

Rapport spécial

Transition verte

La contribution de la facilité pour la reprise
et la résilience est difficile à déterminer



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VI
Introduction	01 - 09
Principales caractéristiques de la facilité pour la reprise et la résilience	01 - 03
La transition verte dans le cadre de la FRR	04 - 05
Suivi de l'action pour le climat dans le cadre de la FRR	06 - 09
Étendue et approche de l'audit	10 - 14
Observations	15 - 69
La contribution de la FRR et des plans nationaux à la transition verte est peut-être surestimée	15 - 35
Le cadre de la FRR ne permet pas d'estimer la contribution à l'action pour le climat et de couvrir la transition verte correctement	16 - 24
La contribution des mesures prévues au titre de la FRR à l'action pour le climat et à la transition verte est difficile à déterminer	25 - 35
Peu d'éléments attestent de la contribution effective des mesures financées par la FRR à la transition verte	36 - 47
Incohérences dans l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»	36 - 43
Les mesures en faveur du climat ne sont pas toutes aussi vertes que prévu	44 - 47
Les informations sur les dépenses climatiques et la transition verte dans le cadre de la FRR sont déconnectées des coûts réels et des résultats	48 - 69
Le compte rendu de la performance des mesures de transition verte prises au titre de la FRR présente des zones d'ombre	48 - 53
Absence d'informations sur les dépenses effectivement consacrées à l'action pour le climat	54 - 59
Absence de lien entre les dépenses et les informations concernant la transition verte	60 - 69

Conclusions et recommandations

70 - 77

Annexe – Mesures que nous avons sélectionnées

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

Synthèse

I La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) est un instrument temporaire lancé en mai 2020 afin d'aider les États membres à surmonter la pandémie de COVID-19. En février 2024, elle était dotée de 648 milliards d'euros. La transition verte est l'un des piliers de la FRR. Les États membres devaient consacrer au moins 37 % de leurs dotations nationales à l'action pour le climat. La Commission a estimé que cette cible avait été atteinte dès le stade de la planification, avec un chiffre de 42,5 %.

II Notre audit avait pour objectif de déterminer si la conception et la mise en œuvre de la FRR et des plans nationaux pour la reprise et la résilience contribuent efficacement à la transition verte. Nous avons évalué la contribution apportée à la transition verte par les mesures sélectionnées, leurs jalons et leurs cibles, ainsi que leurs coefficients climatiques. Nous avons également examiné l'état d'avancement de ces mesures et leur suivi sous l'angle de la transition verte. Enfin, nous nous sommes penchés sur la manière dont la Commission et les États membres déclarent les informations sur les dépenses climatiques et la transition verte.

III Nous avons réalisé l'audit objet du présent rapport parce que la transition verte et les objectifs climatiques de l'UE constituent une préoccupation politique majeure. Nous pensons que les résultats de nos travaux alimenteront le débat sur la question de savoir comment concevoir et mettre en œuvre de futurs instruments assortis d'objectifs climatiques et environnementaux. Nous attendons également de nos travaux qu'ils contribuent à renforcer l'efficacité des fonds alloués par l'UE à l'action pour le climat et à la transition verte dans le contexte de ses ambitieux objectifs climatiques pour 2030 et 2050.

IV Nous avons décelé des faiblesses dans la conception tant du cadre de la FRR que des plans pour la reprise et la résilience des États membres audités. Par ailleurs, les mesures liées à la transition verte et aux objectifs climatiques n'ont pas été mises en œuvre de manière cohérente. Nous avons notamment constaté que le suivi des dépenses climatiques était très approximatif et que certains coefficients pouvaient donner lieu à des surestimations. Nous avons relevé peu d'éléments attestant de la manière dont la mise en œuvre des mesures prises au titre de la FRR contribue à la transition verte, et avons aussi constaté que la contribution à la réalisation des objectifs et des cibles climatiques de l'UE n'est pas évaluée, puisque la législation ne l'impose pas. En outre, nous avons observé que les informations sur les dépenses climatiques et la transition verte sont déconnectées des coûts réels et des résultats, ce qui limite leur intérêt pour les parties prenantes.

V Nous parvenons à la conclusion que les faiblesses constatées dans la conception et la mise en œuvre de la facilité risquent de compromettre la réalisation de ses objectifs climatiques et environnementaux. Nous estimons par conséquent que la contribution de la facilité pour la reprise et la résilience à la transition verte est difficile à déterminer.

VI Sur la base de nos constatations, nous recommandons à la Commission:

- de mieux estimer les dépenses climatiques dans le cadre des futurs instruments de financement;
- de veiller à ce que ces instruments, qui doivent permettre de soutenir les objectifs et les cibles climatiques et environnementaux, soient bien conçus;
- d'augmenter la performance des mesures relevant du pilier de la transition verte;
- d'améliorer les informations sur les dépenses consacrées à l'action pour le climat au titre de la facilité pour la reprise et la résilience.

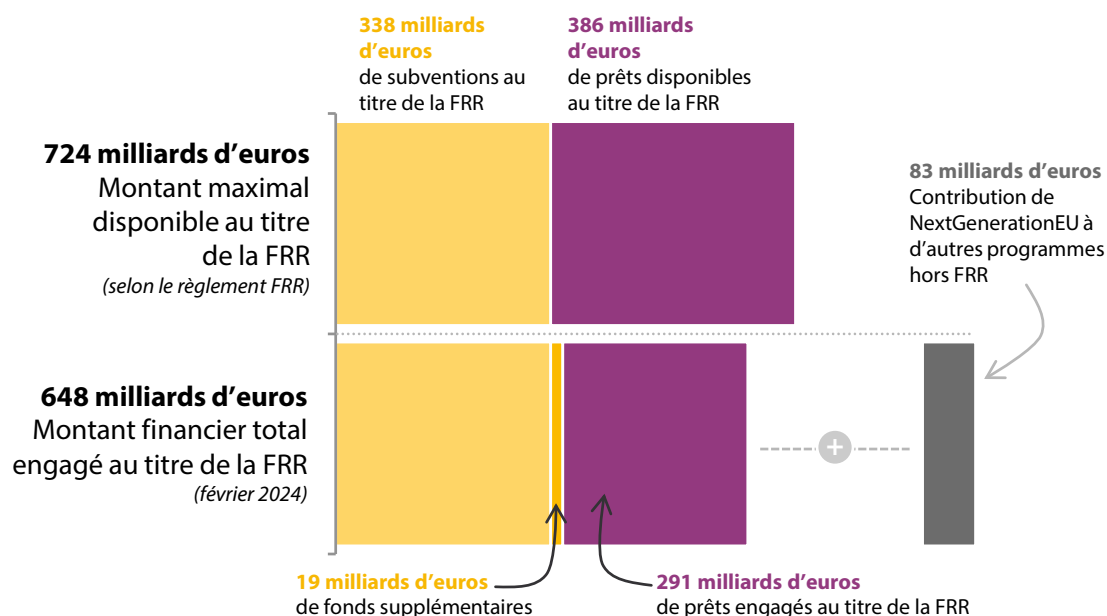
Introduction

Principales caractéristiques de la facilité pour la reprise et la résilience

01 En mai 2020, l'UE a lancé [NextGenerationEU](#), un instrument temporaire destiné à aider les États membres à surmonter la pandémie de COVID-19. Cet instrument est doté d'une enveloppe maximale de 731 milliards d'euros (aux prix de 2022), qui vient s'ajouter au budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027. La facilité pour la reprise et la résilience (FRR)¹ en est la pièce maîtresse (voir [figure 1](#)). La FRR a pour objectifs d'atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19, ainsi que de rendre les économies et les sociétés des États membres plus durables et plus résilientes. Elle devrait aider ces derniers à mieux se préparer aux défis posés par les transitions verte et numérique ainsi qu'aux perspectives que celles-ci peuvent offrir. Par ailleurs, avec le lancement par l'UE, en mai 2022, du plan [REPowerEU](#) en réaction à la crise énergétique mondiale, 19 milliards d'euros de subventions ont été ajoutés à la FRR en février 2024.

¹ [Règlement \(UE\) 2021/241](#) établissant la facilité pour la reprise et la résilience («règlement FRR»).

Figure 1 – Budget de NextGenerationEU (en février 2024)



Remarque: Tous les montants s'entendent aux prix de 2022.

Source: Commission européenne et tableau de bord de la reprise et de la résilience (situation en février 2024).

02 La FRR est gérée directement par la Commission. Cela signifie que celle-ci est responsable de sa mise en œuvre, et notamment du suivi des progrès accomplis et de l'évaluation de ses résultats. Chaque État membre peut prétendre à une part des fonds disponibles au titre de la FRR, part qui est calculée sur la base d'une formule spécifique². Il présente un plan pour la reprise et la résilience (PRR), qui est évalué par la Commission³ et approuvé par le Conseil. Les PRR contiennent une série de mesures consistant en des réformes et en des investissements. Chaque mesure est associée à des jalons et à des cibles qui permettent de suivre les réalisations qualitatives et quantitatives⁴. La Commission a adopté un ensemble d'indicateurs communs permettant de rendre compte et d'effectuer un suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la FRR⁵.

² Article 11 du règlement (UE) 2021/241.

³ Rapport spécial 21/2022 relatif à l'évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission.

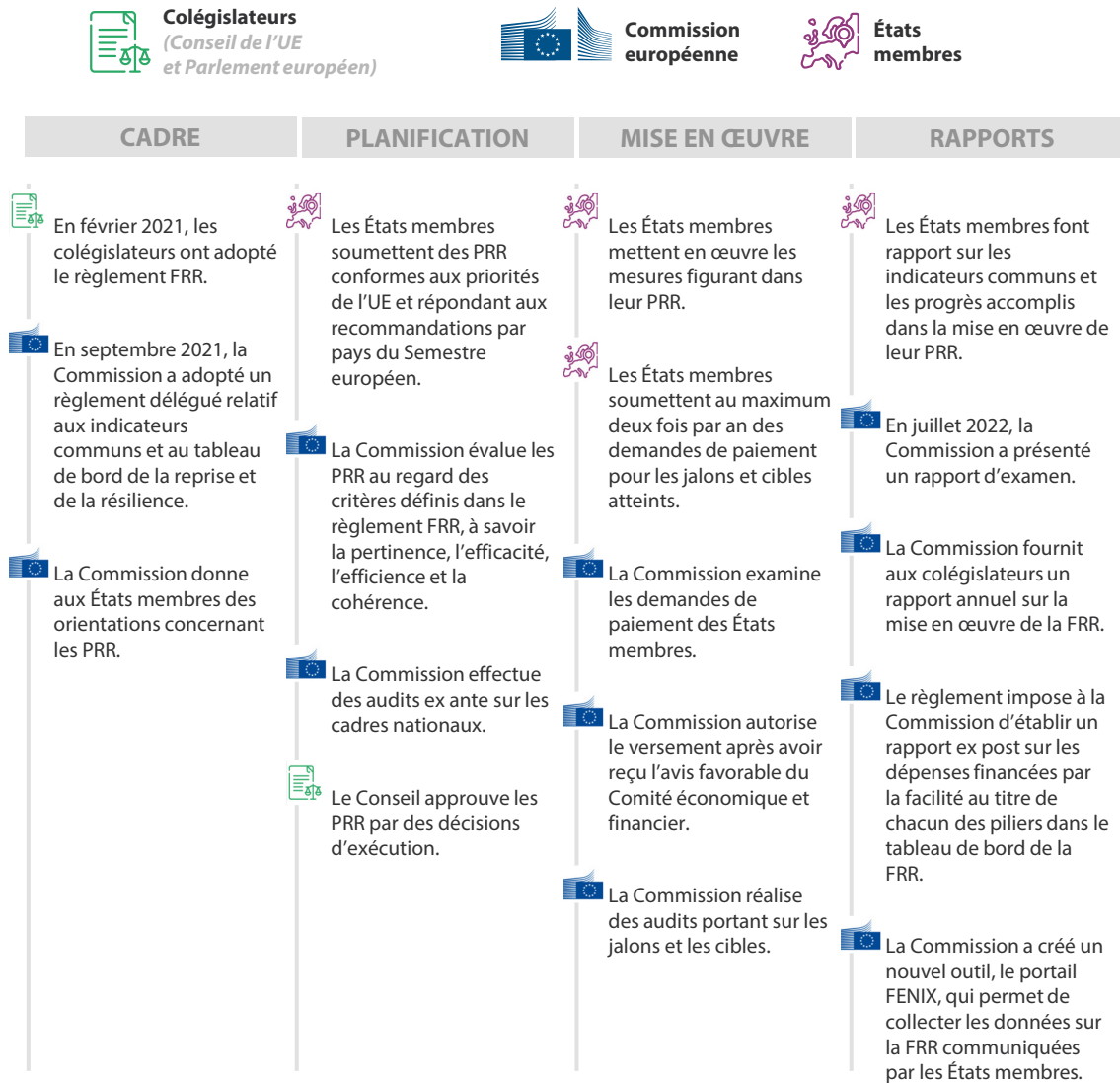
⁴ Rapport spécial 26/2023 relatif au cadre de suivi de la performance de la FRR.

⁵ Règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission définissant les indicateurs communs.

03 La FRR fonctionne sur la base d'un nouveau modèle de financement. Alors que, pour la majeure partie du budget de l'UE, le financement est octroyé sur la base des coûts supportés, la Commission subordonne les paiements au titre de la FRR en faveur des États membres (les «décaissements») à la réalisation satisfaisante de jalons et de cibles. Toutefois, lors de l'élaboration de leurs plans nationaux, les États membres devaient indiquer les coûts estimés pour chaque mesure afin de déterminer le montant des subventions ou des prêts auxquels ils pouvaient prétendre au titre de la FRR⁶, sous peine de s'exposer à une révision à la baisse de ce montant pour le faire correspondre à l'estimation de la Commission. La *figure 2* présente de manière synthétique les rôles et les responsabilités lors des différentes phases.

⁶ Annexe V, point 3, du [règlement FRR](#).

Figure 2 – Rôles et responsabilités



Source: Cour des comptes européenne.

