

Rapport spécial

Le cadre de suivi de la performance de la facilité pour la reprise et la résilience

Efficace pour mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais insuffisant pour juger de la performance



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VIII
Introduction	01 - 13
Principales caractéristiques de la facilité pour la reprise et la résilience	01 - 05
Le cadre de suivi, de déclaration et d'évaluation de la FRR	06 - 07
Rôles et responsabilités en matière de suivi, de déclaration et d'évaluation de la FRR	08 - 13
Responsabilités de la Commission	08 - 11
Responsabilités des États membres	12 - 13
Étendue et approche de l'audit	14 - 21
Observations	22 - 93
Les jalons et les cibles ainsi que les indicateurs communs servent à mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre, mais ne permettent pas vraiment d'évaluer la performance globale	22 - 51
Les jalons et les cibles de la FRR permettent de mesurer la progression de sa mise en œuvre, malgré certaines limitations	26 - 36
Les indicateurs communs sont clairement définis, mais offrent un tableau incomplet des réalisations et des résultats de la FRR	37 - 48
Les jalons et les cibles de la FRR et les indicateurs communs sont complémentaires, mais ils ne couvrent pas totalement les aspects de sa performance	49 - 51
La Commission et les États membres se sont en général accordés pour assurer la qualité des données, mais il y a des lacunes	52 - 72
La Commission et les États membres ont réussi à mettre en place, en peu de temps, des systèmes informatiques et des structures de gouvernance et de contrôle pour la FRR	54 - 57
D'une manière générale, les données déclarées pour les jalons et les cibles font l'objet d'un suivi et de contrôles appropriés, mais des risques subsistent quant à la fiabilité des données	58 - 63

Les données déclarées concernant les indicateurs communs présentent des problèmes de qualité 64 - 72

Les obligations en matière d'établissement de rapports ont en général été respectées, mais les informations sur les progrès ont été limitées jusqu'à présent et le tableau de bord présente des faiblesses 73 - 93

Le tableau de bord est un outil convivial, mais il connaît des problèmes de qualité des données et manque de transparence à certains égards 74 - 83

Les premiers rapports de la Commission sur la mise en œuvre de la FRR n'ont pu présenter jusqu'ici que peu d'informations sur les progrès réalisés 84 - 90

Dans l'ensemble, les premiers rapports des États membres sur la FRR respectaient les obligations en matière d'information, mais ils ne contenaient pas toutes les données utiles 91 - 93

Conclusions et recommandations 94 - 103

Annexes

Annexe I – Les six piliers de la FRR et les domaines d'action sous-jacents

Annexe II – Contenu relatif à la FRR dans les documents de la Commission

Annexe III – Dialogue sur la reprise et la résilience entre la Commission et le Parlement européen (2021-2022)

Sigles et acronymes

Glossaire

Réponses définitives de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

Synthèse

I Un fonds de relance d'une valeur de plus de 800 milliards d'euros (à prix courants), baptisé **NextGenerationEU** a été créé en réaction à la pandémie de COVID-19. Établie en février 2021, la **facilité pour la reprise et la résilience** (FRR), dont la dotation maximale s'élève à un total de 723 milliards d'euros répartis en 338 milliards d'euros de subventions et 385 milliards d'euros de prêts (aux prix de 2022), en constitue la pièce maîtresse.

II L'audit objet du présent rapport a été inscrit à notre programme de travail annuel en raison de l'importance et du caractère inédit de la FRR, mais aussi parce qu'il était nécessaire de vérifier l'existence d'un cadre solide pour le suivi de la performance. Il visait à déterminer si le cadre de suivi de la FRR est approprié pour en mesurer la performance au fil du temps. Il a couvert la période allant de l'entrée en vigueur de la FRR à décembre 2022. Cela nous a permis d'évaluer un cycle complet de déclaration de performance, d'en tirer des conclusions et de formuler des recommandations, tout en contribuant au débat sur la question de savoir comment concevoir et mettre en œuvre de tels cadres pour des instruments fondés sur des financements non liés aux coûts. Étant donné que les règlements régissant la FRR ne définissent pas la notion de «performance», nous nous appuyons sur la définition que nous utilisons généralement lors de nos travaux d'audit («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»).

III Nous avons examiné la documentation disponible au niveau de la Commission, mené des entretiens avec des membres du personnel de celle-ci et rencontré les autorités des cinq États membres sélectionnés pour notre audit. Notre conclusion est que le cadre de suivi de la FRR permet d'évaluer l'évolution de sa mise en œuvre, mais qu'il est insuffisant pour apprécier la performance globale de la facilité.

IV Si les jalons et les cibles permettent de mesurer l'état d'avancement des investissements et des réformes, ils ne traduisent pas tous le même niveau d'ambition et portent davantage sur les réalisations que sur les résultats.

V Les indicateurs communs doivent servir à suivre les progrès accomplis pour atteindre l'objectif général et l'objectif spécifique de la FRR et à établir des rapports à ce sujet. Toutefois, ils ne couvrent pas pleinement les six piliers de la FRR (intégrés dans son objectif général) et ne reflètent pas non plus complètement les progrès réalisés pour atteindre les jalons et les cibles liés aux investissements et, en particulier, aux réformes. Par ailleurs, à l'instar des jalons et des cibles, peu d'indicateurs communs mesurent les résultats et aucun d'entre eux ne fait explicitement référence à l'impact. Nous considérons que les jalons et les cibles de la FRR et ses indicateurs communs sont complémentaires, mais qu'ils ne couvrent pas entièrement tous les aspects de sa performance.

VI D'une manière générale, les données déclarées pour les jalons et les cibles font l'objet d'un suivi et de contrôles minutieux, mais des risques subsistent quant à la fiabilité des données, en particulier au niveau des destinataires finaux. Les données communiquées à propos des indicateurs communs sont plutôt limitées, s'appuient largement sur des estimations et ne sont soumises qu'à des contrôles de vraisemblance élémentaires de la part de la Commission.

VII Dans l'ensemble, les premiers rapports de la Commission et des États membres sur la FRR respectaient les obligations fixées, mais ils contenaient peu d'informations sur la performance, parce que la mise en œuvre de la facilité n'en était encore qu'à un stade précoce. Bien que convivial, le tableau de bord de la reprise et de la résilience (ci-après le «tableau de bord»), qui est l'outil utilisé par la Commission pour rendre compte de la mise en œuvre de la FRR, connaît des problèmes de qualité des données et manque de transparence à certains égards. Selon nous, le règlement régissant la FRR n'indique pas clairement si les informations communiquées dans le rapport annuel doivent avoir trait aux dépenses réelles plutôt qu'aux dépenses estimées. La Commission ne rapporte que de dépenses estimées.

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

- de veiller à disposer d'un cadre complet pour le suivi et l'évaluation de la performance;
- d'améliorer la qualité des données relatives aux indicateurs communs;
- d'améliorer la transparence et la qualité des données communiquées dans le tableau de bord;
- de veiller à ce que les rapports soient plus informatifs et harmonisés, et respectent toutes les obligations juridiques.

Introduction

Principales caractéristiques de la facilité pour la reprise et la résilience

01 Un fonds de relance d'une valeur de plus de 800 milliards d'euros (à prix courants), baptisé NextGenerationEU a été créé en réaction à la pandémie de COVID-19, en pleine période de crise. Établie en février 2021, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)¹, dont la dotation maximale s'élève à un total de 723 milliards d'euros répartis en 338 milliards d'euros de subventions et 385 milliards d'euros de prêts (aux prix de 2022), en constitue la pièce maîtresse.

02 Entrent dans le champ d'application de la FRR, tel qu'il est défini dans le règlement FRR², des investissements et des réformes articulés autour des six piliers présentés à la [figure 1](#).

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

² Article 3 du règlement FRR.

Figure 1 – Les six piliers



Transition verte



Transformation numérique



Croissance intelligente, durable et inclusive, notamment la cohésion économique, l'emploi, la productivité, la compétitivité, la recherche, le développement et l'innovation, ainsi que le bon fonctionnement du marché intérieur, avec des PME solides



Cohésion sociale et territoriale



Santé et résilience économique, sociale et institutionnelle dans le but, entre autres, d'augmenter la préparation aux crises et la capacité de réaction aux crises



Politiques pour la prochaine génération, les enfants et les jeunes, telles que l'éducation et les compétences

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

03 Conformément aux six piliers, l'**objectif général**³ de la FRR tel qu'il est défini dans le règlement est de promouvoir la **cohésion économique, sociale et territoriale** de l'Union:

- o par l'**amélioration de la résilience**, de la préparation aux crises et de la capacité d'ajustement des États membres ainsi que de leur potentiel de croissance;
- o par l'**atténuation des conséquences sociales et économiques** de cette crise, en particulier pour les femmes;
- o par la contribution à la mise en œuvre du **socle européen des droits sociaux**;
- o par le soutien à la **transition verte**, par la participation à la réalisation des objectifs climatiques de l'Union à l'horizon 2030 et par le respect de l'objectif de neutralité climatique de l'Union à l'horizon 2050;
- o par la contribution à la **transition numérique**;

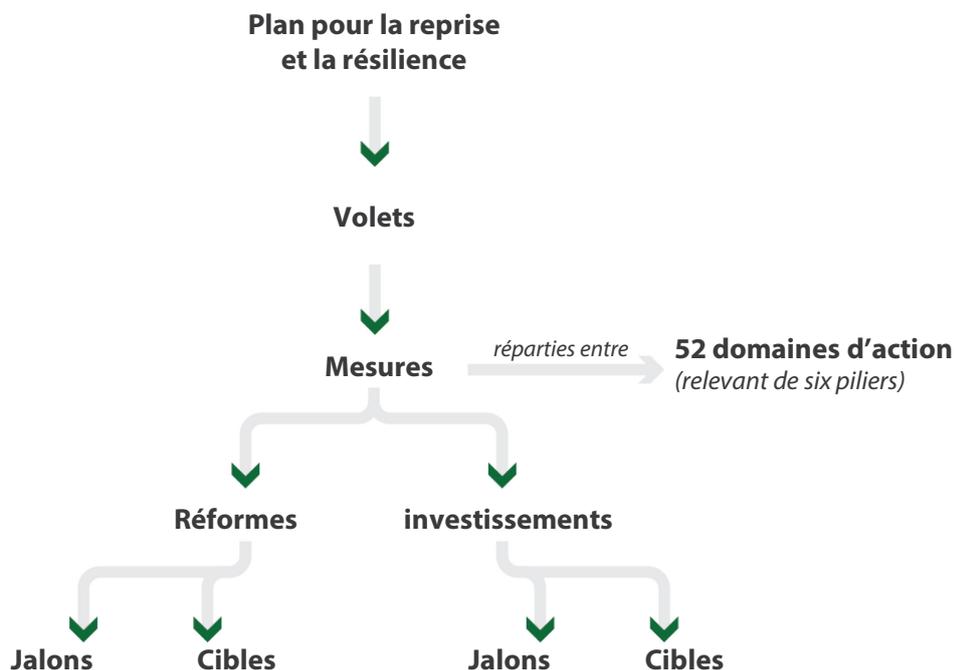
³ Article 4 du règlement FRR.

- o par le renforcement de la résilience, de la sécurité et de la durabilité du **système énergétique de l'Union**;
- o en contribuant ainsi à la **convergence économique et sociale** ascendante, au rétablissement et à la promotion de la **croissance durable** et de l'intégration des économies de l'Union, au soutien à la création d'**emplois de grande qualité**, et
- o en contribuant à l'**autonomie stratégique de l'Union** parallèlement à une économie ouverte et génératrice d'une valeur ajoutée européenne.

04 L'**objectif spécifique** de la FRR tel qu'il est défini dans le règlement est d'apporter aux États membres un soutien financier en vue d'atteindre les jalons et les cibles des réformes et des investissements que prévoient leurs plans pour la reprise et la résilience (PRR).

05 Un PRR consiste en un ensemble de mesures, qui peuvent être des investissements ou des réformes, regroupées en composantes. Pour chaque réforme ou investissement, les PRR comportent un ou plusieurs jalons (des réalisations qualitatives) et/ou une ou plusieurs cibles (réalisations quantitatives). Les mesures prévues dans les PRR doivent avoir un lien avec les domaines d'action de la FRR, qui est structurée en six piliers (voir *figure 2* – pour la liste complète des domaines d'action, voir *annexe I*). Les financements dont les États membres bénéficient ne sont pas fondés sur le remboursement des coûts, mais sur la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles convenus dans leurs PRR.

Figure 2 – Structure de la FRR



Source: Cour des comptes européenne.

Le cadre de suivi, de déclaration et d'évaluation de la FRR

06 Le suivi, la déclaration et l'évaluation sont autant d'éléments essentiels pour garantir que les fonds contribuent à atteindre les objectifs visés et à obtenir l'impact escompté. Le suivi et la déclaration de performance de la mise en œuvre de la FRR sont définis dans le règlement FRR⁴ et davantage détaillés dans deux actes délégués: l'un sur la déclaration des dépenses sociales dans la FRR⁵, l'autre sur les indicateurs communs et les éléments du tableau de bord de la reprise et de la résilience (ci-après le «tableau de bord»)⁶.

⁴ Articles 16, 29, 30 et 31 du règlement FRR.

⁵ Règlement délégué (UE) 2021/2105 de la Commission du 28 septembre 2021 complétant le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil établissant la facilité pour la reprise et la résilience par la définition d'une méthode de déclaration des dépenses sociales.

⁶ Règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission du 28 septembre 2021 complétant le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil établissant la facilité pour la reprise et la résilience en vue de définir les indicateurs communs et les éléments détaillés du tableau de bord de la reprise et de la résilience.

07 La structure établie pour suivre la mise en œuvre et la performance de la FRR et en rendre compte (ci-après le «cadre de suivi de la performance de la FRR») se compose des principaux éléments suivants:

- o des **jalons et cibles**, définis dans les décisions d'exécution du Conseil et servant à mesurer l'avancement des réformes et des investissements présentés dans les PRR et donc à déterminer si l'objectif spécifique de la FRR a été atteint;
- o des **indicateurs communs**, fondés sur les données fournies par les États membres et utilisés pour rendre compte de l'état d'avancement de la FRR et pour assurer le suivi et l'évaluation de l'objectif général et de l'objectif spécifique;
- o différents **rapports établis par les États membres** à l'intention de la Commission et du grand public, qui font état des progrès accomplis dans l'exécution de leurs PRR respectifs;
- o différents **rapports établis par la Commission** à l'intention des parties prenantes et du grand public, y compris le tableau de bord.

