

Le PRR de la Roumanie prévoyait un investissement portant sur la construction d'un réseau de distribution adapté à l'hydrogène. Toutefois, lors de notre visite, les autorités roumaines ont exprimé leurs doutes quant à la faisabilité de cet investissement avant la fin de la FRR. Les principaux motifs invoqués étaient la nature innovante du projet et les incertitudes relatives aux cadres juridique et opérationnel, ainsi que plusieurs risques pour la mise en œuvre dus à des problèmes techniques. Au moment de notre audit, cet investissement était au point mort, et les autorités roumaines ont proposé de retirer du PRR la sous-mesure relative à la construction du réseau de distribution de gaz renouvelables, ce que la Commission a accepté.

Le PRR de l'Italie prévoyait un investissement portant sur le développement d'une infrastructure de production d'électricité en mer, avec notamment des technologies expérimentales qui utilisent les courants et le mouvement des vagues pour produire de l'énergie propre. À la suite de consultations publiques et de recherches supplémentaires menées par les autorités italiennes, il est apparu que le processus d'autorisation pour les projets bénéficiant de la mesure était incompatible avec le calendrier de mise en œuvre de la FRR. Les autorités italiennes ont dès lors proposé de retirer la mesure du PRR, ce que la Commission a accepté après évaluation.

Problèmes liés aux marchés publics et à l'application des règles en matière d'aides d'État

38 Les autorités nationales ont fréquemment invoqué les marchés publics et le respect des règles en matière d'aides d'État pour expliquer le dépassement des délais de réalisation de certains projets. Ce n'est pas nouveau ni propre à la FRR. Cela indique que la cause des retards ne réside pas dans les règles elles-mêmes, mais plutôt dans la sous-estimation du temps nécessaire pour les appliquer lors de la sélection des mesures à inclure dans les PRR.

39 Les marchés publics ont été l'un des domaines touchés par les changements intervenus dans l'environnement économique depuis l'élaboration des PRR. Concrètement, la hausse des prix et les pénuries d'approvisionnement ont eu pour effet que les procédures de passation de marchés ont dû être adaptées ou ont été infructueuses pour certaines mesures de notre échantillon.

40 En ce qui concerne les aides d'État, le règlement FRR rappelle que les règles générales en la matière s'appliquent et que les États membres doivent veiller à ce que l'ensemble des réformes et des investissements mentionnés dans les PRR les respectent et suivent toutes les procédures y afférentes²⁰. La Commission a publié des modèles pour guider les États membres dans la conception des éléments relatifs aux aides d'État de leurs PRR et pour les éclairer sur les aspects connexes des types d'investissement censés être communs à la plupart d'entre eux²¹.

41 Néanmoins, la conception des régimes d'aide d'État et leur approbation a pris beaucoup de temps, et les autorités des États membres ont fréquemment sous-estimé la durée des procédures avec la Commission lorsqu'elles ont intégré les mesures dans leurs PRR (l'**encadré 3** donne un exemple tiré des mesures de notre échantillon).

Encadré 3

Exemple de mesure exposée à des difficultés liées aux marchés publics et aux aides d'État

Le PRR de la Roumanie prévoyait un investissement portant sur la création d'usines de fabrication/assemblage/recyclage de batteries ainsi que de cellules et panneaux photovoltaïques. Le premier jalon, qui était censé être atteint au troisième trimestre de 2022, consistait en la signature des contrats. Cette étape n'a toutefois été franchie que plus de huit mois plus tard.

Les autorités roumaines ont lancé la procédure de prénotification en mai 2022 pour le régime d'aides d'État. Le processus a pris sept mois. Par conséquent, le régime d'aides d'État n'a été officiellement notifié à la Commission qu'en décembre 2022. Les autorités ont lancé l'appel à propositions pour l'investissement concerné en janvier 2023 (il contenait une clause de suspension, étant donné que le régime d'aides d'État n'était pas encore en place) et ont prolongé le délai de soumission des dossiers. Le régime d'aides d'État n'a été approuvé qu'en février 2023. Il est ressorti de nos discussions avec les autorités roumaines que l'incertitude entourant la validité dudit régime s'était traduite par un taux de participation moindre.

²⁰ Considérant 8 du [règlement FRR](#).

²¹ Commission européenne, *Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility*.

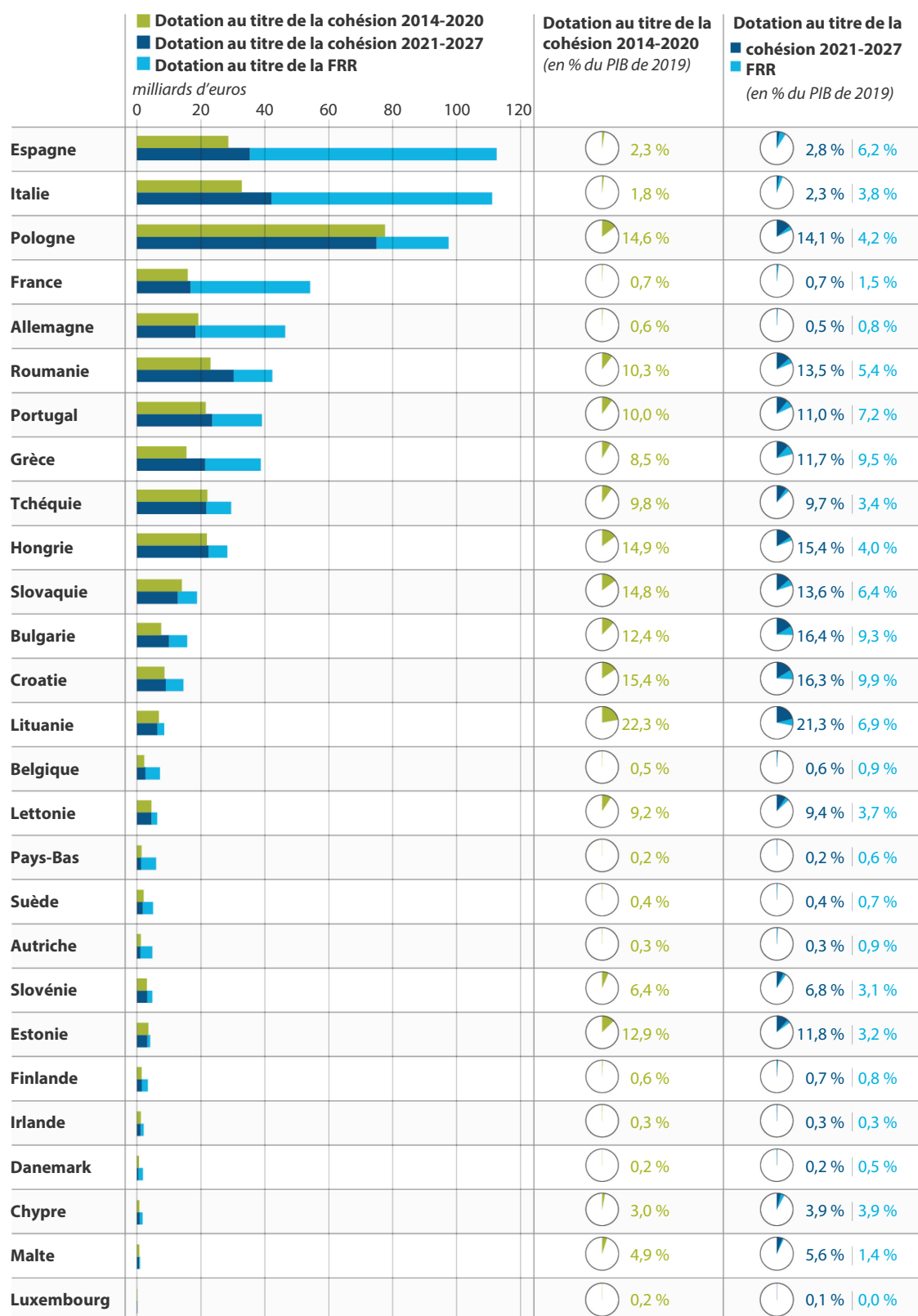
Problèmes de capacité administrative

42 La Commission a constaté²² que les États membres devaient absolument renforcer leur capacité administrative afin d'être en mesure de tirer parti des avantages économiques et sociaux de la FRR et d'autres Fonds de l'UE ainsi que de contribuer à une meilleure absorption. Nous avons dès lors examiné si les budgets mis à la disposition des administrations nationales pour la période de financement actuelle pouvaient mettre en péril l'absorption des fonds.

43 Nous observons que, dans certains États membres, la mise en œuvre de la FRR s'est traduite par une augmentation marquée des montants à dépenser, 14 pays bénéficiant pour la période 2021-2027 d'un financement au moins deux fois plus élevé qu'au cours de la période précédente (2014-2020) (voir [figure 7](#)).

²² Orientations de la Commission relatives aux plans pour la reprise et la résilience des États membres (SWD(2021) 12 final), partie 1/2, p. 45.

Figure 7 – Fonds alloués aux États membres: comparaison entre les périodes 2014-2020 et 2021-2027 (cohésion et FRR)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents intitulés *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU* et *RRF: Update of the maximum financial contribution*) de la Commission, ainsi que de données du Parlement européen et d'Eurostat.

44 En outre, nous avons déjà conclu dans nos publications antérieures que:

- pour ce qui est des États membres dans lesquels les financements au titre de la cohésion représentaient déjà une part substantielle des investissements publics²³, il serait particulièrement difficile, avec l'introduction de la FRR, d'absorber beaucoup plus de fonds de l'UE au cours de la période 2021-2027²⁴;
- la mise en œuvre concomitante de plusieurs instruments, conjuguée aux retards pris pour certains d'entre eux, accentue le risque de voir des États membres perdre des financements²⁵;
- certains des États membres présentant les taux d'absorption les plus faibles au cours de la période de programmation actuelle allaient sans doute bénéficier d'un soutien conséquent au titre de la FRR²⁶;
- les systèmes de suivi ou les organes chargés de la mise en œuvre de la FRR n'étaient pas toujours en place au moment où les PRR ont été approuvés, ce qui a limité l'évaluation de leur capacité administrative par la Commission²⁷.