La transition verte dans le cadre de la FRR

04 Les mesures relevant de la FRR ont un lien avec les domaines d'action pertinents dans toute l'UE, qui sont structurés en six piliers, dont la transition verte (voir [figure 3](#)). Le champ d'application de la transition verte englobe les objectifs tant climatiques qu'environnementaux. Les mesures relevant du pilier de la transition verte devraient contribuer:

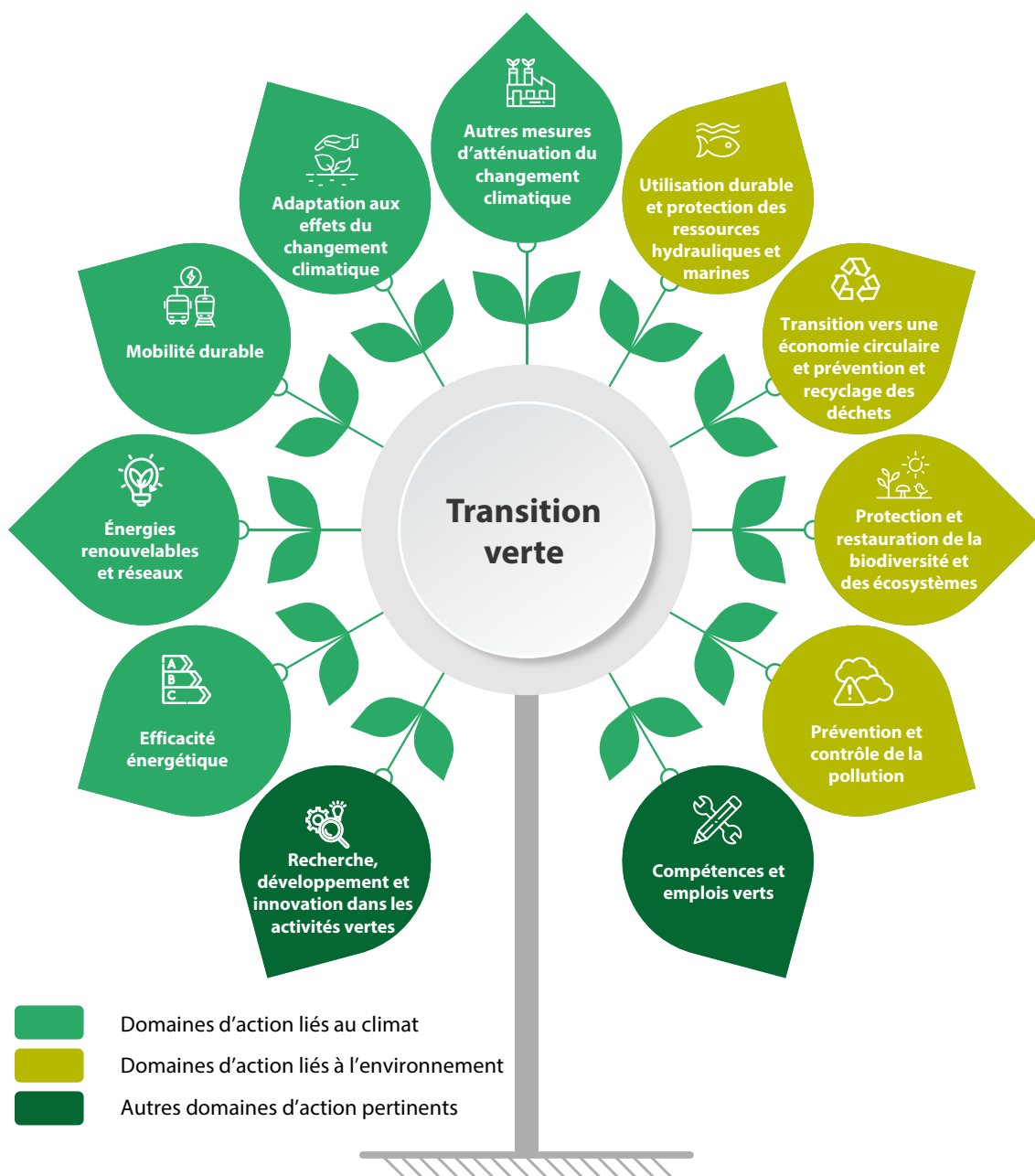
- d'une part, à atteindre les **objectifs climatiques** de l'UE à l'horizon 2030 (voir [encadré 1](#)) et à progresser dans la réalisation de l'objectif de neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050⁷;
- d'autre part, à garantir la durabilité environnementale.

Les mesures de transition verte devraient favoriser la croissance durable, créer des emplois et préserver la sécurité énergétique. La transition verte devrait être soutenue par des réformes et des investissements dans les technologies et les capacités vertes, y compris dans la biodiversité, l'efficacité énergétique, la rénovation des bâtiments et l'économie circulaire⁸.

⁷ Article 4 du [règlement FRR](#).

⁸ Considérant 11 du [règlement FRR](#).

Figure 3 – Le pilier de la transition verte et ses domaines d'action



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [tableau de bord de la reprise et de la résilience](#).

Encadré 1



Les objectifs climatiques de l'UE à l'horizon 2030

- a) Réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 55 % par rapport aux niveaux de 1990
- b) Porter à au moins 42,5 %, et si possible à 45 %, la part d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie
- c) Réduire la consommation finale d'énergie de 11,7 % en 2030 par rapport aux projections du scénario de référence de 2020

Source: Article 2 du [règlement \(UE\) 2018/1999](#) sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat et ses modifications ultérieures, y compris la [directive \(UE\) 2023/2413 sur les énergies renouvelables](#) et la [directive \(UE\) 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique](#).

05 Les États membres et la Commission ont évalué, en s'appuyant sur les indications des premiers et sur le jugement qualitatif de la seconde, si chaque PRR prévoit une répartition équilibrée entre les différents piliers. Se fondant sur cette analyse, la Commission a rattaché chaque mesure, sur la base de son objectif déclaré, à un pilier primaire et à un pilier secondaire. Après avoir été confirmées par les États membres, ces informations ont été ajoutées au [tableau de bord de la reprise et de la résilience](#), la plateforme de suivi de la facilité. En février 2024, selon ce [tableau de bord](#), 984 mesures contribuaient à la transition verte.

Suivi de l'action pour le climat dans le cadre de la FRR

06 L'UE s'était engagée à consacrer au moins 30 % du budget 2021-2027 à l'action pour le climat⁹. Dans le cadre de la FRR, chaque État membre doit consacrer au moins 37 % de la dotation financière totale de son PRR à des mesures d'action pour le climat, c'est-à-dire visant l'atténuation du changement climatique ou l'adaptation à celui-ci, et notamment à des actions qui contribuent à la réalisation des objectifs climatiques à l'horizon 2030 (voir [encadré 1](#)). Pour atteindre cette valeur cible de 37 %, les États membres peuvent – et doivent – inclure dans leur PRR une part importante de mesures pertinentes en matière d'action pour le climat, toutes liées au pilier de la transition verte.

⁹ Conclusions de la réunion extraordinaire du Conseil européen, EUCO 10/20, 2020, p. 7.

07 Le calcul de cette contribution de 37 % à l'action pour le climat est effectué selon la méthode de «suivi de l'action pour le climat», fondée sur les coefficients climatiques, prévue dans le règlement FRR. Version adaptée des [marqueurs de Rio](#) mis en place en 1998 par l'Organisation de coopération et de développement économiques, cette méthode est appliquée à tous les Fonds de l'UE, y compris la FRR, pour l'ensemble de la période 2021-2027¹⁰.

08 Les coefficients climatiques de l'UE sont établis «par activités»¹¹: le [règlement FRR](#) comprend une liste de 181 domaines d'intervention couvrant plusieurs champs d'investissement, tels que les actifs fixes ou incorporels, la recherche et le développement, l'énergie et les transports. Chaque domaine d'intervention est associé à un coefficient climatique de 0 %, de 40 % ou de 100 %, selon l'effet escompté de l'activité sur le climat¹² (voir [figure 4](#)). Un coefficient climatique positif (40 % ou 100 %) a été affecté à 64 domaines d'intervention.

Figure 4 – Les trois coefficients climatiques appliqués par l'UE en fonction de la contribution attendue à l'action pour le climat



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [document SWD\(2022\) 225, Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period](#).

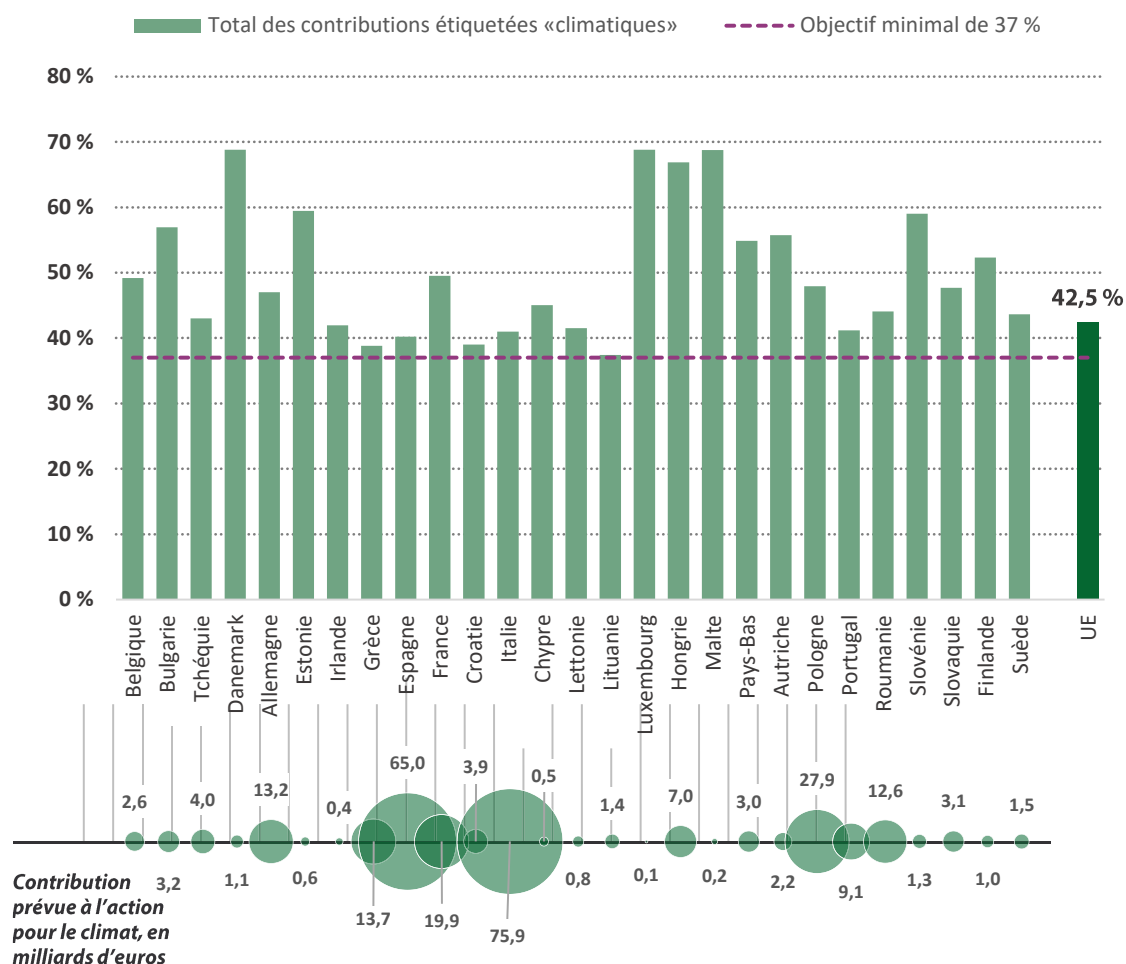
¹⁰ Document SWD(2022) 225, *Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period*, p. 9.

¹¹ Ibidem, p. 5.

¹² Ibidem.

09 Le montant total de la contribution escomptée à l'action pour le climat par État membre est calculé en multipliant les coefficients climatiques correspondants par les coûts estimés des différentes mesures relevant de la FRR, en fonction du domaine d'intervention affecté à ces dernières. Les domaines d'intervention sont proposés par les États membres et contrôlés par la Commission dans le cadre de son évaluation. L'estimation agrégée pour les États membres de l'UE représentait environ 40 % des dotations au titre de la FRR, soit 203 des 504 milliards d'euros initialement budgétisés par les États membres. En février 2024, la contribution à l'action pour le climat a été revue à la hausse, passant à 275 milliards d'euros, soit 42,5 % de l'enveloppe globale de 648 milliards d'euros (voir [figure 5](#)).

Figure 5 – Contribution escomptée de la FRR à l'action pour le climat, par État membre



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des 27 PRR (situation en février 2024).

Étendue et approche de l'audit

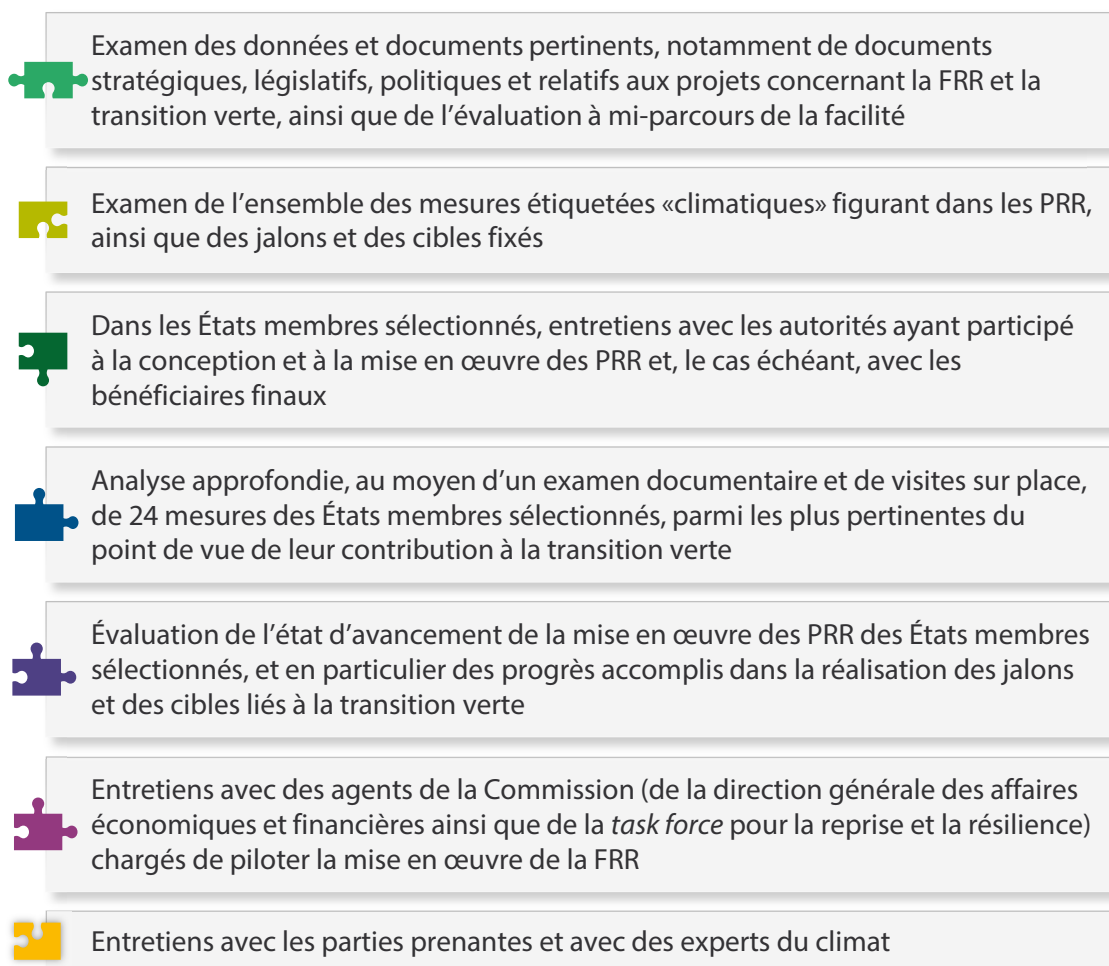
10 L'objectif de notre audit était de vérifier si la conception et la mise en œuvre de la FRR et des PRR contribuent efficacement à la transition verte. Nous avons évalué la contribution apportée à la transition verte par les mesures sélectionnées, leurs jalons et leurs cibles, ainsi que leurs coefficients climatiques. Nous avons également examiné l'état d'avancement de ces mesures et le suivi dont elles font l'objet, en particulier en ce qui concerne la contribution des PRR aux objectifs climatiques. Enfin, nous nous sommes penchés sur la manière dont la Commission et les États membres déclarent les informations sur les dépenses climatiques et la transition verte soutenues au titre de la FRR.