Rôles et responsabilités en matière de suivi, de déclaration et d'évaluation de la FRR

Responsabilités de la Commission

08 La Commission doit assurer un suivi ciblé et proportionné aux activités entreprises au titre de la FRR. En particulier, elle doit garantir que les données permettant de suivre la mise en œuvre des activités et leurs résultats sont collectées de manière efficace et effective et en temps utile⁷. La Commission doit également fournir un rapport d'évaluation indépendant, qui évalue en particulier la mesure dans laquelle les objectifs de la FRR ont été atteints, l'efficacité de l'utilisation des ressources et la valeur ajoutée européenne. Ce rapport examine également dans quelle mesure tous les objectifs et toutes les actions restent pertinents⁸. La facilité doit être évaluée sur la base d'informations collectées conformément aux exigences spécifiques en matière de suivi, lesquelles contiendront, le cas échéant, des indicateurs mesurables pour servir de base à l'évaluation des effets de la FRR sur le terrain⁹.

⁷ Article 29 du règlement FRR.

⁸ Article 32, paragraphe 2, du règlement FRR.

⁹ Considérant 64 du règlement FRR.

09 Le règlement FRR dispose que la Commission fournit au Parlement et au Conseil un rapport annuel sur la mise en œuvre de la facilité¹⁰, ainsi qu'un rapport d'examen en 2022¹¹. En outre, la Commission doit rendre compte des dépenses financées par la FRR au titre de chacun des six piliers¹² en s'appuyant sur la ventilation des dépenses estimées dans les PRR approuvés.

10 Pour faciliter les déclarations des États membres, la Commission a créé un outil baptisé «FENIX», qui permet de collecter et de suivre les données relatives aux jalons et aux cibles ainsi qu'aux indicateurs communs, mais aussi de recevoir des informations probantes et des justificatifs concernant les demandes de paiement.

11 En outre, elle a mis en place le tableau de bord¹³ afin de présenter les progrès accomplis dans la mise en œuvre des PRR sur la base des jalons et des cibles atteints et des indicateurs communs déclarés pour chacun des six piliers (voir [figure 1](#)).

Responsabilités des États membres

12 Dans chaque État membre, un organe de coordination est chargé de collecter et d'agrèger les données et de fournir des rapports consolidés à la Commission. Il assume également la responsabilité globale du suivi de la mise en œuvre du PRR de son pays. En règle générale, ce sont des organes d'exécution nationaux, comme des ministères, qui sont chargés de mettre en œuvre les réformes et les investissements, de recueillir les données relatives à la réalisation des jalons et des cibles, et de rendre compte à l'organe de coordination.

13 Les États membres sont tenus de faire rapport sur les progrès accomplis dans l'exécution de leur PRR, notamment par rapport aux indicateurs communs¹⁴. Ils ont également dû instituer des autorités d'audit – ou faire appel à celles qui existaient déjà – pour fournir une assurance quant à leurs systèmes de contrôle et à la réalisation des jalons et des cibles.

¹⁰ Article 31, paragraphe 1, du règlement FRR.

¹¹ Article 16 du règlement FRR.

¹² Article 29, paragraphe 3, du règlement FRR.

¹³ Article 30 du règlement FRR.

¹⁴ Article 27 du règlement FRR.

Étendue et approche de l'audit

14 L'audit objet du présent rapport a été inscrit à notre programme de travail annuel en raison de l'importance et du caractère inédit de la FRR, mais aussi parce qu'il était nécessaire de vérifier l'existence d'un cadre solide pour le suivi de la performance. Il a couvert la période allant de l'entrée en vigueur de la FRR à décembre 2022. Cela nous a permis d'évaluer un cycle complet de rapport sur la performance, d'en tirer des conclusions et de formuler des recommandations, tout en contribuant au débat sur la question de savoir comment concevoir et mettre en œuvre de tels cadres pour des instruments fondés sur des financements non liés aux coûts.

15 Nous avons examiné si le cadre de suivi de la FRR est approprié pour en mesurer la performance. Nous avons vérifié si:

- 1) les éléments du cadre de suivi de la FRR permettent de mesurer la performance de la facilité;
- 2) la Commission et les États membres ont pris des dispositions pour assurer la qualité des données;
- 3) les rapports de la Commission et des États membres fournissent en temps utile des informations appropriées.

16 Nous avons examiné les documents disponibles à la Commission et mené des entretiens avec des agents de ses services compétents. En outre, nous avons rencontré des représentants des organes de coordination de la FRR, des autorités d'audit et des organes d'exécution dans les cinq États membres de notre échantillon, à savoir la Grèce, la France, l'Italie, le Portugal et la Roumanie. Nous avons sélectionné ces pays sur la base de critères tels que les montants perçus, l'état d'avancement de la mise en œuvre et la manière dont la coordination de la FRR est organisée au niveau national.

17 Nos critères d'audit découlent des exigences réglementaires (en particulier le règlement FRR et les actes délégués) et des règles et procédures internes de la Commission (les lignes directrices et les méthodes, par exemple).

18 Nous avons analysé les jalons et les cibles figurant dans les plans des cinq États membres de notre échantillon ainsi que les indicateurs communs de l'ensemble des pays de l'UE qui avaient déclaré des données avant fin juin 2022.

19 Pour évaluer concrètement les processus de collecte de données des États membres sélectionnés, nous avons examiné sur place 16 cibles déjà atteintes ou sur le point de l'être. Lors de cet exercice, nous avons retracé le parcours des données concernées, de la collecte initiale au téléchargement de celles-ci et des informations probantes dans FENIX. Nous avons également passé en revue les processus de collecte et de vérification des données des États membres pour les indicateurs communs.

20 Enfin, nous nous sommes intéressés au tableau de bord et aux autres rapports de la Commission et des États membres relatifs à la FRR.

21 L'audit objet du présent rapport fait partie d'une série d'audits programmés par la Cour des comptes européenne concernant NextGenerationEU et la FRR. Il s'appuie sur des informations que nos audits, documents d'analyse et avis précédents dans ce domaine d'action nous avaient déjà permis de recueillir¹⁵. Il ne tient pas compte des nouvelles exigences et des nouveaux objectifs décrits dans le règlement relatif à REPowerEU¹⁶.

¹⁵ Notamment le [rapport spécial 21/2022](#) et le [document d'analyse 01/2023](#).

¹⁶ [Règlement \(UE\) 2023/435](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 février 2023 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant les règlements (UE) n° 1303/2013, (UE) 2021/1060 et (UE) 2021/1755, et la directive 2003/87/CE.

Observations

Les jalons et les cibles ainsi que les indicateurs communs servent à mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre, mais ne permettent pas vraiment d'évaluer la performance globale

22 Les jalons et les cibles, d'une part, et les indicateurs communs, d'autre part, constituent les deux principaux éléments constitutifs du cadre de suivi de la performance de la FRR. Les jalons et les cibles permettent de mesurer les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre des investissements et des réformes prévus dans leurs PRR nationaux respectifs et, donc, la réalisation de l'objectif spécifique de la FRR. De leur côté, les indicateurs communs visent à rendre compte de l'état d'avancement de la FRR et à faciliter le suivi et l'évaluation du chemin parcouru pour atteindre l'objectif général et l'objectif spécifique de la FRR.

23 Nous avons évalué à quel point les jalons et les cibles ainsi que les indicateurs communs permettraient de mesurer la performance de la FRR. Nous avons également examiné si les deux éléments sont complémentaires et si, une fois combinés, ils sont suffisants pour juger de la performance de la FRR et des progrès réalisés pour atteindre l'objectif général et l'objectif spécifique.

24 Le règlement FRR précise que la nature de l'instrument est «fondée sur la performance»¹⁷, car, contrairement à la plupart des autres programmes de l'UE, les paiements que la Commission effectue à ce titre en faveur des États membres sont subordonnés à la réalisation satisfaisante de jalons et de cibles convenus au préalable, au lieu de consister dans le remboursement de dépenses éligibles. Nous observons toutefois que ni le règlement FRR ni le règlement délégué relatif au tableau de bord¹⁸ ne définissent la notion de «performance».

25 Dans la méthodologie de la Cour, la performance est définie comme suit: «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».

¹⁷ Considérant 53 du règlement FRR.

¹⁸ Règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission.

Les jalons et les cibles de la FRR permettent de mesurer la progression de sa mise en œuvre, malgré certaines limitations

26 Chaque PRR national contient une série de mesures, qui peuvent être des investissements ou des réformes. La décision d'exécution du Conseil donne une vue d'ensemble de toutes les mesures prévues dans le PRR, avec leur description, les jalons et les cibles correspondants ainsi qu'un calendrier indicatif pour leur exécution. Par ailleurs, les arrangements opérationnels prévoient un mécanisme de vérification, qui précise davantage comment démontrer la réalisation de chaque jalon ou cible.

D'une manière générale, les jalons et les cibles permettent de mesurer l'état d'avancement de la mise en œuvre, mais ils n'ont pas tous le même niveau d'ambition

27 Lors de notre audit, nous avons examiné les PRR des cinq États membres sélectionnés. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, les jalons et les cibles qu'ils contiennent permettent de mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre des investissements et des réformes. Dans notre rapport spécial sur l'évaluation des PRR par la Commission¹⁹, nous avons souligné que certains jalons et cibles manquaient de clarté. Notre analyse des cinq PRR de l'échantillon montre en outre que certains jalons et cibles sont plus exigeants que d'autres (l'*encadré 1* en donne quelques exemples).

¹⁹ [Rapport spécial 21/2022](#) intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre», point 82.

Encadré 1 – Exemples de jalons et de cibles traduisant des niveaux d’ambition différents pour des mesures comparables

- Mesures de formation: les cibles finales allaient de «élaboration d’une formation» à «nombre de participants inscrits», «nombre de participants ayant terminé la formation», voire «nombre de participants certifiés».
- Mesures relatives à la décarbonation de l’industrie: les cibles finales allaient de «nombre de projets achevés» à «achèvement de projets atteignant une réduction d’au moins 30 % des émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre par rapport aux émissions ex ante».
- Mesures relatives à l’efficacité énergétique des bâtiments privés: les cibles finales allaient de «subventions accordées aux ménages s’engageant à effectuer des travaux de rénovation» à «nombre de mètres carrés rénovés» ou «nombre de rénovations achevées certifiées».
- Mesures relatives au transport durable: dans certains cas, il était question d’atteindre un nombre précis de «véhicules achetés», de «véhicules achetés et en circulation» ou même de «véhicules remplacés par des modèles électriques», tandis que dans d’autres, il fallait par exemple «réduire les émissions de polluants atmosphériques» par le recours à des moyens de transport plus durables.

28 Qui plus est, notre analyse des PRR des cinq États membres sélectionnés a fait apparaître que, dans certains cas, les conditions à remplir pour que les jalons et les cibles soient atteints définies dans la décision d’exécution du Conseil différaient de celles figurant dans les mécanismes de vérification des arrangements opérationnels (voir [tableau 1](#)), où les jalons et cibles concernés étaient nettement plus précis et plus mesurables.

29 Cependant, selon la méthode que la Commission a publiée en février 2023²⁰, le mécanisme de vérification et les étapes de suivi prévues dans les arrangements opérationnels ne devraient pas être pris en considération au moment d’évaluer si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante.

²⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – La facilité pour la reprise et la résilience deux ans après son lancement – Un instrument unique au cœur de la transformation verte et numérique de l’UE (COM(2023) 99 final, annexe I).

Tableau 1 – Exemples de spécifications différentes pour la mesure des réalisations entre la décision d'exécution du Conseil et les arrangements opérationnels

État membre	Mesure	Jalon (J) ou cible (C)	Description dans la décision d'exécution du Conseil	Mécanisme de vérification dans les arrangements opérationnels
Grèce	Réforme 16981: Amélioration de la planification et de la coordination des politiques	Lancement d'un programme de formation avec 100 fonctionnaires sélectionnés pour y participer (J)	[...] un programme de formation et une procédure d'accréditation associée seront lancés avec au moins 100 fonctionnaires inscrits [...]	<ul style="list-style-type: none"> i) les actions de formation et de certification terminées, ii) le nombre de personnes inscrites, y compris les fonctionnaires sélectionnés pour les «branches exécutives», et iii) le type de formation et la certification octroyée, avec le contenu détaillé et le format d'apprentissage utilisé
France	Investissement C8.I2: Reconversion par l'alternance (dispositif Pro-A)	Nombre de salariés bénéficiaire du dispositif Pro-A: 90 000 (C)	Nombre de salariés participant à la reconversion par l'alternance (Pro-A)	[...] une liste de toutes les formations Pro-A précisant la durée prévue, avec une référence aux certificats émis tout au long des formations

État membre	Mesure	Jalon (J) ou cible (C)	Description dans la décision d'exécution du Conseil	Mécanisme de vérification dans les arrangements opérationnels
Italie	Investissement 1.7.1 : Service civique numérique	Citoyens participant à des initiatives de formation [...]: 1 000 000 (C)	Au moins un million de citoyens participant à des initiatives de formation [...]	[...] a) une liste des différents certificats , avec leur numéro de référence, prouvant que les programmes de formation ont été menés à leur terme ; [...]

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

Les jalons et les cibles ne permettent pas toujours d'établir si une mesure est achevée

30 Dans notre rapport spécial consacré à l'évaluation des PRR par la Commission²¹, nous avons constaté que les jalons et les cibles relatifs à une mesure spécifique d'un PRR ne couvraient pas toujours toutes les étapes essentielles de sa mise en œuvre. Lors de l'audit objet du présent rapport, nous avons déterminé si le jalon final ou la cible finale de chaque mesure figurant dans les PRR des États membres de notre échantillon permettrait d'établir si celle-ci a été exécutée avec succès.

31 Nous avons analysé les décisions d'exécution du Conseil concernant les cinq États membres de notre échantillon, soit 740 mesures. Nous avons constaté que pour environ 5 % de ces mesures, le dernier jalon ou la dernière cible n'indique pas si elles sont achevées (l'**encadré 2** en donne quelques exemples). Par conséquent, il ne sera pas possible de déterminer si les mesures en question ont été menées à bien sur la base de leurs seuls jalons/cibles finaux. La proportion de ces mesures varie d'un État membre sélectionné à l'autre, allant de 1 % seulement en Grèce à 16 % en France.

²¹ Rapport spécial 21/2022 intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre», points 83 et 84.

32 De plus, environ 2 % des mesures de notre échantillon ne seront pas totalement achevées d’ici à la date butoir du 31 août 2026²² prévue dans le règlement FRR. Par conséquent, la Commission sera moins à même de juger de leur contribution aux objectifs de la facilité.

Encadré 2 – Exemples de cibles finales n’indiquant pas si la mesure est achevée

- **France:** la cible finale d’une mesure concernant l’écologie et la biodiversité porte sur la «surface de forêts pour laquelle une subvention a été engagée afin d’améliorer, d’adapter, de régénérer ou de reconstituer la forêt», au premier trimestre 2023.
- **Italie:** la cible finale d’une mesure concernant le renforcement et l’amélioration de la «recherche biomédicale du NHS» consiste en le versement d’une première tranche de financement à 324 projets de recherche, au quatrième trimestre 2025.

Les jalons et les cibles sont centrés davantage sur les réalisations que sur les résultats

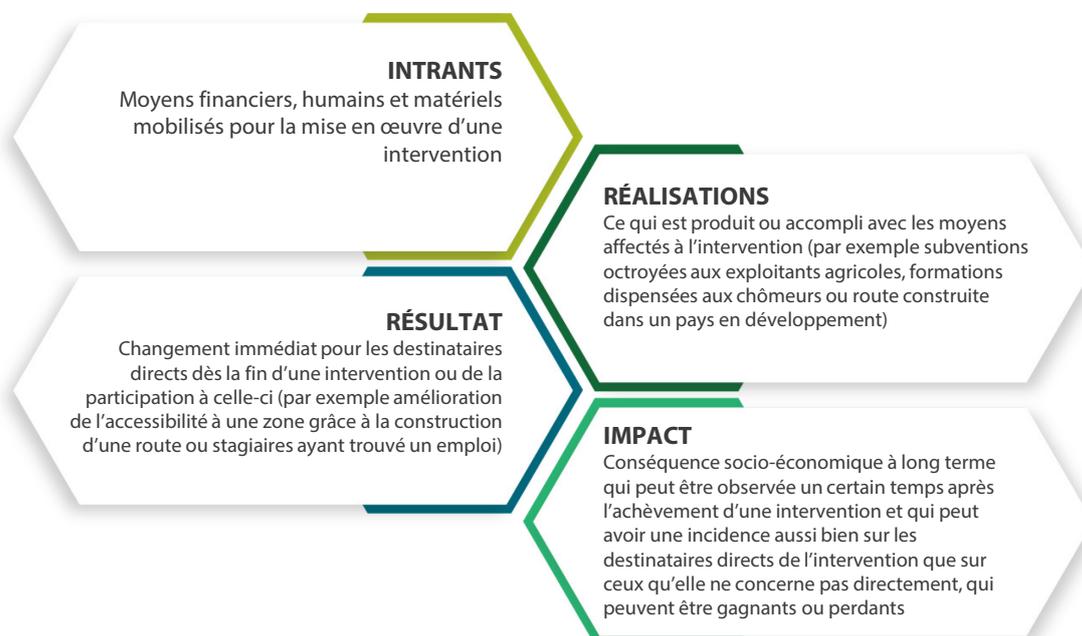
33 Dans ses orientations²³, la Commission a conseillé aux États membres de fixer des indicateurs d’intrants ou, de préférence, des indicateurs de réalisation pour les jalons et les cibles définis dans leur PRR. Elle leur a également recommandé d’éviter d’établir des jalons et des cibles qui échappent à leur contrôle.

34 Conformément au règlement financier et à notre propre méthodologie, nous définissons les notions d’intrants, de réalisations, de résultat et d’impact comme illustré à la *figure 3*.

²² Article 18, paragraphe 4, point i), et article 20, paragraphe 5, point d), du règlement FRR.

²³ Orientations de la Commission relatives aux plans pour la reprise et la résilience des États membres, document [SWD\(2021\) 12](#), partie 1/2, p. 34.

Figure 3 – Définition des notions d'intrants, de réalisations, de résultat et d'impact



Source: Cour des comptes européenne.

35 Afin de pouvoir mesurer la performance des mesures et, in fine, leur contribution à l'objectif général de la FRR, il importe d'aller bien plus loin qu'une simple évaluation des intrants pour ce qui est des jalons et des cibles. Idéalement, il faudrait les associer à des résultats ou à des impacts lorsque c'est possible²⁴. Nous reconnaissons toutefois qu'inclure des indicateurs d'impact est très difficile, étant donné qu'ils risquent de ne pas être compatibles avec le calendrier serré de la FRR.

36 Les jalons et les cibles figurant dans les PRR de l'échantillon sont essentiellement axés sur les réalisations. En d'autres termes, ils ne concernent que l'évaluation de la réalisation d'une mesure spécifique et ne fournissent en général pas assez d'informations sur la contribution de celle-ci à l'objectif général de la FRR.

²⁴ Rapport spécial 21/2022, point 89.

Les indicateurs communs sont clairement définis, mais offrent un tableau incomplet des réalisations et des résultats de la FRR

37 Le second élément clé du cadre de suivi de la performance de la FRR est constitué des indicateurs communs, qui s’inspirent des indicateurs de performance utilisés pour les Fonds structurels (notamment le Fonds européen de développement régional et le Fonds de cohésion). Ils visent à rendre compte de l’état d’avancement de la mise en œuvre de la FRR et à permettre un suivi et une évaluation des progrès enregistrés pour atteindre son objectif général et son objectif spécifique²⁵. Il existe en tout 14 indicateurs communs (voir [figure 4](#)), les informations relatives à certains d’entre eux étant ensuite davantage détaillées (par âge ou par genre, par exemple).

Figure 4 – Indicateurs communs de la FRR

1	Économies réalisées dans la consommation annuelle d’énergie primaire	8	Chercheurs travaillant dans des installations de recherche bénéficiant d’un soutien
2	Capacité opérationnelle supplémentaire pour l’énergie renouvelable	9	Entreprises bénéficiant d’un soutien (dont: micro, petites, moyennes et grandes)
3	Infrastructures pour carburants alternatifs (points de recharge ou de ravitaillement)	10	Nombre de participants suivant un enseignement ou une formation
4	Population bénéficiant de mesures de protection contre les inondations, les feux de forêt et autres catastrophes liées à des facteurs climatiques	11	Nombre de personnes occupant un emploi ou engagées dans la recherche d’un emploi
5	Nombre supplémentaire de logements ayant accès à l’internet au moyen de réseaux à très haute capacité	12	Capacité des installations de soins de santé nouvelles ou modernisées
6	Entreprises bénéficiant d’un soutien pour la mise au point de produits, services et processus d’application numériques	13	Capacité des salles de classe dans les structures de garde d’enfants ou d’enseignement nouvelles ou modernisées
7	Utilisateurs de services, produits et procédés numériques publics, nouveaux et réaménagés	14	Nombre de jeunes bénéficiant d’un soutien

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission.

Ce que les indicateurs communs mesurent est globalement clair, mais leur étendue varie et ils n’ont été introduits que tardivement dans le processus

38 Dans l’ensemble, nous avons constaté que les indicateurs communs indiquent clairement ce qu’il faut mesurer et comment le faire. Les représentants des États membres que nous avons interrogés lors de nos visites ont estimé eux aussi que les orientations de la Commission étaient sans ambiguïté, et ils ont précisé que celle-ci avait répondu rapidement à leurs questions.

²⁵ Article 29, paragraphe 4, point a), du règlement FRR.

39 Les indicateurs communs varient toutefois fortement sur le plan de leur étendue et de leur degré de détail. Certains sont relativement spécifiques (par exemple l'indicateur commun 3 – «Infrastructures pour carburants alternatifs (points de recharge ou de ravitaillement)»), tandis que d'autres ont une définition très large (par exemple l'indicateur commun 7 – «Utilisateurs de services, produits et procédés numériques publics, nouveaux et réaménagés», où les services, produits et procédés en question vont des nouveaux câbles, claviers ou souris d'ordinateur aux utilisateurs d'un nouveau produit numérique).

40 Par ailleurs, le règlement délégué²⁶ relatif aux indicateurs communs est entré en vigueur en décembre 2021, soit dix mois après le règlement FRR. À ce moment, 25 États membres avaient déjà soumis leurs PRR à la Commission et 21 de ces plans avaient déjà été approuvés par le Conseil. Par conséquent, la nature des données à collecter et à déclarer pour les indicateurs communs n'était pas parfaitement claire lorsque la mise en œuvre de la FRR a débuté. De plus, en raison du retard enregistré, les États membres qui avaient commencé à exécuter leurs PRR plus tôt ont parfois éprouvé des difficultés à rassembler les informations nécessaires à leurs rapports. Ce fut, par exemple, le cas de la France, qui appliquait déjà une méthode différente pour mesurer certaines réalisations.

Les indicateurs communs ne couvrent que partiellement l'objectif général et l'objectif spécifique de la FRR

41 Les indicateurs communs sont conçus pour déterminer dans quelle mesure la réalisation des objectifs de la FRR progresse. La *figure 5* donne une vue d'ensemble de la manière dont les indicateurs communs sont reliés aux six piliers intégrés dans l'objectif général de la FRR (voir point **03**).

²⁶ Règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission.

Figure 5 – Couverture des six piliers par les indicateurs communs

SIX PILIERS	INDICATEURS COMMUNS CONCERNÉS
 <p>Transition verte</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 1 Économies réalisées dans la consommation annuelle d'énergie primaire • IC 2 Capacité opérationnelle supplémentaire pour l'énergie renouvelable • IC 3 Infrastructures pour carburants alternatifs (points de recharge ou de ravitaillement) • IC 4 Population bénéficiant de mesures de protection contre les inondations, les feux de forêt et autres catastrophes liées à des facteurs climatiques
 <p>Transformation numérique</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 5 Nombre supplémentaire de logements ayant accès à l'internet au moyen de réseaux à très haute capacité • IC 6 Entreprises bénéficiant d'un soutien pour la mise au point de produits, services et processus d'application numériques • IC 7 Utilisateurs de services, produits et procédés numériques publics, nouveaux et réaménagés • IC 10 Nombre de participants suivant un enseignement ou une formation
 <p>Croissance intelligente, durable et inclusive</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 1 Économies réalisées dans la consommation annuelle d'énergie primaire • IC 2 Capacité opérationnelle supplémentaire pour l'énergie renouvelable • IC 3 Infrastructures pour carburants alternatifs (points de recharge ou de ravitaillement) • IC 6 Entreprises bénéficiant d'un soutien pour la mise au point de produits, services et processus d'application numériques • IC 8 Chercheurs travaillant dans des installations de recherche bénéficiant d'un soutien • IC 9 Entreprises bénéficiant d'un soutien (dont: micro, petites, moyennes et grandes) • IC 11 Nombre de personnes occupant un emploi ou engagées dans la recherche d'un emploi
 <p>Cohésion sociale et territoriale</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 4 Population bénéficiant de mesures de protection contre les inondations, les feux de forêt et autres catastrophes liées à des facteurs climatiques • IC 5 Nombre supplémentaire de logements ayant accès à l'internet au moyen de réseaux à très haute capacité • IC 10 Nombre de participants suivant un enseignement ou une formation • IC 11 Nombre de personnes occupant un emploi ou engagées dans la recherche d'un emploi • IC 12 Capacité des installations de soins de santé nouvelles ou modernisées • IC 13 Capacité des salles de classe dans les structures de garde d'enfants ou d'enseignement nouvelles ou modernisées
 <p>Santé et résilience économique, sociale et institutionnelle</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 7 Utilisateurs de services, produits et procédés numériques publics, nouveaux et réaménagés • IC 10 Nombre de participants suivant un enseignement ou une formation • IC 12 Capacité des installations de soins de santé nouvelles ou modernisées
 <p>Politiques pour la prochaine génération, les enfants et les jeunes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • IC 13 Capacité des salles de classe dans les structures de garde d'enfants ou d'enseignement nouvelles ou modernisées • IC 14 Nombre de jeunes bénéficiant d'un soutien

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement délégué \(UE\) 2021/2106 de la Commission](#).

42 Nous observons que les indicateurs communs ne couvrent les six piliers intégrés dans l'**objectif général** de la FRR que dans une mesure limitée. Deux indicateurs communs au moins se rapportent à chaque pilier, mais tous les domaines d'action que celui-ci comporte ne sont pas concernés. Par conséquent, **les indicateurs communs ne couvrent que partiellement** certains piliers, en particulier ceux qui sont de portée générale ou incluent différents éléments.

43 Nous avons constaté que c'était le cas pour trois des six piliers. La **figure 6** montre les domaines d'action auxquels ne correspond aucun indicateur commun (il s'agit de trois piliers de portée particulièrement générale):

- «Transition verte», où l'un des 11 domaines d'action n'est pas lié à un indicateur;
- «Croissance intelligente, durable et inclusive», où trois des 10 domaines d'action sont dépourvus de tout indicateur;
- «Santé et résilience économique, sociale et institutionnelle», où 10 des 14 domaines d'action ne sont assortis d'aucun indicateur commun pour mesurer les progrès accomplis.

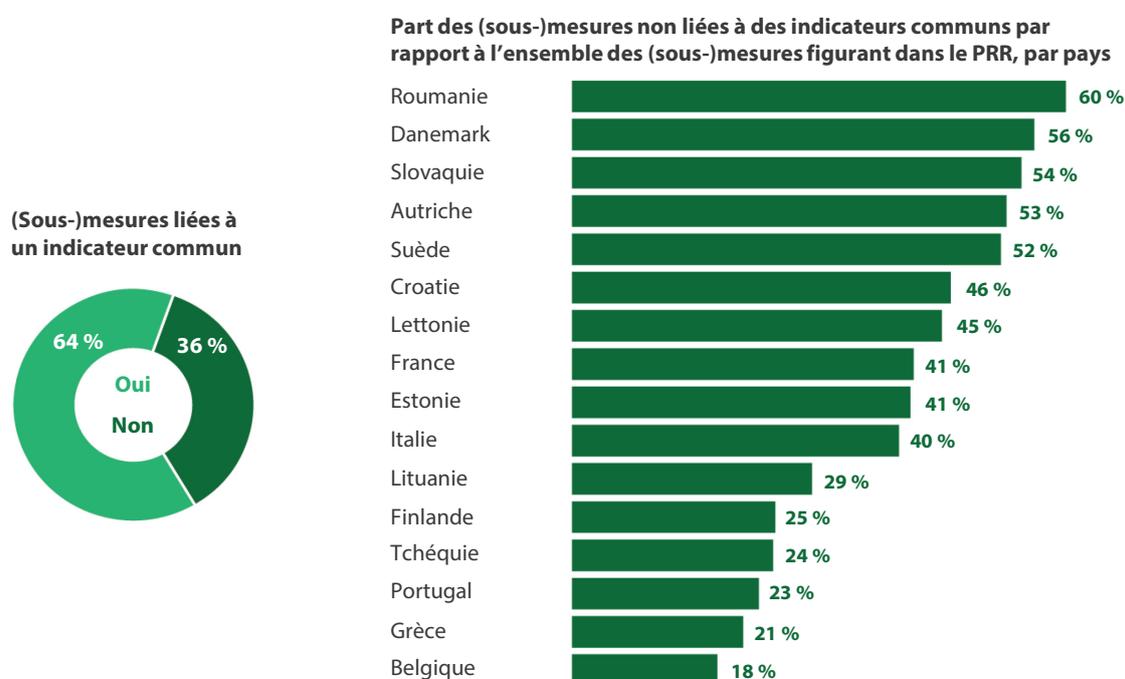
Figure 6 – Domaines d'action non couverts par des indicateurs communs

PILIER	DOMAINES D'ACTION NON COUVERTS PAR DES INDICATEURS COMMUNS
 Transition verte	<ul style="list-style-type: none"> • Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes
 Croissance intelligente, durable et inclusive	<ul style="list-style-type: none"> • Secteur culturel • Changements réglementaires pour une croissance intelligente, durable et inclusive • Coopération transnationale
 Santé et résilience économique, sociale et institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Capacité de réaction aux crises • Continuité des activités et des services publics (en temps de crise) • Efficacité des systèmes judiciaires • Mesures fiscales, notamment les mesures relatives à la planification fiscale agressive • Politique budgétaire et gouvernance budgétaire • Prévention des fraudes • Surveillance de la lutte contre le blanchiment de capitaux • Réformes du secteur financier • Réformes de l'état de droit • Autonomie stratégique

Source: Cour des comptes européenne.

44 Les indicateurs communs doivent aussi servir à rendre compte des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif spécifique au travers des réformes et des investissements figurant dans les PRR²⁷. La Commission a invité les États membres à élaborer un tableau de correspondance précisant quelles mesures contribuent à quel(s) indicateurs(s) communs(s). À la fin du mois de mars 2023, 12 États membres avaient mené cette tâche à bien et quatre autres avaient présenté un projet. Notre analyse des tableaux de correspondance disponibles indique que 36 % des mesures combinées des États membres concernés n'ont aucun rapport avec le moindre indicateur commun (voir *figure 7*).

Figure 7 – Liens entre les (sous-)mesures et les indicateurs communs sur la base des tableaux de correspondance établis



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des tableaux de correspondance fournis à la Commission européenne par 16 États membres.

²⁷ Article 1^{er}, point f), du règlement délégué (UE) 2021/2106.

45 Comme l'illustre la *figure 7*, les indicateurs communs ne couvrent pas complètement tous les investissements et réformes importants prévus dans le PRR. Les mesures qui n'ont pu être reliées à aucun indicateur commun concernaient pour la plupart des réformes structurelles majeures (portant sur les systèmes économique et judiciaire ainsi que sur le marché du travail), le marché des télécommunications mobiles, les investissements dans les infrastructures et les transports publics, la conservation et la protection de la nature, ainsi que la gestion des déchets et l'économie circulaire.

46 Les évaluations de l'avancement des réformes sont généralement plus qualitatives que quantitatives, ce qui implique de facto que ces progrès sont plus difficiles à mesurer au moyen d'indicateurs numériques. Quelque 60 % des mesures présentées dans les tableaux de correspondance comme non liées à un indicateur commun concernent des réformes. Ce constat s'appuie sur les données des 16 États membres qui se sont pliés à l'exercice avec une exhaustivité variable. En outre, près de trois réformes sur quatre figurant dans les PRR des 16 États membres de notre analyse ne sont liées à aucun indicateur commun, alors que, en comparaison, la proportion est nettement moindre dans le cas des investissements (elle est de l'ordre d'un sur quatre). Par conséquent, les indicateurs communs ne couvrent pas l'objectif général de la FRR de manière adéquate.

47 La part des mesures non liées à un indicateur commun varie fortement d'un pays à l'autre, allant de 21 % en Grèce (36 des 174 mesures du PRR) à 60 % en Roumanie (111 des 186 mesures prévues).

La plupart des indicateurs communs ne font que mesurer les réalisations

48 Dans les orientations de la Commission relatives aux indicateurs communs de la FRR et destinées aux États membres²⁸, lesdits indicateurs sont présentés comme axés sur les résultats. Toutefois, sur la base de notre évaluation et de la classification, par la Commission, des indicateurs utilisés pour les Fonds structurels, ce n'est pas le cas pour un certain nombre d'entre eux. Ainsi, trois indicateurs mesurent simplement le soutien fourni aux destinataires finaux. Il s'agit des indicateurs communs 6 et 9 – «Entreprises bénéficiant d'un soutien [...]», ainsi que 14 – «Nombre de jeunes [...] bénéficiant d'un soutien» (voir *figure 8*). D'une manière générale, et contrairement à l'affirmation de la Commission dans ses orientations, les indicateurs communs ne cernent donc pas les effets du soutien apporté aux destinataires finaux ni l'évolution de leur situation. Qui plus est, aucun d'entre eux ne fait explicitement référence à l'impact.

Figure 8 – Classification des indicateurs communs

MESURANT LES RÉSULTATS	NE MESURANT PAS LES RÉSULTATS
1 Économies réalisées dans la consommation annuelle d'énergie primaire	2 Capacité opérationnelle supplémentaire pour l'énergie renouvelable
4 Population bénéficiant de mesures de protection contre les inondations, les feux de forêt et autres catastrophes liées à des facteurs climatiques	3 Infrastructures pour carburants alternatifs (points de recharge ou de ravitaillement)
7 Utilisateurs de services, produits et procédés numériques publics, nouveaux et réaménagés	5 Nombre supplémentaire de logements ayant accès à l'internet au moyen de réseaux à très haute capacité
11 Nombre de personnes occupant un emploi ou engagées dans la recherche d'un emploi	6 Entreprises bénéficiant d'un soutien pour la mise au point de produits, services et processus d'application numériques
	8 Chercheurs travaillant dans des installations de recherche bénéficiant d'un soutien
	9 Entreprises bénéficiant d'un soutien (dont: micro, petites, moyennes et grandes)
	10 Nombre de participants suivant un enseignement ou une formation
	12 Capacité des installations de soins de santé nouvelles ou modernisées
	13 Capacité des salles de classe dans les structures de garde d'enfants ou d'enseignement nouvelles ou modernisées
	14 Nombre de jeunes bénéficiant d'un soutien

Source: Commission européenne et Cour des comptes européenne.

²⁸ *Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility – Statistical guidance for the member states*, 1^{er} août 2022.

Les jalons et les cibles de la FRR et les indicateurs communs sont complémentaires, mais ils ne couvrent pas totalement les aspects de sa performance

49 Nous avons examiné si les jalons et les cibles ainsi que les indicateurs communs, c'est-à-dire les canaux d'information qui sont les deux principaux éléments constitutifs du cadre de mesure de la performance de la FRR, sont complémentaires et permettent de cerner suffisamment la performance de celle-ci.

50 En ce qui concerne la FRR, les objectifs ont été définis à deux niveaux, avec un **objectif général**, qui porte essentiellement sur les six piliers, et un **objectif spécifique**, qui vise à apporter aux États membres un soutien financier pour leur permettre d'atteindre les jalons et les cibles définis dans leurs PRR respectifs.

51 Comme nous l'avons indiqué dans les sections précédentes, les jalons et les cibles fournissent principalement des informations sur les progrès des États membres dans l'exécution de leur PRR, tandis que les indicateurs communs donnent des informations sur l'état d'avancement de la FRR dans son ensemble. Ces deux canaux d'information sont donc complémentaires. Cependant, ils sont tous deux limités par les faiblesses signalées (voir points **27** à **36** et **42** à **48**). De ce fait, bien que complémentaires, ils ne sont pas suffisants pour pouvoir évaluer à quel point les mesures contribuent à l'objectif général de la FRR.

La Commission et les États membres se sont en général accordés pour assurer la qualité des données, mais il y a des lacunes

52 Afin de suivre la mise en œuvre des activités soutenues par la FRR et leurs résultats et de rendre compte de la performance, tant la Commission que chaque État membre doivent impérativement mettre en place des systèmes qui assurent une collecte efficace, effective et en temps utile des données, comme le prévoient le règlement FRR²⁹ et la convention de financement conclue par les deux parties³⁰. En outre, les progrès réellement accomplis au niveau de la FRR ne peuvent être bien mesurés que si les données communiquées sont fiables et exactes.

²⁹ Article 29, paragraphe 2, du règlement FRR.

³⁰ Annexe I des conventions de financement – Principales exigences à l'égard du système de contrôle de l'État membre.

53 Nous avons examiné si les dispositions prises pour la collecte, l'agrégation et la vérification des données à la Commission et dans les États membres de notre échantillon étaient appropriées pour garantir la qualité et l'actualité des informations communiquées en matière de performance.

La Commission et les États membres ont réussi à mettre en place, en peu de temps, des systèmes informatiques et des structures de gouvernance et de contrôle pour la FRR

54 L'outil de déclaration FENIX permet à la Commission de collecter les informations communiquées par les États membres sur les jalons et les cibles, les indicateurs communs et d'autres éléments requis. Elle utilise ces informations à des fins de suivi et de contrôle, mais aussi pour remplir ses propres obligations en matière d'information envers le Parlement européen, le Conseil et le public.

55 Pour pouvoir assurer le suivi de la mise en œuvre de la FRR et respecter leurs obligations d'information, les cinq États membres dans lesquels nous nous sommes rendus ont mis en place des systèmes informatiques spécifiques pour la collecte des données au niveau national. Ces systèmes étaient tous, dans une large mesure, opérationnels avant que les États membres n'aient soumis leurs premières demandes de paiement.

56 Les rapports des États membres sur l'état d'avancement de leurs PRR respectifs font l'objet d'un suivi au travers d'un échange bilatéral régulier entre la Commission et les organes de coordination nationaux. Lorsqu'elle évalue les demandes de paiement, la Commission vérifie les données sous-jacentes et les informations probantes présentées par les États membres. En outre, une unité chargée spécialement du contrôle et de l'évaluation au sein de la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) réalise des audits ex post des jalons et des cibles ainsi que des audits des systèmes, qui portent notamment sur les systèmes des États membres pour la collecte et la vérification des données.

57 Compte tenu du contexte d'urgence dans lequel la FRR a été créée et du calendrier serré de sa mise en œuvre, les États membres et la Commission ont déployé des efforts considérables pour mettre en place des systèmes adéquats pour la collecte, le suivi, la communication et la vérification des données relatives à la performance. La nouveauté consistant à lier les paiements et les exigences en matière d'information à la réalisation de jalons et de cibles plutôt qu'aux coûts exposés a également imposé le recours à des procédures nouvelles ou adaptées pour déclarer et vérifier les données à chaque niveau d'exécution.

D'une manière générale, les données déclarées pour les jalons et les cibles font l'objet d'un suivi et de contrôles appropriés, mais des risques subsistent quant à la fiabilité des données

58 Disposer de données fiables sur les jalons et les cibles est une priorité tant pour la Commission que pour les États membres: les jalons et les cibles conditionnent les paiements et constituent un élément majeur du système de suivi et de déclaration de la FRR.

59 La nature des données et des informations probantes nécessaires pour étayer la réalisation des jalons et des cibles varie. Dans notre évaluation, les cibles posent un risque plus élevé sur le plan de la fiabilité des données, étant donné qu'elles nécessitent une agrégation de celles-ci, qui sont souvent collectées par différents organes d'exécution et concernent de nombreux destinataires finaux. C'est pourquoi, pour nos contrôles relatifs à la qualité des données, nous nous sommes concentrés sur les cibles.

60 Nous avons sélectionné 16 cibles, dont la plupart avaient été atteintes, et passé au crible les processus de collecte, d'agrégation et de vérification des données les concernant, y compris les systèmes informatiques utilisés. Nous n'avons pas vérifié l'exactitude des données rapportées au niveau des destinataires finaux, étant donné que nous couvrons cet aspect dans le cadre de nos travaux d'audit à l'appui de la déclaration d'assurance.

61 La collecte de données sur les jalons et les cibles a souvent impliqué le transfert de données de systèmes d'information locaux vers le système informatique central de la FRR. En principe, pour les transferts de données entre deux systèmes informatiques, les procédures automatisées sont supposées être plus précises mais aussi plus rapides et plus efficaces que les méthodes manuelles. Dans les États membres où nous nous sommes rendus, nous avons constaté que le degré d'automatisation du processus de transfert de données était variable (l'**encadré 3** donne un exemple d'une automatisation poussée).

Encadré 3 – Le système d'information du PRR portugais: un exemple de transfert de données hautement automatisé

Avec sa méthode d'authentification par signature unique et son interface connectée à l'ensemble des systèmes d'information locaux, le système d'information du PRR du Portugal est un exemple de transfert de données hautement automatisé. Lorsque les organes d'exécution ne disposaient pas d'un système informatique propre pour la collecte des données, l'organe de coordination portugais leur a fourni une application spéciale qui communique directement avec le système d'information du PRR.

62 Lors de l'examen des processus d'agrégation et de vérification des données pour les cibles sélectionnées dans les États membres de notre échantillon, nous n'avons pas relevé de problèmes particuliers. Le risque le plus élevé pour la qualité des données se situe au niveau des destinataires finaux, où des données inexacts ou des éléments non admissibles peuvent être inclus. Ces erreurs peuvent ensuite être reproduites subrepticement jusqu'au bout de la chaîne de déclaration, plus particulièrement si les informations sous-jacentes fournies dans les systèmes d'information des PRR sont très limitées. En général, ces erreurs ne peuvent être repérées qu'au tout premier stade des contrôles ou au moyen d'un audit. Certains audits ex post de la Commission ont mis au jour des erreurs dans les contrôles de première ligne au niveau des systèmes de collecte et de vérification des données.

63 Nous avons relevé que les pratiques différaient d'une autorité d'audit à l'autre pour ce qui est du moment où les contrôles de la réalisation des jalons et des cibles sont effectués. En France, en Grèce, au Portugal et en Roumanie, les contrôles portant sur la fiabilité et l'exactitude des données relatives aux jalons et aux cibles ont eu lieu avant d'inclure ces derniers dans une demande de paiement. Par contre, en Italie, ces contrôles se sont déroulés ex post, c'est-à-dire après que le pays avait soumis sa demande de paiement et alors que la Commission avait déjà terminé son évaluation de la réalisation des jalons et des cibles. Cette approche comporte un risque, étant donné que toute donnée inexacte déclarée à propos d'un jalon ou d'une cible réalisés ne sera peut-être découverte qu'à un stade ultérieur.

Les données déclarées concernant les indicateurs communs présentent des problèmes de qualité

64 Le règlement FRR impose à tous les États membres de faire rapport à la Commission sur les indicateurs communs durant toute la période d'exécution des PRR. Ils y sont tenus deux fois par an: pour le 28 février au plus tard en ce qui concerne la période allant de juillet à fin décembre de l'année précédente (à l'exception de la première déclaration effectuée en février 2022, qui couvrait les résultats du 1^{er} février 2020 jusqu'à la fin de 2021) et pour le 31 août au plus tard en ce qui concerne la période de janvier à fin juin de la même année. La Commission doit ensuite rendre compte à son tour des indicateurs communs en publiant les données dans le tableau de bord.

65 À la fin de nos travaux d'audit, seuls deux cycles de déclaration des indicateurs communs avaient été bouclés. La mise en œuvre de la FRR n'en étant encore qu'à un stade précoce, les données disponibles étaient plutôt limitées. Comme les indicateurs communs présentent les réalisations sous une forme agrégée pour la FRR, notre analyse a englobé les informations communiquées par tous les États membres lorsque c'était possible.

66 La qualité des données relatives aux indicateurs communs déclarées jusqu'en juin 2022 ainsi que les méthodes qui ont permis de les obtenir n'ont fait l'objet d'aucun contrôle de la part des autorités d'audit des États membres dans lesquels nous nous sommes rendus. Certaines de ces autorités (en l'occurrence en France et au Portugal) nous ont informés de leur intention de programmer des contrôles de la qualité des données déclarées à propos des indicateurs communs avant la fin de 2023.

67 Étant donné que les indicateurs communs ne sont pas liés au décaissement des fonds, la Commission n'exige pas de pièces justificatives ni ne demande, en règle générale, d'explications sur les données déclarées, sauf si l'État membre concerné communique des chiffres estimatifs. Il en résulte un risque pour la fiabilité des données et pour leur comparabilité d'un État membre à l'autre.

68 La Commission a souligné que les États membres sont seuls responsables de la qualité des données relatives aux indicateurs communs. Elle ne procède qu'à des contrôles de vraisemblance élémentaires, étant donné que les données sont publiées dans le tableau de bord, qui relève de sa responsabilité. Par ses contrôles de vraisemblance, la Commission visait à s'assurer que les États membres avaient bien déclaré toutes les données collectées avant la fin de la période ainsi qu'à vérifier si les explications méthodologiques avaient été fournies lorsqu'il s'agissait d'estimations et si les valeurs communiquées se situaient dans une fourchette plausible. La Commission ne prévoit pas d'audit des données sous-jacentes déclarées, puisque le règlement FRR ne l'impose pas.

69 Nous avons relevé que, lors du premier cycle de déclaration, qui concernait la période allant jusqu'à fin décembre 2021, les données communiquées étaient en grande partie des estimations. Des données réelles n'ont été déclarées que pour trois indicateurs. Pour sept des 14 indicateurs communs, entre 70 % et 100 % des données déclarées étaient des estimations. Lors du cycle de déclaration suivant (relatif au premier semestre de 2022), la part des estimations a diminué et le nombre d'indicateurs communs pour lesquels plus de 50 % des données communiquées étaient estimées n'était plus que de quatre.

70 Nous avons observé que les États membres utilisaient deux types d'estimations. Le premier correspond à des données disponibles, mais considérées comme non définitives. Le second se rencontre lorsque les données ne sont pas ni ne seront disponibles et que les États membres recourent à une méthode d'approximation pour pouvoir déclarer des chiffres. Ce deuxième type est plus fréquent dans les données désagrégées (ventilées par genre/âge/taille d'entreprise).

71 Le besoin d’avoir des données à déclarer dès que possible à propos des indicateurs communs pour le tableau de bord est bien compréhensible. Toutefois, comme les États membres ont été vivement encouragés à fournir des chiffres (même s’il s’agissait d’estimations), ils n’ont pas toujours respecté le principe énoncé dans les orientations statistiques de la Commission qui consiste à ne comptabiliser que les réalisations provenant d’interventions achevées ou d’installations opérationnelles au moment d’établir leur rapport. Pour plusieurs indicateurs, certains États membres ont déclaré des données fondées sur le nombre de demandes de projet reçues plutôt que sur le nombre d’interventions réellement terminées (voir l’exemple donné dans l’encadré 4).

Encadré 4 – Exemple de données estimées concernant de futures interventions

L’indicateur commun 12 mesure la capacité des installations de soins de santé nouvelles ou modernisées. Selon la définition que donne la Commission de cet indicateur, il devrait être mesuré au moment où les services médicaux de l’infrastructure de soins de santé nouvelle ou modernisée soutenue par la FRR deviennent opérationnels.

Au cours du premier cycle de déclaration (portant sur la période jusqu’à fin décembre 2021), l’Allemagne a déclaré à cet égard une capacité correspondant à 23 % de l’ensemble de sa population en 2019.

Or l’estimation communiquée pour cet indicateur ne concernait pas des installations de soins de santé nouvelles ou modernisées, contrairement aux instructions fournies dans les orientations, mais reflétait plutôt le nombre total de patients traités dans les hôpitaux en 2019. La Commission a accepté cette donnée et l’a publiée dans son tableau de bord.

72 Nous avons encore relevé un autre problème: pour certains indicateurs communs, les données déclarées ne sont pas forcément comparables d'un État membre à l'autre. Ainsi, pour l'indicateur commun 1, la France n'est pas en mesure de communiquer des données sur l'énergie primaire; elle ne peut le faire que pour les économies d'énergie finales. De même, pour l'indicateur commun 2, qui concerne la capacité opérationnelle supplémentaire installée pour l'énergie renouvelable, l'Allemagne a fourni des chiffres relatifs à l'énergie thermique plutôt qu'à l'énergie électrique. Quant à l'indicateur commun 5, qui porte sur le nombre supplémentaire de logements ayant accès à l'internet au moyen de réseaux à très haute capacité, la France y a inclus les sites des entreprises (alors que cet indicateur concerne spécifiquement les logements privés) parce qu'elle n'est pas en mesure de collecter les données sous la forme ventilée requise. Toutes ces données que les États membres ont communiquées en précisant qu'elles ne correspondaient pas à la définition des indicateurs concernés ont néanmoins été intégrées par la Commission dans les chiffres agrégés relatifs à ces derniers.

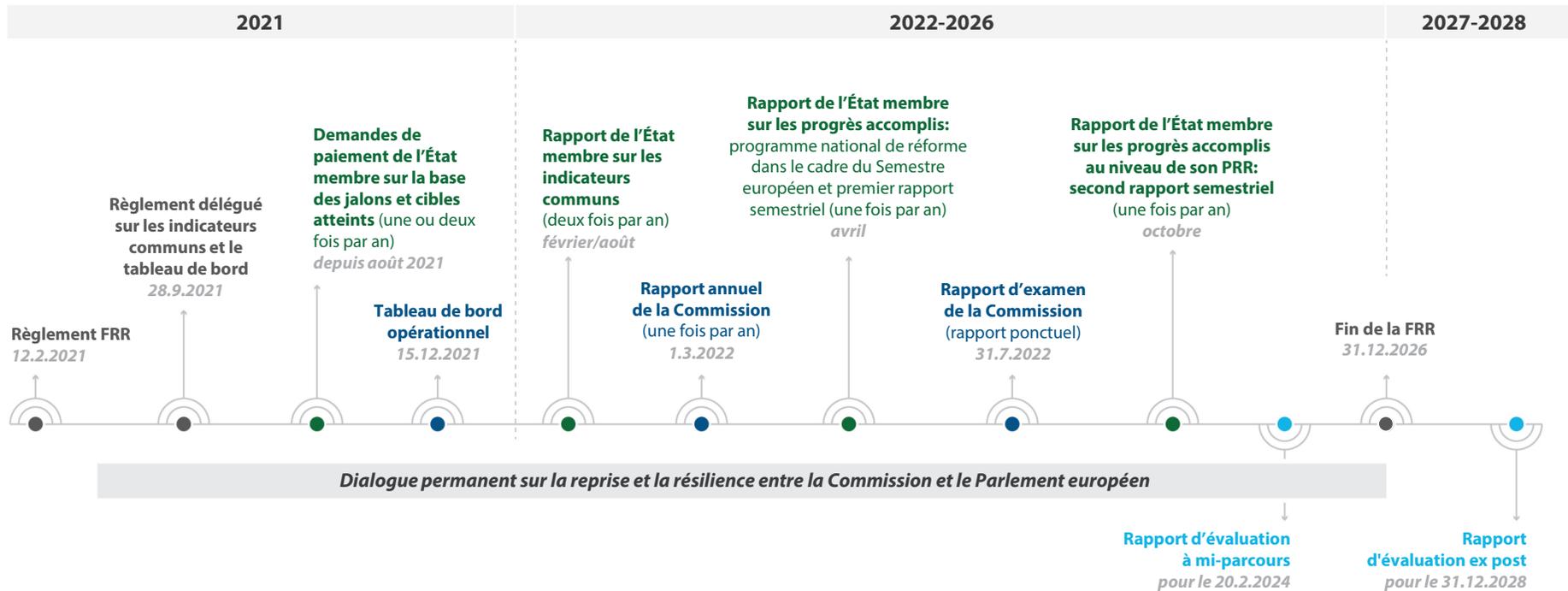
Les obligations en matière d'établissement de rapports ont en général été respectées, mais les informations sur les progrès ont été limitées jusqu'à présent et le tableau de bord présente des faiblesses

73 Le règlement FRR impose à la Commission et aux États membres de suivre l'évolution de l'exécution des PRR nationaux et de faire rapport aux différentes parties prenantes sur la mise en œuvre de la FRR. Le calendrier des différentes obligations de la Commission et des États membres en matière d'établissement de rapports est présenté à la *figure 9*.

Figure 9 – Obligations de la Commission et des États membres en matière d'établissement de rapports dans le cadre de la FRR (2021-2028)

Suivi de la performance et établissement de rapports

Suivi des progrès accomplis par rapport aux objectifs



Établissement des rapports d'évaluation

La FRR a-t-elle permis de faire une différence, et de quelle manière?

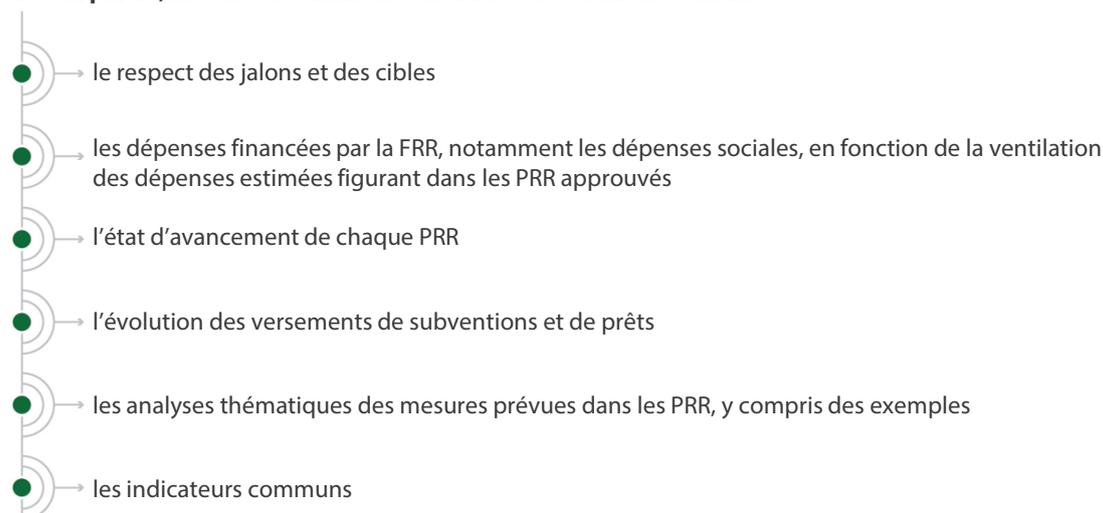
Source: Cour des comptes européenne.

Le tableau de bord est un outil convivial, mais il connaît des problèmes de qualité des données et manque de transparence à certains égards

74 Le tableau de bord permet de présenter au public les informations relatives à la mise en œuvre de la FRR de manière transparente³¹ (voir *figure 10*). Il sert également de base à la Commission pour établir ses rapports annuels sur la mise en œuvre de la facilité et son rapport d'examen destiné au Parlement européen et au Conseil, de même qu'au dialogue sur la reprise et la résilience entre le Parlement et la Commission³². Par conséquent, nous avons examiné si le tableau de bord contenait toutes les informations requises par le règlement délégué (UE) 2021/2106³³ et si celles-ci étaient fiables et communiquées en toute transparence.

Figure 10 – Contenu du tableau de bord

Le tableau de bord doit présenter les progrès accomplis dans la mise en œuvre des PRR pour chacun des six piliers, mesurés notamment sur la base des éléments suivants:



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [règlement délégué \(UE\) 2021/2106](#).

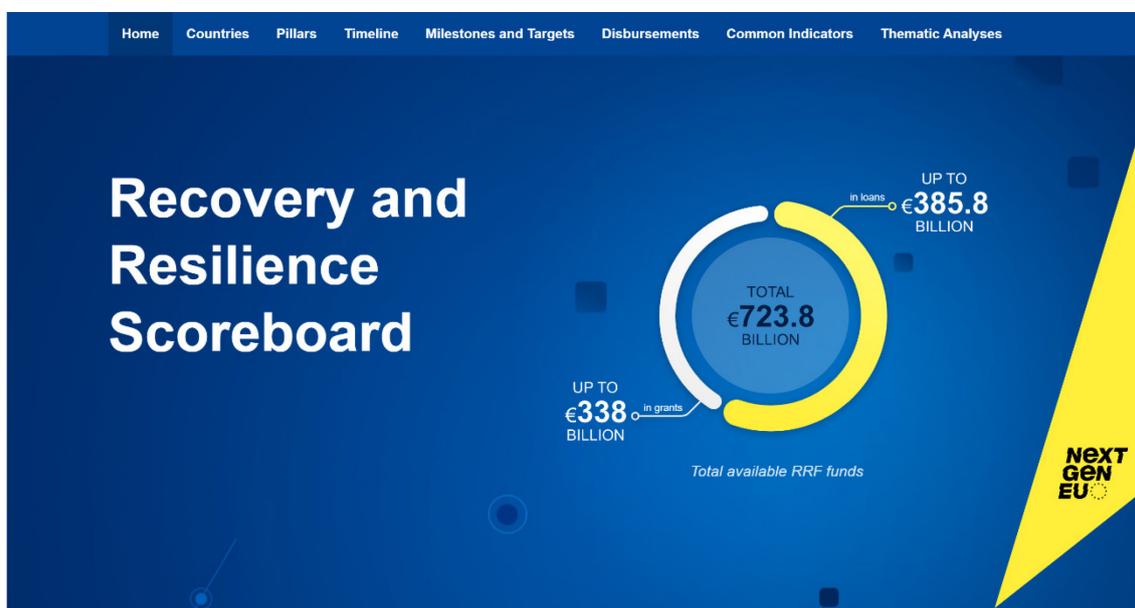
75 Les informations du tableau de bord sont présentées de manière visuellement attrayante, avec de nombreux graphiques et diagrammes dans les différentes sections (voir *figure 11*). La plateforme est interactive et la navigation y est aisée.

³¹ Communiqué de presse de la Commission européenne du 15 décembre 2021 – NextGenerationEU: la Commission européenne lance le tableau de bord de la reprise et de la résilience.

³² Articles 16, 26 et 31 du règlement FRR.

³³ Article 1^{er} du [règlement délégué \(UE\) 2021/2106](#).

Figure 11 – Configuration du site internet du tableau de bord de la reprise et de la résilience



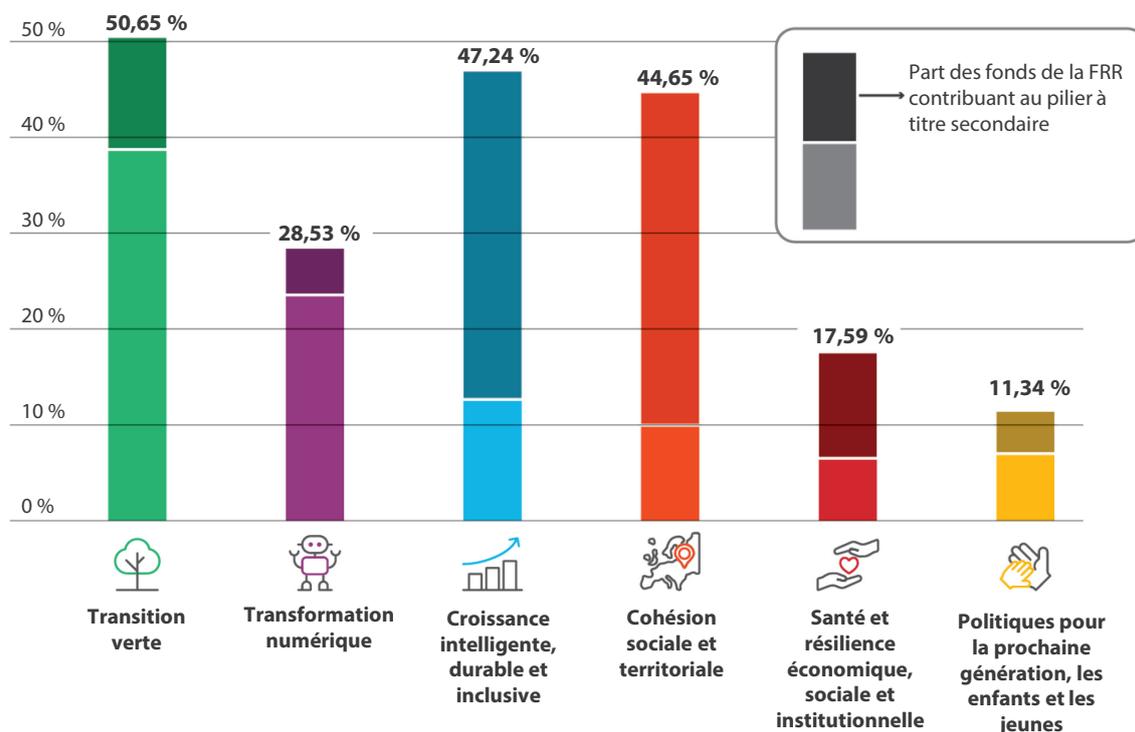
Source: Tableau de bord de la reprise et de la résilience.

76 En application des dispositions du règlement délégué, le tableau de bord présente les progrès accomplis dans l'exécution des PRR pour chacun des six piliers en fournissant des informations sur la réalisation des jalons et des cibles, sur les décaissements et sur la part des fonds dédiée aux différents piliers. Les informations communiquées sur les six piliers de la FRR s'appuient sur les estimations de coûts figurant dans les PRR et établissent le lien entre les (sous-)mesures et les piliers dans les différents domaines d'action (voir [annexe I](#)).

77 La Commission a rattaché chaque (sous-)mesure à un domaine d'action «primaire» et à un domaine d'action «secondaire». Les (sous-)mesures sont présentées comme contribuant de manière égale à deux domaines d'action, ce qui signifie que les rattachements aux piliers primaire et secondaire ont le même poids:

- lorsqu'une mesure est rattachée à des domaines d'action primaire et secondaire relevant du même pilier, sa contribution à ce dernier est comptabilisée deux fois;
- comme chaque mesure contribue à deux domaines d'action, la contribution totale à l'ensemble des piliers présentée dans le tableau de bord correspond à 200 % du total des fonds de la FRR (voir [figure 12](#)).

Figure 12 – Part des fonds de la FRR contribuant à chaque pilier

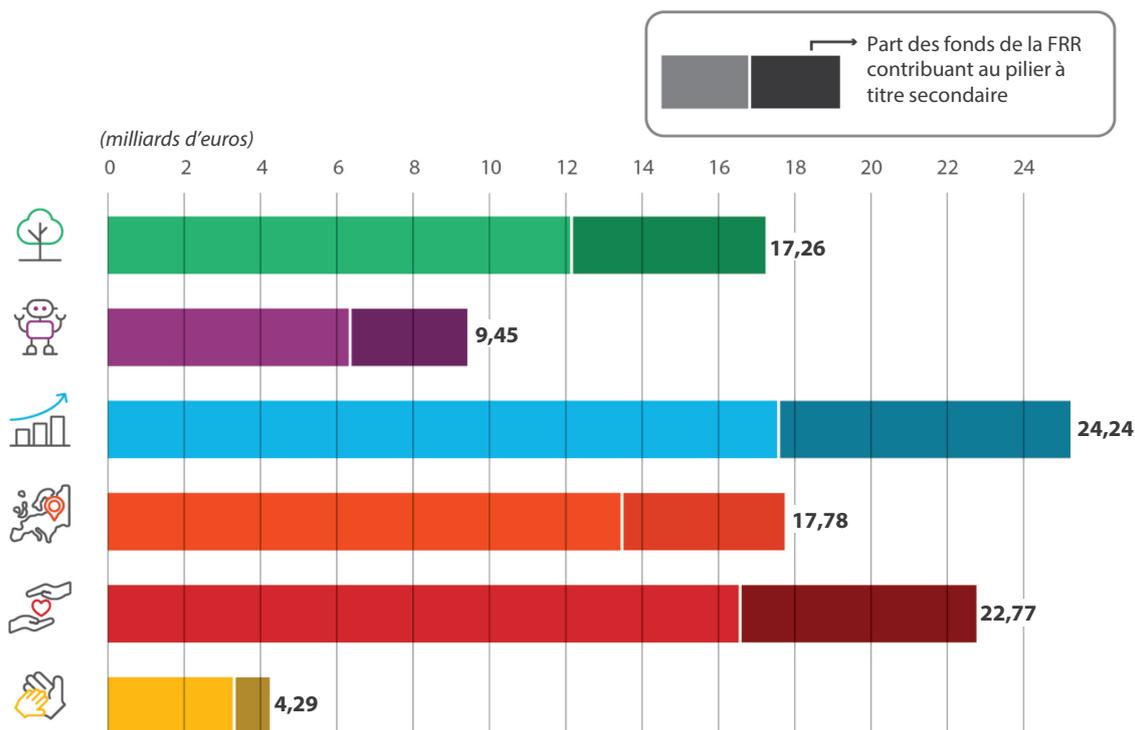


Source: Cour des comptes européenne, sur la base du tableau de bord de la reprise et de la résilience (situation au 8 mai 2023).

78 Pour rendre compte des progrès accomplis au niveau des six piliers (voir [figure 13](#)), la Commission commence par calculer la valeur de chaque jalon et de chaque cible («valeur unitaire») en divisant la dotation totale d'un PRR par le nombre de jalons et de cibles³⁴. Elle multiplie ensuite cette valeur unitaire par le nombre total de jalons et de cibles pour lesquels des paiements ont été effectués. Le chiffre ainsi obtenu sert de base pour le calcul de la part de décaissement pour chaque pilier.

³⁴ Note de la Commission sur la présentation des décaissements au titre de la FRR par pilier.

Figure 13 – Décaissements par pilier



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du tableau de bord de la reprise et de la résilience (situation au 20 mai 2023).

79 Nous estimons que cette méthode présente deux limites majeures:

- o la Commission a attribué le même coût à chaque jalon et à chaque cible d'un même PRR («valeur unitaire»). Cette valeur unitaire ne reflète donc ni le coût réel ni le coût estimé de la mesure concernée. À titre d'exemple, un jalon relatif à une réforme ayant un coût nul ou une cible liée à un investissement représentant un coût faible reçoivent la même valeur qu'une cible concernant un gros et coûteux investissement;
- o la contribution de chaque jalon ou cible est comptabilisée deux fois: une première fois au niveau du pilier primaire et une deuxième fois au niveau du pilier secondaire.

80 De ce fait, la manière dont les progrès accomplis au niveau des six piliers de la FRR sont présentés est trompeuse. Qui plus est, ces faiblesses ne sont pas signalées dans le tableau de bord.

81 Nous avons également constaté que le tableau de bord ne présente pas toujours les données relatives aux indicateurs communs de manière transparente, alors qu'il s'agit d'un élément d'information important sur l'état d'avancement et la performance de la FRR. Ainsi, le tableau de bord ne rend pas public le fait que les chiffres déclarés pour les indicateurs communs comportent des estimations, sauf dans les graphiques présentant les ventilations par genre et par âge pour l'indicateur commun 10 intitulé «Nombre de participants suivant un enseignement ou une formation» (voir point 69). Il n'indique pas non plus que certaines des données communiquées dans les chiffres agrégés ne sont pas comparables (voir point 72).

82 Lorsqu'il présente les réalisations de la FRR au travers des indicateurs communs, le tableau de bord ne reconnaît pas qu'elles ne peuvent être attribuées intégralement à des financements au titre de la facilité. En effet, les États membres font rapport sur leur progression globale dans la mise en œuvre des réformes et investissements prévus dans leur PRR, même lorsqu'ils sont financés en partie par des sources nationales ou d'autres fonds de l'UE.

83 Enfin, le tableau de bord comprend plusieurs analyses thématiques qui couvrent l'ensemble des six piliers. Elles servent à illustrer les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la FRR au niveau des six piliers et, comme l'indique la Commission sur la première page, son «impact». Ces analyses ne donnent toutefois pas de vue d'ensemble des progrès réellement accomplis et encore moins de l'«impact», qu'il est quasiment impossible d'évaluer au stade actuel de la FRR.

Les premiers rapports de la Commission sur la mise en œuvre de la FRR n'ont pu présenter jusqu'ici que peu d'informations sur les progrès réalisés

84 Dans les sous-sections ci-après, nous examinons si les rapports de la Commission contenaient les informations nécessaires sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la FRR et sur sa performance (voir [figure 14](#) ainsi que [l'annexe II](#) pour de plus amples informations).

Figure 14 – Obligations de la Commission en matière de communication d’informations sur la FRR

INTITULÉ	DESTINATAIRES	DATE/FRÉQUENCE
Tableau de bord de la reprise et de la résilience (art. 30 du règlement FRR)	Parties prenantes et grand public	Plusieurs fois par an (la mise à jour se fait en fonction des événements)
Rapport annuel sur la mise en œuvre de la FRR (art. 31 du règlement FRR)	Parlement européen/Conseil	Une fois par an (pas de date fixe dans le règlement FRR) (1 ^{er} mars 2022; à déterminer pour 2023)
Rapport d’examen sur la mise en œuvre de la FRR (art. 16 du règlement FRR)	Parlement européen/Conseil	31 juillet 2022 (rapport ponctuel)
Rapport par pays (document de travail des services de la Commission dans le cadre du Semestre européen)	Conseil, Parlement européen, États membres et autres parties prenantes	Une fois par an; en mai 2022 (paquet de printemps)
Dialogue sur la reprise et la résilience (art. 26 du règlement FRR)	Parlement européen/Conseil	Tous les deux mois (sur l’initiative du Parlement européen)
Fiches de programmes pour les dépenses opérationnelles*	Parlement européen, Conseil et grand public	Une fois par an
Rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l’UE	Parlement européen, Conseil, Cour des comptes européenne et grand public	Une fois par an
Rapport annuel d’activités (RAA)	Parlement européen, Conseil et grand public	Une fois par an

*Incluses dans le projet de budget général de l’Union européenne.

Source: Cour des comptes européenne.

85 En vertu des dispositions de l’article 31 du règlement FRR, la Commission est tenue de publier un **rapport annuel** sur la facilité comportant des informations sur les progrès accomplis dans l’exécution des PRR des États membres ainsi que sur l’état d’avancement de la mise en œuvre de la FRR. La Commission a publié le premier rapport annuel de ce type en mars 2022³⁵.

³⁵ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience du 1^{er} mars 2022 (COM(2022) 75 final).

86 Le rapport couvrait un large éventail d'aspects et d'informations tirés des premiers rapports semestriels des États membres (novembre 2021), parmi lesquels le pourcentage de jalons et de cibles à atteindre pour la fin du troisième trimestre de 2021 et effectivement atteints, ainsi que l'état d'avancement («achevé», «en bonne voie» ou «retardé») des jalons et des cibles à atteindre avant la fin du troisième trimestre de 2022. Aucune information autre que des pourcentages n'a été donnée à propos des jalons et des cibles «non achevés» ou «retardés». La mise en œuvre de la FRR n'en étant encore qu'à un stade précoce, le rapport n'a pas brossé de tableau complet des progrès enregistrés jusqu'au moment de sa publication.

87 En outre, il n'a pas pu fournir d'informations sur les indicateurs communs. Conformément aux dispositions du règlement FRR³⁶, le rapport annuel doit comporter des informations sur les dépenses financées par la FRR au titre des six piliers. Nous estimons cependant que le règlement n'est pas clair, en ce qu'il ne précise pas si ledit rapport doit faire état de dépenses réelles ou de dépenses estimées. À l'heure actuelle, la Commission ne collecte pas de données sur les dépenses réelles, y compris celles concernant les mesures sociales, ou n'en rend pas compte, ce qui réduit la possibilité d'établir si les ressources sont utilisées de manière efficiente et d'évaluer la performance de la FRR au niveau des six piliers.

88 En juillet 2022, La Commission a publié un **rapport d'examen ponctuel sur la mise en œuvre de la FRR**. Le règlement FRR³⁷ dispose qu'outre des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des PRR, le rapport devait également fournir des précisions sur leur contribution à l'objectif général de la FRR (notamment sur le plan de la lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes), à l'objectif en faveur du climat et à celui en faveur du numérique, ainsi qu'aux six piliers. Il devait aussi donner des orientations aux États membres avant la mise à jour de leurs PRR. Le rapport a satisfait à toutes les exigences prévues, mais, à l'instar du premier rapport annuel, il a été publié trop tôt au regard du degré d'avancement de la mise en œuvre de la FRR et n'a donc pu fournir que peu d'informations sur les progrès réalisés, voire aucune information sur les indicateurs communs, étant donné qu'il n'y en avait pas au moment où il a été publié.

³⁶ Article 31, paragraphe 3, du règlement FRR.

³⁷ Article 16 du règlement FRR.

89 Par ailleurs, l'article 26 du règlement FRR impose à la Commission d'informer régulièrement le Parlement européen des principales évolutions de la mise en œuvre de la facilité dans le cadre du **dialogue sur la reprise et la résilience**, afin de permettre au Parlement d'exercer sa fonction de surveillance et notamment le contrôle démocratique. Les séances de dialogue ont lieu tous les deux mois et réunissent deux commissions parlementaires: la commission des affaires économiques et monétaires (ECON) et la commission des budgets (BUDG). Un groupe de travail permanent, spécialement créé pour vérifier si la FRR donne des résultats, se charge de les préparer et d'en assurer le suivi. Pour que le Parlement européen puisse effectuer efficacement son contrôle, il faut que les informations relatives à la mise en œuvre de la FRR lui soient communiquées en temps utile. Selon nous, le calendrier et la fréquence de ces réunions sont appropriés (voir [annexe III](#)).

90 Enfin, la Commission fait également rapport sur la FRR dans le cadre de deux autres procédures importantes de l'UE:

- le **Semestre européen** – les rapports par pays de 2022 comportaient un nouveau chapitre, essentiellement descriptif, couvrant la FRR et ses réalisations jusque-là dans chaque pays, ainsi que des annexes résumant l'état d'avancement de la mise en œuvre des PRR et de la FRR. Nous avons cependant relevé que chaque rapport par pays traitait d'aspects différents concernant la FRR. Qui plus est, la terminologie utilisée par la Commission pour décrire les progrès globalement accomplis par les États membres dans l'exécution de leurs PRR et dans la réalisation de leurs jalons et cibles variait d'un rapport par pays à l'autre, ce qui limite leur comparabilité;
- **l'adoption du budget annuel et la procédure de décharge** – dans le cadre du projet de budget de l'UE pour 2023, la Commission a publié, en 2022, des fiches de programmes – appelées «fiches relatives à la performance des programmes» à partir de 2023 – destinées à fournir des informations sur l'exécution financière de la FRR et sur les progrès accomplis dans la réalisation de ses objectifs. Comme la Commission ne collecte ni ne communique de données sur les dépenses réelles financées par la FRR, les chiffres qui figurent dans les fiches concernent, entre autres, la «contribution» des PRR aux six piliers (voir point [78 à 80](#)).

Dans l'ensemble, les premiers rapports des États membres sur la FRR respectaient les obligations en matière d'information, mais ils ne contenaient pas toutes les données utiles

91 Les États membres ont plusieurs obligations en matière d'information à l'égard de la Commission, comme l'illustre la *figure 15*, l'une d'entre elles consistant à l'informer sur les indicateurs communs (voir point *64*). Cette section est consacrée à la question de savoir si les rapports semestriels transmis au moyen du système FENIX étaient appropriés et si les informations contenues dans les programmes nationaux de réforme (PNR) dans le cadre du Semestre européen³⁸ correspondaient à celles requises par la Commission dans ses orientations.

Figure 15 – Obligations des États membres en matière de communication d'informations à la Commission

INTITULÉ	OBLIGATIONS D'INFORMATION	DATE/FRÉQUENCE
Programme national de réforme (Semestre européen)	Progression de la mise en œuvre et prévisions pour l'année suivante concernant les investissements/réformes du PRR	Une fois par an, en avril
Rapport semestriel dans FENIX	Progrès accomplis au niveau des jalons et des cibles (utilisation du modèle FENIX)	Deux fois par an, en avril et en octobre
Demandes de paiement*	Toutes les exigences imposées pour les demandes de paiement, y compris la déclaration sur les dépenses «vertes»	Une ou deux fois par an, selon le PRR/les arrangements opérationnels concernés
Indicateurs communs	14 indicateurs communs à mettre à jour en application des dispositions de l'article 29, paragraphe 4, point a), et paragraphe 5, du règlement FRR	Deux fois par an, en février et en août

*Notre audit n'a pas couvert l'évaluation, par la Commission, des demandes de paiement.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement FRR et de documents de la Commission.

³⁸ Article 27 du règlement FRR.

92 Nous avons examiné les **rapports semestriels** que les cinq États membres de notre échantillon avaient soumis au moyen de FENIX et n'avons constaté aucune irrégularité grave. Trois des pays concernés ont déclaré explicitement que FENIX était un outil convivial. Cela étant, les exigences en matière d'information étaient perçues comme très contraignantes, avec des délais serrés et des intervalles courts entre les différents rapports à soumettre.

93 Les **PNR** contiennent des informations sur la mise en œuvre des différentes politiques nationales qu'un État membre entend mener afin de stimuler l'emploi et la croissance, de remédier aux déséquilibres économiques et de se conformer aux recommandations par pays de la Commission et aux règles budgétaires générales de l'UE. En 2021, la Commission a publié des orientations³⁹ comportant de nouvelles exigences concernant les informations que les États membres communiquent sur les progrès accomplis dans l'exécution de leur PRR. Depuis avril 2022, les PNR sont censés contenir, dans trois chapitres supplémentaires, des informations sur la mise en œuvre de la FRR, ainsi que des extraits de FENIX. Les orientations de la Commission sont très générales et non contraignantes, étant donné que les PNR sont des documents stratégiques nationaux et que, comme dans le cas des États membres de notre échantillon, ils varient d'un pays à l'autre sur le plan de la présentation et du niveau de détail. Nos observations sont présentées de manière synthétique dans le [tableau 2](#).

³⁹ *Streamlined reporting and guidance on the content and format of the national reform programmes*, décembre 2021.

Tableau 2 – Informations sur la FRR dans les rapports relatifs aux programmes nationaux de réforme (pour les cinq États membres de l'échantillon)

Chapitres/tableaux dans les PNR	Nos observations	
	Respect des orientations de la Commission	Remarques
Chapitre relatif à l'état d'avancement de la mise en œuvre du PRR dans les principaux domaines d'action, avec un extrait de FENIX en annexe (contenant tous les détails, par exemple des prévisions pour l'année suivante)	Ce chapitre suit plus ou moins les orientations.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Le format choisi par les États membres varie et, souvent, ne respecte pas les orientations. ○ Les prévisions pour l'année suivante ne sont souvent présentées que dans l'extrait FENIX en annexe. ○ Dans la plupart des cas, il n'est pas facile d'établir une correspondance entre les mesures décrites et celles qui figurent dans les annexes de la décision d'exécution du Conseil.
Chapitre relatif aux Fonds de l'UE et à la complémentarité des financements ainsi qu'à la cohérence entre les mesures soutenues au titre de la FRR et les domaines d'action financés par d'autres Fonds de l'UE	Ce chapitre ne suit pas toujours les orientations.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Les explications sur la manière dont les doubles financements sont évités ne sont pas toujours fournies ou, du moins, ne sont pas toujours suffisantes. ○ Certaines mesures financées au titre de la FRR le sont aussi par d'autres Fonds de l'UE, et la ligne de démarcation n'est pas toujours (suffisamment) expliquée.
Chapitre relatif aux processus institutionnels et à l'engagement des parties prenantes dans la mise en œuvre des PRR	Ce chapitre pourrait être amélioré dans l'ensemble.	<ul style="list-style-type: none"> ○ L'engagement des parties prenantes dans l'exécution des PRR n'est que partiellement expliqué. ○ Le rôle des parlements, autorités et autres intervenants nationaux dans la mise en œuvre des mesures n'est que partiellement décrit. ○ Les remarques/contributions des parties prenantes ne font pas l'objet d'une synthèse.
Tableaux de l'annexe relatifs à la FRR	Les tableaux suivent les orientations.	Sans objet

Source: Cour des comptes européenne.

Conclusions et recommandations

94 Notre conclusion est que le cadre de suivi de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) permet de mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais qu'il est insuffisant pour évaluer la performance globale de la facilité. Les éléments de ce cadre ne permettent que partiellement à la Commission d'évaluer dans quelle mesure la FRR atteint son objectif général et son objectif spécifique. La qualité des données sur la performance disponibles pâtit également de faiblesses dans la communication d'informations sur les indicateurs communs et au niveau du tableau de bord.

95 Nous avons constaté que les jalons et les cibles contribuent à mesurer les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre des réformes ou des investissements prévus dans leurs plans pour la reprise et la résilience (PRR) respectifs. Toutefois, l'ambition dans ce domaine varie d'un pays à l'autre et le dernier jalon ou la dernière cible n'indiquent pas toujours si la mesure en question est achevée (points [27](#) à [32](#)). Souvent, les jalons et les cibles sont également centrés davantage sur les réalisations que sur les résultats (points [33](#) à [36](#)). Ils contribuent principalement à mesurer la réalisation de l'objectif spécifique de la FRR plutôt que celle de son objectif général.

96 Nous avons constaté que, si ce que les indicateurs communs mesurent est généralement clair, leur étendue et leur degré de détail varient fortement. Ces indicateurs ont été introduits tardivement dans le processus, en l'occurrence alors que la plupart des PRR avaient déjà été approuvés (points [38](#) à [40](#)). Ils ne couvrent pas pleinement les six piliers de la FRR (intégrés dans son objectif général) et ne reflètent pas non plus complètement les progrès réalisés pour atteindre les jalons et les cibles liés aux investissements et, en particulier, aux réformes (son objectif spécifique) (points [41](#) à [47](#)). Ils contribuent donc peu à la mesure de la réalisation des objectifs de la FRR. Par ailleurs, à l'instar des jalons et des cibles, les indicateurs communs mesurant les résultats sont peu nombreux et aucun d'entre eux ne fait explicitement référence à l'impact (point [48](#)). Par conséquent, les indicateurs communs ne sont que partiellement appropriés pour le suivi et l'évaluation de la performance de la FRR.

97 Les jalons et les cibles donnent des informations sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures figurant dans les PRR des États membres, tandis que les indicateurs communs en fournissent sur la FRR dans son ensemble. C'est pourquoi nous les considérons comme complémentaires. Toutefois, en raison de leurs faiblesses respectives expliquées plus haut, ils ne suffisent pas pour obtenir un tableau complet de la contribution des mesures aux objectifs de la FRR. Ils ne couvrent donc pas totalement les aspects de la performance de la FRR (points [49](#) à [51](#)).

Recommandation n° 1 – Veiller à disposer d'un cadre complet pour le suivi et l'évaluation de la performance

Lors de l'élaboration d'instruments fondés sur un financement non lié aux coûts, la Commission devrait couvrir, dans son cadre de suivi et d'évaluation de la performance, les principaux domaines d'action et les effets les plus notables, y compris, si possible, les résultats et les impacts.

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

98 Nous avons constaté que la Commission et les États membres avaient déployé, en peu de temps, des efforts considérables afin de mettre en place des systèmes adéquats pour garantir la qualité des données concernant les jalons et les cibles ainsi que les indicateurs communs (points [54](#) à [57](#)).

99 Notre conclusion est que les données déclarées pour les jalons et les cibles font l'objet d'un suivi et de contrôles minutieux dans l'ensemble, mais que des risques subsistent quant à la fiabilité des données, en particulier en bout de chaîne, c'est-à-dire au niveau des destinataires (finaux). Les données sont vérifiées ex ante par les autorités nationales et par l'autorité d'audit (sauf dans un État membre) avant d'être transmises à la Commission avec les demandes de paiement (points [58](#) à [63](#)).

100 En ce qui concerne les indicateurs communs, la Commission a procédé à des contrôles de vraisemblance élémentaires. La qualité des données déclarées jusqu'en juin 2022 ainsi que des méthodes qui ont permis de les obtenir n'ont fait l'objet d'aucune vérification de la part des autorités d'audit des États membres dans lesquels nous nous sommes rendus (points [64](#) à [68](#)). Jusqu'en juin 2022, les déclarations relatives aux indicateurs communs s'appuyaient largement sur des estimations. De plus, les données agrégées publiées par la Commission présentait des problèmes de qualité (points [69](#) à [72](#)).

Recommandation n° 2 – Améliorer la qualité des données relatives aux indicateurs communs

La Commission devrait:

- a) en collaboration avec les États membres, améliorer la qualité des données communiquées pour les indicateurs communs, vu que ceux-ci jouent un rôle important dans la déclaration de performance et l'évaluation de celle-ci;
- b) s'assurer que les données déclarées pour les indicateurs communs ne tiennent compte des interventions soutenues par la FRR qu'une fois qu'elles sont achevées ou, dans le cas d'infrastructures, opérationnelles.

Quand? Pour chaque cycle de déclaration relatif aux indicateurs communs, à partir de février 2024.

101 Dans l'ensemble, les premiers rapports sur la mise en œuvre de la FRR respectaient les obligations en matière d'information, mais nous avons relevé des faiblesses dans les données communiquées dans le tableau de bord. Ce dernier fournit un large éventail d'informations sur l'évolution de la FRR d'une manière conviviale (points 73 à 75). Il existe toutefois un risque de mauvaise interprétation en ce qui concerne l'estimation de la part des fonds de la FRR, décaissés et totaux, qui contribuent à chacun des six piliers. Plus particulièrement, le «décaissement par pilier» s'appuie sur la même valeur unitaire allouée à chaque jalon et à chaque cible d'un même PRR, et la «part des fonds de la FRR contribuant à chaque pilier» part de l'hypothèse plutôt sommaire que les mesures contribuent de manière égale aux piliers primaire et secondaire auxquels elles ont été rattachées. La Commission n'a pas signalé la plupart de ces limites de la méthode appliquée pour établir le tableau de bord (points 77 à 80). Par ailleurs, elle n'indique pas clairement que certains chiffres publiés sont des estimations ou ne permettent pas une comparaison entre les États membres, pas plus qu'elle n'a effectué de contrôles suffisants avant de publier les données du tableau de bord (points 81 à 83).

Recommandation n° 3 – Améliorer la transparence et la qualité des données communiquées dans le tableau de bord

La Commission devrait améliorer la qualité des informations ainsi que la manière dont elle les présente et indiquer clairement les limites du système, notamment en expliquant la méthode sous-jacente et en déclarant explicitement, le cas échéant, que les données publiées sont des estimations et/ou ne permettent pas une comparaison entre les États membres.

Quand? D’ici à fin 2023.

102 D’autres rapports de la Commission ont couvert la plupart des éléments requis par le règlement FRR. Toutefois, étant donné que la mise en œuvre de la FRR n’en était encore qu’à un stade précoce et que les données relatives aux indicateurs communs ont été publiées plus tard, ces documents n’ont pas pu fournir beaucoup d’informations sur les progrès réalisés jusque-là. Le rapport annuel ne contient que des informations sur les dépenses estimées, si bien qu’il est difficile d’évaluer un aspect clé de la performance, à savoir si les ressources ont été utilisées de manière efficiente (points 84 à 89). En ce qui concerne les rapports par pays que la Commission présente dans le cadre du Semestre européen, nous constatons que la terminologie utilisée pour décrire la progression générale dans la mise en œuvre des PRR et dans la réalisation des jalons et des cibles n’était pas harmonisée, ce qui complique la comparaison entre les rapports. En outre, les chiffres communiqués par la Commission dans les fiches de programmes se fondent sur les coûts estimés au moment de l’établissement des PRR (point 90).

103 Nous avons évalué les rapports des États membres sur la FRR – en particulier leurs rapports semestriels et leurs programmes nationaux de réforme – et les considérons, dans l’ensemble, comme appropriés pour ce qui est du respect des obligations relatives à la facilité. Cependant, lorsqu’ils ont élaboré leurs programmes nationaux de réforme dans le cadre du Semestre européen, les États membres n’ont suivi que partiellement les orientations de la Commission relatives aux informations spécifiques de la FRR à fournir, celles-ci n’étant pas toujours d’une qualité suffisante. Par ailleurs, les orientations sont très générales et non contraignantes (points 91 à 93).

Recommandation n° 4 – Veiller à ce que les rapports soient plus informatifs et harmonisés

La Commission devrait:

- a) lorsqu'elle conçoit des instruments fondés sur un financement non lié aux coûts, répondre au besoin d'une terminologie précise et harmonisée, en particulier en ce qui concerne les aspects importants, comme les obligations en matière d'information et la collecte des données nécessaires pour évaluer l'efficacité du programme;
- b) faire rapport sur les dépenses réellement financées par la facilité au titre des six piliers, étant donné que cet élément est indispensable pour déterminer si les ressources sont utilisées de manière efficace;
- c) fournir, dans ses rapports annuels, des informations plus détaillées sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des PRR. Elle pourrait, par exemple, communiquer des informations sur les piliers/domaines d'action en indiquant les jalons et les cibles dont la réalisation est retardée, les possibles raisons de ces retards et leur impact sur la mise en œuvre de la FRR;
- d) poursuivre le développement de la méthode pour l'ensemble des rapports par pays dans le cadre du Semestre européen afin de faire en sorte que les rapports sur les progrès accomplis dans l'exécution des PRR soient harmonisés, tant d'un point de vue général qu'au regard des jalons et des cibles.

Quand? Sous-recommandation a): lors de l'élaboration d'instruments fondés sur un financement non lié aux coûts; sous-recommandations b), c) et d): d'ici au prochain cycle de déclaration en 2024.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 12 octobre 2023.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Les six piliers de la FRR et les domaines d'action sous-jacents

Piliers	Domaines d'action par pilier
1. Transition verte	Mobilité durable
	Efficacité énergétique
	Énergies renouvelables et réseaux
	Recherche, développement et innovation dans les activités vertes (p. ex. atténuation du changement climatique et économie circulaire)
	Adaptation aux effets du changement climatique
	Utilisation durable et protection des ressources hydrauliques et marines
	Transition vers une économie circulaire et prévention et recyclage des déchets
	Protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes
	Autre atténuation du changement climatique (p. ex. industrie durable)
	Prévention et réduction de la pollution (de l'air, de l'eau, par le bruit, etc.)
	Compétences et emplois verts
2. Transformation numérique	Administration en ligne, services publics numériques (notamment la numérisation des transports) et écosystèmes numériques locaux
	Capital humain dans la numérisation
	Numérisation des entreprises
	Connectivité
	Capacités numériques et déploiement de technologies avancées
	Mesures en lien avec la transition numérique dans la recherche, le développement et l'innovation
3. Croissance intelligente, durable et inclusive, notamment la cohésion économique, l'emploi, la productivité, la compétitivité, la recherche, le développement et l'innovation, ainsi que le bon fonctionnement du marché intérieur, avec des PME solides	Rénovation et construction de bâtiments
	Soutien aux PME
	Recherche, développement et innovation
	Compétitivité
	Environnement des entreprises
	Industrialisation et réindustrialisation
	Infrastructure des entreprises
	Secteur culturel
	Changements réglementaires pour une croissance intelligente, durable et inclusive
	Soutien aux grandes entreprises
Coopération transnationale	

Piliers	Domaines d'action par pilier
4. Cohésion sociale et territoriale	Infrastructures et services territoriaux
	Éducation des adultes, notamment l'enseignement et la formation professionnels continus; reconnaissance et validation des compétences
	Développement des zones rurales et isolées (p. ex. les îles)
	Logement social et autres infrastructures sociales
	Protection sociale, notamment les services sociaux et l'intégration des groupes vulnérables
	Modernisation des institutions du marché du travail, notamment les services de l'emploi, les systèmes de prévision des besoins en compétences et les inspections du travail; protection et organisation de l'emploi; dialogue social et mécanismes de fixation des salaires; adaptation des lieux de travail
	Aide à l'emploi (hors emploi des jeunes) et création d'emplois, notamment l'embauche, les incitations à la transition professionnelle et le soutien à l'emploi indépendant
5. Santé et résilience économique, sociale et institutionnelle dans le but, entre autres, d'augmenter la préparation aux crises et la capacité de réaction aux crises	Soins de santé: résilience, durabilité, adéquation, disponibilité, accessibilité et qualité, notamment la numérisation et l'infrastructure
	Efficacité de l'administration publique et des systèmes nationaux, notamment la réduction de la charge administrative
	Soins à long terme: résilience, durabilité, adéquation, disponibilité, accessibilité et qualité, notamment la numérisation et les infrastructures
	Préparation aux crises
	Efficacité des systèmes judiciaires
	Autonomie stratégique
	Capacité de réaction aux crises
	Mesures fiscales, notamment les mesures relatives à la planification fiscale agressive
	Continuité des activités et des services publics (en temps de crise)
	Politique budgétaire et finances publiques
	Prévention des fraudes
	Surveillance de la lutte contre le blanchiment de capitaux
6. Politiques pour la prochaine génération, les enfants et les jeunes, telles que l'éducation et les compétences	Enseignement général, professionnel et supérieur: accessibilité, caractère abordable, qualité et inclusivité, notamment la numérisation et les infrastructures
	Éducation et accueil de la petite enfance accessibilité, caractère abordable, qualité et inclusivité, notamment la numérisation et les infrastructures
	Aide à l'emploi des jeunes et création d'emplois pour les jeunes, notamment l'embauche, les incitations à la transition professionnelle et le soutien à l'emploi indépendant

Source: Tableau de bord de la reprise et de la résilience.

Annexe II – Contenu relatif à la FRR dans les documents de la Commission

Intitulé	Contenu relatif à la FRR
Tableau de bord de la reprise et de la résilience (article 30 du règlement FRR)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progrès réalisés dans les six piliers de la FRR et sur le plan de la contribution sociale, notamment l'égalité hommes-femmes et les jeunes/enfants ○ Contribution aux objectifs climatiques et numériques ○ Progrès reflétés dans les indicateurs communs ○ Décaissements par pays et jalons et cibles associés ○ Analyses thématiques au niveau des six piliers
Rapport annuel sur la mise en œuvre de la FRR (article 31 du règlement FRR)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la FRR ○ Contribution de la FRR aux objectifs climatiques/numériques ○ Performance de la FRR sur la base des indicateurs communs ○ Dépenses financées au titre des six piliers, notamment les dépenses sociales
Rapport d'examen sur la mise en œuvre de la FRR (article 16 du règlement FRR)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la FRR ○ Contribution de la FRR aux six piliers ○ Égalité hommes-femmes ○ La FRR, principal outil pour la réalisation du plan REPowerEU
Rapport par pays (document de travail des services de la Commission dans le cadre du Semestre européen)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Évaluation, pour l'État membre concerné, de la situation économique, des progrès réalisés et de la mise en œuvre des recommandations par pays ○ Informations relatives à la FRR figurant dans le PRR, avec les principaux éléments livrables à court terme ○ Annexe 2 synthétisant les progrès accomplis dans la mise en œuvre du PRR
Dialogue sur la reprise et la résilience (article 26 du règlement FRR)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la FRR, notamment des informations sur les demandes de paiement soumises et les audits correspondants de la Commission ○ Toute autre information fournie par la Commission en lien avec la mise en œuvre
Fiches de programmes pour les dépenses opérationnelles ¹	<ul style="list-style-type: none"> ○ État d'avancement de la mise en œuvre de la FRR ○ Informations relatives à la performance pour les principales réalisations ○ Indicateurs de suivi clés ○ Contribution de la FRR aux priorités intégrées horizontales
Rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE	<ul style="list-style-type: none"> ○ Annexe 3 sur la FRR: Description de la FRR, état d'avancement de la mise en œuvre, systèmes de contrôle au niveau de la Commission et des États membres
Rapport annuel d'activités (RAA)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Chapitre 3: environnement de contrôle dans les États membres et à la Commission, premières réalisations/progrès accomplis dans la mise en œuvre, contrôles effectués par la Commission

¹ Inclues dans le projet de budget général de l'Union européenne.

Annexe III – Dialogue sur la reprise et la résilience entre la Commission et le Parlement européen (2021-2022)

Composition/ Informations	Précisions complémentaires sur le dialogue sur la reprise et la résilience
Réunions conjointes des commissions BUDG et ECON (dialogue sur la reprise et la résilience)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Présentations orales par les commissaires européens Dombrovskis et Gentiloni et questions posées par les membres des deux commissions parlementaires ○ Tous les deux mois sur invitation du Parlement européen, qui fixe l'ordre du jour ○ Le tableau de bord sert de base au dialogue. ○ Les séances sont enregistrées (et sont publiquement accessibles sur la plateforme de diffusion en ligne du Parlement européen); pas de procès-verbaux disponibles. ○ Le dialogue sur la reprise et la résilience complète les dialogues économiques organisés dans le cadre de la gouvernance économique de l'UE. ○ Quatre réunions en 2021 (mai, juillet, septembre et décembre) et quatre en 2022 (mars, mai, septembre et novembre)
Groupe de travail permanent	<ul style="list-style-type: none"> ○ Préparer le dialogue et en assurer le suivi ○ La Commission élabore des présentations en vue des réunions (elles sont publiquement accessibles sur les pages consacrées à la FRR des sites internet de la Commission et du Parlement européen) et les diffuse également auprès du Conseil. ○ Réunions à huis clos, sans enregistrement ○ 18 réunions en 2021 et 10 en 2022
Informations à fournir au Parlement européen dans le cadre du dialogue sur la reprise et la résilience (article 26 du règlement FRR)	<ul style="list-style-type: none"> ○ L'état de la reprise, de la résilience et de la capacité d'ajustement dans l'Union, ainsi que les mesures adoptées au titre du règlement ○ Les PRR des États membres ○ L'évaluation des PRR des États membres ○ Les principales conclusions du rapport d'examen visé à l'article 16, paragraphe 2, du règlement FRR ○ Le degré de réalisation des jalons et cibles figurant dans les PRR des États membres ○ Les procédures de paiement, de suspension et de résiliation, y compris toute observation présentée et les mesures correctives prises par les États membres pour atteindre les jalons et les cibles de manière satisfaisante ○ Toute autre information et documentation pertinentes fournies par la Commission à la commission compétente du Parlement européen en rapport avec la mise en œuvre de la facilité

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement FRR et des informations provenant du Parlement européen et de la Commission.

Sigles et acronymes

BUDG: commission des budgets du Parlement européen

DG ECFIN: direction générale des affaires économiques et financières

ECON: commission des affaires économiques et financières du Parlement européen

FRR : facilité pour la reprise et la résilience

PME: petites et moyennes entreprises

PNR: programme national de réforme

PRR: plan pour la reprise et la résilience

Glossaire

Amélioration de la réglementation: concept guidant la politique et le processus législatif de l'UE, fondé sur le principe selon lequel la réglementation devrait atteindre ses objectifs au moindre coût et être conçue d'une manière transparente et étayée par des éléments probants, avec la participation des citoyens et des parties prenantes.

Cible: dans le cadre de la FRR, mesure quantitative des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement.

Destinataire final: personne physique ou morale qui profite, in fine, d'une activité financée par l'Union entreprise ou réalisée par un bénéficiaire d'une aide de l'UE.

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

Efficience: meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre, les activités entreprises et la réalisation des objectifs.

Facilité pour la reprise et la résilience: mécanisme d'aide financière de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 tout en soutenant les transitions verte et numérique.

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

Fonds européen de développement régional: Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements visant à réduire les déséquilibres entre les régions.

Impact: conséquences globales à long terme d'un projet ou d'un programme achevés, tels que les avantages socio-économiques procurés à l'ensemble de la population.

Indicateur: informations utilisées pour mesurer ou évaluer un aspect de la performance.

Indicateurs communs: variables mesurables 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.

Intrants: moyens financiers, humains, matériels, administratifs ou réglementaires, utilisés pour la mise en œuvre d'un projet ou d'un programme.

Jalon: dans le cadre de la FRR, mesure qualitative des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement.

Logique d'intervention: liens entre les objectifs d'une proposition, les intrants et activités prévus ainsi que les résultats et l'impact escomptés.

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.

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.

Réalisations: ce qui est produit ou accompli dans le cadre d'un projet, comme l'organisation de formations ou la construction d'une route.

Règlement financier: ensemble des règles régissant l'établissement et l'utilisation du budget de l'Union, ainsi que les processus connexes, tels que le contrôle interne, l'établissement de rapports, l'audit et la décharge.

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

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

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

Transformation numérique: introduction de technologies numériques et d'informations numérisées dans les processus et les tâches.

Valeur ajoutée européenne: valeur qui résulte d'une action de l'UE, en plus de celle qu'aurait pu avoir une action isolée des États membres.

Réponses définitives de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-26>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2023-26>

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 IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Ivana Maletić, Membre de la Cour, assistée de: Sandra Diering, cheffe de cabinet; Tea Vlainić, attachée de cabinet; Sabine Hiernaux-Fritsch, manager principale; Anna Ludwikowska, cheffe de mission; Jurgen Manjé, chef de mission adjoint; Boyana Stamenova, Marion Schiefele et Valentina-Adriana Visan, auditrices; Minya Chan, stagiaire. L'assistance à la conception graphique a été fournie par Giuliana Lucchese. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper.



De gauche à droite: Jurgen Manjé, Tea Vlainić, Anna Ludwikowska, Ivana Maletić, Sandra Diering, Boyana Stamenova, Valentina-Adriana Visan et Michael Pyper.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

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

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

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

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

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

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

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

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

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

HTML	ISBN 978- 92-849-1099-1	ISSN 1977- 5695	doi: 10.2865/84013	QJ-AB-23-026-FR-Q
PDF	ISBN 978- 92-849-1109-7	ISSN 1977- 5695	doi: 10.2865/178414	QJ-AB-23-026-FR-N

Dotée d'une enveloppe de 723 milliards d'euros, la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a été créée en réaction à la pandémie de COVID-19.

Nous avons audité le cadre de suivi de la performance de la FRR et sommes arrivés à la conclusion qu'il permet de mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais d'évaluer seulement en partie la performance.

Les jalons et les cibles ainsi que les indicateurs communs sont utiles pour juger des progrès enregistrés, mais ils sont davantage axés sur les réalisations que sur les résultats et ne couvrent pas pleinement tous les aspects relatifs à la performance de la FRR. Le tableau de bord de la FRR est un outil convivial, mais il connaît des problèmes de qualité des données et manque parfois de transparence. Dans l'ensemble, les premiers rapports sur la FRR respectaient les obligations fixées, mais ils contenaient peu d'informations sur la performance.

Nous recommandons à la Commission d'améliorer la qualité des rapports concernant la FRR et de tenir compte des insuffisances relevées dans le suivi de la performance pour ses futurs instruments de financement non liés aux coûts.

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



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

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