45 En outre, 57 % des organes de coordination de la FRR que nous avons sondés estimaient probable, voire très probable, que l'absorption des fonds de la FRR en sus des autres fonds de l'UE serait un véritable défi au cours de la période 2021-2027. La Commission a également indiqué dans son évaluation à mi-parcours que certains États membres avaient rencontré des difficultés à gérer le surcroît de travail engendré par le lancement de la FRR et que les efforts déployés pour renforcer les capacités administratives nationales devaient dès lors se poursuivre²⁸.

²³ La Bulgarie, l'Estonie, la Croatie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie.

²⁴ Document d'analyse 1/2023 – «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», point 53.

²⁵ Rapports annuels relatifs à l'exercice 2022, «Chapitre 2 – Gestion financière et budgétaire», point 2.65.

²⁶ Avis° 6/2020 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience (COM(2020) 408), point 32.

²⁷ Rapport spécial 21/2022 intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission», points 98 à 105.

²⁸ Commission européenne, «Renforcer l'UE au moyen de réformes et d'investissements ambitieux» (COM(2024) 82 final), p. 19.

46 Cela étant, les problèmes de capacité administrative ne touchent pas tous les États membres de la même manière: un tiers environ des organes de coordination sondés ne se sentent pas concernés. C'est particulièrement le cas d'États membres dont l'enveloppe FRR est peu importante au regard de leur PIB et/ou des fonds qu'ils reçoivent au titre d'autres instruments de financement de l'UE. Une autre raison avancée dans l'enquête pour expliquer que la capacité administrative ne pose pas de problème est que les États membres concernés avaient créé des structures spécifiques (par exemple des unités spécialement chargées de la FRR au sein des autorités nationales) afin de faciliter la mise en œuvre de la FRR.

Incertitude quant à la manière d'appliquer les règles spécifiques de mise en œuvre de la FRR

47 Le règlement FRR précise toute une série de règles spécifiques concernant la mise en œuvre de la facilité:

- o la FRR ne doit financer que des mesures qui respectent le **principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»**²⁹. Elle est le premier instrument à imposer ce principe comme condition au financement. Le règlement FRR dispose également que la Commission doit fournir des orientations techniques sur l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» dans le cadre de la FRR³⁰;
- o la Commission doit évaluer, au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande de paiement, si les **jalons et cibles** pertinents fixés dans la décision d'exécution du Conseil ont été **atteints de manière satisfaisante**. Les spécifications supplémentaires figurant dans les arrangements opérationnels doivent également être prises en considération pour cette évaluation³¹.

48 Lors de nos discussions, les autorités des États membres ont cité l'application des différentes règles de mise en œuvre et l'incertitude entourant la manière de les appliquer comme l'un des freins à la réalisation en temps voulu des jalons et des cibles et, par conséquent, à l'absorption des fonds.

²⁹ Article 5 du [règlement FRR](#).

³⁰ Commission européenne, «Orientations techniques sur l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience» (2021/C 58/01).

³¹ Article 24, paragraphe 3, du [règlement FRR](#).

49 Bien que la Commission ait fourni des orientations techniques ainsi que des informations complémentaires dans le cadre de discussions informelles, l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» était une nouveauté, ce qui explique que les autorités nationales aient trouvé complexes les dispositions y afférentes.

50 Lorsque c'était nécessaire, la Commission a suspendu son évaluation des demandes de paiement pour inviter les États membres de notre échantillon à lui fournir davantage d'informations sur la réalisation de leurs jalons et de leurs cibles. Notre échantillon de mesures montre que, pour un petit nombre d'entre elles, les États membres concernés n'avaient pas la même interprétation de la notion de «réalisation satisfaisante des jalons et des cibles» que la Commission. Cette vision différente a entraîné des discussions supplémentaires et il a fallu du temps pour parvenir à un consensus.

51 Si la Commission a fourni des éclaircissements au cas par cas et sur une base bilatérale pour ce qui est de la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles, elle n'a publié d'orientations écrites qu'en février 2023³². Malgré cela, notre enquête révèle que 65 % des organes nationaux de coordination de la FRR sont d'accord, voire tout à fait d'accord, avec l'affirmation selon laquelle la définition de «réalisation satisfaisante» constitue un risque pour une absorption des fonds en temps voulu (voir [annexe I](#)).

52 L'[encadré 4](#) donne deux exemples tirés des mesures de notre échantillon pour illustrer les difficultés concernant les règles spécifiques de mise en œuvre de la FRR et l'incertitude entourant la manière de les appliquer.

³² Commission européenne, «La facilité pour la reprise et la résilience deux ans après son lancement – Un instrument unique au cœur de la transformation verte et numérique de l'UE» (COM(2023) 99 final), annexe I.

Encadré 4

Exemples de mesures exposées à des difficultés liées aux règles spécifiques de mise en œuvre de la FRR et à l'incertitude entourant la manière de les appliquer

Principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»

Le PRR de l'Italie prévoyait un investissement portant sur la construction d'un certain nombre de kilomètres d'infrastructures de transport public dans des zones métropolitaines bien précises. Lors de notre audit, les autorités italiennes ont exprimé leurs doutes quant à l'achèvement de cette mesure en temps voulu, notamment parce que l'un des projets ne pouvait respecter le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» en raison de sa localisation dans une région volcanique. Elles ont fini par demander de pouvoir modifier la mesure en supprimant la référence spécifique à l'un des lieux où les infrastructures seraient déployées, et remplacer la cible initiale par un jalon pour attribuer le marché. La Commission a accepté cette proposition.

Réalisation satisfaisante des jalons et des cibles

Le PRR de la Roumanie prévoyait un investissement portant sur le développement de la production combinée de chaleur et d'électricité dans des systèmes de chauffage urbain, l'objectif étant une capacité de production d'électricité installée d'au moins 300 mégawatts (MW). Le jalon initial de cette mesure était la signature des contrats. Il était suivi d'une cible consistant en la mise en service de 300 MW de capacité.

Après avoir reçu une première série de contrats, la Commission a émis de sérieux doutes quant à leur validité et à la possibilité d'atteindre la cible de 300 MW. Les autorités roumaines ont alors soumis des contrats supplémentaires, affirmant que les installations prévues permettraient d'atteindre une capacité totale de 349 MW. Elles ont également déclaré que leur première interprétation du jalon avait été biaisée par certaines incohérences entre les versions anglaise et roumaine de la décision d'exécution du Conseil et des arrangements opérationnels.

S'en est suivie une procédure d'évaluation qui a duré six mois, au terme de laquelle la Commission a conclu que le jalon n'avait toujours pas été atteint de manière satisfaisante, étant donné que les autorités roumaines n'avaient pas fourni d'assurance raisonnable que les contrats signés étaient liés aux besoins de chauffage urbain du pays. La Commission a considéré en outre que les autorités nationales n'avaient pas déterminé avec précision si les dossiers des soumissionnaires respectaient les exigences énoncées dans l'appel. Par conséquent, elle a procédé à une suspension partielle du paiement concerné.

Les fonds décaissés ne sont pas encore forcément arrivés jusqu'aux bénéficiaires finaux, et le terme même de «bénéficiaire final» n'est pas toujours utilisé de manière cohérente

53 Dans le cadre de la FRR, les fonds sont considérés comme absorbés une fois qu'ils ont été versés à l'État membre concerné, qui en est le bénéficiaire. En d'autres termes, «absorption» ne veut pas dire «versement aux bénéficiaires finaux» (voir point **11**). Toutefois, afin d'obtenir des informations sur les fonds de la FRR qui étaient arrivés jusque dans l'économie réelle, nous avons demandé aux États membres de nous préciser i) la part des fonds de la FRR prélevée sur leur budget national et versée aux bénéficiaires finaux et ii) la localisation des financements qu'ils avaient reçus de la Commission au titre de la FRR.

54 En octobre 2023, nous avons pris contact avec les 22 États membres qui avaient perçu des fonds de la FRR afin de leur demander des informations sur la localisation de ces derniers. Si certains États membres n'ont pas donné suite à notre requête (trois pays) ou nous ont fourni des informations incomplètes ou incohérentes (quatre pays), nous constatons que pour les 15 autres, qui nous ont communiqué les renseignements souhaités, environ la moitié des fonds a été versée aux bénéficiaires finaux.

55 Depuis mars 2023, les États membres sont tenus de publier et de mettre à jour deux fois par an les listes des 100 bénéficiaires finaux percevant les financements les plus élevés pour la mise en œuvre de mesures prévues dans leurs PRR³³, le but étant d'accroître la transparence quant à l'utilisation des fonds de la FRR³⁴. Les orientations de la Commission définissent³⁵ le «bénéficiaire final» comme la dernière entité à percevoir des fonds, qui ne soit ni un contractant ni un sous-traitant. Lors de notre analyse de ces listes, nous avons toutefois remarqué que l'interprétation de cette notion différait d'un État membre à l'autre, alors que les mesures concernées étaient similaires. Ainsi:

- o en ce qui concerne les mesures relatives à la fourniture de fonds à des entreprises, les bénéficiaires finaux (au sens que certains États membres donnent à cette notion) comprenaient des institutions accordant des financements au niveau national, voire de l'UE (comme la Banque européenne d'investissement, le Fonds européen d'investissement ou la Banque européenne pour la reconstruction et le développement), alors que pour d'autres pays, il s'agissait des entreprises recevant les financements;
- o en ce qui concerne les mesures portant sur la rénovation énergétique de bâtiments publics, les entités enregistrées comme étant les bénéficiaires finaux étaient soit des ministères, soit des municipalités dans certains États membres, tandis que dans d'autres pays, il s'agissait d'entreprises publiques du secteur de l'énergie ou de sociétés privées;
- o en ce qui concerne les mesures axées sur la fourniture d'appareils numériques dans le secteur de l'enseignement, les entités enregistrées comme étant les bénéficiaires finaux étaient soit des ministères, soit des municipalités dans certains États membres, tandis que dans d'autres pays, il s'agissait d'universités ou des écoles elles-mêmes.