11 Nous avons réalisé l'audit objet du présent rapport en raison du fort intérêt suscité par la contribution à la transition verte et aux objectifs climatiques de l'UE apportée par la FRR, compte tenu de son importance et de sa conception novatrice. Cet audit s'inscrit dans le prolongement des travaux que nous avons effectués précédemment dans ce domaine, et en particulier des rapports publiés sur [l'évaluation des PRR par la Commission](#) et le [cadre de suivi de la performance de la FRR](#). Il vient compléter et renforcer d'autres travaux en cours sur le double financement, l'absorption des fonds de la FRR et les systèmes de contrôle des États membres en matière d'aides d'État et de marchés publics. Il s'appuie également sur nos précédents travaux concernant les [dépenses climatiques du budget de l'UE](#).

12 Notre audit a porté sur la période allant de l'adoption du [règlement FRR](#), en 2021, à février 2024. Afin d'examiner le processus de conception et la mise en œuvre des mesures de transition verte figurant dans les PRR, nous avons sélectionné quatre États membres en vue d'effectuer des visites sur place, à savoir la Grèce, la Croatie, le Portugal et la Slovaquie, compte tenu des États membres précédemment sélectionnés pour d'autres activités de la Cour. Pour effectuer notre sélection, nous nous sommes en outre fondés sur notre analyse des risques concernant les mesures étiquetées «climatiques», sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des PRR au moment de notre audit et sur la couverture géographique.

13 Dans le présent rapport, nous nous sommes concentrés sur les investissements en en sélectionnant six par État membre examiné (soit 24 mesures au total – voir [annexe](#)). Cet échantillon comportait en tout 55 (sous-)mesures apportant une contribution positive à l'action pour le climat. Cette sélection, opérée avant l'approbation des chapitres REPowerEU, était fondée sur la pertinence des mesures pour la transition verte, leur importance financière relative, la couverture de différents objectifs climatiques et l'état d'avancement de la mise en œuvre. L'audit objet du présent rapport ne porte pas sur le processus d'évaluation et de sélection visant à déterminer les mesures relevant de la FRR éligibles à un financement par des obligations vertes de l'UE. Notre analyse des mesures en faveur du climat prises au titre de la FRR pourrait toutefois servir de base à un futur audit axé sur les obligations vertes. La [figure 6](#) présente notre approche d'audit.

Figure 6 – Travaux effectués



Source: Cour des comptes européenne.

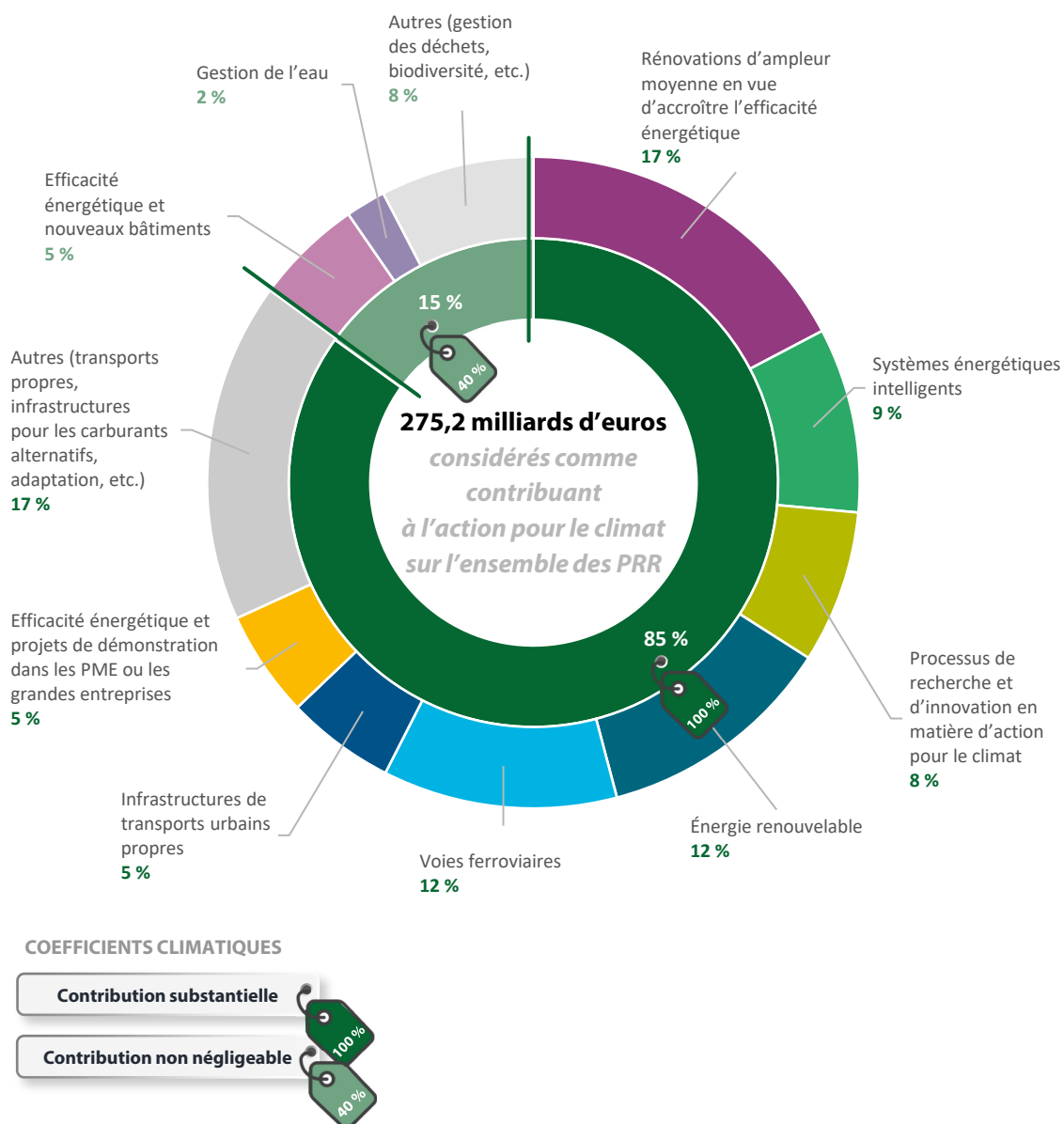
14 Nous pensons que nos travaux aideront les États membres et la Commission à améliorer le cadre juridique pour la transition verte, la pertinence des mesures étiquetées «climatiques» et la fiabilité des informations sur la contribution de l'UE à l'action pour le climat. Nos conclusions et recommandations contribueront à renforcer l'efficacité des fonds alloués par l'UE à l'action pour le climat et à la transition verte dans le contexte de ses ambitieux objectifs climatiques pour 2030 et 2050.

Observations

La contribution de la FRR et des plans nationaux à la transition verte est peut-être surestimée

15 La *figure 7* présente une vue d'ensemble de la contribution à l'action pour le climat telle qu'estimée dans les PRR nationaux, ventilée par coefficient climatique et par domaine d'intervention. Huit des 64 domaines d'intervention assortis d'un coefficient climatique positif représentent 59 % de la dotation prévue (voir point *09*).

Figure 7 – Contribution à l'action pour le climat, ventilée par type d'intervention et par coefficient climatique



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des 27 PRR (situation en février 2024).

Le cadre de la FRR ne permet pas d'estimer la contribution à l'action pour le climat et de couvrir la transition verte correctement

Nos critères d'audit

16 Conformément au [règlement FRR¹³](#), la facilité devrait contribuer à la transition verte, à la réalisation des objectifs climatiques de l'Union à l'horizon 2030 et à la neutralité climatique à l'horizon 2050. Les mesures devraient être affectées à des domaines d'intervention ayant des coefficients climatiques appropriés. La Commission devrait suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux de la FRR.

17 Nous avons examiné si le cadre existant de la FRR était conçu de manière à contribuer efficacement à la transition verte, et notamment aux objectifs climatiques de l'UE pour 2030 et 2050. Nous avons analysé les concepts clés de la transition verte et du suivi de l'action pour le climat, ainsi que leurs implications. Nous avons également étudié la liste des domaines d'intervention et des coefficients climatiques légalement approuvés, ainsi que les indicateurs communs adoptés par la Commission.

18 La contribution à la transition verte désigne les réformes et les investissements dans les technologies et les capacités vertes, y compris dans la biodiversité, l'efficacité énergétique, la rénovation des bâtiments et l'économie circulaire¹⁴ (voir point **04**). La transition verte a donc une portée plus large que l'action pour le climat, puisqu'elle inclut la biodiversité et les objectifs environnementaux. Cependant, le système de suivi, assorti d'un objectif quantitatif de 37 %, mis en place par le [règlement FRR](#) ne s'applique qu'aux mesures liées au climat (voir point **06**), aucune valeur cible n'étant fixée pour les mesures environnementales. Il existe bien un système de suivi des objectifs environnementaux¹⁵, mais il n'est pas utilisé, étant donné que le [règlement FRR](#) n'a pas établi de valeur cible en la matière.

¹³ Article 4, ainsi que considérants 26 et 63 du [règlement FRR](#).

¹⁴ Considérant 11 du [règlement FRR](#).

¹⁵ Annexe V du [règlement FRR](#).

19 Dans notre rapport spécial sur les dépenses climatiques¹⁶, nous avons constaté que la méthode utilisée pour assurer le suivi de l'action pour le climat donne des estimations très approximatives. Nous y avons également souligné que les coefficients climatiques ne permettent pas de quantifier de manière précise la contribution attendue à l'action pour le climat.

20 La méthode de suivi de l'action pour le climat est la même pour tous les Fonds de l'UE, y compris la FRR, pour l'ensemble de la période 2021-2027. Elle est similaire à celle appliquée au cours de la période 2014-2020 (voir point **07**). La Commission a reconnu que, dans le cadre de la FRR, l'utilisation d'un coefficient climatique unique (40 % ou 100 %) pour l'ensemble d'une mesure pourrait conduire dans certains cas à une sous-estimation ou à une surestimation de la contribution attendue de celle-ci à l'action pour le climat¹⁷. Afin d'être mieux à même d'estimer la contribution à l'action pour le climat, la Commission a introduit le concept de sous-mesures, ce qui permet, lorsque les informations disponibles sont suffisantes, d'utiliser plusieurs domaines d'intervention et coefficients et, ainsi, de déterminer plus précisément la contribution à l'action pour le climat et d'exclure les coûts dont la contribution est nulle ou négligeable¹⁸. La Commission et les États membres ont examiné et approuvé les sous-mesures proposées au cas par cas.

21 Nous avons constaté que près de la moitié (44 %) de la contribution attendue à l'action pour le climat au titre de la FRR provenait de mesures qui n'ont pas été divisées en sous-mesures. Ce constat a été confirmé par notre échantillon, qui comportait un pourcentage similaire de mesures non divisées (10 sur 24, soit 41 %). Un coefficient climatique de 100 % a été attribué aux 10 mesures en question. Pour sept d'entre elles au moins, nous avons constaté des surestimations potentielles, car tous leurs éléments n'étaient pas pertinents pour le climat. Nous en avons conclu que cet exercice n'a pas systématiquement permis de déterminer plus précisément la contribution de la mesure dont ils relèvent à l'action pour le climat, et que les contributions de ces mesures avaient été estimées de manière très approximative. Cela vaut en particulier pour celles, complexes, dont le niveau de contribution des différents éléments n'est pas le même.

¹⁶ Rapport spécial 09/2022, point 37.

¹⁷ Document SWD(2021) 12 part 1/2, *Guidance to member states' RRP*s, p. 29.

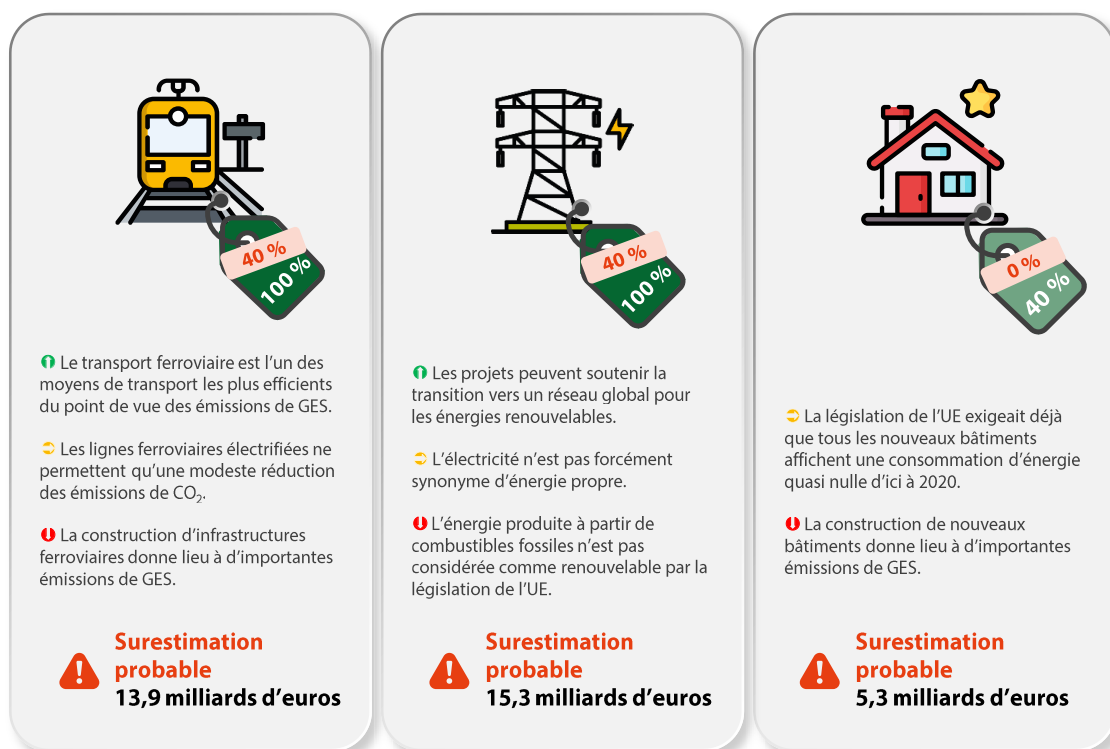
¹⁸ Ibidem.