³³ Article 25 *bis*, du [règlement \(UE\) 2023/435](#) modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE.

³⁴ Commission européenne, «Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU» ([2023/C 80/01](#)), p. 34.

³⁵ Commission européenne, «Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU» ([2023/C 80/01](#)), p. 34.

56 Lors de nos réunions, les autorités nationales ont également confirmé que la définition actuelle du bénéficiaire final était sujette à interprétation.

La Commission et les États membres ont pris des mesures pour faciliter l'absorption des fonds, mais il est trop tôt pour évaluer si elles ont un effet positif

57 La Commission et les États membres ont pris des mesures pour faciliter l'absorption des fonds, notamment:

- la modification des PRR pour tenir compte de l'évolution des circonstances extérieures;
- un soutien et des orientations de la Commission afin d'éviter des interprétations différentes des règles de mise en œuvre;
- des mesures visant à renforcer la capacité administrative;
- l'instauration d'un système de suivi de la mise en œuvre de la FRR.

58 Nous avons examiné si les mesures prises allaient permettre de régler les problèmes relevés.

Tous les États membres de notre échantillon ont demandé des modifications de leurs PRR, mais l'effet de celles-ci sur l'absorption des fonds reste à déterminer

59 Le règlement FRR fixe les conditions dans lesquelles un État membre peut modifier son PRR (voir point **06**). Les orientations de la Commission à l'intention des États membres donnent des précisions sur le moment auquel ces derniers peuvent demander une telle révision et sur la manière dont ils peuvent le faire.

60 Nous avons examiné, parmi les 42 mesures de notre échantillon, celles qui avaient fait l'objet de modifications, et nous avons analysé la nature de celles-ci (voir point **06**). Nous constatons que 27 des mesures sélectionnées (64 %) ont été modifiées, dont 23 à la suite de jalons et de cibles irréalisables en raison de «circonstances objectives» (article 21, paragraphe 1, du règlement FRR). Les modifications consistaient principalement en des révisions des cibles à la baisse, en des reports du délai d'achèvement des mesures ou en des suppressions de mesures figurant dans le PRR (voir [tableau 1](#)).

Tableau 1 – Modifications demandées concernant les mesures de notre échantillon

État membre	Nombre de mesures dans l'échantillon	Nombre de mesures ayant fait l'objet d'une demande de modification	Nombre de demandes validées par la Commission	Nombre de demandes au titre de l'article 21	Exemples de modifications suggérées
Italie	10	10	10	10	Modification de la description de la mesure Révision des cibles à la baisse Report du délai d'achèvement Suppression d'une mesure

État membre	Nombre de mesures dans l'échantillon	Nombre de mesures ayant fait l'objet d'une demande de modification	Nombre de demandes validées par la Commission	Nombre de demandes au titre de l'article 21	Exemples de modifications suggérées
Roumanie	11	4	4	2	Révision des cibles à la baisse Suppression d'un jalon
Slovaquie	11	8	8	7	Révision des cibles à la baisse Report du délai d'achèvement
Espagne	10	5	5	4	Révision des cibles à la baisse Report du délai d'achèvement
Total	42	27	27	23	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des PRR modifiés.

61 Le règlement FRR ne donne pas de définition précise de ce qu'il faut entendre par «circonstances objectives» justifiant des modifications. Toutefois, en février 2023, la Commission a publié des orientations sur les PRR dans le cadre de REPowerEU³⁶, ce qui a permis d'apporter des éclaircissements sur ces «circonstances objectives» et de fournir des exemples.

62 En général, les États membres ont proposé de modifier leurs PRR afin de trouver une solution pour les mesures devenues sinon impossibles à atteindre. Ce remodelage permet donc de faciliter l'absorption. Toutefois, les orientations de la Commission

³⁶ Commission européenne, «Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU» (2023/C 80/01), p. 11-12.

précisent que les modifications proposées ne devraient pas réduire le niveau d'ambition global des PRR³⁷, mais nous n'avons pas vérifié cet aspect dans le cadre de notre audit.

63 En outre, 58 % des 26 organes de coordination de la FRR qui ont répondu à notre enquête étaient d'accord, voire tout à fait d'accord, avec l'affirmation selon laquelle des orientations supplémentaires de la Commission sur le processus et les conditions de modification des PRR seraient nécessaires pour garantir une absorption des fonds en temps voulu. À cela s'ajoute que 46 % d'entre eux seulement estimaient que les orientations avaient été communiquées en temps utile.

La Commission a fourni des orientations à propos des règles spécifiques de mise en œuvre de la FRR, mais une certaine marge d'interprétation subsiste

Réalisation satisfaisante des jalons et des cibles et paiements partiels

64 Afin de faciliter l'absorption des fonds, la Commission a transmis des orientations aux États membres et facilité l'échange de bonnes pratiques entre eux. Le 21 février 2023, elle a publié son cadre d'évaluation destiné à établir si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante, ainsi que sa méthode pour décider d'une suspension des paiements³⁸. Nous constatons donc qu'elle a fourni la méthode deux ans après le début de la période de mise en œuvre de la FRR. Nous relevons également qu'elle laisse aux États membres une certaine marge d'interprétation, en particulier lorsque les jalons et les cibles sont définis de manière vague³⁹. Qui plus est, la décision de revoir les paiements à la baisse si certains jalons ou cibles ne sont pas atteints reste, dans une certaine mesure, affaire de jugement⁴⁰.

³⁷ Commission européenne, «Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU» (2023/C 80/01), p. 12.

³⁸ Commission européenne, «La facilité pour la reprise et la résilience deux ans après son lancement – Un instrument unique au cœur de la transformation verte et numérique de l'UE (COM(2023) 99 final), annexes I et II.

³⁹ 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 82.

⁴⁰ Rapports annuels relatifs à l'exercice 2022, «Chapitre 11 – Facilité pour la reprise et la résilience», points 11.19 et 11.37.

65 Par ailleurs, la méthode indique que certains éléments des arrangements opérationnels (tels que le mécanisme de vérification et les étapes de suivi) ne doivent pas être considérés comme des exigences lors de l'évaluation, alors que, comme nous l'avons souligné dans des rapports d'audit précédents, les informations fournies au niveau du mécanisme de vérification rendent les jalons beaucoup plus précis ou plus mesurables par rapport aux descriptions qui en sont données dans les décisions d'exécution du Conseil⁴¹.

66 Les résultats de notre enquête auprès des organes de coordination de la FRR montrent que leurs avis sur les questions de savoir si les orientations ont été fournies en temps utile et étaient aisément accessibles et si elles faciliteraient l'absorption des fonds étaient relativement partagés. Cependant, 61 % des organes de coordination de la FRR étaient d'accord, voire tout à fait d'accord, avec l'affirmation selon laquelle la Commission devrait fournir des orientations ou des informations supplémentaires.

Principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»

67 Comme nous l'avons indiqué au point **47**, la FRR est le premier instrument à faire du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» une condition de financement. La Commission a publié ses orientations techniques sur l'application de ce principe en temps utile. Toutefois, lors de nos visites d'audit, les autorités des États membres ont déclaré qu'il était difficile de les respecter en raison de leur complexité, malgré le soutien apporté par la Commission.

68 Les organes chargés de la mise en œuvre de la FRR ont également confirmé ce point dans leurs réponses à notre enquête, puisqu'environ 60 % d'entre eux estimaient que des orientations supplémentaires sur la bonne application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» seraient nécessaires pour permettre une absorption des fonds en temps voulu. La Commission a répondu à l'attente en septembre 2023 en publiant des orientations complémentaires sur le sujet⁴². Il est trop tôt pour évaluer si elles remédient aux difficultés que les États membres ont rencontrées jusqu'ici.

⁴¹ [Rapport spécial 26/2023](#) intitulé «Le cadre de suivi de la performance de la facilité pour la reprise et la résilience – Efficace pour mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais insuffisant pour juger de la performance», points 28 et 29.

⁴² Communication de la Commission, Orientations techniques sur l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience (C(2023) 6454 final).

Les États membres de notre échantillon ont pris des mesures pour renforcer leur capacité administrative, mais font toujours face à des pénuries de personnel

69 Dans ses orientations sur les PRR, la Commission a souligné que pour en assurer une mise en œuvre efficace de manière que les réformes et les investissements se déroulent comme prévu, les États membres devraient faire un usage efficient de leurs ressources et veiller à disposer de la capacité administrative nécessaire⁴³.

70 Les États membres de notre échantillon ont envisagé un certain nombre de mesures de renforcement de leur capacité administrative afin de pouvoir mettre en œuvre la FRR. Ils ont notamment recruté du personnel supplémentaire, fourni un appui opérationnel et simplifié les procédures administratives. Néanmoins, certaines difficultés subsistent.

- Ainsi, le PRR de l'Espagne prévoyait des réformes spécifiques visant à moderniser l'administration publique du pays par le renforcement du cadre des marchés publics, l'amélioration des procédures de recrutement et le développement d'un système de gestion et de suivi de la mise en œuvre de la FRR. L'achèvement de certaines mesures n'a toutefois pas été aussi rapide que prévu. C'est le cas, par exemple, d'une réforme portant sur le renforcement de la capacité de l'administration à attirer du personnel et à le conserver, réforme qui a finalement été approuvée par le parlement espagnol en décembre 2023. Par ailleurs, un rapport établi en avril 2023 par l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du pays a pointé des difficultés à bien planifier les ressources humaines et à garantir la mise à disposition des ressources nécessaires (en particulier au niveau régional) pour mettre en œuvre la FRR⁴⁴.