22 Bien que les sous-mesures aient été introduites dans le but d'améliorer l'attribution des coefficients climatiques, les orientations de la Commission ne comportaient aucune instruction visant à garantir la subdivision cohérente des mesures dans les différents PRR. Dans la pratique, cela s'est traduit par l'attribution de coefficients présentant un niveau de détail différent. L'examen de notre échantillon a ainsi révélé que seule la Croatie avait scindé la mesure visant à financer la rénovation énergétique des bâtiments afin de tenir compte de la partie structurelle de l'investissement, qui n'est pas assortie d'un coefficient climatique. Les trois autres États membres n'avaient pas proposé de diviser les mesures de ce type.

23 Le [règlement FRR](#) attribue un coefficient climatique de 40 % à la construction de tout nouveau bâtiment économe en énergie. Étant donné qu'un nouveau bâtiment ne permet pas de réaliser des économies d'énergie, nous estimons que le coefficient climatique de 40 % n'est pas justifié et qu'un coefficient de 0 % serait plus approprié. En outre, dans notre précédent [rapport spécial sur les dépenses climatiques](#), nous avons souligné que certains des coefficients climatiques attribués dans le cadre juridique aux infrastructures ferroviaires et aux réseaux électriques peuvent donner lieu à des surestimations des contributions escomptées à l'action pour le climat. Nous considérons que ces conclusions valent également pour la FRR. La [figure 8](#) présente notre réévaluation des coefficients attribués aux trois domaines d'intervention susmentionnés et la surestimation probable qui en résulte pour la FRR, à savoir 34,5 milliards d'euros. Pour notre évaluation, nous avons attribué un coefficient de 40 % à une contribution positive non négligeable et un coefficient de 0 % lorsque la contribution était négligeable ou nulle¹⁹ (voir [figure 4](#)).

¹⁹ Document SWD(2022) 225, *Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period*.

Figure 8 – Réévaluation des coefficients par la Cour des comptes européenne



Remarque: Cette réévaluation concerne les domaines d'intervention 064, 065, 066 bis, 033 et 025 ter.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [rapport spécial sur les dépenses climatiques](#) et de la [directive sur la performance énergétique des bâtiments](#).

24 Quatre des 14 indicateurs communs définis pour la FRR visent à mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de la transition verte (voir [figure 9](#)). Nos travaux précédents ont montré que les indicateurs communs ne permettent d'évaluer la performance globale que de manière limitée et qu'ils ne couvrent que partiellement le pilier de la transition verte²⁰. Par exemple, il n'existe aucun indicateur commun pour les mesures environnementales ou celles visant à réduire les émissions de GES, qui soit pertinent pour les objectifs environnementaux et climatiques de la FRR. En l'absence de tels indicateurs, il est impossible de mesurer les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs.

²⁰ [Rapport spécial 26/2023](#), points 42, 43 et 94.

Figure 9 – Quatre indicateurs communs relevant du pilier de la transition verte



Source: Règlement délégué (UE) 2021/2106.

La contribution des mesures prévues au titre de la FRR à l'action pour le climat et à la transition verte est difficile à déterminer

Nos critères d'audit

25 Conformément au [règlement FRR²¹](#), les PRR des États membres doivent prévoir des mesures pertinentes pour la transition verte et contribuant à la réalisation des objectifs climatiques. Les coefficients climatiques doivent refléter les objectifs des mesures et l'incidence escomptée de celles-ci sur l'action pour le climat. Les jalons et les cibles liés à ces mesures doivent permettre d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de la FRR, et notamment de la transition verte.

26 Nous avons analysé la pertinence, pour la transition verte ou l'action pour le climat, des mesures choisies par les États membres lors de l'élaboration de leurs plans. Nous avons également vérifié si les États membres avaient fixé des jalons et des cibles permettant d'évaluer la performance. En outre, les plans nationaux étant évalués par la Commission, nous avons apprécié les orientations fournies.

²¹ Considérants 26 et 39 ainsi qu'articles 2, 4 et 18 du [règlement FRR](#).

27 Nous avons constaté que, de manière générale, la fixation d'un objectif quantitatif en matière d'action pour le climat avait incité les États membres à inclure dans leurs PRR des mesures ayant un lien avec le climat. Dans les PRR de chacun des États membres sélectionnés, nous avons relevé des mesures axées, dès le stade de la conception, sur la décarbonation, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (voir les exemples fournis dans les *encadrés 2, 3 et 4*).

Encadré 2



Rénovation de bâtiments en Croatie et en Grèce

La rénovation énergétique des bâtiments joue un rôle important dans la réalisation des objectifs climatiques de l'UE, étant donné que les bâtiments représentent environ 40 % de l'énergie primaire et 36 % des émissions de CO₂²².

Le plan de la **Croatie** incluait une mesure, d'un coût estimé à 147 millions d'euros, qui devait permettre de réduire de 50 % les besoins annuels en énergie à des fins de chauffage et, ainsi, de diminuer de 30 % la consommation d'énergie primaire. L'objectif de cette mesure est de rénover des immeubles collectifs et de renforcer de la sorte le potentiel en matière d'économies d'énergie.

La **Grèce** a proposé une mesure, d'un coût estimé à 1,25 milliard d'euros, visant à améliorer l'efficacité énergétique de 105 000 résidences et à installer 150 MW de capacité à partir de nouvelles sources d'énergie renouvelables.

Encadré 3



Décarbonation industrielle en Slovaquie

La production industrielle et l'utilisation de combustibles fossiles par l'industrie représentent 41 % de l'ensemble des émissions en **Slovaquie**. Il s'agit du pourcentage le plus élevé parmi les États membres de l'UE²³. Une mesure, d'un coût estimé à 362,7 millions d'euros, a pour objectif de réduire les émissions de GES par le financement de projets visant à décarboner l'industrie, à économiser l'énergie et à utiliser des technologies environnementales innovantes dans les industries à forte intensité de carbone.

²² PRR initial de la Croatie, p. 1124, et PRR initial de la Grèce, p. 117.

²³ PRR initial de la Slovaquie, p. 7.

Encadré 4



Hydrogène et autres gaz renouvelables au Portugal

Le **Portugal** encourage la production d'énergie renouvelable à partir d'hydrogène et d'autres gaz renouvelables dans le but de doper la croissance économique et l'emploi, de favoriser la recherche et le développement ainsi que de réduire la dépendance énergétique nationale. Cette mesure relevant de la FRR, d'un montant de 255 millions d'euros, permet de financer 277 MW de capacité supplémentaire pour produire de l'hydrogène à partir de sources d'énergie à faible intensité de carbone et renouvelables.

28 La sélection des mesures au titre de la FRR devait être opérée dans un bref délai: après l'adoption du [règlement FRR](#) en février 2021, les États membres devaient mettre en place leurs PRR et atteindre leurs jalons et leurs cibles pour le 30 août 2026, «date d'expiration» de la facilité²⁴. Dans ses orientations²⁵, la Commission a encouragé les États membres à recenser les projets parvenus à maturité, compte tenu de l'échéance prévue pour leur mise en œuvre. Le calendrier était aussi particulièrement important pour les chapitres REPowerEU (voir point [01](#)). Dans notre [avis 04/2022 sur REPowerEU](#), nous avons constaté que la durée limitée de la FRR, à laquelle il faut ajouter le temps nécessaire pour soumettre et approuver les modifications aux PRR, n'est peut-être pas adaptée à certains objectifs REPowerEU²⁶.

²⁴ Article 18, paragraphe 4), point i), du [règlement FRR](#).

²⁵ Document SWD(2021) 12 part 1/2, *Guidance to member states' RRP*s, p. 44.

²⁶ [Avis 04/2022 sur REPowerEU](#), point 7.

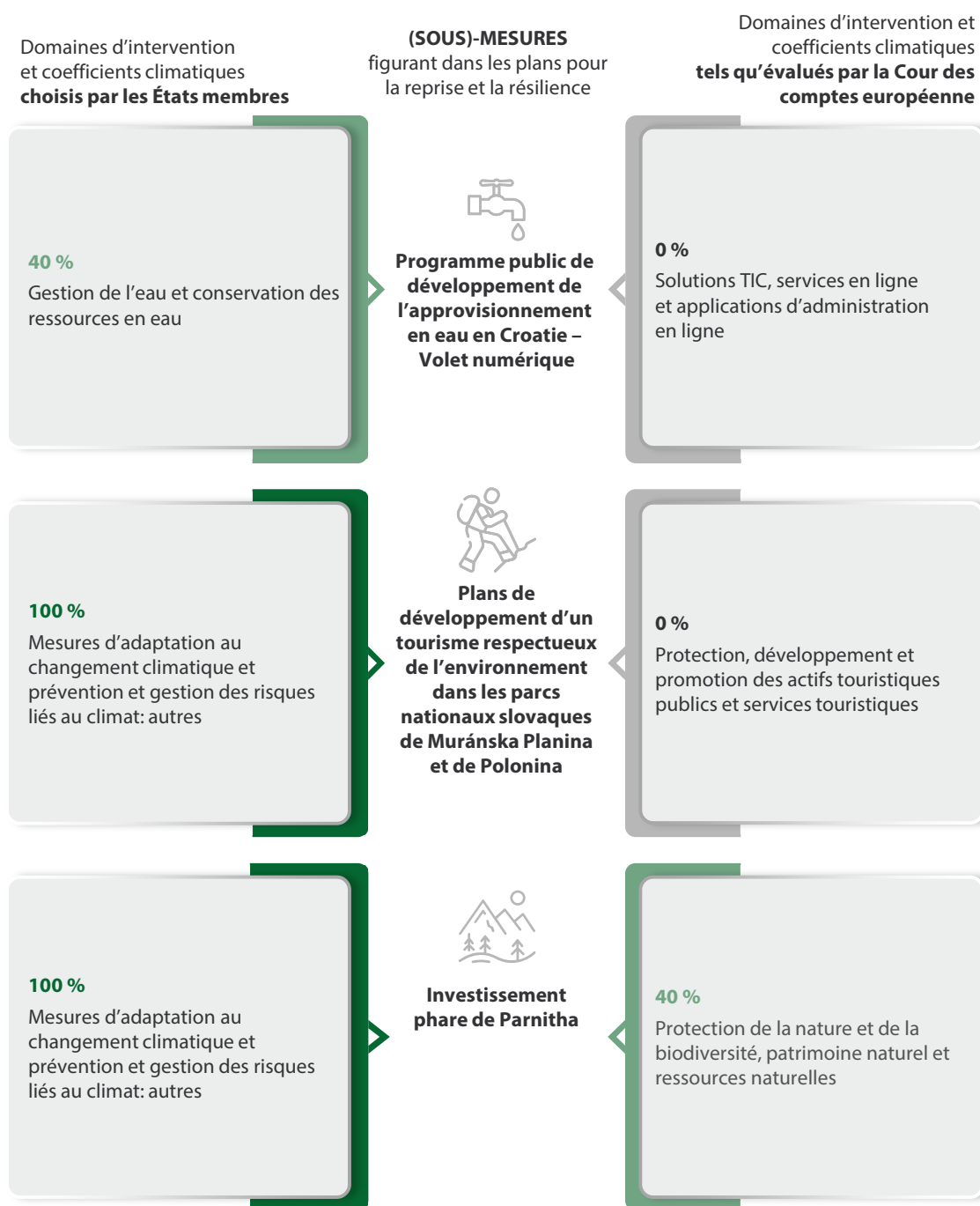
29 Notre analyse des quatre PRR de l'échantillon montre que les États membres sélectionnés ont, dans l'ensemble, suivi les orientations de la Commission et opté pour des projets parvenus à maturité, et qu'ils ont inclus dans leurs PRR des mesures généralement financées par d'autres instruments de l'UE ou en attente de financement pour pouvoir être mises en œuvre. Nous avons également relevé, dans notre échantillon de mesures concernant la maintenance des sources d'énergie renouvelables ou de l'infrastructure ferroviaire, quatre exemples qui peuvent être considérés comme relevant des dépenses publiques récurrentes²⁷. Or le règlement FRR ne l'autorise que dans des cas dûment justifiés²⁸.

30 Nous avons également évalué l'étiquetage des mesures afin d'estimer leur contribution à l'action pour le climat. Parmi les PRR sélectionnés, nous avons constaté que 36 (sous-)mesures (sur 55) avaient des coefficients climatiques appropriés. Dans les 19 autres cas, nous estimons que le choix du coefficient n'était pas entièrement justifié: en effet, ces (sous-)mesures ne pouvaient être rattachées aux domaines d'intervention choisis, qui ne reflétaient pas fidèlement leur nature ou leurs objectifs. Notre évaluation se fonde sur la description de la mesure ainsi que sur ses jalons et cibles tels qu'ils figurent dans les PRR. Nous pensons que la Commission aurait dû déceler ces incohérences lorsqu'elle a évalué les plans. Dans 12 des 19 cas, nous avons réaffecté les (sous-)mesures à des domaines d'intervention qui reflètent mieux la nature de l'investissement et le coefficient correspondant. Les surestimations probables qui en résultent s'élèvent à pas moins de 430 millions d'euros. La **figure 10** présente des exemples dans lesquels le choix du domaine d'intervention – et du coefficient climatique correspondant – opéré par les États membres et approuvé par la Commission est, selon nous, incorrect.

²⁷ Document de travail de la Banque mondiale intitulé *Recurrent expenditure requirements of capital projects*.

²⁸ Document SWD(2021) 12 part 1/2, *Guidance to member states' RRs*, p. 16 et 17.

Figure 10 – Exemples de domaines d'intervention et de coefficients climatiques ne reflétant pas la nature de la (sous-)mesure



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des PRR initiaux et de l'annexe VI du règlement FRR.

31 Dans les orientations fournies pour sélectionner les mesures contribuant à la transition verte et les associer aux coefficients climatiques et aux domaines d'intervention²⁹, la Commission ne donnait pas d'exemples spécifiques de mesures pouvant être rattachées à chacun des domaines. Ces orientations ne comportaient pas de critères ou de recommandations sur l'opportunité de scinder une mesure en sous-mesures (voir point **20**).