⁴³ Orientations de la Commission relatives aux plans pour la reprise et la résilience des États membres (SWD(2021) 12 final), partie 1/2, p. 45.

⁴⁴ Tribunal de Cuentas, *Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (N.1.515)

- Le PRR de la Roumanie comportait un ensemble de réformes destinées à améliorer la qualité de l'administration publique. Le pays a atteint le jalon consistant à mettre en place le cadre institutionnel du PRR et à définir le mandat juridique des organes concernés. Plusieurs propositions ont été formulées pour réorganiser l'organe de coordination de la FRR, notamment une augmentation du nombre d'agents chargés de la gestion des fonds de la facilité. Malheureusement, en mai 2023, ce renforcement des effectifs n'était pas aussi important que celui que l'organe de coordination de la FRR considérait comme nécessaire pour pouvoir mettre celle-ci en œuvre.
- L'Italie a mené à bien un ensemble de réformes de son administration publique, portant notamment sur les procédures de recrutement, la mise en place du système informatique de gestion et de suivi de la mise en œuvre de la FRR, et la simplification des procédures administratives. Son PRR comportait également un jalon axé sur le renforcement de la capacité administrative des autorités locales⁴⁵. Or, en mars 2023, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du pays a relevé des difficultés liées à une rotation élevée du personnel recruté et a souligné que les procédures de mise en œuvre du PRR étaient complexes et que de nombreuses autorités ne disposaient pas d'un effectif suffisant⁴⁶.
- La Slovaquie a mis en œuvre une réforme visant à renforcer la capacité administrative au niveau tant local que national. Ce processus impliquait l'approbation d'un cadre juridique établissant les organes concernés et définissant leurs rôles et responsabilités, mais aussi l'analyse de l'organisation des services responsables de la mise en œuvre de la FRR. En octobre 2022, l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du pays a mis en évidence des déficiences au niveau des structures organisationnelles et du nombre d'agents, ainsi qu'un manque d'orientations au niveau national, en particulier en ce qui concerne la réalisation de contrôles internes appropriés⁴⁷.

⁴⁵ Voir aussi les [rapports annuels](#) sur l'exécution du budget de l'UE et sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement relatifs à l'exercice 2022, point 11.33 et encadré 11.3.

⁴⁶ Corte dei Conti, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*.

⁴⁷ NIKA, Résumé des audits effectués prévu à l'article 22, paragraphe 2, point c), du règlement (UE) 2021/241 et à l'annexe III de la convention de financement, octobre 2022.

Les États membres et la Commission ont mis en place des systèmes permettant de surveiller la progression de la mise en œuvre, mais le suivi des retards n'est pas systématique

71 Il est demandé aux États membres de prévoir, dans leurs PRR, des dispositions pour permettre une mise en œuvre et un suivi effectifs de ces plans, en précisant notamment le calendrier, les jalons et les cibles prévus, ainsi que les indicateurs connexes⁴⁸. Comme nous l'avons déjà indiqué dans notre rapport spécial consacré au cadre de suivi de la performance de la FRR⁴⁹, les États membres et la Commission ont mis en place, en peu de temps, des systèmes informatiques et des structures de gouvernance et de contrôle pour la FRR.

72 Notre enquête auprès des organes de coordination de la FRR montre que les États membres ont appliqué différentes approches pour la conception de leurs systèmes informatiques de suivi de la mise en œuvre. Les résultats obtenus confirment, dans la plupart des cas, la capacité des systèmes informatiques mis en place à suivre la réalisation des jalons et des cibles à tout moment, tant au niveau de l'État membre concerné dans son ensemble qu'à celui des bénéficiaires finaux. Des quatre États membres de notre échantillon, la Roumanie et la Slovaquie faisaient toutefois exception, étant donné que leurs systèmes de suivi ne pouvaient fournir ce type de ventilation détaillée. En outre, le système informatique de la Roumanie n'était pas utilisé par tous les ministères chargés de la mise en œuvre et, par conséquent, ne comportaient pas d'informations exhaustives sur celle-ci. De ce fait, l'organe de coordination de la FRR ne disposait pas toujours en temps utile d'informations sur l'état d'avancement des mesures concernées, informations qui lui auraient pourtant permis de remédier aux retards et de faciliter l'absorption des fonds. Au moment de notre audit, les deux États membres en question s'employaient à mettre en place de nouveaux systèmes de suivi.

73 Par ailleurs, la moitié environ des participants à notre enquête ont indiqué que leurs systèmes de suivi ne comportaient pas de «système d'alerte précoce» pour leur signaler à l'avance les retards dans la réalisation de jalons ou de cibles ou l'annulation de jalons ou de cibles précédemment atteints. L'*annexe III* donne les résultats détaillés de notre enquête sur les systèmes de suivi.

⁴⁸ Article 18, paragraphe 4, point p), et article 19, paragraphe 3, point h), du [règlement FRR](#).

⁴⁹ [Rapport spécial 26/2023](#) intitulé «Le cadre de suivi de la performance de la facilité pour la reprise et la résilience – Efficace pour mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais insuffisant pour juger de la performance», points 54 à 57.

74 Le règlement FRR⁵⁰ impose aux États membres de faire rapport deux fois par an sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de leurs PRR. Cette obligation de rendre compte a pour but d'établir un point complet sur la mise en œuvre de tous les plans et de permettre à la Commission de cerner les risques potentiels à traiter avec les États membres. Notre analyse des rapports semestriels soumis par ces derniers a révélé qu'ils ne fournissaient pas tous systématiquement des informations exhaustives sur les raisons des retards dans la réalisation des jalons et des cibles. Au lieu de cela, les informations communiquées se limitent bien souvent à des descriptions générales des actions entreprises. Qui plus est, la Commission a également remarqué que les informations fournies par les États membres à propos des progrès accomplis dans la réalisation des jalons et des cibles étaient parfois inexactes.

75 Des informations incomplètes et imprécises limitent l'action de la Commission lorsqu'il s'agit de remédier rapidement aux causes des retards et d'atténuer les risques qui en résultent pour l'absorption. Bien que la Commission entretienne des contacts réguliers avec les États membres, elle ne leur demande pas systématiquement de fournir des informations sur les actions entreprises pour remédier aux retards ou résoudre les difficultés rencontrées lors de la réalisation des jalons et des cibles. Or elle met en œuvre la FRR en gestion directe et en est responsable en dernier ressort.

La conception de la FRR présente des risques en matière d'absorption des fonds et d'achèvement des mesures avant le 31 août 2026

76 Lors de notre audit, nous avons voulu mettre en lumière, à un stade précoce, les risques éventuels pouvant mettre en péril la mise en œuvre de la FRR dans les délais réglementaires et, donc, la réalisation des objectifs à long terme de la facilité. C'est la raison pour laquelle nous avons examiné si des risques menacent l'absorption des fonds au cours de la seconde moitié de la période de mise en œuvre. À cet égard, nous avons prêté une attention particulière aux risques pesant sur l'achèvement des mesures, étant donné qu'elles sont un élément clé de la réalisation des objectifs de la FRR. Nous avons également vérifié si les décaissements de fonds étaient bien fonction des progrès accomplis dans la réalisation des jalons et des cibles.

⁵⁰ Article 27 du [règlement FRR](#).

Le nombre de jalons et de cibles non encore atteints et leur nature créent des risques pour l'absorption des fonds et l'achèvement des mesures

77 Conformément au règlement FRR, les PRR des États membres fixent, entre autres, les jalons et les cibles à atteindre, ainsi qu'un calendrier pour la mise en œuvre des réformes et des investissements à réaliser d'ici au 31 août 2026⁵¹. De leur côté, les décisions d'exécution du Conseil concernant les différents États membres comporte une date indicative de réalisation de chaque jalon et de chaque cible.

Le nombre élevé de jalons et de cibles encore à atteindre au cours de la seconde moitié de la période de mise en œuvre crée des risques en matière d'absorption des fonds et d'achèvement des mesures

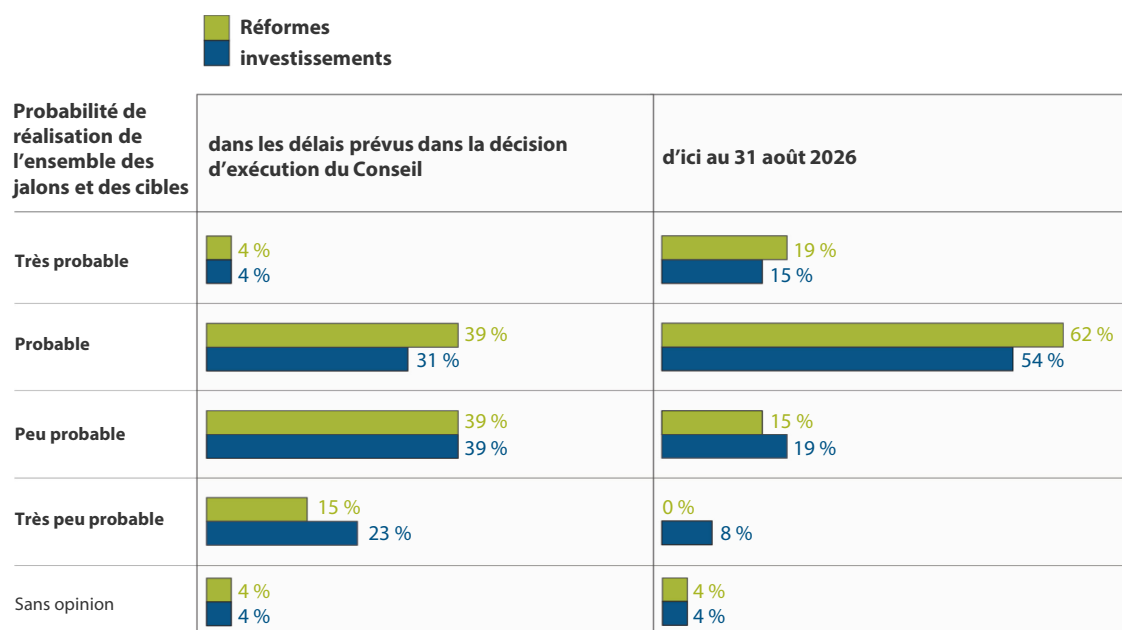
78 Nous avons analysé la répartition des jalons et des cibles dans le temps et, en particulier, la proportion de ceux qui doivent encore être atteints au cours de la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la FRR.

79 Le nombre de jalons et de cibles à réaliser n'est pas réparti uniformément sur la période de mise en œuvre de la FRR. Les 73 demandes de paiement soumises avant la fin décembre 2023 portaient sur 1 750 jalons et cibles, soit à peine 28 % des 6 234 jalons et cibles figurant dans les décisions d'exécution initiales du Conseil. Les difficultés rencontrées et les retards enregistrés par les États membres – et ce, dès le début de la FRR (voir point 27) – dans la réalisation de leurs jalons et de leurs cibles par rapport au calendrier indiqué dans les décisions en question risquent d'empêcher une absorption des fonds et un achèvement des mesures dans les délais, en raison de l'effet cumulé attendu des retards.

80 Pour compléter notre analyse, notre enquête comportait des questions sur la probabilité que les jalons et les cibles indiqués dans la décision d'exécution du Conseil ne soient pas atteints et les mesures, pas achevées avant la fin de la période de mise en œuvre de la FRR (voir *figure 8*). Nous constatons que deux États membres seulement ont considéré que l'ensemble des jalons et des cibles seraient sans doute atteints à la date prévue dans la décision d'exécution du Conseil.

⁵¹ Article 18 du [règlement FRR](#).

Figure 8 – Probabilité d’une réalisation des jalons et des cibles dans les délais prévus



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne auprès des organes de coordination de la FRR.

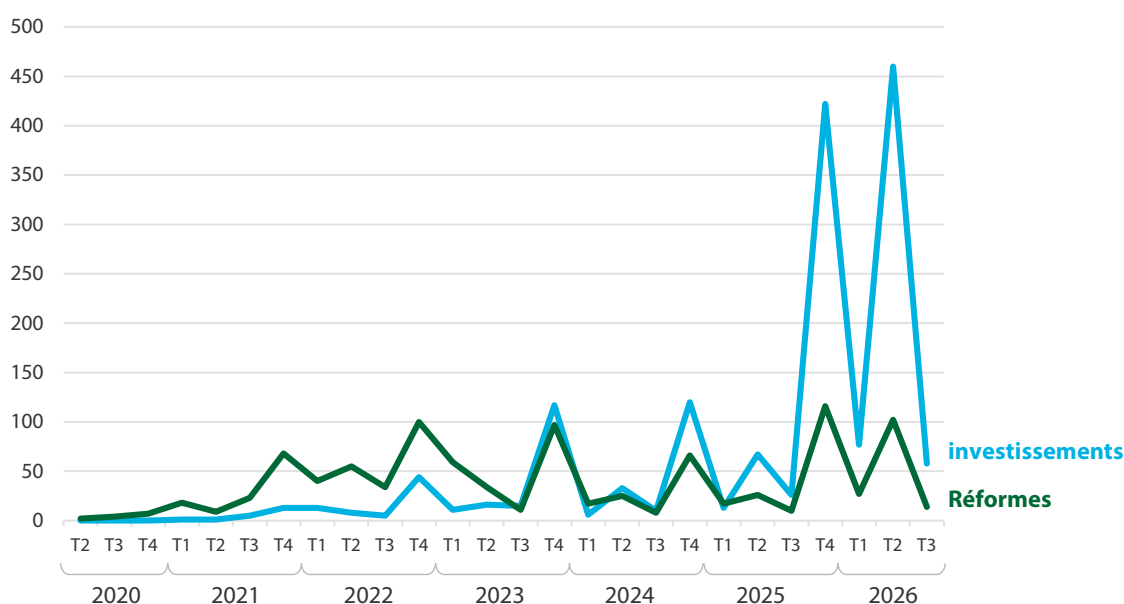
Le passage des réformes aux investissements et l’entrée dans la phase finale de la mise en œuvre augmentent le risque de retards

81 Les PRR initiaux comportaient 2 530 mesures, dont 1 541 investissements et 989 réformes. La plupart des États membres ont décidé de commencer par les réformes, car bien souvent, elles favorisent une mise en œuvre efficace et efficiente des investissements⁵², lesquels ne viennent en général qu’en second lieu, comme l’a confirmé la Commission⁵³ (voir *figure 9*).

⁵² Orientations de la Commission relatives aux plans pour la reprise et la résilience des États membres (SWD(2021) 12 final), partie 1/2, p. 15.

⁵³ Commission européenne, «Renforcer l’UE au moyen de réformes et d’investissements ambitieux» (COM(2024) 82 final), p. 5.

Figure 9 – Nombre de réformes et d’investissements à réaliser par trimestre (2020-2026)



Source: Cour des comptes européenne, se fondant sur la base de données FENIX de la Commission.

82 Les États membres ont prévu d’atteindre les jalons et les cibles relatifs à 39 % de tous les investissements et à 14 % de toutes les réformes envisagées en 2026, soit au cours des huit derniers mois de la période de mise en œuvre de la FRR. Une analyse État membre par État membre révèle que 16 pays ont prévu de n’atteindre qu’en 2026 les jalons et les cibles relatifs à 30 % au moins de leurs investissements (cela va de 30 % dans le cas de l’Espagne à 62 % pour l’Italie et même 70 % pour la Pologne) (voir [annexe IV](#)).

83 Les investissements – et en particulier ceux concernant les infrastructures – peuvent être de nature relativement complexe et sont généralement plus exposés à des retards dus à des circonstances extérieures, qui échappent au contrôle des États membres. Par conséquent, les reports d’investissements vont probablement accroître encore le risque de retards et de ralentissement de l’absorption. Lors de la présentation de son évaluation à mi-parcours, la Commission a reconnu que la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la FRR serait plus délicate que la première, les investissements entrant dans une phase critique de leur exécution⁵⁴.

⁵⁴ Commission européenne, *Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, 21 février 2024.

84 Nous relevons en outre qu'au début de la FRR, les jalons et les cibles concernaient les premières phases de la mise en œuvre (comme l'adoption des textes législatifs, la publication des appels à propositions ou des appels d'offres, ou encore la sélection des projets), tandis que ceux de la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la facilité sont souvent de nature plus complexe et plus délicate, parce qu'ils ont trait aux dernières phases d'exécution (comme l'achèvement des investissements dans les infrastructures ou des réformes, voire leurs résultats).

85 Qui plus est, les jalons et les cibles de la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la FRR sont souvent plus étroitement liés à l'achèvement de mesures et à la réalisation d'objectifs. Autant dire que ne pas atteindre ces jalons ou ces cibles risque de compromettre l'absorption des fonds et l'achèvement des mesures concernées. Le [tableau 2](#) présente des exemples de différences entre les avant-derniers et les derniers jalons/cibles concernant certaines mesures des États membres de notre échantillon.

Tableau 2 – Exemples de différences entre des avant-derniers et derniers jalons/cibles des États membres de notre échantillon

État membre	Description de la mesure	Avant-dernier jalon/cible	Dernier jalon/cible
Italie	Production d'hydrogène dans les friches industrielles	Attribution des projets de production d'hydrogène dans des centres industriels abandonnés. 1 ^{er} trim. 2023	Mener à bien au moins 10 projets de production d'hydrogène dans des zones industrielles abandonnées, d'une capacité moyenne d'au moins 1 à 5 MW chacun. 2 ^e trim. 2026
Roumanie	Systèmes intégrés d'atténuation des risques d'inondation dans les bassins hydrographiques forestiers	La conception du projet pour les travaux de modernisation de la protection contre les inondations est adoptée . 1 ^{er} trim. 2023	Le projet de modernisation de la protection contre les inondations est achevé . 2 ^e trim. 2026

État membre	Description de la mesure	Avant-dernier jalon/cible	Dernier jalon/cible
Slovaquie	Amélioration des performances des établissements d'enseignement supérieur slovaques – Réforme 5: concentration des capacités d'enseignement et de recherche d'excellence	Entamer le regroupement des universités en unités plus grandes. 4 ^e trim. 2021	Achèvement du processus de fusion des unités de recherche. 2 ^e trim. 2026
Espagne	Programme de réhabilitation énergétique des bâtiments	Attribution de rénovations pour les logements résidentiels et les bâtiments non résidentiels, permettant en moyenne une réduction d'au moins 30 % de la demande d'énergie primaire. 4 ^e trim. 2023	Achèvement des rénovations pour les logements résidentiels et les bâtiments non résidentiels, permettant en moyenne une réduction d'au moins 30 % de la demande d'énergie primaire. 2 ^e trim. 2026

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des décisions d'exécution du Conseil.

Les décaissements ne sont pas forcément fonction du nombre de jalons et de cibles concernés et de leur importance













































































































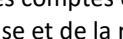



86 En principe, le décaissement de fonds devrait être fonction des progrès accomplis dans la réalisation des jalons et des cibles⁵⁵. Tous les versements suivant le préfinancement s'appuient sur la réalisation des jalons et des cibles qui figurent dans la demande de paiement correspondante. Le montant de chaque versement ainsi que les jalons et les cibles à atteindre pour en bénéficier sont définis dans la décision d'exécution du Conseil.