32 Une mesure portant sur une activité spécifique peut être rattachée à différents domaines d'intervention ayant un coefficient de 100 % ou de 40 %, selon les conditions à remplir³⁰. Les mesures d'efficacité énergétique, par exemple, ont généralement un coefficient climatique de 40 %. Pour qu'un coefficient de 100 % puisse leur être attribué, le [règlement FRR](#) prévoit que ces mesures en faveur du climat doivent permettre, en moyenne, au minimum une réduction d'ampleur moyenne de la demande énergétique primaire. Les rénovations d'ampleur moyenne correspondent à des économies d'énergie primaire comprises entre 30 % et 60 %³¹. Dans ses orientations, la Commission a précisé qu'il suffisait de réaliser en moyenne 30 % d'économies d'énergie primaire (soit le minimum requis) pour qu'une mesure puisse être considérée comme contribuant à hauteur de 100 % à l'action pour le climat³². Cela signifie que des travaux de rénovation simples (qui correspondent à des économies d'énergie de moins de 30 %) peuvent être considérés comme contribuant à hauteur de 100 % à l'action pour le climat pour autant que d'autres projets relevant de la même mesure permettent de réaliser des économies plus importantes.

33 La liste des domaines d'intervention pertinents pour l'action pour le climat, telle qu'établie dans le [règlement FRR](#), couvre environ 97 % de l'ensemble des mesures de la facilité qui contribuent à cette action. Pour les autres, les États membres pouvaient recourir à des domaines d'intervention ad hoc. Nous avons constaté que ces derniers étaient exclusivement utilisés pour les véhicules électriques ou hybrides rechargeables. Les véhicules électriques avaient un coefficient de 100 %, les véhicules hybrides, de 40 %. Il est difficile de savoir si l'intention des colégislateurs était d'exclure ces investissements de la contribution à l'action pour le climat. La Commission affirme que l'absence de tels domaines d'intervention est un oubli.

²⁹ Document SWD(2021) 12 part 1/2, *Guidance to member states' RRP*s.

³⁰ SWD(2021) 12 part 1/2, *Guidance to member states RRP*s, p. 28; annexe V du [règlement FRR](#).

³¹ [Recommandation de la Commission sur la rénovation des bâtiments](#).

³² Document SWD(2021) 12 part 1/2, *Guidance to member states' RRP*s, p. 30.

34 Les coûts administratifs constituent un point problématique. La Slovaquie a introduit des sous-mesures relatives aux coûts administratifs afin de couvrir les rémunérations du personnel permanent ainsi que des contractants engagés aux fins de la gestion de la FRR. Les coûts administratifs de l'UE ne sont pas considérés comme des dépenses climatiques³³. En outre, pour ce qui est de la FRR, les coûts du personnel permanent sont généralement assimilés à des dépenses budgétaires nationales récurrentes et ne devraient pas être financés au titre de la facilité (sauf dans des cas dûment justifiés)³⁴. Malgré cela, les autorités slovaques ont attribué un coefficient climatique positif aux sous-mesures relatives aux coûts administratifs, ce qui est selon nous un abus.



35 Grâce à notre analyse des jalons et des cibles dont étaient assorties les mesures de notre échantillon, prélevé dans les quatre États membres que nous avons sélectionnés, nous avons pu mettre en évidence des exemples de jalons et de cibles qui ne permettent pas d'assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation de la transition verte ou qui ne couvrent pas toutes les sous-mesures en faveur du climat (voir [tableau 1](#)). Ainsi, la réalisation de ces jalons et cibles déclenchera des paiements sans qu'il soit nécessaire de fournir des informations sur la contribution de la (sous-)mesure correspondante à la transition verte et sur les résultats obtenus. Nous estimons que la Commission aurait pu demander que les cibles soient revues à la hausse. Les jalons et les cibles sont utilisés pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des PRR. Dans de précédents rapports³⁵, nous avons observé qu'ils étaient centrés davantage sur les réalisations que sur les résultats. Nous avons tout de même relevé un exemple de bonne pratique en Slovaquie, où une mesure visant à décarboner l'industrie avait une cible exprimée sous la forme de réductions effectives des émissions de CO₂.

³³ Page internet de la Commission sur [l'intégration des questions climatiques](#) (en anglais).

³⁴ Document SWD(2021) 12 part 1/2, *Guidance to member states' RRRs*, p. 16.

³⁵ Rapport spécial 21/2022, point 81, et rapport spécial 26/2023, point 95.

Tableau 1 – Transition verte: exemples de problèmes relevés au niveau des cibles

Problèmes relevés	Exemples observés dans les États membres
 <p>Absence de cibles en faveur du climat permettant de suivre les progrès réalisés jusqu'au bout</p>	<p>En Slovaquie, la seule cible d'une sous-mesure relative à l'adaptation aux effets du changement climatique concerne la sélection des projets. La Commission versera les fonds sans même savoir si ces projets contribuent à l'objectif de la mesure ou s'ils sont achevés.</p>
 <p>Les jalons et les cibles ne couvrent pas toutes les sous-mesures en faveur du climat.</p>	<p>En Grèce, une mesure ciblant les parcs industriels a été scindée en sous-mesures consacrées aux investissements dans l'énergie solaire, la gestion de l'eau, la collecte des eaux usées, etc. Pour l'ensemble des projets sélectionnés, le dernier jalon (achèvement de la construction) ne fait référence à aucune de ces sous-mesures.</p>

Peu d'éléments attestent de la contribution effective des mesures financées par la FRR à la transition verte

Incohérences dans l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»

Nos critères d'audit

36 Aucune des mesures prises au titre de la FRR, y compris la transition verte, ne devrait «causer de préjudice important» aux six objectifs environnementaux au sens de l'article 17 du [règlement sur la taxinomie](#)³⁶.

37 Nous avons examiné la manière dont le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» (ci-après le «principe DNSH», pour *Do No Significant Harm*) a été appliqué dans notre échantillon de mesures, ainsi que la contribution de celles-ci à l'action pour le climat.

³⁶ Article 5, paragraphe 2, du [règlement FRR](#).

38 Ce principe vise à garantir que toutes les mesures financées par la FRR sont durables d'un point de vue environnemental. Le [règlement FRR](#) impose à la Commission de procéder à une évaluation approfondie des PRR afin de garantir le respect du principe DNSH³⁷ (voir [figure 11](#)). Pour la première fois, le respect de ce principe était une condition préalable au versement des fonds. Chacune des mesures devait être examinée dans le cadre de l'évaluation DNSH. Dans des cas dûment justifiés, une évaluation simplifiée pouvait être réalisée pour un ou plusieurs objectifs environnementaux.

39 Dans ses orientations techniques, la Commission autorise une approche simplifiée «lorsqu'une mesure fait l'objet d'un suivi car elle soutient à 100 % l'un des six objectifs environnementaux», puisqu'«elle est considérée comme étant conforme au principe DNSH pour cet objectif»³⁸. Il est également possible d'adopter une approche simplifiée pour les mesures qui ont une incidence prévisible nulle ou négligeable sur un objectif donné. Cependant, selon les [orientations techniques sur le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»](#), il était «peu probable» que l'approche simplifiée puisse s'appliquer à des mesures dans des domaines tels que l'énergie, les transports, la gestion des déchets ou encore l'industrie, davantage susceptibles d'affecter un ou plusieurs objectifs environnementaux.

Figure 11 – Les six objectifs environnementaux couverts par le principe DNSH dans la FRR



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement sur la taxinomie](#).

³⁷ Article 18, paragraphe 4, point d), du [règlement FRR](#).

³⁸ 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.

40 La Commission considère que les États membres sont pleinement responsables de la bonne mise en œuvre du principe DNSH³⁹. Il lui appartient cependant de vérifier, lors de l'évaluation des PRR, si ce principe a été respecté. Au stade de la mise en œuvre, la Commission s'assure du respect des garanties DNSH décrites dans la décision du Conseil approuvant le PRR, pour autant que ces garanties fassent partie des jalons et des cibles. Il est essentiel de procéder à une évaluation DNSH en bonne et due forme, puisque toute mesure contraire à ce principe devient inéligible⁴⁰. Nous avons précédemment constaté que la Commission avait généralement évalué de manière appropriée les mesures relevant de la FRR et leur conformité au principe DNSH, qu'elle demandait l'exclusion ou la modification de certaines mesures le cas échéant⁴¹, mais qu'elle ne quantifiait ni la nature ni l'ampleur de l'impact des mesures potentiellement dommageables.

41 Notre analyse de l'évaluation DNSH réalisée pour les 24 mesures de l'échantillon a montré que les orientations en la matière avaient donné lieu à des applications différentes du principe par les quatre États membres sélectionnés. À titre d'exemple, la Croatie a procédé à une évaluation DNSH approfondie des six mesures que nous avons retenues dans notre échantillon, tandis que la Grèce a systématiquement opté pour l'approche simplifiée, même pour les mesures davantage susceptibles d'affecter un ou plusieurs des objectifs environnementaux (voir point **40**), ce que la Commission a accepté. Nos travaux ont confirmé que les autorités nationales considèrent que les dispositions relatives au principe DNSH sont difficiles à mettre en œuvre, principalement du fait de leur complexité et de leur nouveauté.

³⁹ Orientations sur l'application du principe consistant «à ne pas causer de préjudice important» dans le cadre de la mise en œuvre des PRR.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Rapport spécial 21/2022, points 58 et 60.

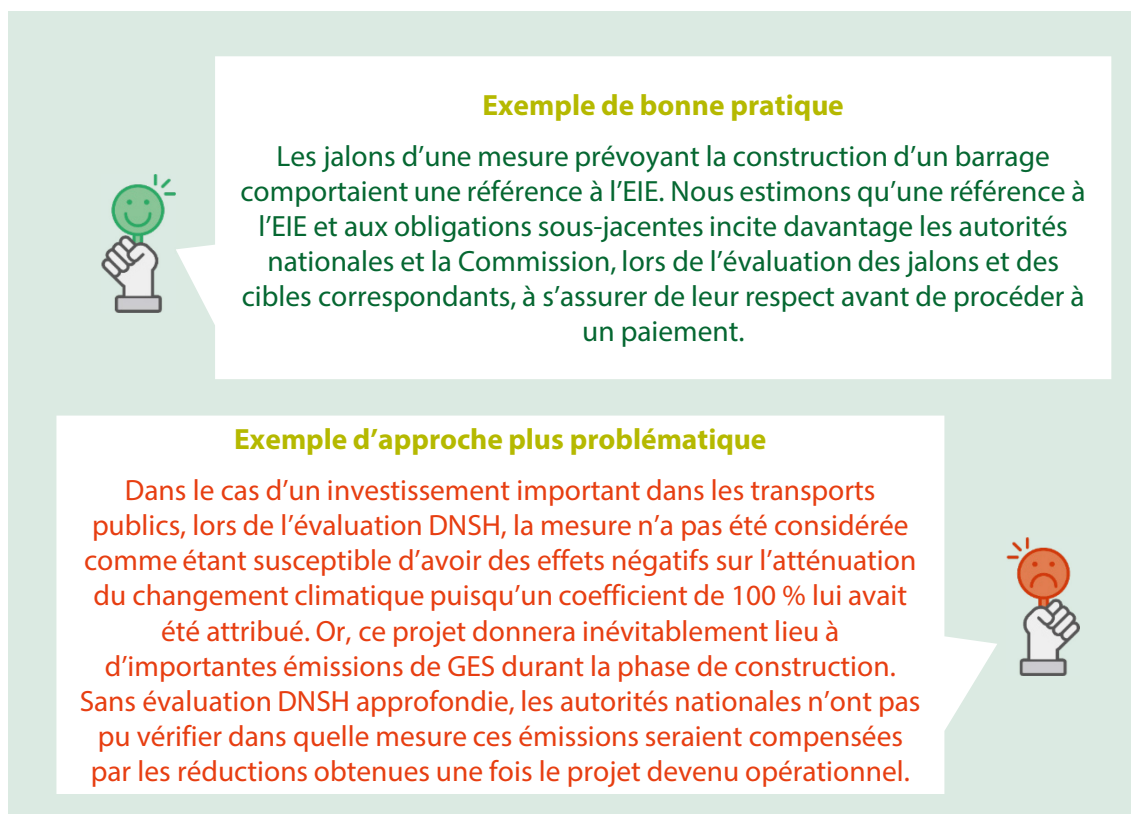
42 Sous certaines conditions⁴², le [règlement FRR](#) modifié prévoit une dérogation à l'obligation d'appliquer le principe DNSH pour certaines mesures REPowerEU, telles que celles nécessaires pour répondre aux besoins immédiats en matière de sécurité énergétique. Ainsi que nous l'avons reconnu dans notre [avis concernant REPowerEU](#), une telle dérogation risque de nuire à l'efficacité de la FRR en matière de transition verte, étant donné qu'il faut opérer un choix entre objectif de sécurité de l'approvisionnement énergétique, d'une part, et préoccupations environnementales et climatiques, de l'autre.

43 Les grands projets de construction ou de développement dans l'UE doivent non seulement être conformes au principe DNSH, mais également faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) en vertu de la [directive 2011/92/UE](#). La [figure 12](#) présente deux approches différentes à l'égard de ces exigences environnementales. Notre dernier rapport sur l'évaluation des PRR par la Commission comportait une observation similaire⁴³.

⁴² Article 21 *quater*, paragraphe 6, du [règlement FRR](#) tel que modifié par le [règlement \(UE\) 2023/435](#) en ce qui concerne les chapitres REPowerEU.

⁴³ [Rapport spécial 21/2022](#), points 60 et 61.

Figure 12 – Évaluation des exigences environnementales au Portugal



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des informations communiquées par les autorités portugaises.

Les mesures en faveur du climat ne sont pas toutes aussi vertes que prévu

Nos critères d'audit

44 Les mesures étiquetées «climatiques» devraient contribuer efficacement à la transition verte et démontrer qu'elles apportent un plus à l'action pour le climat, notamment en ce qui concerne la réalisation des objectifs climatiques de l'UE⁴⁴.

45 Au moment de l'audit, nous avons examiné l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures liées au climat. Nous avons évalué les écarts potentiels par rapport aux mesures initialement prévues dans les PRR.

⁴⁴ Articles 4 et 19, paragraphe 3, point e), ainsi qu'annexe V, point 2.5, du règlement FRR.

46 Notre analyse des mesures sélectionnées qui sont considérées comme contribuant à l'action pour le climat nous a amenés à nous interroger sur la question de savoir si celles-ci sont aussi vertes que prévu. L'**encadré 5** présente des exemples d'écart relevés dans tous les États membres de notre échantillon lors de l'évaluation de la mise en œuvre des mesures, qui n'étaient pas toujours aussi vertes que celles décrites.