⁵⁵ Orientations de la Commission relatives aux plans pour la reprise et la résilience des États membres, document [SWD\(2021\) 12](#), partie 1/2, p. 35.

87 Les profils de paiement sont le résultat de négociations avec l'État membre en cause. Même s'ils tiennent compte du nombre de jalons et de cibles concernés et de leur importance⁵⁶, ils ne les reflètent pas nécessairement. Fin 2023, la Commission avait décaissé 37 % de l'enveloppe FRR (subventions et prêts) – y compris les montants de préfinancement déjà apurés – en contrepartie de la réalisation satisfaisante de 19 % de l'ensemble des jalons et des cibles (voir *figure 10*).

⁵⁶ Rapport spécial 21/2022 intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission», point 73.

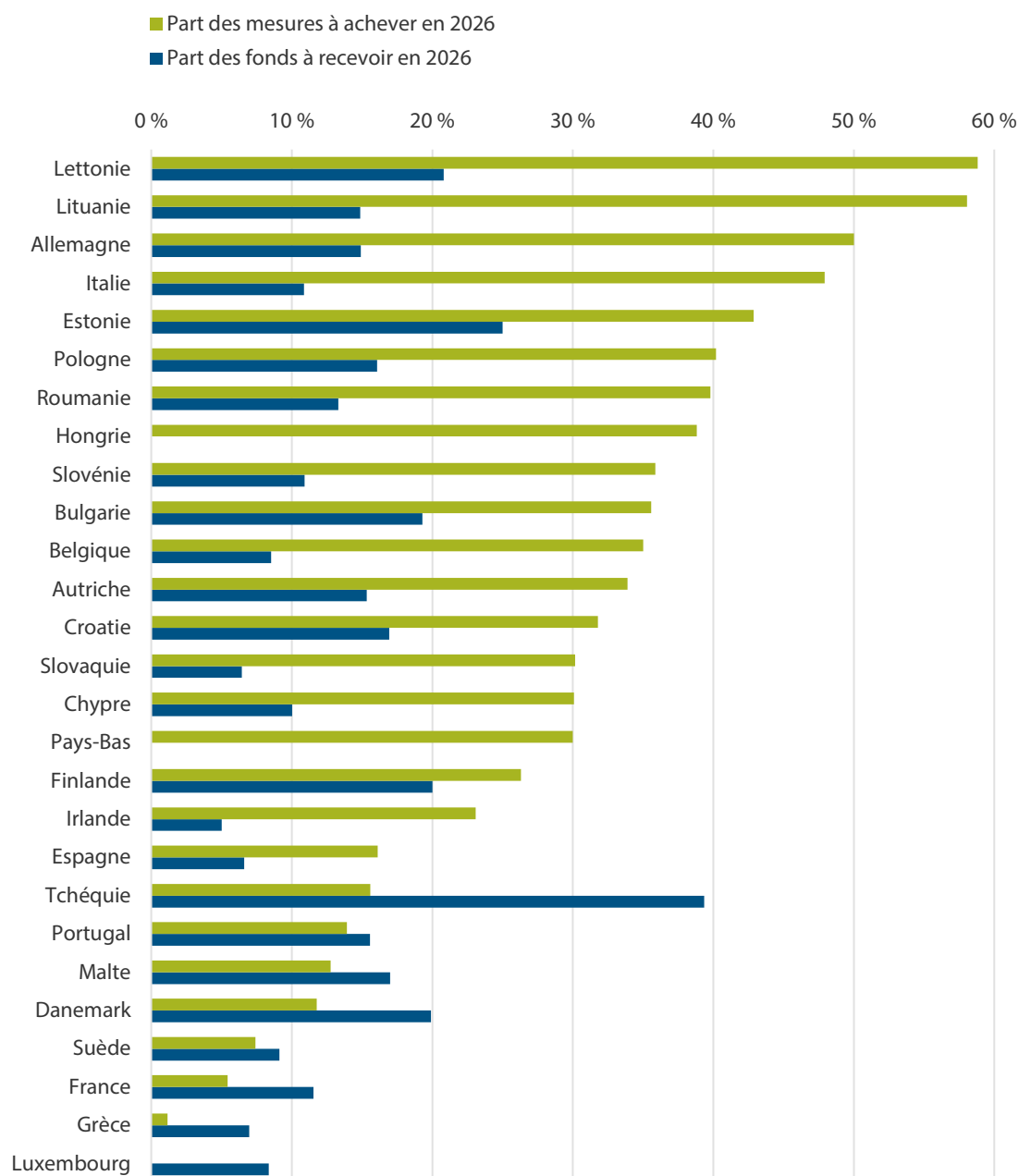
Figure 10 – Versements au titre de la FRR pour la réalisation satisfaisante de jalons et de cibles (situation à la fin de 2023)

	Part des fonds décaissés	Part des jalons et des cibles atteints de manière satisfaisante	Nombre total de jalons et de cibles	Jalons et cibles atteints de manière satisfaisante à fin 2023
France	 59 %	 53 %	 175	 93
Portugal	 48 %	 28 %	 341	 96
Espagne	 46 %	 29 %	 416	 121
Italie	 46 %	 34 %	 525	 178
Grèce	 40 %	 26 %	 331	 87
Croatie	 38 %	 28 %	 371	 104
EU-27	 37 %	 19 %	 2 159	 679
Slovaquie	 33 %	 30 %	 196	 58
Luxembourg	 32 %	 41 %	 63	 26
Estonie	 30 %	 23 %	 124	 29
Lituanie	 29 %	 16 %	 191	 31
Slovénie	 24 %	 31 %	 209	 64
Autriche	 23 %	 26 %	 171	 44
Danemark	 22 %	 32 %	 77	 25
Bulgarie	 22 %	 6 %	 346	 22
Roumanie	 21 %	 14 %	 507	 70
Malte	 19 %	 14 %	 138	 19
Allemagne	 17 %	 28 %	 129	 36
Tchéquie	 15 %	 15 %	 244	 37
Lettonie	 12 %	 4 %	 214	 9
Chypre	 8 %	 5 %	 271	 14
Belgique	 0 %	 0 %	 210	 0
Finlande	 0 %	 0 %	 140	 0
Hongrie	 0 %	 0 %	 270	 0
Irlande	 0 %	 0 %	 109	 0
Pays-Bas	 0 %	 0 %	 127	 0
Pologne	 0 %	 0 %	 283	 0
Suède	 0 %	 0 %	 56	 0

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des arrangements opérationnels et du tableau de bord de la reprise et de la résilience de la Commission

88 Par ailleurs, plusieurs États membres devront achever plus de 50 % de leurs mesures en 2026, alors que la plupart d’entre eux recevront moins de 20 % de leur financement total pour ce faire (voir *figure 11*).

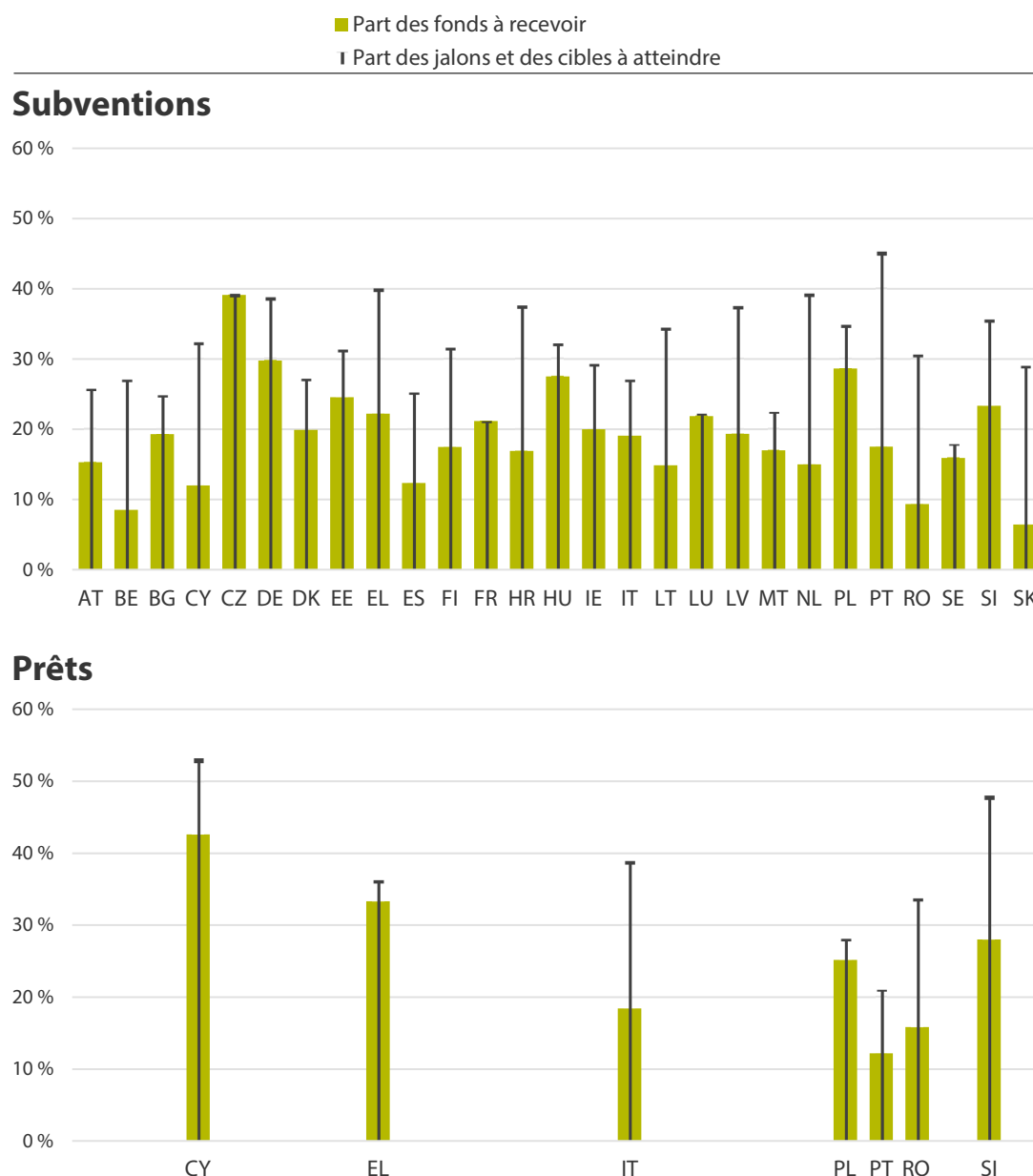
Figure 11 – Comparaison entre la part des mesures à achever et celle des fonds à recevoir en 2026



Source: Cour des comptes européenne, se fondant sur la base de données FENIX.