Encadré 5



Exemples de mesures en faveur du climat moins vertes que celles décrites



Absence d'évaluation des incidences sur l'environnement

En **Grèce**, une mesure vise à construire une nouvelle centrale hydroélectrique à accumulation par pompage. Ce type de stockage d'énergie a une plage de puissance et une durée de vie supérieures à celles des batteries et des systèmes de stockage d'hydrogène, mais il est moins respectueux de l'environnement, car il contribue à l'appauvrissement de la biodiversité du milieu aquatique⁴⁵. Nous avons constaté que le préjudice susceptible d'être causé à la biodiversité n'avait pas été évalué pour cette mesure (voir point **41**) et qu'aucune mesure d'atténuation n'avait été prise.



Contribution incorrecte à l'action pour le climat

En **Croatie**, une mesure relative à la recherche et au développement a été étiquetée «transport urbain propre» (avec un coefficient de 100 %). Il s'agit d'un projet axé sur la compétitivité et la numérisation. Nous estimons que le domaine d'intervention «Numérisation des transports, lorsqu'il s'agit en partie de réduire les émissions de GES: transports routiers», assorti d'un coefficient de 40 %, aurait été plus approprié. Ce projet pourrait certes avoir des retombées positives sur le climat du fait de l'utilisation de véhicules électriques, mais cela n'est pas suffisant pour justifier le coefficient climatique de 100 %.

Au **Portugal**, une mesure d'adaptation au changement climatique en milieu forestier (à laquelle un coefficient de 100 % a été attribué) a permis de financer les projets architecturaux et les travaux de rénovation pour des centres de protection civile situés dans des zones rurales. Selon nous, ces dépenses sont peu pertinentes pour l'adaptation au changement climatique, de sorte qu'un coefficient de 100 % ne saurait être justifié.

⁴⁵ EPRS, *What if increased energy storage could help fix climate change?*, 2023.

47 Par ailleurs, nous avons évalué les montants alloués aux mesures sélectionnées au regard de leurs résultats escomptés. Nous avons relevé deux cas dans lesquels, sur la base de l'état d'avancement de la mise en œuvre au moment des visites d'audit (au second semestre de 2023), les cibles auraient pu être atteintes pour une fraction des coûts estimés, étant donné qu'elles avaient été fixées à un niveau très bas (voir [encadré 6](#)).

Encadré 6



Exemples de mesures pour lesquelles le budget prévu était trop élevé au regard de la cible à atteindre

En **Slovaquie**, selon le PRR révisé, une mesure vise à moderniser 83 MW de capacité de production d'énergie à partir de sources renouvelables. En 2022 et 2023, les autorités ont lancé trois appels à propositions en vue de la modernisation de centrales hydroélectriques ainsi que d'installations de biogaz et de biométhane. Au cours de nos travaux d'audit, nous avons constaté que huit dossiers approuvés dans le cadre de l'appel concernant les centrales hydroélectriques permettaient à eux seuls d'atteindre 78 MW de capacité améliorée, soit 94 % de la cible. Par conséquent, nous remettons en cause le niveau d'ambition de celle-ci. Pour ces projets, la Slovaquie a approuvé des montants correspondant à 30 % des coûts estimés de la mesure. Les 70 % restants ne pouvaient donc être destinés qu'à 6 % de la cible, ce qui montre que la mesure aurait pu être réalisée pour une fraction du coût estimé, en raison du niveau très bas de la cible.

Au **Portugal**, une mesure visant à rénover des bâtiments privés en améliorant leur efficacité énergétique avait une cible initiale de 1 million de m² de surface rénovée. Nous avons constaté que les projets financés avaient permis de rénover une surface dix fois plus grande (10 millions de m²) pour un coût de 123 millions d'euros (soit 41 % des coûts estimés, qui s'élevaient à 300 millions d'euros). Dans son chapitre REPowerEU, le Portugal a alloué à cette mesure 120 millions d'euros supplémentaires et porté la cible à 7,6 millions de m² de surface rénovée. À la lumière des projets dont la cible a déjà été atteinte, nous estimons que le niveau de la cible fixée pour cette mesure était trop bas au regard des montants alloués.

Les informations sur les dépenses climatiques et la transition verte dans le cadre de la FRR sont déconnectées des coûts réels et des résultats

Le compte rendu de la performance des mesures de transition verte prises au titre de la FRR présente des zones d'ombre

Nos critères d'audit

48 La Commission devrait suivre et évaluer l'avancement de la transition verte dans le cadre de la FRR⁴⁶.

49 Nous avons examiné le suivi, prévu par le cadre de la FRR, de la performance des mesures de transition verte. Nous avons évalué si les indicateurs communs fournissaient des informations suffisantes concernant les mesures de notre échantillon et la contribution potentielle des mesures de transition verte à la réalisation des objectifs climatiques de l'UE.

50 Le cadre juridique de la facilité n'impose pas d'évaluer l'incidence des mesures de transition verte prises au titre de la FRR sur les objectifs climatiques de l'UE. Toutefois, dans ses orientations, la Commission a encouragé les États membres à estimer, dans leurs PRR, l'incidence des réformes et des investissements sur la réduction des émissions de GES, la part des énergies renouvelables ou l'efficacité énergétique. Elle les a également incités à apprécier dans quelle mesure les PRR contribueraient à la réalisation des objectifs climatiques à l'horizon 2030⁴⁷. Nous avons constaté qu'aucun des États membres que nous avons sélectionnés n'avait procédé à de telles estimations. Ils n'avaient évalué la contribution aux objectifs climatiques et énergétiques ni au niveau des différentes mesures, ni à celui des PRR.

51 Le cadre juridique de la FRR prévoit cependant quatre indicateurs permettant de suivre sa performance en matière de transition verte (voir point **24**). Dans le cadre de nos travaux d'audit, nous avons examiné les indicateurs communs pour les mesures de transition verte et constaté qu'ils ne fournissaient pas suffisamment d'informations sur la performance. Sur les 24 mesures de notre échantillon, 14 étaient problématiques:

- les résultats communiqués pour une mesure ne concernaient pas spécifiquement la FRR (voir l'exemple du Portugal dans l'*encadré 7*);

⁴⁶ Considérant 63 et article 29 du [règlement FRR](#).

⁴⁷ Document SWD(2021) 12 part 1/2, *Guidance to member states' RRP*s, p. 4.

- o six mesures ne correspondaient à aucun indicateur commun pour la transition verte, laquelle n'était couverte que de manière limitée par ces indicateurs (voir point 24);
- o sept autres étaient couvertes par des indicateurs communs qui ne fournissaient pas d'informations pertinentes sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs (voir les exemples de la Croatie et de la Slovaquie dans l'*encadré 7*).

Encadré 7



Exemples de mesures dont les indicateurs ne permettent pas de rendre compte de manière suffisante de la performance en matière de climat

Au **Portugal**, une mesure comprenant des actions de sensibilisation et de prévention en matière d'incendies de forêt est liée à l'indicateur commun relatif à la population bénéficiaire (indicateur commun 4 – voir *figure 9*). Le résultat escompté est que 30 % de la population portugaise bénéficie de cette mesure d'adaptation. Nous estimons qu'un tel indicateur ne fournit pas d'informations précises sur l'incidence de cette mesure sur le climat, car il en dépasse la portée.

En **Croatie**, une mesure de décarbonation du secteur de l'énergie consistant principalement à remplacer d'anciennes lignes de transport électriques est liée à un indicateur de la capacité supplémentaire installée pour l'énergie produite à partir de sources renouvelables (indicateur commun 2 – voir *figure 9*). Elle permettra certes d'augmenter la capacité, mais pas à elle seule. Par conséquent, l'indicateur n'étant pas pertinent pour cette mesure, sa performance en matière de climat ne fait pas l'objet d'un suivi.

En **Slovaquie**, une mesure pour la construction et la reconstruction d'hôpitaux est couverte par l'indicateur relatif aux économies réalisées dans la consommation annuelle d'énergie primaire (indicateur commun 1 – voir *figure 9*). Nous considérons cependant que la construction de nouveaux bâtiments ne peut en aucun cas générer des économies d'énergie (voir *figure 8*). Le seul autre indicateur relatif à cette mesure provient de sa cible, qui concerne le nombre de lits. Cela n'est pas suffisant pour évaluer la performance de la mesure et son incidence sur le climat.

52 Les indicateurs communs pour la transition verte ne sont pas conçus pour suivre, à terme, les incidences sur la performance des différentes mesures en ce qui concerne l'action pour le climat et l'environnement (voir point 24). À moins qu'elles ne figurent parmi les cibles spécifiques des plans, il n'est pas rendu compte des réductions des émissions de GES, puisqu'elles ne relèvent d'aucun indicateur commun (voir point 35). De même, l'indicateur commun relatif à la capacité supplémentaire installée pour l'énergie renouvelable ne fournira aucune information sur le remplacement des combustibles fossiles par des énergies renouvelables pour la production d'énergie. Or, il importe de réduire non seulement la part relative de l'énergie produite à partir de combustibles fossiles dans le bouquet énergétique, mais aussi la consommation d'énergie produite à partir de combustibles fossiles en valeur absolue⁴⁸. En raison des limites des indicateurs communs, nous concluons qu'ils ne peuvent être utilisés pour évaluer la contribution des mesures liées au climat relevant de la FRR à l'action pour le climat.

53 En décembre 2023, la Commission a publié un rapport dans lequel elle s'efforce d'estimer la réduction des émissions de GES susceptible de résulter d'une partie des mesures prises au titre de la FRR⁴⁹. Selon la conclusion de ce rapport, les jalons et les cibles atteints au 1^{er} août 2023 (153 sur 1 729) sont responsables de 0,5 % de la réduction estimée des émissions de GES. La Commission y explique ce faible pourcentage par le fait que la mise en œuvre de la FRR n'en était encore qu'à un stade précoce et qu'il ne tient pas compte des jalons et des cibles pour lesquels l'incidence sur la réduction des émissions de GES n'a pu être établie.

⁴⁸ SEI, Climate Analytics, E3G, IISD et PNUE, *The Production Gap: Phasing down or phasing up?*, 2023.

⁴⁹ Commission européenne, *NGEU Report on the impact of green bonds*, 2023, p. 17.

Absence d'informations sur les dépenses effectivement consacrées à l'action pour le climat

Nos critères d'audit

54 Les informations concernant la contribution de la FRR à l'action pour le climat devraient être fiables et fondées sur des hypothèses solides. Pour intéresser les parties prenantes, elles devraient fournir une image précise des dépenses effectivement consacrées à l'action pour le climat et de la contribution aux objectifs climatiques de l'UE⁵⁰.

55 Nous avons examiné la manière dont la Commission rend compte de la contribution de la FRR à l'action pour le climat compte tenu de l'objectif quantitatif de 37 %, ainsi que des dotations des PRR nationaux (voir point **06**).

56 Le respect de l'obligation de consacrer 37 % des dotations nationales à l'action pour le climat a été vérifié en amont, lors des phases de conception et d'approbation des PRR (voir point **09**). Par la suite, dans son rapport annuel 2022 sur la gestion et la performance du budget de l'UE, la Commission a indiqué que la FRR avait contribué à hauteur de 203 milliards d'euros, soit 40 %, à l'action pour le climat⁵¹. Cette affirmation était fondée sur les estimations de coûts fournies par les États membres dans leurs PRR initiaux et non sur les dépenses réelles. En février 2024, la contribution prévue à l'action pour le climat a été revue à la hausse après la révision des PRR. Selon la Commission, elle représente 275 milliards d'euros, soit 42,5 % (voir **figure 5**).

⁵⁰ Voir la ligne directrice de pratique recommandée 3, intitulée *Reporting Service Performance Information*, de l'IPSASB (*International Public Sector Accounting Standards Board*, Conseil des normes comptables internationales du secteur public).

⁵¹ Commission européenne, *Rapport annuel 2022 sur la gestion et la performance*, volume II, p. 9.

57 La Commission ne réalise pas de suivi de la contribution, que ce soit en pourcentage ou en chiffres réels, des PRR à l'action pour le climat, le [règlement FRR](#) lui imposant de faire rapport non pas sur la contribution des dépenses effectivement consacrées au climat à la valeur cible de 37 %, mais sur des estimations de coûts (voir point [56](#)). En vertu des conventions de financement ou des accords de prêt conclus avec la Commission dans le cadre de la FRR, les États membres sont tenus de déclarer le montant total cumulé des dépenses décaissées contribuant à la réalisation des objectifs climatiques⁵². D'après les conventions, ces informations ne sont pas prises en compte pour les paiements au titre de la FRR. Nous estimons que la Commission pourrait s'en servir pour contrôler les dépenses effectivement consacrées à l'action pour le climat. Mais elle ne le fait pas.

58 Quelle que soit la contribution des mesures financées par la FRR à l'action pour le climat, leurs coûts réels peuvent différer sensiblement des coûts estimés lors de l'approbation des PRR, ce qui a une incidence sur l'ampleur de la contribution au climat. Ainsi que l'a confirmé la Commission, les paiements doivent être effectués dès lors que les jalons et les cibles ont été atteints, même si le coût réel de la mesure sous-jacente est inférieur (ou supérieur) à l'estimation initiale (voir point [47](#) et [encadré 6](#)). Quel que soit l'écart, c'est le montant intégral du coût initialement prévu pour cette mesure qui est pris en compte pour déterminer si l'objectif climatique fixé dans les PRR a été atteint. Nous estimons donc qu'il existe un risque que les informations communiquées ne reflètent pas la contribution réelle d'un PRR donné à l'action pour le climat, et que cela ait un impact sur leur fiabilité en ce qui concerne les progrès accomplis vers l'objectif des 37 %.

59 En outre, les retards dans la mise en œuvre des projets liés au climat et la lenteur de l'absorption des fonds risquent d'avoir une incidence sur la réalisation de la contribution à l'action pour le climat, qui représente un total de 275 milliards d'euros (voir point [56](#)). Les retards affectant les projets proviennent par exemple des procédures de marchés publics ou de l'obtention des autorisations d'exploitation. Nos travaux ont également révélé que les autorités nationales avaient sous-estimé le temps nécessaire à la mise en œuvre des mesures. Dans le cas d'autres mesures, la demande est plus faible que prévu, ce qui a une incidence sur l'absorption des fonds (voir [encadré 8](#)). La contribution réelle des PRR à l'action pour le climat ne sera pas aussi élevée que celle estimée au départ si les mesures correspondantes ne sont pas achevées avant la clôture de la FRR ou si elles n'ont été que partiellement mises en œuvre.

⁵² Article 7 de la convention de financement entre la Commission et les États membres.