89 En outre, la corrélation entre les versements effectués et les jalons et cibles atteints varie fortement d'un État membre à l'autre (voir point 86). Ainsi, les deux dernières demandes de paiement du Portugal représentent 18 % du financement total du pays au titre de la FRR, mais sont liées à la réalisation de 45 % des jalons et des cibles figurant dans le PRR. Le rapport est semblable dans d'autres pays, comme les Pays-Bas (15 % du financement contre 39 % des jalons et des cibles), la Slovaquie (6 % contre 29 %), la Roumanie (9 % contre 31 %) et la Croatie (17 % contre 38 %) (voir [figure 12](#)).

Figure 12 – Analyse de l'avant-dernière et de la dernière demandes de paiement



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des décisions d'exécution du Conseil.

90 Le fait que, de par la conception même de la facilité, les décaissements ne soient pas toujours fonction du nombre de jalons et de cibles et de leur importance peut induire le risque de voir une part importante des fonds de la FRR être versée alors que les États membres n'ont pas achevé les mesures correspondantes. Conformément au règlement FRR, les PRR fixent, entre autres, un calendrier pour la mise en œuvre des réformes et des investissements à réaliser avant le 31 août 2026⁵⁷. Nous observons cependant que le règlement FRR ne prévoit pas de possibilité de recouvrer les fonds en lien avec des jalons et des cibles déjà atteints si les mesures correspondantes ne sont pas achevées. Or, si les États membres concernés ne mènent pas à bien les mesures convenues, ils font peser un risque sur la réalisation des objectifs de la FRR et, par conséquent, sur les intérêts financiers de l'UE.

⁵⁷ Article 18, paragraphe 4, point i), du [règlement FRR](#).

Conclusions et recommandations

91 Nous arrivons à la conclusion que, lors des premières phases de la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), le préfinancement a favorisé le décaissement de fonds. Toutefois, leur absorption a ensuite pris du retard, et ce, pour plusieurs raisons. Nous avons constaté que, bien que la Commission et les États membres aient réagi à ces retards, il subsiste des risques quant à l'absorption des fonds et l'achèvement des mesures au cours de la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la FRR.

92 Le préfinancement de 13 % au maximum prévu dans la législation se justifiait au regard de la crise qui a conduit à la création de la FRR. En effet, il a permis d'apporter rapidement une aide financière à la plupart des États membres (voir points [18](#) et [19](#)). Nous avons toutefois relevé que, si une absorption rapide des fonds de la FRR était essentielle pour gommer les effets de la crise, elle a globalement pris du retard au cours de la première moitié de la période de mise en œuvre de la facilité. À la fin du mois de décembre 2023, le nombre de demandes de paiement soumises à la Commission était nettement inférieur aux chiffres prévus dans les arrangements opérationnels. Cela étant, les retards étaient variables d'un État membre à l'autre, tant en ce qui concerne leur longueur que pour ce qui est du nombre de demandes de paiement soumises, des fonds demandés ainsi que des jalons et des cibles atteints (voir points [21](#) à [27](#)).

93 Les retards sont dus à plusieurs facteurs, dont certains sont externes, comme les hausses de prix et les pénuries d'approvisionnement, mais aussi le temps nécessaire à la mise en œuvre des mesures (en particulier pour les projets d'infrastructures innovants ou importants), sous-estimé au moment de leur sélection en vue d'une intégration dans les plans pour la reprise et la résilience. En outre, certaines règles de mise en œuvre de la FRR conjuguées à des interprétations différentes quant à leur application ont allongé le temps nécessaire pour exécuter les mesures (voir points [28](#) à [52](#)).

94 À cela s'ajoute que près de la moitié des fonds de la FRR versés aux 15 États membres qui ont fourni les informations demandées n'ont pas encore atteint les bénéficiaires finaux. De plus, les sept autres pays qui ont reçu des fonds n'ont pas fourni d'informations complètes et cohérentes sur la localisation actuelle de cet argent. Enfin, la définition du terme «bénéficiaire final» donne lieu à interprétation et a été appliquée différemment dans le cas de mesures similaires (voir points [53](#) à [56](#)).

Recommandation n° 1 – Veiller à une application uniforme de la définition de «bénéficiaire final»

La Commission devrait veiller à ce que les États membres aient la même compréhension de la notion de «bénéficiaire final» et l'appliquent de manière uniforme.

Quand? D'ici à fin 2024.

95 La Commission et les États membres ont pris des mesures pour faciliter l'absorption des fonds, mais des risques subsistent. Bien qu'elles permettent de résoudre des problèmes relevés pendant la mise en œuvre, les modifications apportées aux plans pour la reprise et la résilience ne devraient pas réduire leur niveau d'ambition global. L'incidence de ces modifications sur l'absorption reste à déterminer (voir points [57](#) à [63](#)).

96 La Commission a publié la méthode d'évaluation de la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles deux ans après le début de la période de mise en œuvre de la FRR. Toutefois, des incertitudes persistent quant à la réduction des paiements pour non-réalisation de certains jalons et cibles, car la méthode ouvre la porte à des interprétations différentes. Les orientations sur l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» ont été fournies en temps utile, mais les autorités nationales les jugent difficiles à appliquer en raison de leur complexité et de leur caractère inédit (voir points [64](#) à [68](#)).

97 Les États membres ont également entrepris des actions pour renforcer leur capacité administrative, notamment par le recrutement de personnel supplémentaire, mais ils n'ont pas résolu tous les problèmes (voir points [69](#) et [70](#)). Les États membres et la Commission ont mis en place des systèmes permettant de suivre la mise en œuvre de la FRR, mais les informations communiquées étaient parfois incomplètes. Bien que la Commission entretienne des contacts réguliers avec les États membres, elle ne leur demande pas systématiquement de fournir des informations sur les actions entreprises pour remédier aux retards. Or elle met en œuvre la FRR en gestion directe et en est responsable en dernier ressort (voir points [71](#) à [75](#)).

Recommandation n° 2 – Fournir des orientations et un soutien supplémentaires aux États membres

La Commission devrait, le cas échéant, fournir des orientations et un soutien supplémentaires pour lever les incertitudes qui persistent dans les domaines identifiés par les États membres.

Quand? D’ici à fin 2024.

98 Au cours de la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la FRR, le nombre de jalons et de cibles à atteindre et leur nature, ainsi que le passage des réformes aux investissements, vont probablement compliquer encore davantage l’absorption des fonds en temps voulu. Vu les retards déjà enregistrés à la fin de 2023, nous estimons bien réel le risque que toutes les mesures prévues ne soient pas achevées dans le délai de mise en œuvre de la FRR (voir points **78** à **85**).

Recommandation n° 3 – Surveiller et atténuer le risque de non-achèvement des mesures et les conséquences financières d’un tel manquement

La Commission, en collaboration avec les États membres, devrait:

- a) déterminer quelles mesures risquent le plus de ne pas être achevées d’ici au 31 août 2026;
- b) assurer systématiquement un suivi de ces mesures et convenir des actions à entreprendre pour résorber les retards;
- c) atténuer le risque de financement de mesures non achevées.

Quand? D’ici à fin 2024.

99 Nous avons également constaté que le montant des fonds versés aux États membres n’est pas forcément fonction du nombre de jalons et de cibles atteints et de leur importance. De plus, la corrélation entre les financements et la réalisation de jalons et de cibles diffère d’un pays à l’autre. Il se peut donc qu’une part importante des fonds soit versée pour des mesures qui ne seront peut-être pas achevées. Cette situation crée des risques dès lors que le règlement FRR ne prévoit pas de possibilité de recouvrer les fonds en lien avec des jalons et des cibles déjà atteints si les mesures correspondantes ne sont pas achevées (voir points **86** à **90**).

Recommandation n° 4 – Renforcer la conception des futurs instruments fondés sur un financement non lié aux coûts, afin de permettre une meilleure absorption

Lorsque la Commission conçoit des instruments fondés sur un financement non lié aux coûts, elle devrait:

- a) faire en sorte que les décaissements et les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs soient étroitement liés;
- b) prévoir la possibilité de recouvrer les fonds si les mesures ne sont pas achevées.

Quand? Lors de l'élaboration d'instruments fondés sur un financement non lié aux coûts.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Mihails Kozlovs, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 4 juillet 2024.