Encadré 8



Exemples de mesures pour lesquelles les problèmes rencontrés peuvent avoir une incidence sur les informations en matière de climat



La mesure n'a intéressé aucun soumissionnaire

En **Slovaquie**, la procédure de marché public en vue de la construction d'un nouvel hôpital, dont l'achèvement était prévu à la mi-2026, est toujours en cours. L'appel d'offres initial n'a attiré aucun soumissionnaire, étant donné qu'aucun contractant n'était disposé à s'engager à respecter un délai aussi serré, comme l'ont confirmé les autorités slovaques. Selon le PRR de la Slovaquie, il s'agit de l'un des principaux investissements contribuant à la transition verte.



Des retards ont été enregistrés dans la mise en œuvre

Pour les projets visant la production d'hydrogène, le processus d'obtention d'une autorisation d'exploitation est long. Des retards dans l'obtention des licences et des perturbations de la chaîne d'approvisionnement ont également ralenti la mise en œuvre. Au **Portugal**, au moment de notre visite (juillet 2023), une avance permettant de démarrer les travaux n'avait été versée qu'à un seul des 23 projets approuvés.



La mesure n'a suscité qu'un faible intérêt

En **Grèce**, pour une mesure dans le domaine de l'électromobilité destinée à financer des points de recharge, 171 dossiers à peine (représentant 2,7 % de la cible finale) avaient été reçus en janvier 2024. Cela montre que les bénéficiaires finaux ne sont guère intéressés à participer à cette action. De même, 6 % seulement du nombre prévu de taxis sont actuellement remplacés par des véhicules électriques. Face à ce faible intérêt, les autorités nationales ont augmenté le soutien au remplacement des anciens taxis et ont prolongé la date limite de dépôt des demandes des bénéficiaires.

Absence de lien entre les dépenses et les informations concernant la transition verte

Nos
critères
d'audit

60 Les informations concernant la transition verte devraient être fiables et fondées sur des hypothèses solides. La méthode utilisée aux fins de leur établissement devrait être clairement indiquée lors de la publication⁵³.

61 Nous avons examiné la méthode utilisée par la Commission pour rendre compte des progrès accomplis dans la réalisation du pilier de la transition verte. Nous avons également évalué la fiabilité des informations relatives à la transition verte publiées dans le [tableau de bord de la reprise et de la résilience](#).

62 Pour faire rapport sur la transition verte, la Commission applique une méthode différente de celle utilisée pour calculer la contribution de 37 % à l'action pour le climat. En ce qui concerne la transition verte, les piliers (primaire ou secondaire) auxquels les différentes mesures sont rattachées ont le même poids, la méthode ne faisant pas de distinction selon que la contribution estimée à l'objectif climatique ou environnemental est significative (100 %) ou modérée (40 %). Lorsqu'une mesure est rattachée à des piliers primaire et secondaire relevant de la transition verte, ses jalons et ses cibles sont comptabilisés deux fois. La Commission estime que cela était le cas pour environ 1,8 % des sous-mesures incluses dans les 27 PRR d'origine.

63 Autre différence entre les deux méthodes: la contribution à la réalisation de l'objectif quantitatif de 37 % n'est calculée qu'ex ante (voir point [56](#)). Les informations sur la transition verte devraient au contraire permettre de suivre les progrès accomplis, et la législation relative à la FRR impose de rendre compte des dépenses au titre de chacun des piliers⁵⁴ (voir [figure 3](#)). La Commission estime que cette disposition est respectée puisqu'elle rend compte des décaissements effectués en faveur des États membres sur la base de la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles (voir point [03](#)). Selon nous, le [règlement FRR](#) n'indique pas clairement si les informations communiquées doivent avoir trait aux dépenses réelles plutôt qu'aux dépenses estimées. La Commission ne rapporte que des dépenses estimées⁵⁵.

⁵³ Voir la [ligne directrice de pratique recommandée 3](#), intitulée *Reporting Service Performance Information*, de l'IPSASB (*International Public Sector Accounting Standards Board*, Conseil des normes comptables internationales du secteur public).

⁵⁴ Article 29, paragraphe 3, du [règlement FRR](#).

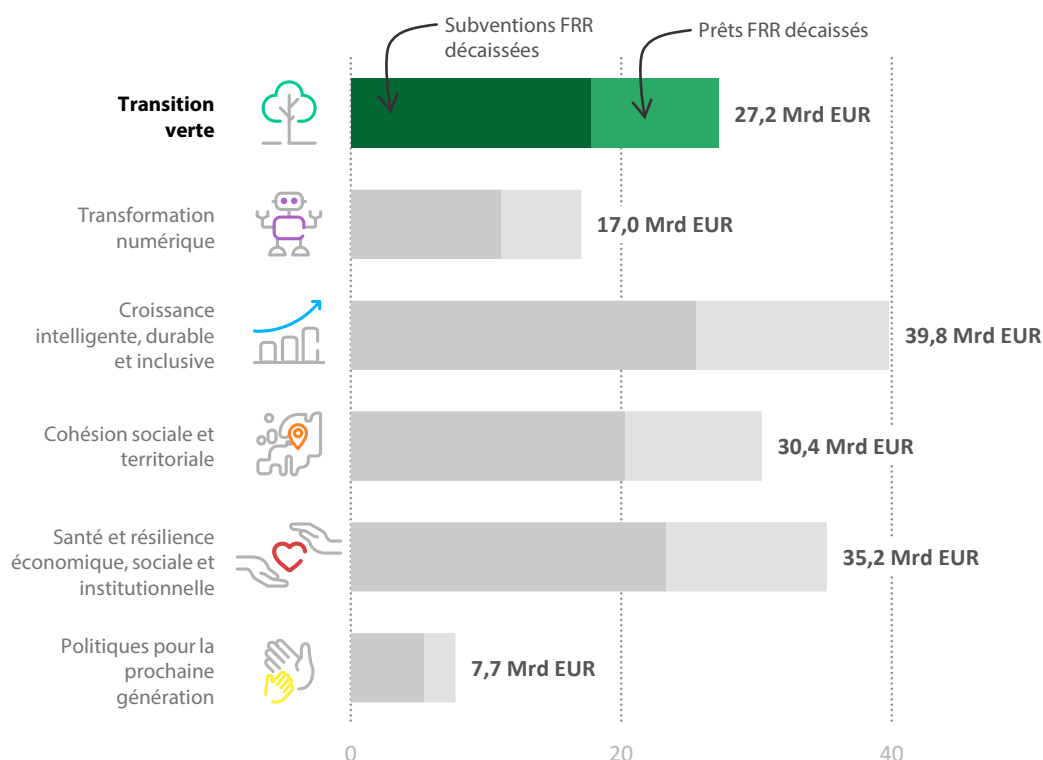
⁵⁵ [Rapport spécial 26/2023](#), point VII.

64 Afin de rendre compte de l'avancement des décaissements pour chacun des piliers, la Commission calcule la valeur unitaire d'un jalon ou d'une cible. Cette valeur est obtenue en divisant la dotation FRR globale d'un État membre par le nombre total de jalons et de cibles qu'il doit atteindre⁵⁶. Les jalons et les cibles ne sont pas directement rattachés aux différents piliers. Pour déterminer ceux qui sont pertinents pour la transition verte, la Commission vérifie les piliers primaire et secondaire auxquels ont été attribuées les mesures sous-jacentes (voir point 05). Les jalons et les cibles sont considérés comme contribuant au pilier de la transition verte pour autant qu'au moins une des sous-mesures correspondantes lui soit rattachée.

65 Le [tableau de bord de la reprise et de la résilience](#) (voir point 05) fournit des informations sur les décaissements par pilier effectués par la Commission ainsi que sur les jalons et les cibles atteints. En février 2024, les États membres avaient reçu 103 milliards d'euros sous forme de subventions et 54 milliards d'euros sous forme de prêts (en plus des 13 % de préfinancement, qui représentent environ 68 milliards d'euros). Sur l'ensemble des décaissements effectués jusqu'à présent, 17 % (27,2 milliards d'euros) sont liés au pilier de la transition verte (voir [figure 13](#)). Étant donné que les mesures en faveur du climat devraient à elles seules contribuer à hauteur de 42,5 % de l'enveloppe de la FRR (voir point 09) et que la transition verte devrait inclure 34 mesures environnementales supplémentaires non prises en considération pour l'exercice de suivi de l'action pour le climat, ce montant reste relativement faible.

⁵⁶ [Rapport spécial 26/2023](#), point 78.

Figure 13 – Décaissements par pilier tels que présentés dans le [tableau de bord de la reprise et de la résilience](#) (en milliards d’euros)



Source: [Tableau de bord de la reprise et de la résilience](#), données de février 2024.

66 Selon l’approche retenue, les montants déclarés comme décaissés au titre de la transition verte peuvent être sous-estimés ou surestimés, étant donné que la valeur unitaire des jalons et des cibles ne reflète ni les coûts réels ni les coûts estimés des mesures. Par exemple, les cibles d’une mesure relative à l’efficacité énergétique des bâtiments au Portugal concernent la surface rénovée. En utilisant la valeur unitaire, la rénovation de 45 000 m² sera comptabilisée au titre de la transition verte de la même manière que la rénovation de 315 000 m².

67 Dans notre précédent rapport sur le cadre de suivi de la performance de la FRR, nous avons considéré qu’en l’absence de données sur les dépenses réelles, il est difficile d’établir si les ressources sont utilisées de manière efficace et d’évaluer la performance de la facilité au niveau de ses piliers. Nous avons donc recommandé à la Commission⁵⁷ de faire rapport sur les dépenses réelles, recommandation que la Commission a rejetée.

⁵⁷ [Rapport spécial 26/2023](#), point 87 et recommandation n° 4 b).

68 Le fait que la plupart des premiers jalons et cibles à atteindre concernent les prémices de la mise en œuvre (la phase d’approbation d’un appel à projets, par exemple) a également une incidence sur les informations concernant la transition verte. Cela signifie que les premiers paiements en faveur des États membres ne sont pas nécessairement liés aux projets proprement dits, les jalons et les cibles correspondants pouvant, par exemple, être associés à des réformes ou à des étapes préparatoires au lancement d’une mesure. Pour les projets inachevés ou pour les mesures dont le dernier jalon ou la dernière cible n’a pas été atteint(e), la Commission ne peut recouvrer les fonds déjà versés, le [règlement FRR](#) ne prévoyant pas cette possibilité. En l’occurrence, étant donné que le tableau de bord fait état des montants versés aux États membres, la Commission ne révisé pas les montants communiqués.

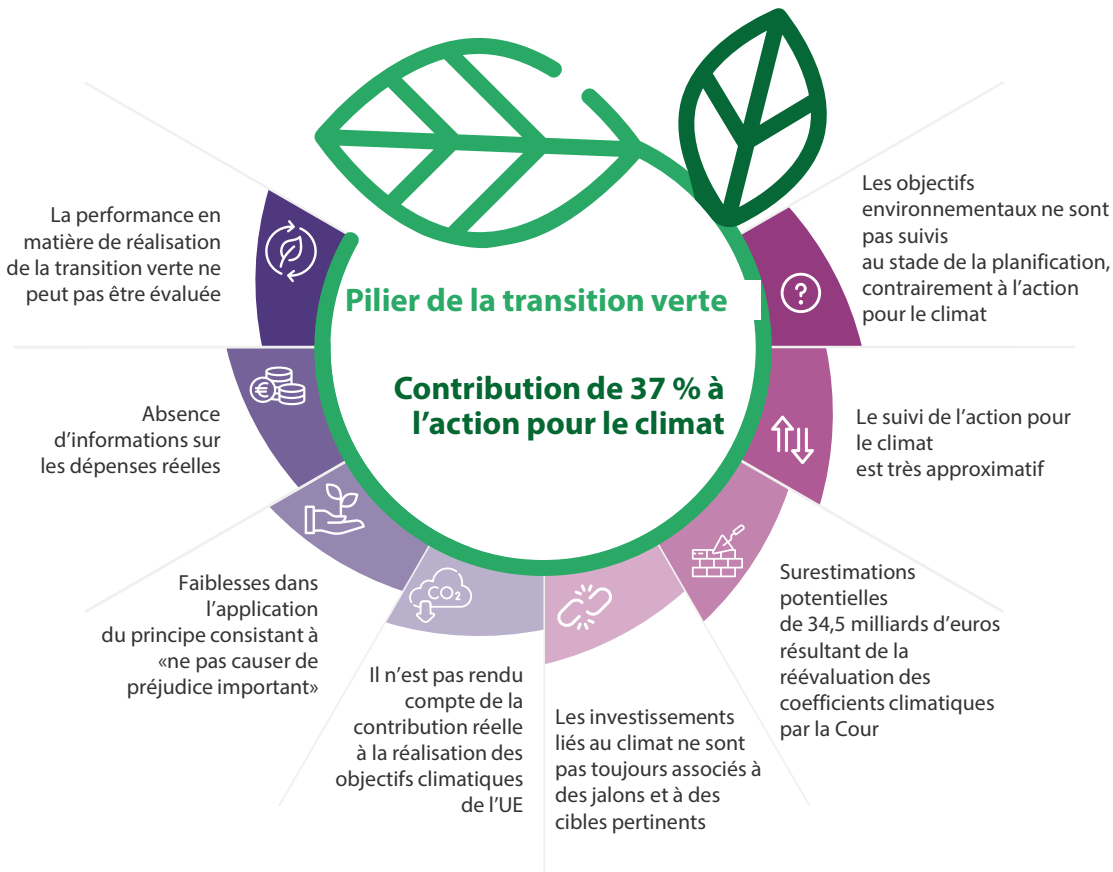
69 Nous avons constaté que, de manière générale, les informations sur la transition verte présentées dans le [tableau de bord de la reprise et de la résilience](#) manquent de clarté. Celles-ci reposant sur des valeurs unitaires, ni les montants estimés ni les coûts réels des mesures de transition verte ne sont repris (voir point [66](#)). Le [tableau de bord de la reprise et de la résilience](#) ne fournit donc pas aux utilisateurs d’informations complètes et fiables sur les montants réellement consacrés à la transition verte.

Conclusions et recommandations

70 La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) vise notamment à contribuer à la transition verte et à la réalisation des objectifs climatiques de l'UE. Plus précisément, les États membres doivent consacrer au moins 37 % de leurs dotations nationales à des actions liées au climat (points **01** à **09**).

71 Notre audit visait à déterminer si la conception et la mise en œuvre de la facilité et des plans nationaux pour la reprise et la résilience contribuent efficacement à la transition verte. La facilité pour la reprise et la résilience a favorisé les investissements dans l'action pour le climat et la transition verte. Nous avons cependant relevé des faiblesses dans sa conception, qui se sont confirmées lorsque nous avons évalué sa mise en œuvre. Nous parvenons à la conclusion que ces faiblesses, présentées de manière synthétique à la **figure 14** et de manière détaillée ci-après, risquent de compromettre la réalisation de ses objectifs en matière de transition verte.

Figure 14 – Faiblesses dans la conception et la mise en œuvre de la facilité en ce qui concerne la transition verte



Source: Cour des comptes européenne.

72 Notre analyse montre que l'action pour le climat fait l'objet d'un suivi et est prise en compte pour la réalisation de l'objectif quantitatif de 37 %, mais qu'elle a une portée plus restreinte que la transition verte, qui englobe la biodiversité et les objectifs environnementaux en plus des objectifs climatiques. La méthode utilisée pour assurer le suivi de l'action pour le climat repose sur trois coefficients climatiques (0 %, 40 % et 100 %) liés à la contribution attendue des mesures aux objectifs climatiques, ainsi que le prévoit le [règlement FRR](#). Des coefficients climatiques uniques ont souvent été appliqués à des mesures couvrant un large éventail d'actions, pas forcément liées au climat, et leurs coûts sous-jacents. Afin d'être mieux à même d'estimer la contribution à l'action pour le climat, la Commission a introduit le concept de sous-mesures. Dans les faits, la contribution des mesures à l'action pour le climat ne pouvait pas toujours être déterminée précisément et était donc évaluée de manière très approximative, ce qui pouvait donner lieu à des surestimations, en particulier pour les mesures complexes dont les éléments devraient avoir des contributions différentes à l'action pour le climat (points [15](#) à [22](#)).

73 Nos travaux indiquent également que certains coefficients climatiques prévus par le [règlement FRR](#) (pour les chemins de fer, les réseaux électriques et les nouveaux bâtiments) ne reflètent pas la contribution attendue des investissements aux objectifs climatiques de l'UE. Ils ne tiennent pas compte, par exemple, des émissions de gaz à effet de serre provenant de la phase de construction, ce qui se traduit dans les faits par une contribution plus faible à l'action pour le climat. En appliquant à ces trois catégories des coefficients climatiques plus prudents que ceux prévus dans le règlement, nous avons calculé que la contribution de la FRR à l'action pour le climat avait probablement été surestimée de 34,5 milliards d'euros. En outre, le cadre de performance ne permet pas de suivre l'incidence de toutes les mesures à l'appui de la transition verte et ne couvre pas des aspects essentiels, tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou la contribution aux objectifs environnementaux (points [23](#) et [24](#)).

Recommandation n° 1 – Mieux estimer les dépenses climatiques dans le cadre des futurs instruments de financement

La Commission devrait veiller à ce que les mesures, les interventions et les actions liées au climat soient ventilées à un niveau qui permette de leur attribuer un coefficient approprié justifiant leur contribution à l'action pour le climat et d'évaluer les dépenses climatiques de manière plus détaillée et plus précise.

Quand? Lorsque des instruments nécessitant un suivi de l'action pour le climat seront proposés.

Recommandation n° 2 – Veiller à ce que les futurs instruments de financement destinés à soutenir les objectifs et les cibles climatiques et environnementaux soient bien conçus

La Commission devrait prendre les mesures suivantes:

- a) examiner comment obtenir des informations sur la contribution réelle des instruments de financement de l'UE axés sur les objectifs et les cibles climatiques à la réalisation de ceux-ci;
- b) inclure, dans son cadre pour le suivi et l'évaluation de la performance, les investissements pertinents pour les objectifs climatiques et environnementaux.

Quand? Lorsque des instruments soutenant les objectifs climatiques et environnementaux seront proposés.

74 Nous avons constaté que la durée limitée de la FRR avait une incidence sur l'inclusion de mesures à l'appui de la transition verte dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience, et que l'ampleur de la contribution de ces plans à l'action pour le climat était difficile à déterminer. Certaines mesures ont été affectées à des domaines d'intervention qui ne reflétaient pas leur nature, ce qui s'est traduit par une augmentation de la contribution à l'action pour le climat; d'autres, comme les sous-mesures relatives aux coûts administratifs, n'étaient pas pertinentes pour le climat. Nous avons également constaté que certains investissements liés au climat n'étaient pas suffisamment rattachés à des jalons et à des cibles en faveur du climat ou ayant une incidence sur celui-ci (points [25](#) à [35](#)).

75 Nous avons aussi relevé des incohérences dans l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», les États membres n'étant pas toujours tenus, lors de l'application de procédures simplifiées, d'évaluer de manière approfondie la nécessité d'assortir leurs investissements de mesures d'atténuation. Nous avons recensé des cas dans lesquels les États membres avaient financé des projets qui ne correspondaient à la description d'aucune mesure, ce qui se répercute sur l'efficacité et le niveau de la contribution à l'action pour le climat (points [36](#) à [47](#)).

Recommandation n° 3 – Augmenter la performance des mesures relevant du pilier de la transition verte

La Commission devrait prendre les mesures suivantes:

- a) entreprendre de remédier aux incohérences dans l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» par les États membres lorsqu'ils ont recours à l'approche simplifiée;

Quand? D'ici à fin juin 2025.

- b) lorsque les mesures liées à la transition verte sont révisées, veiller à ce que les jalons et les cibles permettent de suivre les progrès réalisés jusqu'à leur achèvement, afin qu'il soit possible de déterminer si leurs objectifs climatiques et environnementaux ont été atteints.

Quand? D'ici à décembre 2025.

76 En raison des limites du cadre de suivi, la Commission ne dispose pas d'informations suffisantes pour évaluer la performance des mesures contribuant à la transition verte. Elle fait uniquement rapport sur les montants estimatifs (ex ante) consacrés au climat. Par conséquent, les informations présentées ne tiennent pas compte du niveau des dépenses réelles, qui est influencé par divers facteurs (tels que les retards et la lenteur de l'absorption) pouvant conduire à une surestimation ou à une sous-estimation de la contribution à l'action pour le climat. Les États membres, eux, font rapport sur les dépenses décaissées aux fins de l'action pour le climat. Toutefois, la Commission n'utilise pas ces informations pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif quantitatif de 37 %, si bien qu'elle ne peut en rendre pleinement compte (points [48](#) à [59](#)).

77 Le tableau de bord de la reprise et de la résilience permet de réaliser un suivi des paiements en faveur des États membres effectués par la Commission. Conformément aux principes de la FRR, ces paiements ne sont pas liés aux coûts sous-jacents d'une mesure et ne représentent donc pas le niveau des dépenses réelles liées au climat. En outre, les jalons et les cibles atteints ne reflètent pas nécessairement le niveau d'ambition de la mesure correspondante pour ce qui est de la contribution à la transition verte. Par conséquent, les informations concernant les dépenses réellement consacrées à la transition verte sont peu fiables (points 60 à 69).

Recommandation n° 4 – Améliorer les informations sur les dépenses consacrées à l'action pour le climat au titre de la facilité pour la reprise et la résilience

La Commission devrait rassembler et publier les informations déjà fournies par les États membres sur les coûts réels des mesures liées au climat, puis les comparer aux coûts estimés dans les plans nationaux et recalculer la contribution réelle à l'action pour le climat compte tenu de l'objectif quantitatif de 37 %.

Quand? D'ici à décembre 2026.

Remarque: La Commission n'a pas accepté la recommandation formulée dans notre [rapport spécial 26/2023](#) l'invitant à faire rapport sur les dépenses réellement financées par la facilité au titre des six piliers, bien que cette information soit indispensable pour déterminer si les ressources sont utilisées de manière efficiente.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 4 juillet 2024.

Par la Cour des comptes,

Tony Murphy
Président

Annexe – Mesures que nous avons sélectionnées

Domaine/État membre concerné	Grèce	Croatie	Portugal	Slovaquie
Énergies renouvelables et secteur de l'énergie	EL-C[1,1]-I[16926] Soutien à l'installation de systèmes de stockage pour améliorer la pénétration des énergies renouvelables	HR-C[C12]-I[R1-I1] Revitaliser, construire et numériser le système énergétique et soutenir les infrastructures de décarbonation du secteur de l'énergie	PT-C[C14]-I[i01] Hydrogène et autres gaz renouvelables	SK-C[C1]-I[I2] Modernisation des sources d'électricité renouvelables existantes (rééquipement)
Efficacité énergétique	EL-C[1,2]-I[16872] Rénovation énergétique des bâtiments résidentiels	HR-C[C61]-I[R1-I1] Rénovation énergétique des bâtiments	PT-C[C13]-I[i01] Efficacité énergétique des bâtiments résidentiels	SK-C[C2]-I[I1] Efficacité énergétique des maisons familiales
Mobilité durable	EL-C[1,3]-I[16924] Électromobilité – points de recharge, bus électriques, taxis électriques	HR-C[C14]-I[R5-I2] Recherche, développement et production de véhicules de nouvelle mobilité et infrastructures annexes	PT-C[C15]-I[i01] Extension du réseau de métro	SK-C[C3]-I[I1] Développement d'infrastructures de transport à faible intensité de carbone
Décarboner les industries	EL-C[4,7]-I[16980] Facilité de prêt de la FRR	HR-C[C111]-I[R4-I2] Instrument financier pour les micro, petites et moyennes entreprises	PT-C[C11]-I[i01] Décarbonation de l'industrie	SK-C[C4]-I[I1] Fonctionnement du programme de décarbonation de l'industrie
Utilisation durable des ressources naturelles	EL-C[1,4]-I[16849] Plan national de reboisement et investissement phare de Parnitha	HR-C[C15]-I[R1-I1] Construction et équipement de centres logistiques et de distribution de fruits et légumes	PT-C[C08]-I[i05] Programme forestier	SK-C[C5]-I[I1] Adaptation des régions au changement climatique

Domaine/État membre concerné	Grèce	Croatie	Portugal	Slovaquie
Autres secteurs	EL-C[4,6]-I[16634] Nouveaux parcs industriels	HR-C[C13]-I[R1-I2] Programme public de développement de l’approvisionnement en eau	PT-C[C12]-I[i01] Bioéconomie	SK-C[C11]-I[I2] Nouveau réseau hospitalier – construction, reconstruction et équipement

Sigles, acronymes et abréviations

DNSH: «ne pas causer de préjudice important» (*Do no significant harm*)

FRR: facilité pour la reprise et la résilience

GES: gaz à effet de serre

MW: mégawatt

PRR: plan pour la reprise et la résilience

Glossaire

Absorption: mesure dans laquelle les États membres ont reçu de la Commission un financement au titre de la FRR pour la réalisation satisfaisante de jalons et de cibles.

Action pour le climat: mesures de lutte contre le changement climatique et ses répercussions.

Adaptation aux effets du changement climatique: réduction de la vulnérabilité des pays et des populations au changement climatique par l'augmentation de leur capacité à en supporter les effets.

Atténuation du changement climatique: réduction ou limitation des gaz à effet de serre en raison de leurs effets sur le climat.

Cible: mesure quantitative des progrès réalisés par un État membre sur la voie d'une réforme ou d'un investissement dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience.

Coefficient climatique: pondération affectée aux dépenses de l'UE pour des projets, des mesures ou des actions afin de refléter la mesure dans laquelle ceux-ci intègrent les considérations climatiques.

Contribution à l'action pour le climat: estimation des dépenses d'un État membre en faveur de l'action pour le climat au titre de la FRR.

Domaine d'intervention: catégorie d'activités financées par la FRR, le Fonds européen de développement régional, le Fonds de cohésion ou le Fonds social européen.

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, à stimuler la reprise et à répondre aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique.

Indicateur commun: variable mesurable fournissant des informations sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience par rapport aux objectifs communs et sur la performance globale de la FRR.

Investissement: dépenses consacrées à une activité, à un projet ou à une autre action relevant du champ d'application du règlement FRR qui devraient produire des résultats bénéfiques pour la société, l'économie ou l'environnement.

Jalon: mesure qualitative des progrès réalisés par un État membre sur la voie d'une réforme ou d'un investissement dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience.

NextGenerationEU: programme de financement visant à aider les États membres de l'UE à surmonter les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19.

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.

Pilier: terme utilisé pour désigner chacun des six domaines d'action qui structurent la FRR: i) la transition verte; ii) la transformation numérique; iii) la cohésion économique, la productivité et la concurrence; iv) la cohésion sociale et territoriale; v) la santé et la résilience économique, sociale et institutionnelle; vi) les politiques pour la prochaine génération.

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: dans le contexte de la FRR, changement entraînant une amélioration significative et durable du fonctionnement d'un marché, d'une politique ou de structures institutionnelles ou administratives, ou des progrès considérables dans la réalisation d'objectifs stratégiques tels que la croissance et l'emploi, la résilience et les transitions verte et numérique.

REPowerEU: initiative de l'UE visant à mettre un terme à sa dépendance à l'égard des combustibles fossiles, à diversifier son approvisionnement énergétique et à accélérer sa transition vers une énergie propre.

Suivi de l'action pour le climat: surveillance des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs de dépenses en faveur de l'action pour le climat.

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

Tableau de bord de la reprise et de la résilience: page internet de la Commission présentant les progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience des États membres.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-14>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-14>

L'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 I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de Joëlle Elvinger, Membre de la Cour, assistée de: Ildikó Preiss, cheffe de cabinet, et Paolo Pesce, attaché de cabinet; Ramona Bortnowschi, manager principale; Antonella Stasia, cheffe de mission; Marika Meisenzahl et Asimina Petri, cheffes de mission adjointes; Monika Dedicova et Zvonimir Novoselić, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Laura McMillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova et Aikaterini Vraila.



De gauche à droite: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila et Marin Pažanin.

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 contient 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.

Figures 2, 3, 8, 9, 10 et 14; encadrés 2, 3, 5, 6, 7 et 8; tableau 1 – Icônes: ces figures ont été conçues à l’aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés. Figure 2 – Icône: Commission européenne. Figure 13 – © Union européenne.

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.

ISBN 978-92-849-2536-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/167	QJ-AB-24-014-FR-Q
ISBN 978-92-849-2621-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/291638	QJ-AB-24-014-FR-N

La facilité pour la reprise et la résilience a favorisé les investissements, par les États membres, dans la transition verte, pilier dans le cadre duquel ceux-ci ont prévu de consacrer quelque 275 milliards d'euros à l'action pour le climat. Notre analyse a cependant révélé des faiblesses dans la conception de la facilité et dans la mise en œuvre des mesures de transition verte. Ces faiblesses se sont traduites par des surestimations potentielles des montants alloués à l'action pour le climat, par des écarts entre les prévisions et la réalité, et par des indications limitées de la contribution effective des mesures à la transition verte. La législation n'impose pas d'évaluer la contribution de la facilité aux objectifs climatiques de l'UE, ni de faire rapport sur les dépenses réelles. L'intérêt pour les parties prenantes est donc limité. Nous formulons plusieurs recommandations qui visent à améliorer la conception de la facilité et l'efficacité des fonds de l'UE en faveur de la transition verte.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (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