Par la Cour des comptes

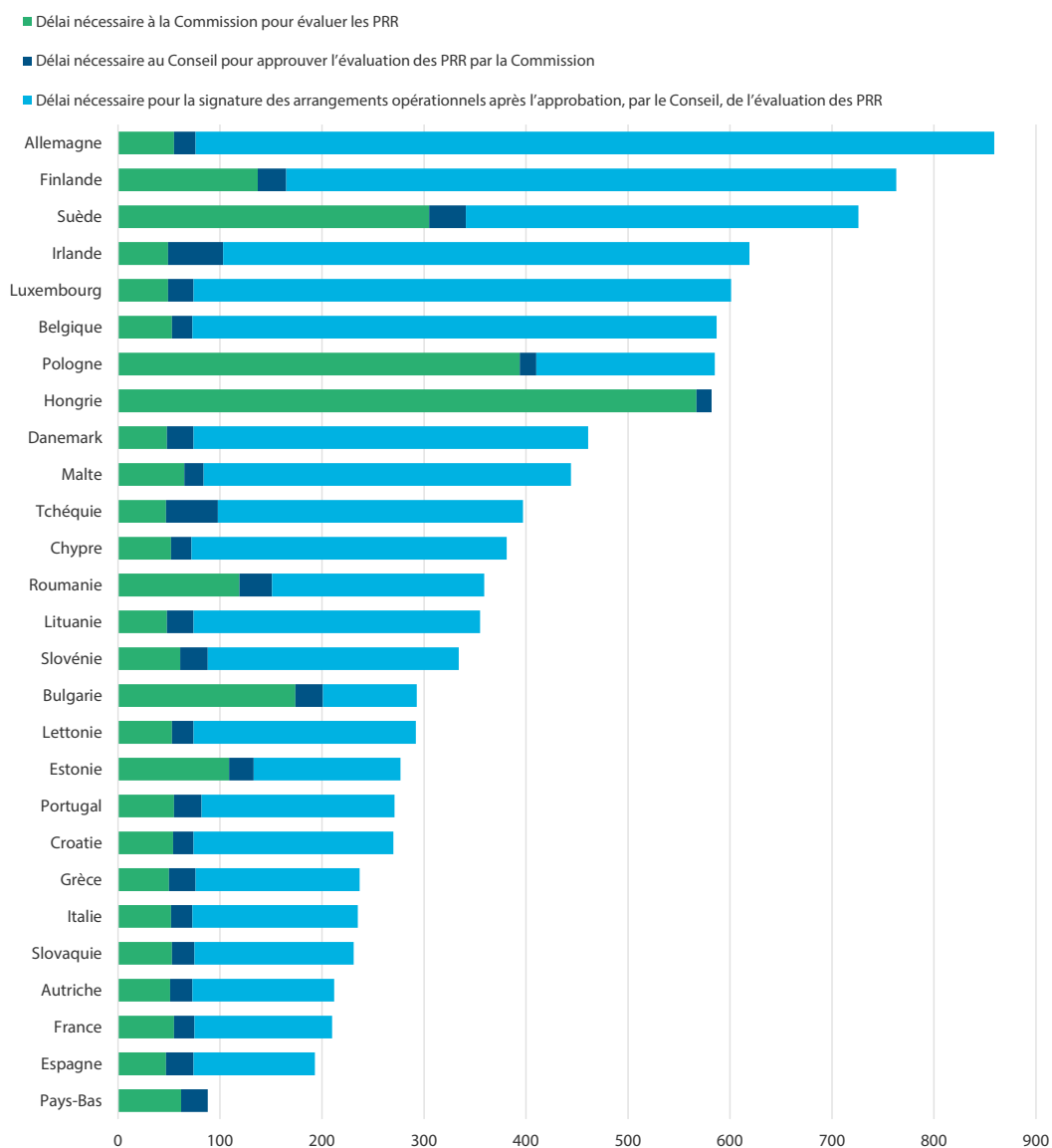
Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Principales informations relatives aux enquêtes adressées par la Cour des comptes européenne aux États membres

Destinataires	Objet	Échantillon	Période	Taux de réponse
Organes de coordination de la FRR	L'absorption en général	27 États membres	Avril-juin 2023	96 %
Organes chargés de la mise en œuvre de la FRR		20 États membres pour lesquels nous avons obtenu les coordonnées des contacts concernés		61 %
Autorités d'audit		27 États membres		70 %

Annexe II – Étapes procédurales et délais nécessaires (en jours)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du tableau de bord de la reprise et de la résilience de la Commission.

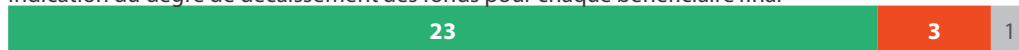
Annexe III – Fonctionnalités des systèmes informatiques des États membres pour le suivi de l'absorption des fonds de la FRR au niveau national

■ Oui ■ Non ■ Sans objet

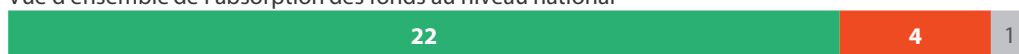
Suivi des progrès accomplis dans la réalisation des jalons et des cibles à tout moment



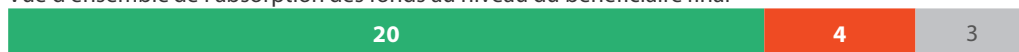
Indication du degré de décaissement des fonds pour chaque bénéficiaire final



Vue d'ensemble de l'absorption des fonds au niveau national



Vue d'ensemble de l'absorption des fonds au niveau du bénéficiaire final



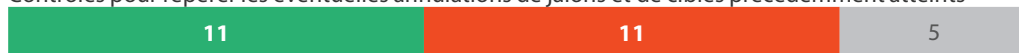
Notification en cas de retard à chaque phase de la mise en œuvre, même avant l'expiration du délai pour atteindre le jalon ou la cible concerné(e)



Vue d'ensemble de l'absorption des fonds au niveau régional



Contrôles pour repérer les éventuelles annulations de jalons et de cibles précédemment atteints



Source: Enquête de la Cour des comptes européenne auprès des organes de coordination de la FRR.

Annexe IV – Pourcentage des réformes et des investissements à réaliser, par année et par État membre

Légende: ■ Investissement ■ Réforme



Source: Cour des comptes européenne, se fondant sur la base de données FENIX.

Sigles

FRR : facilité pour la reprise et la résilience

PRR: plan pour la reprise et la résilience

Glossaire

Absorption: mesure dans laquelle les États membres ont reçu, de la Commission, des fonds au titre de la FRR pour avoir atteint des jalons et des cibles de manière satisfaisante.

Arrangements opérationnels: accord conclu entre la Commission et un État membre sur des aspects techniques relatifs à la mise en œuvre de son plan pour la reprise et la résilience.

Bénéficiaire final: personne physique ou morale recevant des fonds au titre de la FRR afin de mettre en œuvre une mesure prévue dans le plan national pour la reprise et la résilience d'un État membre.

Cible: mesure quantitative des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement.

Efficacité: mesure dans laquelle les objectifs poursuivis sont atteints au moyen des activités entreprises.

Facilité pour la reprise et la résilience: mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en répondant aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique.

Fonds de cohésion: Fonds de l'UE destiné à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union en finançant des investissements dans les États membres dont le revenu national brut par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE.

Investissement: montant consacré à une activité, à un projet ou à toute autre action relevant du champ du règlement et censés apporter des bénéfices positifs à la société, à l'économie et/ou à l'environnement.

Jalon: mesure qualitative des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement.

Performance: degré de réalisation des objectifs d'une action, d'un projet ou d'un programme de l'UE, et rapport coût-efficacité de ces derniers.

Plan pour la reprise et la résilience: document établissant les réformes et les investissements prévus par un État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience.

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.

Réforme: action ou processus visant à apporter des modifications et des améliorations ayant un impact important ou des effets à long terme sur le fonctionnement d'un marché ou d'une politique, sur le fonctionnement des structures d'une institution ou d'une administration, ou sur les progrès accomplis au regard des objectifs stratégiques concernés, comme la croissance et l'emploi, la résilience et la double transition.

Résultat: effet immédiat d'un projet ou d'un programme achevés, comme l'amélioration de l'employabilité des participants à une formation ou de l'accessibilité après la construction d'une nouvelle route.

Semestre européen: cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les progrès réalisés dans ce domaine.

Suivi: observation et contrôle systématiques, en partie au moyen d'indicateurs, des progrès accomplis dans la réalisation d'un objectif.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-13>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-13>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Ivana Maletić, Membre de la Cour, assistée de: Sandra Diering, cheffe de cabinet; Tea Vlainić, attachée de cabinet; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, manager principal; Giorgos Tsikkos, chef de mission; Jurgen Manjé, chef de mission adjoint; Felipe Andres Miguelez, Sorana Rotta et Valentina-Adriana Visan, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper. Les supports visuels ont été fournis par Alexandra-Elena Mazilu.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić

Juan Ignacio Gonzales
Bastero

Giorgos Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

DROITS D’AUTEUR

© Union européenne, 2024

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 le réutiliser à condition de mentionner la source et d’indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas 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’acquérir des droits supplémentaires 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.

Lorsque cette 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.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2491-2	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/206796	QJ-AB-24-013-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2508-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/824084	QJ-AB-24-013-FR-N

Dotée d'une enveloppe de 724 milliards d'euros, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a été créée en réaction à la pandémie de COVID-19.

Nous avons examiné l'absorption des fonds relevant de la FRR et sommes arrivés à la conclusion qu'elle progressait, mais qu'elle subissait des retards.

Bien que la Commission et les États membres aient entrepris de résorber ces retards, des risques subsistent quant à la réalisation des mesures et donc des objectifs de la FRR.

Nous observons que le règlement établissant la FRR ne prévoit pas de possibilité de recouvrer les fonds en cas de non-achèvement des mesures et que les décaissements effectués en faveur des États membres ne sont pas forcément fonction du nombre de jalons et de cibles atteints et de leur importance.

Nous recommandons, entre autres, à la Commission de fournir des orientations supplémentaires au besoin, de vérifier si les mesures ont bien été réalisées et d'améliorer la conception des futurs instruments comparables afin de permettre une meilleure absorption des fonds.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors