

# Fonds de la FRR

Une traçabilité et une transparence encore imparfaites



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

## Points

### 01 - 20 | Principaux messages **01**

01 - 07 | Pourquoi ce thème est-il important?

08 - 20 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

### 21 - 77 | Nos observations en détail **02**

**21 - 32 | Les États membres de l'échantillon respectent généralement les exigences réglementaires en matière de traçabilité, mais tous ne collectent pas systématiquement les données dans leurs systèmes d'informations de gestion pour la FRR**

22 - 25 | Le cadre réglementaire de la FRR comprend des exigences spécifiques concernant la traçabilité de l'utilisation des fonds au niveau des États membres

26 - 32 | La plupart des États membres peuvent retrouver la trace des fonds, mais tous ne collectent pas systématiquement les données requises dans leurs systèmes d'informations de gestion pour la FRR

**33 - 45 | Certains États membres utilisent les données sur les coûts réels pour actualiser les estimations, mais ils ne réaffectent pas systématiquement les fonds économisés, et la Commission ne demande pas de données de ce type pour gérer la FRR**

35 - 41 | La plupart des États membres de notre échantillon utilisent les données sur les coûts réels pour actualiser les estimations en cas de changement de périmètre, mais aucun ne réaffecte systématiquement les fonds économisés

42 - 45 | La Commission ne collecte pas de données sur les coûts réels par mesure, même quand elles sont disponibles, et sa capacité d'évaluer l'efficacité de l'utilisation des ressources de la FRR en pâtit

- 46 - 77 | Dans la FRR, la transparence est appropriée en ce qui concerne la réalisation des jalons et des cibles par les États membres et les décisions de gestion prises par la Commission, mais les informations publiées sur les bénéficiaires finaux, les montants réels et les résultats sont insuffisantes**
- 47 - 51 | Le cadre juridique de la FRR énonce des exigences claires en matière de transparence de la gestion, mais ne prévoit pas la publication d'informations complètes sur le flux de fonds
- 52 - 60 | Les États membres communiquent des informations partielles sur l'utilisation des fonds de la FRR une fois sortis du secteur public, et n'en fournissent pas suffisamment sur les résultats
- 61 - 77 | Au niveau de la Commission, les informations rendues publiques sont abondantes, mais insuffisamment détaillées en ce qui concerne l'utilisation des fonds dans les États membres

## Annexes

**Annexe I – À propos de l'audit**

**Annexe II – Cadre réglementaire mis en place pour la FRR**

**Annexe III – Informations sur les mesures des PRR menées à bien dans quatre États membres sélectionnés**

**Annexe IV – Dispositions relatives à la transparence dans le cadre juridique de la FRR**

**Annexe V – Insuffisances et incohérences relevées en ce qui concerne les listes des 100 principaux bénéficiaires finaux publiées**

**Annexe VI – Analyse des bénéficiaires du MIE**

**Annexe VII – Informations publiées par la Commission en application du règlement portant dispositions communes (2021-2027)**

## Sigles, acronymes et abréviations

## Glossaire

## Réponses de la Commission

## Calendrier

## L'équipe d'audit

# 01

## Principaux messages

### Pourquoi ce thème est-il important?

- 01** La facilité pour la reprise et la résilience (FRR ou «Facilité»), un instrument temporaire créé en réaction à la pandémie de COVID-19, était dotée de 577 milliards d'euros à la fin de janvier 2026. Pour obtenir une aide au titre de la FRR, les États membres devaient soumettre des plans pour la reprise et la résilience (PRR) composés d'un ensemble de mesures (réformes et investissements) assorties chacune d'un(e) ou de plusieurs jalons et cibles. La période de mise en œuvre de la FRR s'étend de février 2020 à août 2026.
- 02** La FRR est un instrument fondé sur un «financement non lié aux coûts», ce qui signifie que, hormis le préfinancement, tous les paiements de la Commission en faveur des États membres sont fonction de la réalisation de jalons et de cibles. Les États membres peuvent certes recevoir des versements même si leurs dépenses au titre de la FRR ne sont pas conformes à l'ensemble des règles européennes et nationales applicables, mais ils n'en sont pas moins tenus, conjointement avec la Commission, d'assurer la protection des intérêts financiers de l'UE et le respect des principes de bonne gestion financière dans la mise en œuvre de la Facilité. La FRR relève de la gestion directe, la Commission étant directement responsable des étapes clés de sa mise en œuvre.

**03** Les règles et principes qui régissent le financement de l'UE visent à garantir que les fonds sont utilisés à bon escient et que les décisions sont prises le plus ouvertement possible et le plus près possible des citoyens<sup>1</sup>. En particulier, pour protéger les intérêts financiers de l'UE et favoriser une utilisation efficace et efficiente de ses ressources financières, il est nécessaire de savoir «où et dans quel but l'Union dépense des fonds»<sup>2</sup>. Selon nous, cela suppose de savoir non seulement **qui** bénéficie des fonds et à **quoi** ils sont consacrés, mais aussi **quelle somme** d'argent est dépensée. Il est donc important de disposer de systèmes qui garantissent:

- la **traçabilité du financement**, c'est-à-dire la possibilité de suivre l'argent depuis sa source jusqu'à sa destination, et notamment de collecter et d'enregistrer des informations sur les coûts réels. Dans le présent rapport, l'expression «coûts réels» désigne les montants versés en vue de l'application des mesures de la FRR par les organismes de mise en œuvre des États membres, et n'englobe pas ceux transférés entre organismes publics au sein du système budgétaire national;
- la **transparence dans l'utilisation des financements**, qui consiste à permettre au public de savoir où et dans quel but l'argent est dépensé.

**04** La possibilité de retracer le flux des fonds de l'UE améliore le suivi et permet ainsi de fournir des informations essentielles sur leur utilisation aux décideurs. Certes, les paiements au titre de la FRR ne sont pas liés aux coûts réels et ne font l'objet d'aucun contrôle fondé sur les coûts, mais les données sur les coûts réels sont nécessaires pour déterminer comment ont été utilisés les fonds et, selon nous, pour évaluer l'efficacité au regard des coûts. En outre, une communication d'informations transparente, y compris sur les coûts réels, contribue à assurer et à améliorer la prise de décision ainsi qu'à renforcer l'obligation de rendre compte. Nous estimons que, pour conserver la confiance des citoyens, ces informations devraient aussi être publiées.

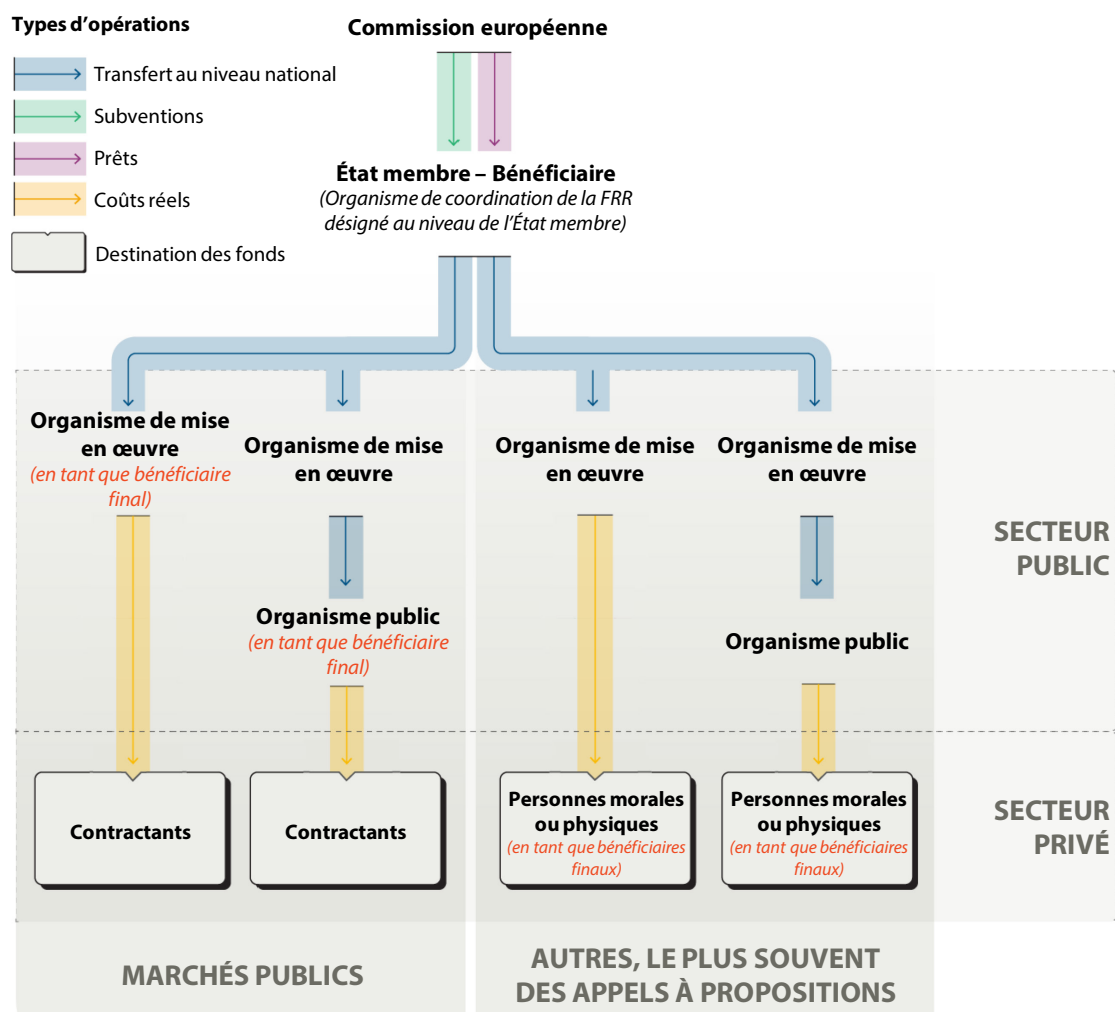
**05** La [figure 1](#) représente le flux des fonds de la FRR, de leur versement au budget de l'État jusqu'à leur perception par des entités privées.

---

<sup>1</sup> Commission européenne, «[Règles et principes](#)».

<sup>2</sup> [Règlement financier](#), considérant 11.

Figure 1 – Flux général des fonds de la FRR, de leur versement au budget de l'État jusqu'à leur destination finale



Remarque: Le flux de fonds passant par des instruments financiers n'est pas représenté.

Source: Cour des comptes européenne.

**06** Le Parlement européen<sup>3</sup>, le Médiateur européen et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>4</sup> ont déjà attiré l'attention sur certains problèmes en lien avec la transparence et l'obligation de rendre compte dans la FRR. Sur cette toile de fond, notre audit a visé à déterminer si la Commission et les États membres ont mis en place des dispositifs adéquats pour garantir un degré approprié de traçabilité et de transparence en ce qui concerne les financements au titre de la Facilité. Les résultats de notre audit pourraient également offrir des enseignements utiles en vue de l'établissement d'instruments financiers similaires dans le cadre financier pluriannuel de l'après-2027. Dans ce contexte, nous avons examiné:

- quelles sont les exigences réglementaires en matière de traçabilité et si les États membres procèdent au traçage et à la collecte des données pertinentes;
- si la Commission et les États membres utilisent les données sur les coûts réels afin d'actualiser les estimations de coûts des mesures, de réaffecter des fonds et d'évaluer correctement l'efficacité de la FRR;
- s'ils sont assujettis à des dispositions juridiques appropriées en matière de transparence et si, en pratique, suffisamment d'informations sont publiées.

Nous avons centré notre examen sur la question de savoir si, indépendamment du mécanisme de paiement institué par le règlement FRR, les systèmes mis en place apportent suffisamment de transparence et de traçabilité concernant les fonds. Le règlement financier et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) posent des exigences claires en matière de bonne gestion financière, de transparence et de protection des intérêts financiers de l'UE. Aussi visons-nous à déterminer si les informations disponibles sont suffisantes pour l'évaluation *ex post* de l'efficacité, mais aussi dans une optique de traçabilité et de transparence.

**07** Pour cet audit, nous avons réalisé des entretiens avec des représentants de la Commission, effectué des visites d'audit, tenu des visioconférences avec les autorités de 10 États membres, examiné le cadre juridique ainsi que les documents d'orientation et analysé les informations publiques sur la FRR au niveau de l'UE et au niveau national. Nous avons également réalisé une enquête auprès de l'ensemble des États membres. L'*annexe I* fournit davantage d'informations générales et de précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

---

<sup>3</sup> Par exemple, *briefings* intitulés *The 100 largest recipients of Recovery and Resilience Facility funds* et *Transparency in the implementation of the Recovery and Resilience Facility*.

<sup>4</sup> Par exemple document d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE et du Médiateur européen intitulé *Towards Good Practice Principles for Government – Transparency in the Use of Recovery Funds*.

## Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 08** Globalement, nous concluons que pour ce qui est des fonds de la FRR, la traçabilité et la transparence sont partiellement assurées dans les États membres de notre échantillon, dont certains recueillent les données sur demande tandis que les autres le font systématiquement. Des lacunes subsistent notamment en ce qui concerne la collecte et l'utilisation des informations, la publicité des résultats, et la question de savoir quelles personnes bénéficient en dernier ressort des fonds de la FRR et quels montants elles reçoivent.
- 09** Plus précisément, nous avons constaté que:
- le cadre réglementaire contient des exigences spécifiques concernant la traçabilité des fonds, auxquelles les États membres se conforment généralement. Les organismes de coordination de la FRR dans les États membres utilisent divers systèmes d'informations de gestion pour la Facilité, certains collectant les données sur demande et d'autres le faisant de manière systématique;
  - certains États membres se servent des données sur les coûts réels pour mettre à jour les estimations de coûts; en outre, les estimations actualisées sont parfois transmises à la Commission. Cependant, il n'existe pas d'approche uniforme à cet égard, et ces États membres n'utilisent pas tous les données en question pour réaffecter des fonds si les coûts s'avèrent moins élevés que prévu. Même lorsque des informations sur les coûts réels par mesure sont disponibles au niveau de l'État membre, la Commission n'en demande pas pour gérer la FRR, car elle estime que le règlement relatif à la Facilité ne lui fournit pas de base juridique pour le faire. Selon nous, le règlement manque de clarté à ce sujet;
  - les règles de transparence sont appropriées en ce qui concerne les décisions de gestion et la mise en œuvre des plans, mais n'obligent pas à publier des informations complètes sur le flux de fonds. La Commission et les États membres respectent la législation sur la FRR en ce qui concerne la publication d'informations, mais ces dernières sont insuffisantes pour ce qui a trait aux bénéficiaires finaux, aux coûts réels et aux résultats.

## **Les États membres de l'échantillon respectent généralement les exigences réglementaires en matière de traçabilité, mais tous ne collectent pas systématiquement les données dans leurs systèmes d'informations de gestion pour la FRR**

**10** Le cadre réglementaire de la FRR énonce clairement des exigences de traçabilité destinées à garantir l'obligation de rendre compte relative aux fonds de l'UE au niveau des États membres. Bien que ces derniers aient toute latitude quant à la forme sous laquelle ils versent les fonds aux bénéficiaires finaux<sup>5</sup>, nous avons constaté que ceux de notre échantillon mettent généralement leurs PRR en œuvre au moyen de systèmes fondés sur le remboursement des coûts réels supportés, plutôt que d'introduire des simplifications en appliquant un modèle de financement non lié aux coûts ou en recourant aux options de coûts simplifiés. Les États membres sont tenus de recueillir et de rendre accessibles des données sur les bénéficiaires finaux, les contractants, les sous-traitants, les bénéficiaires effectifs et les montants versés au titre de la FRR. Ces exigences sont fondées sur les principes édictés dans le règlement financier, qui requiert des pistes d'audit adéquates et fournit ainsi une base juridique pour assurer la disponibilité des informations concernant l'utilisation des fonds de la FRR à des fins d'audit et de contrôle. Il est à noter que le nouveau règlement financier contient de nouvelles obligations en matière de traçabilité dans tous les modes de gestion, mais ces obligations, introduites après le lancement de la FRR, ne s'appliquent donc pas à cette dernière. Entre autres, une nouvelle disposition prévoit que certaines informations soient fournies à la Commission dans le cadre de l'exécution du budget de l'UE; elle ne couvre toutefois pas toutes les catégories de données. Par ailleurs, lorsque les États membres reçoivent et exécutent le budget, elle ne s'applique que si la réglementation sectorielle l'impose; sinon, l'accès aux informations est fourni à la Commission sur une base volontaire. Pour ce qui est des futurs instruments en gestion partagée, le nouveau règlement financier impose également de nouvelles exigences de transparence concernant l'identité des destinataires, des contractants, des sous-traitants et des bénéficiaires, et les montants engagés correspondants (voir points [22](#) à [25](#)).

---

<sup>5</sup> Règlement FRR, considérant 18.

**11** Les systèmes d'informations de gestion utilisés par les États membres en ce qui concerne la FRR sont divers: dans notre échantillon, huit collectent systématiquement des données sur l'utilisation des fonds de la Facilité (données complètes en Autriche, en Bulgarie, en Estonie, en Lettonie, à Malte et en Roumanie, et données hors coûts réels aux Pays-Bas et en Espagne), tandis que dans deux autres, les données ne sont recueillies que sur demande (en France et en Allemagne). La collecte systématique de ces données jette les bases d'une traçabilité totale des fonds de l'UE dans un délai raisonnable et, par rapport au fait de se reposer sur la collecte à la demande, présente des avantages indéniables dans une optique de suivi, d'obligation de rendre compte, de comparaison et d'évaluation. Elle permet en outre de générer automatiquement des rapports présentant les coûts réels par mesure, ce qui facilite l'exploitation des données à des fins d'analyse. Qui plus est, la collecte de données sur les coûts réels par mesure peut fournir des informations essentielles pour mener en temps opportun des actions de contrôle telles que la prévention des irrégularités, la détection des fraudes et les enquêtes en la matière (voir points 26 à 32).

**Certains États membres utilisent les données sur les coûts réels pour actualiser les estimations de coûts, mais ils ne réaffectent pas systématiquement les fonds économisés, et la Commission ne demande pas de données de ce type pour gérer la FRR**

**12** Conformément au règlement FRR, le montant du soutien financier à chaque État membre au titre de la Facilité a été calculé à l'aide de la clé de répartition, sans pouvoir dépasser les coûts totaux estimés. À nos yeux, il est important d'utiliser les données sur les coûts réels pour évaluer si les États membres ont employé les fonds avec efficacité, pour revoir, si nécessaire, les estimations de coûts liées à certaines mesures (par exemple lors de la révision des PRR) et pour veiller à ce que le montant total de financement reçu par chaque pays soit relativement proche de celui des coûts réels (voir points 33 et 34).

- 13** D'après nos constatations, il n'existe pas d'approche uniforme en ce qui concerne l'actualisation des estimations de coûts de la FRR au niveau de la mesure. Notre analyse a montré que, sur les 10 pays de notre échantillon, sept (la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Roumanie et l'Espagne) utilisent les données sur les coûts réels pour mettre à jour les estimations en cas de changement de périmètre. Parmi ces sept États membres, trois (la Bulgarie, la Lettonie et la Roumanie) réaffectent parfois les fonds dans le PRR en cas d'économies ou de dépassements de coûts, mais aucun des pays de l'échantillon ne le fait systématiquement. Un grand nombre d'États membres pensent que le coût réel global de la mise en œuvre des PRR sera au moins aussi élevé que les estimations. Cependant, lors d'une analyse approfondie dans quatre États membres, nous avons constaté que le coût réel de la plupart des mesures achevées s'avérait inférieur aux prévisions. Si cette tendance se confirme, le risque existe que le montant total de financement reçu par certains États membres ne soit pas assez proche de celui des coûts réels (voir points [35](#) à [41](#)).
- 14** Bien que beaucoup d'États membres collectent systématiquement les données sur les coûts réels par mesure, la Commission ne demande pas ces données pour gérer la FRR: elle estime que le règlement relatif à la Facilité ne lui fournit pas de base juridique pour le faire. Selon nous, le règlement manque de clarté à cet égard. Certes, Eurostat publie des données sur les coûts réels recueillies auprès des États membres, mais seulement sous forme de montants consolidés au niveau du plan, et les services de la Commission qui gèrent la mise en œuvre de la FRR n'utilisent ces données qu'à des fins d'information et d'établissement de rapports. Nous pensons que le manque d'informations sur les coûts réels par mesure limite la capacité de la Commission à évaluer dans quelle mesure les États membres ont utilisé les fonds de la FRR de manière efficiente et à effectuer, comme l'exige le règlement, une évaluation globale de la Facilité (voir points [42](#) à [45](#)).

**Dans la FRR, la transparence concernant la réalisation des jalons et des cibles par les États membres et les décisions de gestion prises par la Commission est appropriée, mais les informations publiées sur les bénéficiaires finaux, les montants réels et les résultats sont insuffisantes**

- 15** Le règlement FRR a amélioré les dispositions en matière de transparence, comme celles concernant la publication des évaluations de la Commission et l'établissement régulier de rapports sur les progrès accomplis dans la réalisation des jalons et des cibles, mais il n'exige pas encore la publication d'informations complètes sur l'utilisation des fonds au niveau des États membres. L'obligation faite à ces derniers de publier des listes de bénéficiaires finaux, avec les montants reçus, n'a été introduite que deux ans après le lancement de l'instrument et ne vise que les 100 principaux bénéficiaires (voir points [47](#) à [51](#)).

- 16** Les conventions de financement entre la Commission et les États membres stipulent que «les activités d'information, de communication et de publicité menées par les États membres en vue d'un financement dans le cadre de la mise en œuvre du PRR sont d'un niveau au moins équivalent à celui requis par les règles de l'État membre en matière de financement public sans contribution du budget de l'Union». Nous avons constaté que les États membres suivent différentes approches pour présenter les informations budgétaires sur leur PRR et son exécution: parmi les 10 pays de notre échantillon, quatre (la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie et la Roumanie) publient un budget distinct pour leurs plans (voir points [52](#) et [53](#)).
- 17** La plupart des États membres de notre échantillon publient des statistiques de mise en œuvre portant sur la réalisation des jalons et des cibles. Comme nous l'avons relevé dans de précédents rapports, les jalons, les cibles et les indicateurs communs sont centrés davantage sur les réalisations que sur les résultats, ne traduisent pas tous le même degré d'ambition, manquent parfois de clarté et ne rendent pas toujours compte de l'achèvement d'une mesure, de sorte que les informations publiées au sujet des résultats sont insuffisantes (voir points [54](#) et [55](#)).
- 18** Les États membres publient tous la liste des 100 principaux bénéficiaires exigée par le règlement. Cependant, les organismes publics y comptent pour plus de la moitié du nombre de bénéficiaires et pour plus de 80 % des montants de financement. Une grande partie de la FRR est mise en œuvre par voie de marchés publics de travaux et de services exécutés par des contractants. En pareil cas, les États membres ne publient pas les montants versés aux contractants, puisque les pouvoirs adjudicateurs sont réputés être les bénéficiaires finaux. La transparence sur les personnes qui reçoivent les fonds de la FRR n'est donc pas totale. Le portail mis en place par un État membre (la Bulgarie) montre qu'il est possible d'adopter une approche plus transparente en publiant les montants versés aux contractants (voir points [56](#) à [60](#)).
- 19** Conformément aux dispositions du règlement FRR relatives à la communication d'informations, la publication, par la Commission, des évaluations détaillées des PRR, de leurs modifications et des demandes de paiement, ainsi que les rapports annuels et thématiques de plus en plus détaillés assurent un degré approprié de transparence en ce qui concerne les décisions de gestion et les progrès dans la mise en œuvre. Les chiffres et les statistiques figurant dans ces publications ne reposent toutefois pas sur les coûts réels liés à la mise en pratique des mesures. De surcroît, le système de transparence financière ne présente les informations sur la FRR qu'au niveau des États membres, puisque le législateur les a désignés comme étant les bénéficiaires, et la «carte des projets», qui repose sur des contributions volontaires, est incomplète et dépend de la qualité des données transmises par les États membres (voir points [62](#) à [77](#)).

## Quelles sont nos recommandations?

**20** Sur la base des constatations ci-dessus, nous formulons les recommandations suivantes.



### Recommandation n° 1

**Faire en sorte que la collecte et la publication d'informations sur l'utilisation des fonds de l'UE soient complètes, systématiques et effectuées en temps opportun**

Lors de la prochaine modification du règlement financier, la Commission devrait proposer des dispositions qui garantissent la collecte et la publication complètes, systématiques et effectuées en temps opportun, d'informations concernant l'utilisation des fonds de l'UE, y compris des informations sur tous les bénéficiaires publics et privés, les destinataires, les destinataires finaux, les contractants et les sous-traitants, avec les montants engagés et versés jusqu'au niveau des contractants.

**Quand? La prochaine fois qu'elle proposera une révision du règlement financier ou lors de la conception de futurs instruments de financement reposant sur un modèle de financement non lié aux coûts, selon ce qui se produit en premier.**



## Recommandation n° 2

**Veiller à ce que les données sur les coûts réels soient exploitées pour évaluer l'efficacité de l'utilisation des fonds de l'UE et pour parvenir à cette efficacité**

Pour évaluer si les fonds de l'UE sont utilisés avec efficacité et faire en sorte qu'ils le soient, la Commission devrait:

- a) en ce qui concerne la FRR, se servir des données sur les coûts réels recueillies par les États membres pour évaluer *a posteriori* l'efficacité de l'utilisation des ressources et pour déterminer si le montant total des coûts réels est relativement proche de celui des coûts estimés;
- b) pour tout instrument futur fondé sur le financement non lié aux coûts, exiger que les États membres collectent et lui transmettent systématiquement des données sur les coûts réels pour lui permettre de gérer les fonds, de veiller à une répartition efficace des ressources pendant la mise en œuvre, et d'évaluer l'efficacité *a posteriori*.

**Quand? a) En temps utile pour l'évaluation *ex post*; b) lors de la conception de futurs instruments de financement relevant d'un modèle de financement non lié aux coûts.**

## Nos observations en détail

**Les États membres de l'échantillon respectent généralement les exigences réglementaires en matière de traçabilité, mais tous ne collectent pas systématiquement les données dans leurs systèmes d'informations de gestion pour la FRR**

- 21** La traçabilité de l'utilisation des fonds de l'UE est cruciale pour l'obligation de rendre compte. La possibilité de retracer le flux des fonds européens améliore le suivi et permet de fournir des informations essentielles sur leur utilisation aux décideurs, tant au niveau de l'UE qu'au niveau national.

## Le cadre réglementaire de la FRR comprend des exigences spécifiques concernant la traçabilité de l'utilisation des fonds au niveau des États membres

- 22** Le règlement financier fixe les principes généraux et les procédures qui régissent l'établissement, l'exécution et le contrôle du budget de l'UE. Il dispose que des mécanismes de contrôle interne efficaces et efficients doivent être mis en place<sup>6</sup> pour l'exécution du budget. Un contrôle interne efficace doit comprendre des pistes d'audit adéquates<sup>7</sup>. Nous avons examiné si le cadre réglementaire établi pour la FRR (voir *annexe II*) définissait et énonçait clairement des exigences de traçabilité fondées sur les dispositions du règlement financier en vigueur au moment de la création de la Facilité<sup>8</sup>. Nous avons également déterminé quels systèmes les États membres utilisent pour la mise en œuvre de leurs PRR.
- 23** La FRR est un instrument fondé sur le modèle du «financement non lié aux coûts»<sup>9</sup>, dans lequel les décaissements de fonds du budget de l'UE en faveur des États membres sont subordonnés à la réalisation satisfaisante de jalons et de cibles prédéfinis, plutôt que de viser à rembourser les coûts réellement supportés pendant la mise en œuvre. Les États membres peuvent ensuite recourir à toute forme de contribution financière pour verser les fonds aux bénéficiaires finaux<sup>10</sup>. Les orientations de la Commission précisent qu'il leur appartient de «veiller à ce qu'aucun bénéficiaire final ne reçoive un financement allant au delà de ses coûts réels»<sup>11</sup>. Nous avons constaté que tous les États membres de notre échantillon mettent en œuvre leurs PRR au moyen de systèmes généralement fondés sur le remboursement des coûts réels supportés.

---

<sup>6</sup> [Règlement \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (ci-après, le «règlement financier»), article 36, paragraphe 1.

<sup>7</sup> Ibid., article 36, paragraphe 3, point d).

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Ibid., article 125, paragraphe 1.

<sup>10</sup> [Règlement FRR](#), considérant 18.

<sup>11</sup> Commission européenne, «Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU» ([2022/C 214/01](#)), p. 30.

**24** Nous remarquons qu'à des fins d'audit et de contrôle ainsi que de comparabilité des informations sur l'utilisation des fonds de la FRR, le règlement établissant la Facilité impose aux États membres de «recueillir [...] et d'assurer l'accès à» plusieurs catégories de données<sup>12</sup>, dont:

- le **nom du bénéficiaire final des fonds**;
- le **nom du contractant et du sous-traitant**, lorsque le bénéficiaire final des fonds est un pouvoir adjudicateur conformément au droit européen ou au droit national en matière de marchés publics;
- le(s) prénom(s), le(s) nom(s) et la date de naissance du ou des **bénéficiaires effectifs** du bénéficiaire des fonds ou du contractant;
- une liste de toutes les mesures de mise en œuvre des réformes et des projets d'investissement au titre du PRR, avec le montant total du financement public de ces mesures et le **montant des fonds versés** au titre de la Facilité et d'autres Fonds de l'UE.

**25** Il est également à noter que le nouveau règlement financier contient de nouvelles obligations en matière de traçabilité, mais ne s'applique pas à la FRR puisqu'il a été publié après son lancement. Il comprend en particulier une nouvelle disposition selon laquelle «les institutions et organes de l'Union et les personnes ou entités exécutant le budget» doivent fournir à la Commission l'identité du «destinataire» (selon la définition du règlement financier), le lieu où il se trouve, la nature de la mesure et le montant engagé pour cette dernière<sup>13</sup>. Cependant, cette disposition en matière de traçabilité ne concerne pas toutes les catégories de données: pour la gestion directe, elle ne vise pas l'identité des contractants et des sous-traitants, et elle ne couvre pas non plus les montants versés jusqu'au niveau des contractants, que ce soit dans la gestion directe ou dans la gestion partagée. Par ailleurs, lorsque les États membres reçoivent et exécutent le budget, elle ne s'applique que s'ils ont l'obligation d'enregistrer et de stocker ces informations conformément à la réglementation sectorielle; sinon, l'accès aux informations est fourni à la Commission sur une base volontaire. Pour les fonds en gestion partagée, le nouveau règlement financier obligera également la Commission à publier, à partir de 2028, des informations sur les destinataires, contractants, sous-traitants et bénéficiaires, pour autant que la réglementation sectorielle en exige la collecte et le stockage<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> [Règlement FRR](#), article 22, paragraphe 2, point d).

<sup>13</sup> [Règlement \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte), article 36, paragraphe 6.

<sup>14</sup> [Ibid.](#), article 38, paragraphe 1.

## La plupart des États membres peuvent retrouver la trace des fonds, mais tous ne collectent pas systématiquement les données requises dans leurs systèmes d'informations de gestion pour la FRR

- 26** Le règlement FRR ne précisant pas comment les États membres doivent collecter les données, nous avons utilisé la boîte à outils pour une meilleure réglementation comme guide de la méthode à employer pour parvenir à un bon niveau de performance. Cette boîte à outils définit le suivi comme un processus constant et organisé de collecte systématique de données, et indique qu'il fournit les informations nécessaires à divers usages tels que la gestion, les évaluations et la réponse aux exigences en matière de conformité et de contrôle<sup>15</sup>. Pour la FRR, les exigences de traçabilité concernent non seulement les données relatives à la réalisation des jalons et des cibles, mais aussi d'autres informations, comme cela est expliqué au point **24**.
- 27** Nous avons analysé les systèmes d'informations de gestion utilisés pour la FRR dans les États membres de notre échantillon, et nous avons constaté qu'en ce qui concerne la collecte des données, ils varient fortement par leur conception et leur degré de fonctionnalité. Il ressort de notre analyse que, sur le plan de la capacité de recueillir des données, ces systèmes se classent en trois grandes catégories (voir **tableau 1**):
- a) les systèmes dans lesquels l'ensemble des données, y compris les coûts réels, sont collectées de façon régulière. Les États membres qui les utilisent recueillent des données sur les bénéficiaires finaux, sur les contractants ou les sous-traitants et sur les coûts réels au niveau des bénéficiaires finaux pour chaque mesure de la FRR (Autriche, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Malte et Roumanie);
  - b) les systèmes qui collectent régulièrement des données, sans celles sur les coûts réels. Les États membres recueillent des données sur les bénéficiaires finaux et sur les contractants ou les sous-traitants pour chaque mesure de la FRR, mais les informations sur les coûts réels ne sont disponibles que sur demande (Pays-Bas, Espagne) auprès des divers organismes de mise en œuvre;
  - c) les systèmes dans lesquels les données sont récupérées sur demande, pour des mesures spécifiques. Les États membres ne collectent pas les données dans un système centralisé et, pour les obtenir, doivent en faire la demande aux entités qui mettent en œuvre les mesures de la FRR (France et Allemagne).

---

<sup>15</sup> Boîte à outils pour une meilleure réglementation (Commission européenne, novembre 2021), outil n° 43, «Modalités de suivi et indicateurs» (en anglais uniquement).

**Tableau 1 | Trois catégories d'États membres, du point de vue de la collecte des données**

	Systèmes collectant régulièrement l'ensemble des données						Collecte de données sur demande			
	Oui		Oui, sauf pour les instruments financiers				Oui	Pas toujours		
	Systèmes collectant régulièrement l'ensemble des données, y compris les coûts réels						Systèmes collectant régulièrement l'ensemble des données, sauf celles sur les coûts réels		Collecte de données sur demande, pour des mesures spécifiques	
	AT	BG	EE	LV	MT	RO	ES	NL	DE	FR
Nom des bénéficiaires finaux	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nom des contractants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nom des sous-traitants	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Coûts réels au niveau du bénéficiaire final	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Source: Cour des comptes européenne.

**28** Dans le cas des États membres dotés de systèmes qui collectent régulièrement toutes les données requises, nous avons constaté que ces systèmes présentent l'avantage de permettre une traçabilité totale de l'utilisation des fonds dans un bref délai. Ils peuvent en outre générer automatiquement des rapports présentant les coûts réels par mesure, ce qui facilite l'exploitation des données à des fins d'analyse. Sur les six États membres qui enregistrent les coûts réels au niveau des bénéficiaires finaux, cinq (l'Autriche, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie et Malte) enregistrent également les montants versés aux contractants pour couvrir ces coûts. Nous nous sommes aussi penchés sur ce point dans le questionnaire que nous avons adressé à tous les États membres, et les réponses indiquent que 19 (70 %) d'entre eux le font.

**29** L'*encadré 1* présente un exemple de système lié à la FRR dans lequel toutes les données requises, y compris celles sur les coûts réels, sont régulièrement collectées.

## Encadré 1

### Exemple de système destiné à la FRR dans lequel toutes les données, y compris celles sur les coûts réels, sont collectées de façon régulière – Lettonie

- Le système d'informations de gestion pour la FRR dont se sert l'organisme letton de coordination de la Facilité est un module amélioré du système déjà utilisé pour les Fonds structurels de l'UE, avec des fonctions supplémentaires propres à la FRR telles que le suivi des jalons et des cibles, et l'établissement de rapports à leur sujet.
- Il contient des données sur les bénéficiaires finaux, les contractants, les sous-traitants et les coûts réels.
- Les données sont tenues à jour en continu durant la phase de mise en œuvre. Les organismes de mise en œuvre transmettent régulièrement des rapports d'avancement contenant des informations sur les paiements en faveur des bénéficiaires finaux, avec des factures à l'appui des coûts.
- Le système garde automatiquement la trace des différentes sources de financement et peut recouper les informations relatives aux factures avec celles des autres Fonds de l'UE qu'il couvre.
- Pour chaque mesure, il calcule automatiquement un solde, qui correspond à la différence entre les coûts estimés et les coûts réels actualisés.

Le système permet de générer automatiquement des rapports prédéfinis et de créer à la demande des rapports personnalisés.

- 30** Notre analyse a montré que la plupart des États membres de notre échantillon pouvaient fournir l'ensemble des informations sur l'utilisation des fonds de la FRR. Nous avons cependant constaté que, pour des mesures spécifiques dans certains des États membres où les organismes de coordination de la FRR ne collectent pas régulièrement des données dans toutes les catégories requises (France, Allemagne et Espagne), le temps de réponse aux demandes d'informations avait parfois atteint plusieurs mois. Ces organismes n'étaient pas en mesure de produire dans un délai raisonnable une vue d'ensemble des écarts entre les coûts estimés et les coûts réels, ou des différentes sources de financement.
- 31** En France, les données ne sont pas collectées de manière systématique, et il nous a été particulièrement difficile d'obtenir des données à la demande parce que les autorités nationales se trouvaient dans l'incapacité de fournir toutes les données relatives à la FRR requises par la législation (voir [encadré 2](#)).

## Encadré 2

### Incapacité de fournir toutes les données relatives à la FRR requises par la législation – France

En ce qui concerne trois des cinq mesures de notre échantillon, les autorités françaises n'étaient pas à même de nous communiquer les noms des bénéficiaires finaux. D'après elles, cela s'expliquait, pour certaines mesures, par la charge administrative excessive que comporte l'obtention, même sur demande, d'informations au sujet des bénéficiaires finaux et des montants versés.

Les données sur les coûts réels nous ont finalement été transmises pour l'ensemble des mesures de notre échantillon, mais elles l'ont été plus de six mois après la première demande et, pour trois mesures, elles ne permettaient pas d'établir un lien entre les coûts réels et les bénéficiaires finaux concernés.

- 32** À la lumière de ce qui précède, nous estimons que, pour garantir la traçabilité de l'utilisation des fonds de la FRR, le recours à la collecte systématique de données dans un système centralisé présente un avantage indéniable. Celui-ci résulte de la capacité de fournir des rapports à des fins de suivi en temps utile et de gestion au cours de la mise en œuvre, de manière à renforcer l'obligation de rendre compte, mais aussi à des fins de comparaison et d'évaluation. La collecte systématique de données peut également jouer un rôle important en permettant aux autorités de prendre en temps opportun des mesures de contrôle telles que la prévention des irrégularités, la détection des fraudes et les enquêtes en la matière. Selon nous, une collecte de données non systématique est porteuse d'un risque pour la gestion efficace de la FRR, tandis que le fait de ne pas recueillir toutes les données requises en comporte un pour l'obligation de rendre compte.

## Certains États membres utilisent les données sur les coûts réels pour actualiser les estimations, mais ils ne réaffectent pas systématiquement les fonds économisés, et la Commission ne demande pas de données de ce type pour gérer la FRR

- 33** Le TFUE dispose que «la Commission exécute le budget [...] conformément au principe de la bonne gestion financière» et que «les États membres coopèrent avec la Commission pour faire en sorte que les crédits soient utilisés conformément aux principes de la bonne gestion financière<sup>16</sup>». Le règlement financier énonce trois principes, notamment celui d'efficacité, qui exige le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre, les activités entreprises et la réalisation des objectifs<sup>17</sup>. Ils s'appliquent également au modèle de financement non lié aux coûts de la FRR.
- 34** Nous avons donc examiné si et, le cas échéant, comment les États membres et la Commission utilisaient les informations relatives aux coûts réels, bien que le règlement FRR n'impose aucune obligation en la matière. Selon nous, exploiter les informations sur les coûts réels, plutôt que de se fonder sur les coûts estimés des mesures, est essentiel pour gérer la FRR et, plus précisément, pour déterminer si les États membres ont employé les fonds avec efficacité<sup>18</sup>, pour revoir, si nécessaire, les estimations de coûts liées à certaines mesures (par exemple lors de la révision des PRR) et pour vérifier que le montant total de financement reçu par chaque pays est relativement proche de celui des coûts réels.

---

<sup>16</sup> Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 317, JO C 326 du 26.10.2012.

<sup>17</sup> Règlement financier de 2018, article 33.

<sup>18</sup> Rapport spécial 26/2023 intitulé «Le cadre de suivi de la performance de la facilité pour la reprise et la résilience – Efficace pour mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais insuffisant pour juger de la performance», points 86 et 87, ainsi que document d'analyse 02/2025 intitulé «Orientation sur la performance, obligation de rendre compte et transparence: quelles leçons tirer des points faibles de la FRR?», point 35.

## La plupart des États membres de notre échantillon utilisent les données sur les coûts réels pour actualiser les estimations en cas de changement de périmètre, mais aucun ne réaffecte systématiquement les fonds économisés

- 35** Dans leurs PRR, les États membres étaient tenus d'indiquer les coûts totaux estimés des réformes et des investissements prévus, en les justifiant de manière appropriée et en expliquant pourquoi ils étaient conformes au principe de l'efficacité au regard des coûts<sup>19</sup>. La Commission devait ensuite examiner si, du point de vue de l'efficacité, le montant de ces coûts totaux estimés était raisonnable, plausible et conforme au principe susmentionné<sup>20</sup>. Le montant du soutien financier octroyé à chaque État membre au titre de la FRR a été calculé à l'aide de la clé de répartition, sans pouvoir dépasser les coûts totaux estimés<sup>21</sup>.
- 36** Comme nous l'avons signalé dans un rapport antérieur, la Commission a attribué une note identique («B») aux estimations de coûts de tous les États membres, alors que ces estimations différaient par la fréquence et la gravité des insuffisances qu'elles comportaient, qui allaient d'un manque d'informations concernant certaines mesures au stade de la planification, à des hypothèses sous-jacentes qui n'étaient pas entièrement plausibles pour chaque mesure<sup>22</sup>. L'importance du caractère vraisemblable et réaliste des estimations ressort également des orientations de la Commission: celles-ci précisent que, bien que l'évaluation soit menée sur des estimations avant que les coûts soient effectivement supportés, les coûts totaux estimés devraient se chiffrer à un montant relativement proche de celui des coûts réels, et recommandent d'utiliser des méthodes comptables, des coûts historiques, des données statistiques, des études crédibles et solides émanant d'organismes de confiance ou d'autres sources d'information et d'éléments probants similaires pour établir des estimations initiales fiables<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Règlement FRR, article 18, paragraphe 4, point k).

<sup>20</sup> Ibid., article 19, paragraphe 3, point i), et annexe V, paragraphe 2.9.

<sup>21</sup> Ibid., article 11 et article 20, paragraphe 4.

<sup>22</sup> 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», figure 2, p. 13, et points 66 à 69.

<sup>23</sup> Orientations de la Commission relatives aux plans pour la reprise et la résilience des États membres, document SWD(2021) 12, PARTIE 1/2, p. 37.





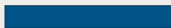


- 37** Dans son évaluation à mi-parcours, la Commission a mentionné que, depuis 2021, les chaînes d’approvisionnement et les ressources en énergie avaient été soumises à de fortes pressions, avec pour conséquence des niveaux élevés d’inflation<sup>24</sup>. Pour un grand nombre de mesures de la FRR, cela s’est traduit, ou risque de se traduire, par un surcoût. Toutefois, l’inverse peut également se produire: dans deux de nos rapports antérieurs, nous avons repéré des mesures dont le coût réel était nettement inférieur à leur coût estimé<sup>25</sup>.
- 38** Dans leurs réponses à notre enquête, 12 des 27 États membres (44 %) ont déclaré qu’il ne leur avait pas été demandé de calculer le rapport global entre les coûts réels et les coûts estimés, ou qu’ils n’étaient pas en mesure de le faire. Cependant, 12 (80 %) des 15 autres États membres ont indiqué que les coûts réels étaient conformes aux estimations ou, selon toute probabilité, s’y avèreraient supérieurs. Ainsi, un grand nombre d’États membres pensent que le coût réel global de la mise en œuvre des PRR sera au moins aussi élevé que les estimations. Nous ne le saurons avec certitude qu’à la fin de la période de mise en œuvre.
- 39** Dans le cadre de notre audit, nous avons également demandé des données sur les mesures achevées à quatre États membres de notre échantillon (l’Autriche, la Lettonie, Malte et la Roumanie). Nous avons constaté que, pour 15 des 19 mesures menées à bien dont le coût avait été intégralement payé à la mi-2025, les coûts réels supportés étaient inférieurs aux estimations (une synthèse concernant ces mesures est présentée dans le [tableau 2](#), et des informations détaillées par mesure figurent à l’[annexe III](#)). Dans certains cas, l’écart était considérable. Pour ce qui est des mesures en question, les coûts estimatifs relevant de la FRR dépassaient donc les coûts réels. Si cette tendance se confirme, la dotation globale accordée à certains États membres au titre de la Facilité risque d’excéder les coûts réellement supportés. Dans le cadre de nos travaux, nous avons toutefois détecté des dépassements de coûts pour des mesures en cours dans trois de ces quatre États membres.

---

<sup>24</sup> Commission européenne, *Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, document [SWD\(2024\) 70](#), partie 4.1.5(B), p. 54.

<sup>25</sup> [Rapport spécial 13/2025](#) intitulé «Facilité pour la reprise et la résilience et soutien à la transition numérique dans les États membres – Une occasion manquée d’adopter une véritable stratégie pour répondre aux besoins liés au numérique», points 46 et 47, ainsi que [rapport spécial 11/2023](#) intitulé «Soutien de l’UE à la numérisation des écoles: des investissements substantiels, mais des États membres sans réelle vision stratégique pour l’utilisation des fonds européens», encadré 5.

**Tableau 2 | Informations sur les mesures des PRR menées à bien dans quatre États membres sélectionnés**

État membre	Coûts estimés totaux (millions d'euros)	Coûts réels totaux (millions d'euros)	Rapport coûts réels/coûts estimés	Nombre de mesures achevées
<b>Mesures achevées avec des économies de coûts</b>				
Autriche	484,90	438,26	 90 %	○○○ 3
Lettonie	3,98	3,70	 93 %	○○ 2
Malte	36,60	27,37	 75 %	○○○ 3
Roumanie	39,40	33,00	 84 %	○○○○○○○ 7
<b>Mesures achevées avec des dépassements de coûts ou dont les coûts réels étaient égaux aux coûts estimés</b>				
Autriche	158,90	158,90	 100 %	□ 1
Lettonie	0,15	0,15	 100 %	○○ 2
Malte	Sans objet	s.o.	s.o.	0
Roumanie	20,74	20,78	 100,19 %	□ 1

Source: Cour des comptes européenne.

**40** Notre analyse a montré que quatre États membres de notre échantillon (la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie et la Roumanie) suivent l'exécution du budget de la FRR au moyen de comparaisons régulières entre les coûts estimés et les coûts réels. En outre, les pays audités se classent en trois catégories selon leur usage des données sur les coûts réels pour réviser leurs PRR:

- ceux qui ont déclaré ne pas utiliser les données sur les coûts réels pour actualiser le coût estimé des mesures de leurs PRR en cas de changement de périmètre ni lorsque l'estimation risque de s'avérer excessive ou insuffisante (l'Autriche, la France et l'Allemagne). La Commission nous a toutefois informés qu'en réalité, ces États membres avaient utilisé les données sur les coûts réels pour réviser certaines mesures, quoique l'Autriche ne l'ait fait que fin 2025;
- ceux qui utilisent les données sur les coûts réels pour actualiser le coût estimé des mesures de leurs PRR, mais seulement en cas de changement de périmètre (l'Estonie, Malte, les Pays-Bas et l'Espagne);
- ceux qui utilisent les données sur les coûts réels pour actualiser le coût estimé des mesures de leurs PRR en cas de changement de périmètre et, parfois, pour réaffecter les fonds entre mesures du plan en cas d'économies ou de dépassements de coûts (la Bulgarie, la Lettonie et la Roumanie).

Cependant, aucun des États membres de notre échantillon n'utilise systématiquement les données sur les coûts réels pour mettre à jour les estimations de coûts si celles-ci s'avèrent excessives ou insuffisantes.

L'**encadré 3** donne des exemples dans deux de ces trois catégories.

### Encadré 3

#### Utilisation des coûts réels pour actualiser les estimations de coûts: différentes approches

##### Autriche

Le système autrichien d'informations de gestion pour la FRR (*Transparenzdatenbank*), qui sert également pour d'autres fonds, contient les données nécessaires pour comparer le coût réel des mesures figurant dans le plan et leur coût estimé. Les informations sur les coûts réels ne sont toutefois pas utilisées à cette fin: d'après les autorités du pays, cela ne présente pas d'intérêt, puisque la FRR est fondée sur la performance.

##### Lettonie

En Lettonie, le système d'informations de gestion pour la FRR compare automatiquement les montants estimés pour chaque mesure aux montants faisant l'objet de contrats et aux montants versés aux bénéficiaires finaux. La comparaison entre le coût réel et le coût estimé est effectuée lorsque la mesure est considérée comme achevée, les montants non dépensés étant visibles dans le système et pouvant être réaffectés. Dans ce cas, il est possible soit de réaffecter le montant restant à d'autres mesures du PRR, soit de l'utiliser pour atteindre une valeur cible plus élevée pour la mesure d'origine.

- 41** En résumé, la plupart des États membres de notre échantillon utilisent les données sur les coûts réels pour actualiser les estimations en cas de changement de périmètre. Certes, quelques-uns réaffectent les fonds en cas d'économies ou de dépassements de coûts, mais aucun des pays de l'échantillon ne le fait systématiquement. Le risque existe que le montant des coûts réels globaux de certains PRR ne soit pas suffisamment proche de celui des coûts estimés.

## La Commission ne collecte pas de données sur les coûts réels par mesure, même quand elles sont disponibles, et sa capacité d'évaluer l'efficacité de l'utilisation des ressources de la FRR en pâtit

- 42** En vertu du règlement FRR, la Commission est tenue d'évaluer *a posteriori* l'efficacité de l'utilisation des ressources de la Facilité<sup>26</sup>. Nous avons donc examiné si elle collecte et utilise les informations disponibles au niveau des États membres, concernant les coûts réels payés aux bénéficiaires finaux. Nous nous sommes également appliqués à déterminer si elle se sert des informations sur les coûts réels pour évaluer les PRR révisés.
- 43** La Commission n'exige pas que les États membres transmettent des données sur les coûts réels par mesure, parce qu'elle estime que le règlement relatif à la Facilité ne lui fournit pas de base juridique pour le faire. Selon nous, le règlement manque de clarté à cet égard<sup>27</sup>. À en juger par notre échantillon, la majorité des États membres recueillent systématiquement ces données. Cependant, la Commission n'utilise pas les données sur les coûts réels pour évaluer les PRR révisés, sauf dans certains cas où les États membres lui transmettent des estimations actualisées. En vertu du règlement FRR, elle est tenue d'effectuer une évaluation *ex post* globale de la Facilité<sup>28</sup>. À notre avis, une évaluation globale de ce type devrait couvrir non seulement les objectifs généraux de la FRR, mais encore ses objectifs spécifiques<sup>29</sup>, et devra donc nécessairement comprendre un examen des coûts réels des mesures mises en œuvre au titre des PRR. Nous pensons donc que l'absence de données sur les coûts réels par mesure et par pilier amoindrit la capacité de la Commission à évaluer l'efficacité et, par suite, la bonne gestion financière de la Facilité.
- 44** Faute de disposer de données sur les coûts réels par mesure et par pilier ou d'en faire usage lorsqu'elles existent, la Commission est moins apte à juger de l'efficacité de la FRR et, par conséquent, de sa bonne gestion financière. Nous avons déjà signalé, dans une publication antérieure, que le manque d'informations sur les coûts réels financés par la Facilité au niveau des mesures limite l'évaluation de l'efficacité<sup>30</sup>. Une étude de la BCE sur l'impact économique de la FRR<sup>31</sup> a dressé le même constat.

---

<sup>26</sup> Règlement FRR, article 32, paragraphe 2.

<sup>27</sup> Règlement FRR, article 31, paragraphe 3, et [rapport spécial 26/2023](#), point 87.

<sup>28</sup> Règlement FRR, article 32, paragraphe 4.

<sup>29</sup> Règlement FRR, article 4.

<sup>30</sup> Document d'analyse 02/2025, points 35 à 37.

<sup>31</sup> Banque centrale européenne, [Four years into NextGenerationEU: what impact on the area economy?](#), p. 59.

**45** Enfin, les États membres transmettent chaque année des données sur les coûts réels relevant de la FRR à Eurostat, en général par l'intermédiaire de leur institut national de statistique. Les montants reçus et publiés<sup>32</sup> par Eurostat correspondent aux dépenses réelles totales par État membre et par an. Eurostat ne reçoit pas de données détaillées par mesure. Les chiffres communiqués représentent les montants consolidés au niveau du plan, ventilés par catégorie de subventions et de prêts. Ces données sont également transmises au service de la DG ECFIN chargé de la surveillance budgétaire, pour les besoins de la procédure concernant les déficits excessifs, et utilisées, d'une part, par ce service pour ces mêmes besoins et, d'autre part, par les services chargés de la mise en œuvre de la FRR à des fins d'information et d'établissement de rapports.

**Dans la FRR, la transparence est appropriée en ce qui concerne la réalisation des jalons et des cibles par les États membres et les décisions de gestion prises par la Commission, mais les informations publiées sur les bénéficiaires finaux, les montants réels et les résultats sont insuffisantes**

**46** La transparence suppose de publier des informations sur les dépenses de l'UE en assurant l'accès des citoyens à ces informations en temps opportun. Avec la traçabilité, elle joue un rôle crucial pour garantir l'obligation de rendre compte et le contrôle démocratique, et elle est donc indispensable pour susciter la confiance du public dans l'utilisation des fonds européens.

---

<sup>32</sup> Eurostat, *Statistics related to the Recovery and Resilience Facility*.

## Le cadre juridique de la FRR énonce des exigences claires en matière de transparence de la gestion, mais ne prévoit pas la publication d'informations complètes sur le flux de fonds

- 47** Nous avons examiné si le cadre réglementaire mis en place pour la FRR (voir [annexe II](#)) définissait clairement des exigences de transparence fondées sur les dispositions correspondantes du règlement financier<sup>33</sup>, qui fixe les principes et procédures régissant l'établissement, l'exécution et le contrôle du budget de l'UE. Nous avons également analysé les exigences en matière de transparence imposées dans le mécanisme pour l'interconnexion en Europe<sup>34</sup> (MIE) et dans la politique de cohésion<sup>35</sup> pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027, en tenant compte des différences de cadre et de dispositions juridiques entre ces instruments.
- 48** Le TFUE dispose que les institutions de l'UE doivent «œuvr[e] dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture»<sup>36</sup>. Le règlement financier précise que «les citoyens devraient savoir **où et dans quel but** l'Union dépense des fonds», que, pour cela, il convient de publier «des informations pertinentes sur **tous les destinataires** des fonds» [en d'autres termes, **qui** reçoit ces fonds], et qu'il y a lieu de chercher à garantir la plus grande transparence en ce qui concerne les informations sur les destinataires<sup>37</sup>. Il dresse la liste des informations relatives aux destinataires à rendre publiques, conformément au principe de transparence (voir [encadré 4](#)).

---

<sup>33</sup> Règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

<sup>34</sup> Règlement (UE) 2021/1153 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

<sup>35</sup> Règlement (UE) 2021/1060 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion [...].

<sup>36</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 15, paragraphe 1.

<sup>37</sup> Règlement financier de 2018, considérants 11 et 12.

## Encadré 4

### Exigences en matière de publication d'informations sur les destinataires dans le cas de la gestion directe et de la gestion partagée

Le règlement financier de 2018 dispose<sup>38</sup> que la Commission doit communiquer, de manière appropriée et en temps utile, les informations qu'elle détient sur les destinataires de fonds financés à partir du budget<sup>39</sup>.

Pour les fonds en gestion directe (tels que la FRR et le MIE), les informations suivantes sont publiées pour les prix, les subventions et les marchés attribués à la suite de concours, de procédures d'attribution de subventions ou de procédures de passation de marchés et pour les experts sélectionnés<sup>40</sup>:

- le nom du destinataire (qui peut être un bénéficiaire ou un contractant<sup>41</sup>);
- le lieu où il se trouve;
- le montant engagé juridiquement;
- la nature et l'objet de la mesure.

De même, pour les fonds en gestion partagée (comme ceux de la politique de cohésion), le règlement financier dispose que la Commission et les États membres doivent respecter le principe de transparence<sup>42</sup> et que la réglementation sectorielle fixe les dispositions détaillées en la matière. Par exemple, le règlement portant dispositions communes pour le cadre financier pluriannuel 2021-2027 stipule que les autorités de gestion doivent publier, entre autres informations, le nom du bénéficiaire [et celui du contractant, dans le cas de marchés publics], l'objectif, l'emplacement et le coût total de l'opération<sup>43</sup>. Les exigences en matière de transparence applicables à la gestion partagée ont été actualisées dans le règlement financier de 2024 (voir point 25).

Le règlement FRR désigne les États membres comme bénéficiaires, et la Commission a passé des conventions de financement avec eux (ils sont les destinataires des fonds au sens de l'article 2, paragraphe 53, du règlement financier). Elle verse les fonds de la Facilité aux États membres en leur qualité de bénéficiaires, qui les distribuent à leur tour, par l'intermédiaire de leur budget national, aux organismes chargés de la mise en œuvre des mesures.

Par contre, dans d'autres instruments en gestion directe comme le MIE, la Commission conclut des conventions de subvention avec les bénéficiaires qui réalisent les projets et leur verse les fonds. De même, pour les Fonds de la politique de cohésion, exécutés en gestion partagée, les bénéficiaires sont généralement les entités qui mettent en œuvre les opérations.

<sup>38</sup> Ibid., article 38, paragraphe 1.

<sup>39</sup> Ibid., article 38, paragraphe 3.

<sup>40</sup> Ibid., article 38, paragraphe 2.

<sup>41</sup> Ibid., article 2, paragraphe 53.

- 49** Le règlement FRR contient plusieurs dispositions en matière de transparence. Elles portent sur la publication, par la Commission, des décisions de gestion pertinentes (évaluation et modifications des PRR, ainsi que demandes de paiement) et sur l'établissement, par la Commission et par les États membres, de rapports concernant les progrès accomplis dans la réalisation des plans et dans la mise en œuvre de l'instrument (voir [annexe IV](#)). L'obligation de publier des évaluations des PRR, de leurs modifications et des demandes de paiement est une règle de transparence propre à la FRR et susceptible de sensibiliser davantage le public au processus décisionnel.
- 50** Dans le tableau de bord de la reprise et de la résilience, la Commission n'a d'abord mentionné que les montants alloués aux États membres en tant que bénéficiaires et diverses autres données reposant sur le coût estimé des PRR; aucune information détaillée relative aux bénéficiaires finaux des fonds n'était rendue publique<sup>44</sup>. Depuis les modifications de 2023, le règlement FRR oblige les États membres à publier des données relatives aux 100 principaux bénéficiaires finaux<sup>45</sup>, qui sont ensuite centralisées et présentées par la Commission dans le tableau de bord<sup>46</sup>. La nouvelle disposition énumère les informations que les États membres doivent communiquer:
- dans le cas d'une personne morale, la dénomination sociale complète du bénéficiaire et son numéro d'identification TVA ou son numéro d'identification fiscale, lorsque celui-ci est disponible, ou un autre identifiant unique établi au niveau national;
  - dans le cas d'une personne physique, le prénom et le nom du bénéficiaire;
  - le montant reçu par chaque bénéficiaire, ainsi que les mesures connexes au titre desquelles un État membre a bénéficié d'un financement dans le cadre de la Facilité.

---

<sup>42</sup> Ibid., article 63, paragraphe 1.

<sup>43</sup> [Règlement \(UE\) 2021/1060](#), article 49, paragraphe 3.

<sup>44</sup> Eucrim, *Trade-offs in Auditing the EU Recovery and Resilience Facility – Flexibility vs Compliance: A Greek Case Study*, volume 4/2023, p. 350.

<sup>45</sup> [Règlement FRR](#) tel que modifié par le [règlement \(UE\) 2023/435](#) en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience, article 25 *bis*.

<sup>46</sup> Commission européenne, [tableau de bord de la reprise et de la résilience](#).

**51** Cependant, cette nouvelle disposition en matière de transparence, introduite deux ans après le début de la mise en œuvre de la FRR, vise uniquement les 100 principaux bénéficiaires finaux. Étant donné qu'elle ne prévoit pas une transparence totale en ce qui concerne l'utilisation du financement au titre de la Facilité, le Médiateur européen a conseillé à la Commission d'inciter les États membres à publier des informations sur tous les bénéficiaires des fonds en question, afin de renforcer l'obligation de rendre compte de leur utilisation<sup>47</sup>. Dans des orientations ultérieures, la Commission a précisé que «les États membres peuvent publier une liste allant au delà du minimum de 100 fixé par le règlement FRR»<sup>48</sup>. À la fin de nos travaux d'audit, aucun État membre de notre échantillon ne l'avait fait.

## **Les États membres communiquent des informations partielles sur l'utilisation des fonds de la FRR une fois sortis du secteur public, et n'en fournissent pas suffisamment sur les résultats**

**52** Les clauses signées par la Commission et les États membres dans la convention de financement stipulent que «les activités d'information, de communication et de publicité menées par les États membres en vue d'un financement dans le cadre de la mise en œuvre du PRR sont d'un niveau au moins équivalent à celui requis par les règles de l'État membre en matière de financement public sans contribution du budget de l'Union»<sup>49</sup>. Nous avons donc vérifié si les États membres publient selon la même approche les informations budgétaires concernant leur budget national et celles concernant leur PRR et sa mise en œuvre.

**53** Nous avons constaté que les États membres de notre échantillon diffèrent dans leur façon de présenter les informations budgétaires relatives aux PRR et à leur mise en œuvre. Quatre d'entre eux (la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie et la Roumanie) publient un budget distinct, tandis que les six autres (l'Autriche, la France, l'Allemagne, Malte, les Pays-Bas et l'Espagne) considèrent les PRR comme faisant partie de leur budget national.

---

<sup>47</sup> Médiateur européen, *Closing note on the Strategic Initiative concerning the transparency and accountability of the Recovery and Resilience Facility*.

<sup>48</sup> Commission européenne, «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience», annexe V: «Bénéficiaires finaux au titre de la facilité pour la reprise et la résilience», COM(2024) 474 final.

<sup>49</sup> Commission européenne, «Règles en matière de communication et de visibilité, Programmes de financement de l'Union européenne pour la période 2021-27: guide d'orientation à l'intention des États membres», p. 42.

- 54** Nous avons également analysé les informations mises à la disposition du public sur les portails relatifs à la FRR des États membres de notre échantillon. Nous avons constaté que, parmi ces 10 pays, six (l’Autriche, la Bulgarie, l’Estonie, la France, la Lettonie et l’Espagne) publient des statistiques détaillées au sujet des progrès effectués dans la mise en œuvre de leurs PRR. Les données présentées vont des informations détaillées concernant les procédures de marchés publics à des cartes interactives des projets et à des statistiques sur ce que les mesures ont permis de réaliser. Ces éléments n’étant pas obligatoires en vertu du cadre juridique, les thèmes abordés et le degré de détail varient fortement d’un État membre à l’autre. Pour ce qui a trait à la performance, nous avons remarqué que ces portails publics contiennent généralement des informations sur la réalisation des jalons et des cibles, mais pas sur les indicateurs communs et les résultats réellement obtenus ni sur l’atteinte des objectifs généraux des mesures énoncés en détail dans les décisions d’exécution du Conseil. Nous avons déjà signalé, dans des publications antérieures, que les jalons et les cibles de la FRR sont centrés davantage sur les réalisations que sur les résultats, ne traduisent pas tous le même degré d’ambition, manquent parfois de clarté et ne couvrent pas toujours les principales étapes de l’application d’une mesure, y compris son achèvement<sup>50</sup>, ce qui nous amène à estimer que les informations publiées au sujet des résultats sont insuffisantes.
- 55** Dans notre échantillon de 10 États membres, le portail relatif à la FRR de la Bulgarie est celui qui contient les informations les plus exhaustives, y compris la liste complète des bénéficiaires finaux, des contractants et des sous-traitants, les montants payés et l’état d’avancement de la mise en œuvre (voir [encadré 5](#)).

---

<sup>50</sup> Rapport spécial 26/2023, points 30 à 51; document d’analyse 02/2025, point 11, et rapport spécial 13/2025, points 56 à 71.

## Encadré 5

### Le portail public et le système d'informations de gestion relatifs à la FRR en Bulgarie

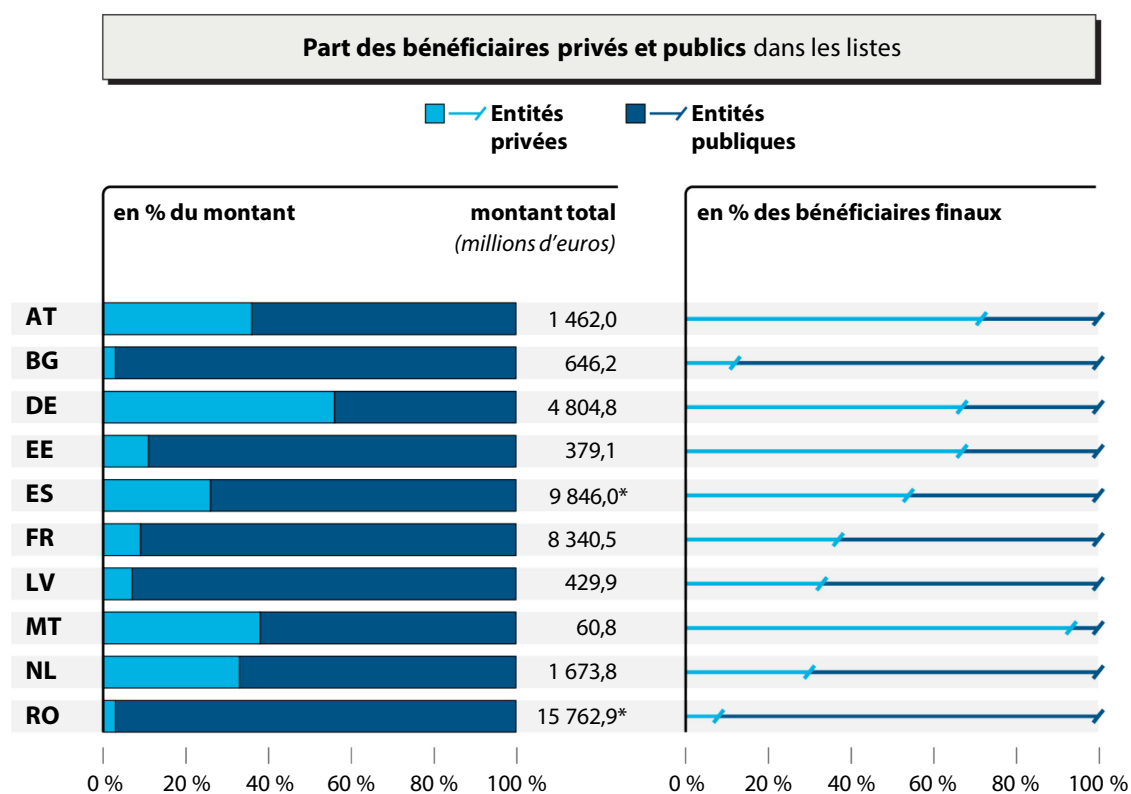
- Tous les projets financés par l'UE sont gérés au moyen du système unifié d'information sur la gestion. Ce système comprend quatre modules – un module demandeurs, un module rapports, un module interne (destiné à la gestion) et un module public – qui sont tous mis à jour automatiquement lorsque des informations sont téléversées et approuvées. Le module public fonctionne comme une page web en accès libre et présente des informations sur tous les programmes de l'UE, y compris la FRR.
- Ce module permet d'explorer les données en partant de la page initiale consacrée au PRR pour aller vers la liste des composantes, des mesures et des projets. Il affiche les montants estimés, les montants faisant l'objet de contrats et les montants versés. Pour chaque projet, il permet d'accéder à des informations supplémentaires concernant le bénéficiaire final, la liste des entités participantes (contractants, sous-traitants, membres de consortiums) et les progrès relatifs aux indicateurs pertinents.
- Le module public va au delà des exigences de publicité de la FRR en fournissant la liste complète des bénéficiaires finaux et des informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures.

Le système permet à tout utilisateur du module public de sélectionner ou de rechercher n'importe quelle entité enregistrée (bénéficiaire final, contractant ou sous-traitant) et d'afficher l'ensemble des projets ou mesures auxquels elle participe ou pour lesquels elle reçoit des fonds (tous programmes de l'UE confondus). Il peut être utilisé pour générer des rapports dans des formats divers.

- 56** Tous les États membres de notre échantillon publient la liste des 100 principaux bénéficiaires, avec les montants, sur leurs portails. Nous avons également analysé le contenu de ces listes.
- 57** Les informations figurant dans les listes des 100 principaux bénéficiaires ne sont pas toujours conformes aux exigences posées dans le règlement FRR et précisées dans les orientations de la Commission. Contrairement à ce que prévoit le règlement, l'Espagne et la Roumanie, par exemple, communiquent les montants accordés aux bénéficiaires finaux au lieu des montants perçus par ces derniers. Une liste des insuffisances et des incohérences que nous avons relevées en ce qui concerne les listes des 100 principaux bénéficiaires finaux est fournie à l'[annexe V](#).

**58** Globalement, pour l'ensemble des États membres sélectionnés, nous avons constaté que ces listes comprenaient, en moyenne, un peu plus de 50 % de bénéficiaires finaux représentant des ministères, des administrations ou d'autres organismes publics, y compris des entreprises publiques. Or, toujours en moyenne, plus de 80 % du total des montants figurant dans les listes concernaient ces bénéficiaires finaux relevant du secteur public (voir les résultats de notre analyse par État membre à la [figure 2](#)). Nous remarquons que cette situation est globalement similaire à ce que nous avons constaté dans le cas du MIE, un autre Fonds de l'UE en gestion directe, en nous fondant sur les données disponibles dans le système de transparence financière (STF) (voir [annexe VI](#)).

**Figure 2 | Analyse des listes des 100 principaux bénéficiaires finaux de la FRR dans notre échantillon d'États membres**






*Remarque:* Les données communiquées par la Roumanie et par l'Espagne sont fondées sur les montants accordés (voir [annexe V](#)).

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des données accessibles au public pendant nos travaux d'audit, au premier semestre 2025.

**59** À la lumière de cette analyse, nous concluons que la publication d'informations sur les seuls 100 principaux bénéficiaires finaux des financements de la FRR ne permet pas de bien rendre compte de l'utilisation globale des fonds. En effet, les bénéficiaires finaux tels qu'ils sont définis<sup>51</sup> sont souvent des organismes publics, et le règlement FRR n'étend pas l'obligation de publicité aux contractants, qui constituent généralement le premier rang de participants privés dans le flux de fonds de la Facilité. Or nous constatons que, puisqu'une grande partie des dépenses de la FRR sont réalisées dans le cadre de marchés publics de travaux et de services exécutés par des contractants, les fonds présentés comme versés font généralement l'objet de contrats avec des entités du secteur privé. Le **tableau 3** illustre la visibilité qu'un portail public pour la FRR exhaustif, comme celui de la Bulgarie, peut procurer au delà des bénéficiaires finaux.

**Tableau 3 | Exemples de montants ayant fait l'objet de contrats passés par des organismes publics sélectionnés dans la liste des bénéficiaires finaux en Bulgarie (en euros)**

Bénéficiaire final	Montant versé(*)	Coût estimé de la mesure (A)	Montant ayant fait l'objet d'un contrat (B)	Pourcentage des fonds ayant fait l'objet d'un contrat (B)/(A)	Nombre de contractants
Exploitant du métro de Sofia (Metropolitan JSC)	77 050 281	110 530 000	111 188 302	 101 %	5
Gestionnaire du réseau électrique	22 628 897	189 180 000	131 267 144	 69 %	113
Ministère de l'agriculture	6 010 807	10 200 000	12 021 614	 118 %	1

\* Les montants versés proviennent de la liste des 100 principaux bénéficiaires finaux.

Source: Cour des comptes européenne et système unifié d'information sur la gestion de Bulgarie, données extraites en septembre 2025.

<sup>51</sup> Commission européenne, «Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU» (2023/C 80/01), p. 34; «Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience» (C/2024/4618), p. 18; «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience», annexe V: «Bénéficiaires finaux au titre de la facilité pour la reprise et la résilience», COM(2024) 474.

- 60** Globalement, nous avons constaté que la majorité des États membres de notre échantillon publient également diverses statistiques sur la mise en œuvre de leurs PRR, mais qu'il n'existe qu'un minimum d'informations sur les résultats et que la transparence relative aux coûts réels ainsi qu'aux personnes qui reçoivent les fonds de la FRR n'est pas totale. Par conséquent, les informations sur l'utilisation des fonds, en particulier une fois qu'ils sont sortis du secteur public, sont incomplètes et ne garantissent pas une pleine transparence de la Facilité.

### **Au niveau de la Commission, les informations rendues publiques sont abondantes, mais insuffisamment détaillées en ce qui concerne l'utilisation des fonds dans les États membres**

- 61** Nous avons analysé la transparence de la FRR au niveau de la Commission en nous basant sur les évaluations publiées, les rapports établis, les sites internet et les autres outils en ligne disponibles.

### **La Commission apporte de la transparence par ses évaluations détaillées et par les nombreux rapports qu'elle établit**

- 62** La Commission diffuse des évaluations, des rapports et diverses autres publications sur l'avancement et les résultats de la mise en œuvre de la FRR (voir [tableau 4](#)).

Tableau 4 | Informations sur la FRR publiées par la Commission

	Publication	Date/Fréquence	Base juridique
Évaluations de la Commission (documents publics)	<u>Évaluations des PRR initiaux et modifiés</u> , y compris: a) la décision d'exécution du Conseil et b) le document de travail des services de la Commission	Par État membre pour le plan initial et pour chaque révision du plan	Article 19 et article 20, paragraphe 1, du règlement FRR
	<u>Arrangements opérationnels</u> précisant les modalités et le calendrier du suivi et de la mise en œuvre, les indicateurs pertinents, etc.	Par État membre pour le plan initial et pour chaque révision du plan	Article 20, paragraphe 6, du règlement FRR
	<u>Évaluations des demandes de paiement des États membres</u> , y compris: a) l'évaluation préliminaire de la Commission et b) la décision d'exécution de la Commission	Pour chaque demande de paiement soumise	Article 24, paragraphe 4, du règlement FRR
Rapports	<u>Rapport annuel</u> sur la mise en œuvre de la FRR	Une fois par an, pas de date fixe	Article 31 du règlement FRR
	<u>Rapport d'examen</u> sur la mise en œuvre de la FRR	Le 31 juillet 2022 (rapport ponctuel)	Article 16 du règlement FRR
	<u>Évaluation à mi-parcours</u> et étude d'appui indépendante	Février 2024	Article 32 du règlement FRR
	<u>Évaluation ex post</u>	Au plus tard le 31 décembre 2028	Article 32 du règlement FRR
Autres publications	<u>Analyses thématiques</u> des mesures prévues dans les plans et des exemples illustrant les progrès accomplis dans la mise en œuvre au titre des six piliers	En fonction des circonstances, plusieurs fois par an	Article premier du règlement délégué 2021/2106
	<u>Rapports par pays</u> dans le cadre du Semestre européen, y compris l'impact de la FRR sur les recommandations par pays	Une fois par an	Semestre européen et article 27 du règlement FRR
	<u>Synthèses</u> du dialogue sur la reprise et la résilience	Sur l'initiative du Parlement, tous les deux mois	Article 26 du règlement FRR
	<u>Fiches d'information et aperçus</u> sur l'incidence de la FRR, et <u>événements en lien avec la FRR</u>	En fonction des circonstances	Initiative de la Commission

Source: Cour des comptes européenne.

- 63** Les résultats de l'évaluation des PRR initiaux et modifiés, réalisée par la Commission, sont présentés en détail dans des «documents de travail des services de la Commission» (documents SWD). Ces documents et les décisions d'exécution par lesquelles le Conseil approuve ensuite officiellement le plan, ainsi que les arrangements opérationnels, sont publiés sur le site internet de la Commission relatif à la FRR. Chaque décision d'exécution du Conseil est accompagnée d'une annexe décrivant point par point chaque mesure prévue dans le plan, son objectif global, ses jalons et ses cibles.
- 64** En outre, pour chaque demande de paiement présentée par un État membre, la Commission établit un document contenant son évaluation de la réalisation des jalons et des cibles. Cette évaluation, qui porte sur la solidité des éléments probants fournis, la clarté en ce qui concerne les éléments livrables et le respect, dans la mise en œuvre, des indicateurs et des délais convenus, est présentée sous forme de texte. Le document contient également des informations détaillées sur chaque jalon et chaque cible figurant dans la demande de paiement, ainsi que la conclusion positive ou partiellement positive de l'évaluation préliminaire relative à la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles.
- 65** Dans un rapport antérieur<sup>52</sup>, nous avons conclu que le premier rapport annuel de la Commission sur la mise en œuvre de la FRR, publié en 2022, ne dressait pas de tableau complet des progrès enregistrés jusqu'alors, et nous avons souligné que cela tenait principalement au fait que la mise en œuvre de la Facilité n'en était encore qu'à un stade précoce. Étant donné le moment choisi pour le présent audit, nous avons donc analysé les publications ultérieures de la Commission afin d'apprécier dans quelle mesure elles apportaient des informations sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre.
- 66** À la fin de nos travaux d'audit, mi-2025, la Commission avait publié trois rapports annuels. Notre analyse de ces rapports a montré que la Commission fournit maintenant une évaluation plus complète des progrès dans la mise en œuvre de la FRR. Plus précisément, les rapports contiennent des graphiques présentant l'état global d'avancement dans la réalisation des jalons et des cibles, une comparaison des progrès réalisés, par État membre, pour chaque pilier de la Facilité, des exemples spécifiques de mesures mises en œuvre ayant produit un impact mesurable sur la compétitivité, et des exemples illustratifs de jalons et de cibles atteints, pour chaque pilier. Cependant, ils ne présentent toujours pas d'informations sur les coûts réels.

---

<sup>52</sup> Rapport spécial 26/2023, points 86 et 87.

- 67** La Commission a également publié, début 2024, l'évaluation à mi-parcours de la FRR<sup>53</sup>. Elle y présente des constatations qui concordent avec les rapports annuels, et dont les principales sont illustrées par des exemples de mesures achevées (comme dans l'encadré «La FRR produit des résultats tangibles sur le terrain»<sup>54</sup>). Cette évaluation repose sur une étude d'appui indépendante<sup>55</sup> qui comprend des exemples montrant comment les mesures menées à bien ont contribué à l'obtention d'effets tangibles et ont ainsi permis de progresser dans la réalisation des objectifs généraux<sup>56</sup>.
- 68** Depuis 2023, les rapports annuels sur la mise en œuvre de la FRR fournissent davantage d'informations au sujet des mesures retardées ou incomplètes, qui ne figuraient pas dans les rapports de 2022<sup>57</sup>, par exemple des statistiques sur le type de jalons et de cibles retardés<sup>58</sup>. Ils comprennent également des graphiques sur la mise en œuvre des recommandations par pays<sup>59</sup>. De surcroît, à la différence du rapport annuel de 2022<sup>60</sup> qui ne comportait aucune information sur les indicateurs communs, ceux de 2023<sup>61</sup> et de 2024<sup>62</sup> contiennent une vue d'ensemble consolidée des résultats relatifs aux 14 indicateurs communs fixés pour la FRR.
- 69** Outre ces rapports annuels, d'autres pages web thématiques<sup>63</sup> et des évaluations économiques<sup>64</sup> accompagnées d'études de cas par pays fournissent également des

---

<sup>53</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Renforcer l'UE au moyen de réformes et d'investissements ambitieux», COM(2024) 82 du 21.2.2024 (communication sur l'évaluation à mi-parcours).

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>55</sup> *Study supporting the mid-term Evaluation of the Recovery and Resilience Facility*, décembre 2023.

<sup>56</sup> Document SWD(2024) 70 accompagnant la communication sur l'évaluation à mi-parcours, p. 37.

<sup>57</sup> Rapport spécial 26/2023, point 86.

<sup>58</sup> Rapport de la Commission, COM(2023) 545 final, p. 15.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>60</sup> Rapport spécial 26/2023, point 87.

<sup>61</sup> Rapport de la Commission, COM(2023) 545 final, p. 16 à 19.

<sup>62</sup> Rapport de la Commission, COM(2024) 474 final, p. 40.

<sup>63</sup> [https://energy.ec.europa.eu/topics/funding-and-financing/recovery-and-resilience-facility-clean-energy\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/funding-and-financing/recovery-and-resilience-facility-clean-energy_en).

<sup>64</sup> Commission européenne, *Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany*, 21 mai 2025.

informations sur les progrès réalisés. Par ailleurs, la Commission publie des séries d'analyses thématiques concernant divers domaines d'intervention<sup>65</sup> et contenant des sections qui présentent de «bonnes pratiques» en lien avec les projets, réalisés par les États membres, qui ont eu le plus grand impact<sup>66</sup>.

**70** Notre comparaison de la transparence assurée par la Commission en ce qui concerne la FRR et en ce qui concerne la politique de cohésion de la période 2021-2027 a montré qu'elle est plus complète dans la FRR pour ce qui est de l'évaluation des plans nationaux et des demandes de paiement. À cet égard, la Commission publie quantité d'informations sur ses évaluations, y compris des documents de travail détaillés de ses services. Dans la politique de cohésion, par contre, des informations équivalentes, relatives à l'approbation des accords de partenariat ou des programmes nationaux, ne sont pas systématiquement diffusées; le Parlement européen l'a également observé<sup>67</sup>. Cependant, pour ce qui est de l'établissement de rapports et de la publication d'informations sur la mise en œuvre ou sur le suivi, les deux cadres présentent un degré de transparence similaire. Un tableau comparable au [tableau 4](#) ci-dessus et présentant les informations publiées par la Commission dans le domaine de la cohésion figure à l'[annexe VII](#).

**71** Nous avons constaté que les documents publiés par la Commission vont au delà des exigences minimales définies dans le règlement FRR (voir [annexe IV](#)). Tel est le cas, par exemple, des documents SWD qui accompagnent les évaluations des PRR, des évaluations préliminaires des demandes de paiement, des analyses thématiques et d'autres publications établies en fonction des circonstances. Dans l'ensemble, nous estimons que cette communication d'informations détaillées contribue à assurer un degré approprié de transparence en ce qui concerne les progrès accomplis par les États membres dans la réalisation des jalons et des cibles de la FRR, et les décisions de gestion de la Commission. Ces publications ne présentent toutefois pas les coûts réels supportés par les États membres dans le cadre de la mise en œuvre des mesures.

---

<sup>65</sup> Commission européenne, *Thematic Analyses*.

<sup>66</sup> Commission européenne, *Employment and Labour Market Thematic Analysis*, p. 7.

<sup>67</sup> *Briefing* du Parlement européen intitulé *Cohesion partnership agreements: Implementation and oversight*, p. 10.

## **Le système de transparence financière contient les informations requises par la législation pour la FRR, et la «carte des projets» est une bonne initiative, bien qu'elle ait ses limites**

- 72** Outre le [site internet relatif à la FRR](#) sur lequel sont rendus publics tous les documents et initiatives ayant trait à la Facilité, la Commission utilise trois portails en ligne pour publier des informations sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la FRR: le système de transparence financière (STF), le tableau de bord de la reprise et de la résilience, et la «carte des projets» bénéficiant d'un soutien de la Facilité.
- 73** Le règlement FRR n'indique pas clairement si les rapports publics de la Commission sur l'avancement de la mise en œuvre doivent reposer sur les coûts réels<sup>68</sup> et, comme indiqué ci-dessus, la Commission ne collecte pas de données sur les coûts réels par mesure et par pilier (voir points [43](#) à [45](#)). Par conséquent, toutes les informations du tableau de bord, excepté la liste des 100 principaux bénéficiaires finaux et les paiements effectués en faveur des États membres, sont fondées sur des estimations, et les données sur les bénéficiaires des fonds de la FRR, les montants qu'ils reçoivent et le but des dépenses ne couvrent que les 100 principaux bénéficiaires dans chaque pays. Dans un rapport antérieur<sup>69</sup>, nous avons examiné le tableau de bord et conclu qu'il présentait plusieurs insuffisances d'ordre méthodologique.
- 74** Le STF est une base de données publique sur les bénéficiaires des financements de l'UE. Il contient des informations dérivées des données du système central de comptabilité d'exercice de la Commission, concernant les financements de l'UE fournis dans le cadre de la gestion directe et de la gestion indirecte depuis 2007. Depuis 2021, il comprend également des informations sur la FRR et couvre ainsi plus de la moitié des dépenses budgétaires de l'UE<sup>70</sup>. À partir de 2028, le STF devrait en outre englober les financements de l'UE relevant de la gestion partagée entre les États membres et la Commission, conformément aux dispositions de la refonte du règlement financier<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> [Rapport spécial 26/2023](#), point 87.

<sup>69</sup> [Ibid.](#), points 74 à 83.

<sup>70</sup> Commission européenne, «[Système de transparence financière – Aperçu](#)» (page consultée le 19 juin 2025).

<sup>71</sup> [Règlement \(UE, Euratom\) 2024/2509](#), article 38, paragraphe 1, et article 277, paragraphe 6.

- 75** Le STF contient des données diverses sur les bénéficiaires des financements de l'UE et sur les montants liés aux projets. Pour la FRR, il ne présente toutefois que des informations au niveau de l'État membre, et non au niveau du bénéficiaire final, parce que le cadre juridique propre à la Facilité désigne les États membres comme étant les bénéficiaires. Le STF mentionne également d'autres «bénéficiaires» (au nombre de 215 au moment de l'audit), mais ces bénéficiaires sont des entités liées au volet d'appui technique de la FRR. Pour cette dernière, il ne fournit donc pas d'informations allant au delà du niveau de l'État membre comme celles qu'il propose pour les autres Fonds de l'UE exécutés en gestion directe par la Commission.
- 76** En mars 2023, la Commission a lancé une carte interactive des projets financés par la FRR, avec pour objectif d'accroître la transparence et de mettre en évidence les résultats concrets de la mise en œuvre de la Facilité<sup>72</sup>. Cette «carte des projets», sur le site internet de la Commission relatif à la FRR<sup>73</sup>, présente des exemples de mesures financées par cette dernière dans les 27 États membres (voir [figure 3](#)).

**Figure 3 | Interface de la carte des projets financés par la FRR (pour tous les États membres)**



Source: Site internet de la Commission relatif à la [facilité pour la reprise et la résilience](#).

<sup>72</sup> Parlement européen, *Minutes of the 18th meeting of the informal expert group on RRF implementation*, p. 1.

<sup>73</sup> Commission européenne, *Recovery and Resilience Facility*.

**77** La carte permet d'accéder à des descriptions des objectifs des mesures et, parfois, à des données sur l'avancement de leur mise en œuvre et sur leur financement. Toutefois, les informations qu'elle présente ne sont pas exhaustives et dépendent de la fréquence des actualisations, de la qualité des données transmises par les États membres, qui ne sont pas tenus d'en fournir<sup>74</sup>, et des autres projets recensés par les services de la Commission. Selon nous, elle ne peut donc pas rendre pleinement compte des mesures en cours de mise en œuvre dans chaque État membre.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 23 avril 2026.

*Par la Cour des comptes*



Tony Murphy  
*Président*

---

<sup>74</sup> Parlement européen, *Minutes of the 18th meeting of the informal expert group on RRF implementation*, p. 1.

# Annexes

## Annexe I – À propos de l’audit

### Introduction

#### Importance de la traçabilité et de la transparence en ce qui concerne l’utilisation des fonds de l’UE

- 01** Les principes qui régissent le financement de l’UE visent à garantir une bonne gestion financière ainsi qu’une prise de décision transparente et proche des citoyens. Le contrôle public des dépenses de l’UE suppose de savoir qui sont les bénéficiaires des fonds, quels montants ils reçoivent et dans quel but. Pour cela, ces informations doivent non seulement être collectées, mais aussi être rendues publiques. La transparence concernant l’utilisation des ressources de l’UE est nécessaire pour détecter les irrégularités et maintenir la confiance du public dans la gestion des finances européennes.
- 02** Trois éléments clés revêtent une importance cruciale à cet égard: la traçabilité du financement, qui permet de suivre l’argent depuis sa source jusqu’à son utilisation finale, la collecte ainsi que l’enregistrement systématiques des données concernant les coûts réels, et la publication de ces informations. La traçabilité et les données sur les coûts sont indispensables à la transparence, en ce qu’elles permettent aux utilisateurs et aux décideurs d’évaluer l’utilisation des fonds, d’en suivre l’exécution, et d’estimer l’efficacité au regard des coûts. Une communication d’informations transparente, y compris sur les coûts réels, renforce l’obligation de rendre compte et contribue à faire en sorte que les décisions relatives aux dépenses soient plus efficaces et soient prises en connaissance de cause.

## La traçabilité et la transparence dans la facilité pour la reprise et la résilience

- 03** La FRR est un instrument temporaire de l'UE, qui a été créé en réaction à la pandémie de COVID-19 et qui permet de financer des réformes et des investissements de février 2020 à août 2026. Elle fournit à la fois des subventions non remboursables et des prêts remboursables. Fin janvier 2026, le montant total des financements s'élevait à 577 milliards d'euros.
- 04** La FRR fonctionne selon le modèle du financement non lié aux coûts, dans lequel des fonds de l'UE sont versés lorsque des jalons et des cibles prédéfinis ont été atteints. Les États membres peuvent certes utiliser divers mécanismes pour mettre en œuvre leurs plans pour la reprise et la résilience (PRR), mais ils sont tenus d'établir des systèmes de contrôle qui protègent les intérêts financiers de l'UE en prévenant et en détectant les conflits d'intérêts, la fraude et la corruption. Ces systèmes doivent également garantir la traçabilité moyennant la collecte de données sur les bénéficiaires finaux, les contractants, les bénéficiaires effectifs et les sources de financement.
- 05** Le coût total estimatif des mesures prévues dans les PRR des différents États membres a été évalué par la Commission et pris en considération pour déterminer la dotation financière maximale de chaque pays<sup>75</sup>. Par contre, les coûts estimés n'ont aucune incidence sur le décaissement des fonds pendant la mise en œuvre de la FRR<sup>76</sup>.
- 06** La Commission et les États membres doivent garantir la transparence et assurer le suivi de la mise en œuvre des PRR, conformément au règlement financier de 2018<sup>77</sup>, qui souligne la nécessité de publier des informations sur les destinataires de fonds de l'UE. Le règlement FRR contient plusieurs dispositions en matière de transparence. Elles portent sur la publication, par la Commission, des décisions de gestion pertinentes (évaluation et modifications des PRR, ainsi que demandes de paiement) et sur l'établissement, par la Commission et par les États membres, de rapports sur les progrès accomplis dans la réalisation des plans et dans la mise en œuvre de l'instrument.

---

<sup>75</sup> Règlement FRR, article 21, paragraphe 2.

<sup>76</sup> Rapport spécial 21/2022, point 66.

<sup>77</sup> Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, considérant 12.

- 07** Contrairement au cadre initial de la FRR, qui n'exigeait pas la publication de données relatives aux bénéficiaires finaux, la révision de 2023 oblige les États membres à publier la liste de leurs 100 principaux bénéficiaires finaux<sup>78</sup>.

## Étendue et approche de l'audit

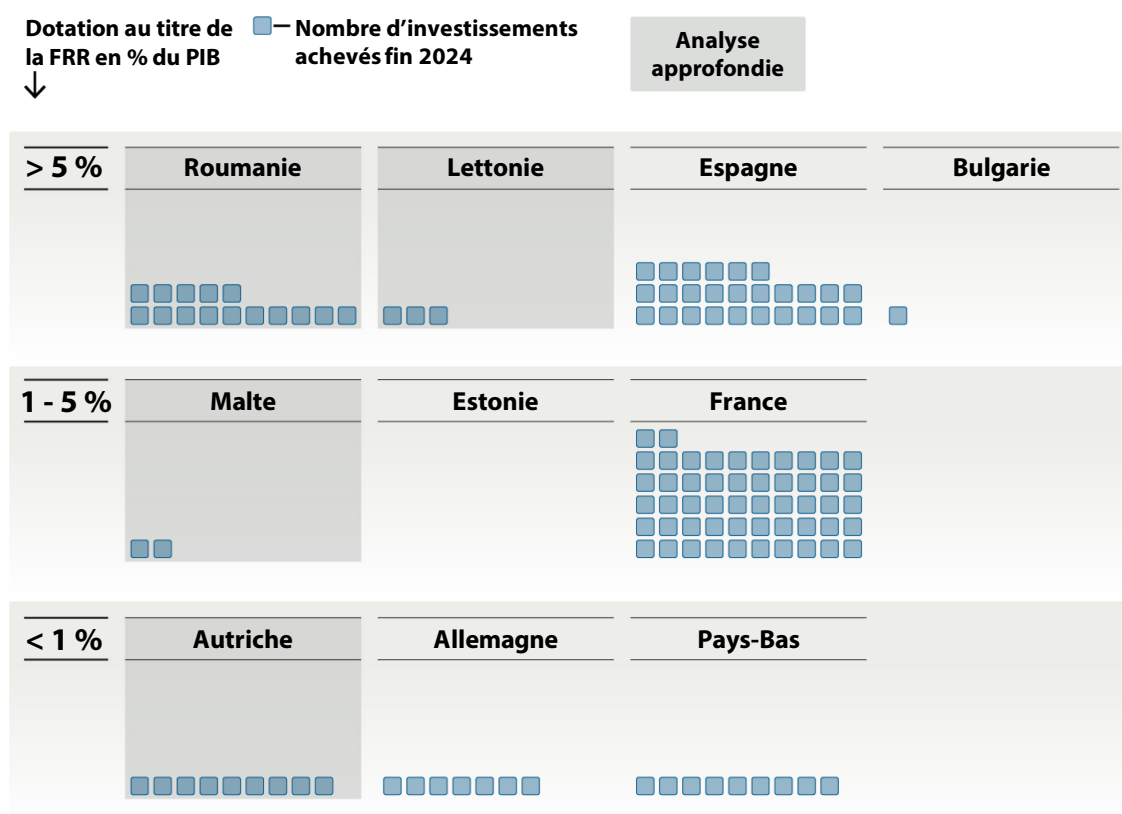
- 08** L'audit a visé à évaluer les dispositions prises par la Commission et les États membres pour garantir un degré approprié de traçabilité et de transparence en ce qui concerne les financements accordés au titre de la FRR. À cette fin, nous avons examiné:
- si le cadre juridique de l'UE prévoit des exigences minimales en matière de traçabilité, et si les États membres gardent la trace de l'utilisation des fonds et collectent les données requises;
  - si la Commission et les États membres utilisent les données sur les coûts réels pour actualiser les estimations de coûts, réaffecter des fonds et évaluer correctement l'efficacité de la FRR;
  - si le cadre juridique crée les conditions d'une transparence satisfaisante en ce qui concerne l'usage des fonds, et si les activités des États membres et de la Commission en matière de transparence garantissent l'obligation de rendre compte et permettent le contrôle public des dépenses de la FRR.
- 09** Afin d'obtenir des éléments probants suffisants et appropriés pour répondre aux questions d'audit, nous avons examiné les obligations légales, les orientations et les autres documents pertinents, et nous avons réalisé des entretiens avec des représentants de la Commission. Bien que celle-ci mette en œuvre la FRR dans le cadre de la gestion directe, une grande partie des travaux d'audit sur le terrain ont été effectués au niveau des États membres, vu le rôle que ces derniers ont à jouer pour garantir la traçabilité des financements relevant de la Facilité jusqu'au niveau des bénéficiaires finaux et la transparence au niveau national. L'audit a couvert la période allant du lancement de la FRR, en février 2021, à la mi-2025.
- 10** Les États membres audités ont été sélectionnés en fonction de leur part dans le total des fonds octroyés au titre de la FRR, en pourcentage du PIB national (au moins trois pays dans chaque tranche), et du nombre ainsi que du coût estimé des investissements achevés à la fin de 2024.

---

<sup>78</sup> Règlement FRR tel que modifié par le règlement (UE) 2023/435, article 25 bis.

- 11** Nous avons sélectionné 10 États membres (voir [figure 1](#)) pour l'analyse des questions clés, et réalisé une analyse plus approfondie dans quatre d'entre eux. Pour trois États membres de l'échantillon, certaines informations probantes ont été collectées dans le cadre des travaux concernant le flux de fonds, effectués par la Chambre V de la Cour aux fins du rapport annuel relatif à l'exercice 2024. Pour choisir les quatre États membres sur lesquels a porté l'analyse approfondie (l'Autriche, la Lettonie, Malte et la Roumanie), nous avons exclu de l'échantillon les trois pays couverts par les travaux sur le flux de fonds et pris en considération l'avancement de la mise en œuvre. Nous avons réalisé une enquête auprès de l'ensemble des 27 États membres afin d'obtenir des informations sur leurs systèmes destinés à assurer la traçabilité et la transparence en ce qui concerne la FRR.

**Figure 1 – Échantillon d'États membres**



Source: Analyse effectuée par la Cour des comptes européenne.

- 12** Dans les PRR des États membres de l'échantillon, nous avons recensé les mesures assorties d'estimations des coûts, mises en œuvre par le canal de marchés publics, d'appels à propositions ou d'instruments financiers. Nous avons également évalué les dispositions en matière de traçabilité et les données correspondantes, collectées dans les systèmes d'informations de gestion utilisés pour la FRR. En outre, nous avons examiné si, et comment, les États membres sélectionnés évaluaient et utilisaient les informations relatives au coût réel des mesures prévues dans le PRR par rapport aux coûts estimés.

- 13** Par ailleurs, nous avons analysé les informations sur la mise en œuvre de la FRR publiées au niveau de la Commission et des États membres. Lorsque cela était possible, nous avons réalisé une analyse comparative par rapport aux mesures de transparence appliquées dans le cadre d'autres fonds en gestion directe (tels que le mécanisme pour l'interconnexion en Europe) et des fonds en gestion partagée.
- 14** Par cet audit, nous visons à contribuer au renforcement des processus qui garantissent la traçabilité et la transparence concernant les fonds de la FRR, tant au niveau de la Commission qu'à celui des États membres. Nos recommandations concernent aussi bien la FRR que tout instrument futur qui serait mis en œuvre selon un modèle de «financement non lié aux coûts». Notre [méthodologie d'audit](#) est conforme aux normes internationales d'audit émises par l'[Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques \(INTOSAI\)](#).

## Annexe II – Cadre réglementaire mis en place pour la FRR

Titre	Entrée en vigueur	Brève description	Actes modificatifs	Entrée en vigueur	Brève description
<b>Législation</b>					
Règlement (UE) 2021/241 établissant la facilité pour la reprise et la résilience	19 février 2021	Acte initial instituant la FRR	Règlement (UE) 2023/435 modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience	1 <sup>er</sup> mars 2023	Modifications autorisant l'incorporation de chapitres REPowerEU dans les PRR existants des États membres
			Règlement (UE) 2024/795 établissant la plateforme Technologies stratégiques pour l'Europe (STEP)	1 <sup>er</sup> mars 2024	Modifications permettant de mobiliser des ressources des programmes existants de l'UE, y compris la FRR, pour des projets contribuant aux objectifs de la plateforme STEP
Règlement délégué (UE) 2021/2105 de la Commission complétant le règlement (UE) 2021/241 par la définition d'une méthode de déclaration des dépenses sociales	2 décembre 2021	Actes délégués définissant plus précisément les règles de suivi de la mise en œuvre de la FRR et d'établissement de rapports à ce sujet	–	–	–

Titre	Entrée en vigueur	Brève description	Actes modificatifs	Entrée en vigueur	Brève description
<p>Règlement délégué (UE) 2021/2106 de la Commission complétant le règlement (UE) 2021/241 en vue de définir les indicateurs communs et les éléments détaillés du tableau de bord de la reprise et de la résilience</p>			–	–	–
<b>Orientations et documents méthodologiques accessibles au public</b>					
<p><i>Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans – Part 1 (SWD(2021) 12 final)</i></p>	20 janvier 2021	Aperçu des informations que les États membres doivent fournir dans leurs plans pour la reprise et la résilience, fondé sur les critères appliqués par la Commission pour évaluer les plans	Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience (C/2024/4618)	23 juillet 2024	Ces orientations complètent celles publiées en janvier 2021 aux fins de l'élaboration des PRR et visent à décrire le processus de modification des PRR, et notamment l'affectation de ressources de la FRR pour la réalisation des objectifs du règlement STEP.
<p><i>Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans – Part 2 (SWD(2021) 12 final)</i></p>	22 janvier 2021	Orientations contenant une structure type destinée aux plans pour la reprise et la résilience des États membres			

Titre	Entrée en vigueur	Brève description	Actes modificatifs	Entrée en vigueur	Brève description
Orientations techniques sur l'application du principe consistant «à ne pas causer de préjudice important» au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience (2021/C 58/01)	18 février 2021	Ces orientations visent à préciser le sens du principe consistant «à ne pas causer de préjudice important», la manière dont il devrait être appliqué dans le contexte de la FRR et la manière dont les États membres peuvent démontrer que les mesures proposées dans le PRR sont conformes à ce principe.	Orientations techniques sur l'application du principe consistant «à ne pas causer de préjudice important» au titre du règlement établissant une facilité pour la reprise et la résilience (C/2023/111)	2 octobre 2023	Ces orientations visent à dissiper toute ambiguïté en expliquant aux États membres comment démontrer que les mesures proposées dans leur PRR sont conformes au principe consistant à «ne pas causer de préjudice important».
<i>Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility – Statistical guidance for Member States</i>	14 mars 2022	Ces orientations visent à aider les autorités nationales à bien déclarer les données destinées aux indicateurs communs en fournissant davantage d'informations statistiques.	<i>Guidance on the common indicators of the Recovery and Resilience Facility – Statistical guidance for Member States</i>	24 janvier 2024	Orientations mises à jour, avec des informations complémentaires sur les principes généraux et les indicateurs communs, le cas échéant, et une annexe fondée sur les bonnes pratiques et les enseignements tirés des précédents exercices de déclaration
				17 mai 2024	Nouvelle actualisation destinée à tenir compte du traitement des projets mis en œuvre au titre d'instruments financiers

Titre	Entrée en vigueur	Brève description	Actes modificatifs	Entrée en vigueur	Brève description
Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU (2022/C 214/01)	31 mai 2022	Ces orientations décrivent le processus de modification des plans existants et les modalités d'élaboration des chapitres REPowerEU.	Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le cadre de REPowerEU (2023/C 80/01)	3 mars 2023	Ces orientations remplacent celles publiées par la Commission en mai 2022. Elles décrivent plus en détail le processus de modification des plans existants et les modalités d'élaboration des chapitres REPowerEU, et définissent le terme «bénéficiaire final» dans le contexte de la FRR.
			Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience (C/2024/4618)	23 juillet 2024	Ces orientations remplacent celles de mars 2023, à l'exception des informations relatives aux chapitres REPowerEU, qui restent pertinentes pour les États membres ayant l'intention de présenter ou de réviser des chapitres REPowerEU.  Elles ont pour but d'expliquer le processus de modification des PRR, et notamment l'affectation des ressources de la FRR pour la réalisation des objectifs du règlement STEP.

Titre	Entrée en vigueur	Brève description	Actes modificatifs	Entrée en vigueur	Brève description
<i>Double funding under the Recovery and Resilience Facility</i>	6 février 2023	Cette note traite du problème du «double financement» par la FRR et d'autres fonds de l'UE. Elle explique comment les États membres et la Commission peuvent le prévenir, le détecter et le combattre.	–	–	–
Cadre pour l'évaluation des jalons et des cibles au titre du règlement FRR (COM(2023) 99 final)	21 février 2023	Description du cadre de la Commission pour l'évaluation de la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles, sur la base de l'expérience acquise	–	–	–
Méthode appliquée par la Commission pour décider d'une suspension des paiements au titre du règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience (COM(2023) 99 final)		Cette note présente la démarche suivie pour déterminer les montants concernés (avec une certaine marge d'appréciation), s'il s'avère nécessaire de suspendre un paiement.	–	–	–

Titre	Entrée en vigueur	Brève description	Actes modificatifs	Entrée en vigueur	Brève description
<p>Méthodologie de la Commission concernant l'annulation des jalons et des cibles au titre de la FRR (COM(2023) 545 final)</p>	<p>19 septembre 2023</p>	<p>Cette note fournit un cadre pour l'application de la deuxième phrase de l'article 24, paragraphe 3, du règlement (UE) 2021/241, et apporte de la clarté juridique et de la transparence en ce qui concerne la procédure à suivre en cas d'annulation.</p>	<p>–</p>	<p>–</p>	<p>–</p>

Source: Cour des comptes européenne.

## Annexe III – Informations sur les mesures des PRR menées à bien dans quatre États membres sélectionnés

Référence de la mesure	Description de la mesure	Coûts estimés totaux (millions d'euros)	Coûts réels totaux (millions d'euros)	Rapport coûts réels/coûts estimés
<b>Mesures achevées avec des économies de coûts</b>				
AT-C[C2]-I[2C2]	Fonds pour la numérisation de l'administration publique	106,93	105,36	99 %
AT-C[C3]-I[3B2]	Promotion de la reconversion et du perfectionnement professionnels	277,00	276,95	100 %
AT-C[C3]-I[3C2]	Train de mesures en matière d'éducation corrective	100,97	55,95	55 %
<b>Total pour l'Autriche</b>		<b>484,90</b>	<b>438,26</b>	<b>90 %</b>
LV-C[C6]-I[6-1-1-1-i-]	Modernisation des solutions analytiques existantes	2,10	1,87	89 %
LV-C[C6]-I[6-1-1-2-i-]	Développement de nouveaux systèmes d'analyse	1,88	1,83	98 %
<b>Total pour la Lettonie</b>		<b>3,98</b>	<b>3,70</b>	<b>93 %</b>
MT-C[C1]-I[I3]	Investissements dans la rénovation, la mise à niveau en profondeur et les énergies renouvelables dans les écoles publiques	10,00	4,07	41 %
MT-C[C1]-I[I4]	Investissement dans la construction d'une école pilote proche de la neutralité carbone afin de servir de modèle pour l'avenir et de fournir aux élèves une expérience d'apprentissage pérenne	14,90	12,02	81 %
MT-C[C4]-I[I2]	Renforcer la résilience du système de santé grâce à la numérisation et aux nouvelles technologies	11,70	11,29	96 %
<b>Total pour Malte</b>		<b>36,60</b>	<b>27,37</b>	<b>75 %</b>

Référence de la mesure	Description de la mesure	Coûts estimés totaux (millions d'euros)	Coûts réels totaux (millions d'euros)	Rapport coûts réels/coûts estimés
RO-C[C7]-I[17.0]	Mise en œuvre des formulaires électroniques dans les marchés publics	0,85	0,65	77 %
RO-C[C7]-I[114.0]	Renforcement de la résilience et de la cybersécurité des services d'infrastructure des fournisseurs de services internet fournis aux autorités publiques en Roumanie	18,39	17,58	96 %
RO-C[C8]-I[16.0]	Instrument de modélisation économique (boîte à outils de simulation des options de réforme des retraites) afin d'améliorer la capacité institutionnelle à prévoir les dépenses de retraite	0,40	0,35	87 %
RO-C[C11]-I[13.0]	Mise en place et mise en œuvre du centre national de coordination Velo	1,50	0,05	3 %
RO-C[C13]-I[13.0]	Mise en œuvre de l'introduction de cartes de travail pour les travailleurs domestiques	4,45	2,90	65 %
RO-C[C14]-I[15.0]	Suivi et mise en œuvre du plan	12,84	11,47	89 %
RO-C[C15]-I[15.0] <sup>1</sup>	Formations destinées aux utilisateurs du système d'information intégré roumain sur l'éducation (SIIR) et de l'outil informatique du mécanisme d'alerte précoce (MATE) et interventions systémiques visant à réduire le décrochage scolaire – volet non étiqueté	0,97	0,00	0 %
<b>Total pour la Roumanie</b>		<b>39,40</b>	<b>33,00</b>	<b>84 %</b>
<b>Mesures achevées avec des dépassements de coûts ou dont le coût réel était égal à leur coût estimé</b>				
AT-C[C1]-I[1A2]	Échange de systèmes de chauffage au fioul et au gaz	158,9	158,9	100 %
<b>Total pour l'Autriche</b>		<b>158,9</b>	<b>158,9</b>	<b>100 %</b>

Référence de la mesure	Description de la mesure	Coûts estimés totaux (millions d'euros)	Coûts réels totaux (millions d'euros)	Rapport coûts réels/coûts estimés
LV-C[C6]-I[6-1-1-3-i-]	Formation du personnel à travailler avec une plateforme d'analyse et conseil	0,02	0,02	100 %
LV-C[C6]-I[6-1-2-2-i-]	Renforcement des capacités du laboratoire douanier	0,13	0,13	100 %
<b>Total pour la Lettonie</b>		<b>0,15</b>	<b>0,15</b>	100 %
<b>Total pour Malte</b>		<b>Sans objet</b>	<b>Sans objet</b>	<b>Sans objet</b>
RO-C[C8]-I[19.0] <sup>2</sup>	Soutenir le processus d'évaluation des dossiers de pension	20,74	20,78	100,19 %
<b>Total pour la Roumanie</b>		<b>20,74</b>	<b>20,78</b>	<b>100,19 %</b>

<sup>1</sup> Les coûts réels liés à cette mesure ont été déclarés pour la mesure RO-C[C15]-I[14.0].

<sup>2</sup> La différence entre les coûts réels et les coûts estimés pour cette mesure s'explique par les variations de taux de change.

## Annexe IV – Dispositions relatives à la transparence dans le cadre juridique de la FRR

Type	Référence	Exigence
Dispositions institutionnelles	Article 25 du règlement FRR	Transmission transparente, par la Commission au Parlement européen et au Conseil, des documents relatifs à la FRR énumérés
	Article 26 du règlement FRR	Discussions sur des questions liées à la FRR, sous la forme de dialogues sur la reprise et la résilience, à la demande du Parlement
Communication d'informations sur les évaluations	Articles 19 et 20 du règlement FRR	Publication des décisions d'exécution du Conseil approuvant l'évaluation des PRR et de leurs modifications par la Commission
	Article 24, paragraphe 4	Publication, par la Commission, de son évaluation de l'atteinte des jalons et des cibles figurant dans chaque demande de paiement soumise par les États membres
Exigences en matière d'établissement de rapports	Article 16 du règlement FRR	Rapport d'examen de la Commission sur la mise en œuvre de la FRR
	Article 25 <i>bis</i> du règlement FRR tel que modifié par le règlement (UE) 2023/435	Publication de données sur les 100 bénéficiaires finaux qui reçoivent le montant de financement le plus élevé pour la mise en œuvre de mesures au titre de la FRR
	Article 27 du règlement FRR	Rapports semestriels des États membres sur les progrès accomplis dans la réalisation de leurs PRR
	Article 29, paragraphes 2 et 3, du règlement FRR; article premier du règlement délégué (UE) 2021/2105 complétant le règlement FRR	Comptes rendus sur les dépenses financées par la FRR
	Article 29, paragraphe 5, du règlement FRR; article 2 du règlement délégué (UE) 2021/2106 complétant le règlement FRR	Communication d'informations sur 14 indicateurs communs définis pour la FRR
	Article 30 du règlement FRR	Communication d'informations au moyen du tableau de bord de la reprise et de la résilience
	Article 31 du règlement FRR	Rapports annuels de la Commission sur la mise en œuvre de la FRR
	Article 32 du règlement FRR	Rapports d'évaluation de la Commission sur la mise en œuvre de la FRR
Article 34 du règlement FRR	Information, communication et publicité relatives aux financements de la FRR	

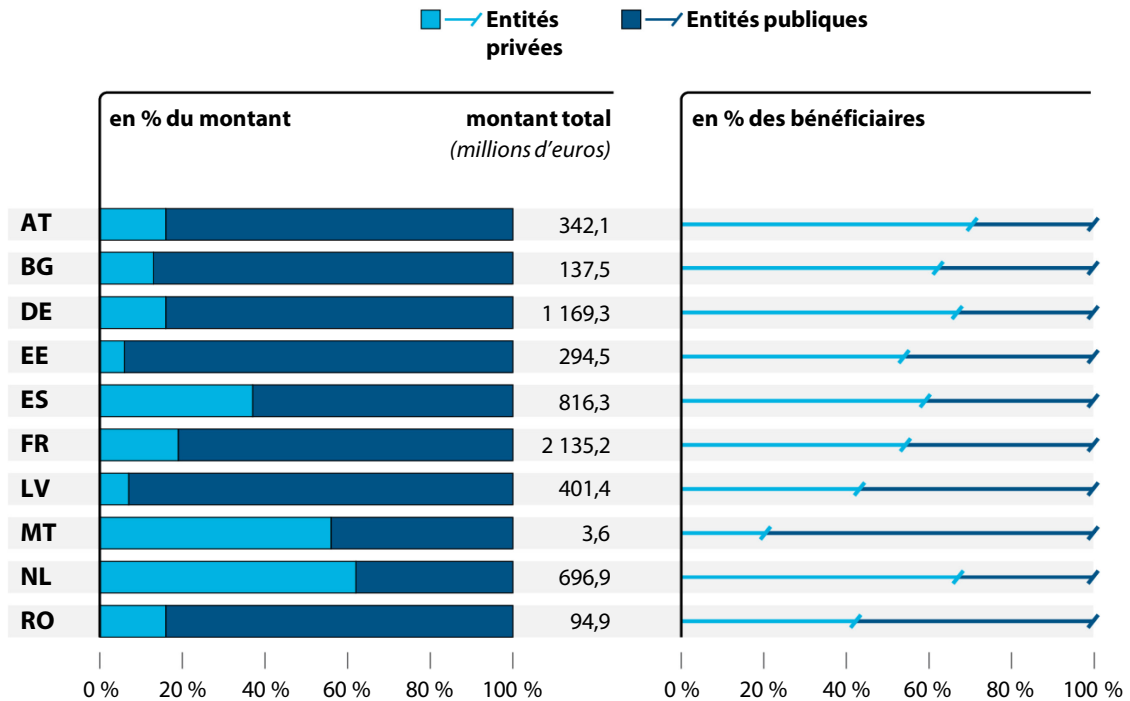
## Annexe V – Insuffisances et incohérences relevées en ce qui concerne les listes des 100 principaux bénéficiaires finaux publiées

Type	Description détaillée
Insuffisances	<p>Les listes de l'Espagne et de la Roumanie contiennent les <b>montants accordés</b> aux différents bénéficiaires au lieu d'indiquer, comme l'exigent clairement les dispositions du règlement FRR, les montants perçus. La Roumanie a argué que cela lui permet d'y inclure certains grands bénéficiaires finaux dès une étape plus précoce du processus de mise en œuvre des projets, en l'occurrence la signature des contrats. En outre, l'Espagne n'y fait actuellement figurer que les bénéficiaires soutenus au titre de mesures comportant des jalons et des cibles atteints et inscrits dans la demande de paiement soumise à la Commission, et elle mentionne seulement les montants accordés par volet du PRR sans les ventiler par mesure. Les autorités espagnoles ont toutefois déclaré qu'elles avaient entrepris de publier la liste des 100 principaux bénéficiaires finaux pour l'ensemble des mesures du PRR, que les jalons et les cibles correspondants figurent ou non dans les demandes de paiement.</p>
	<p>Dans certains cas, la liste publiée par la France mentionne les <b>organismes intermédiaires</b> concernés par les mesures, au lieu des bénéficiaires finaux, parfois difficilement identifiables en raison de problèmes administratifs. L'État a indiqué qu'à cause de difficultés pour obtenir les données, cinq entités figurant dans sa liste publique des 100 principaux bénéficiaires finaux étaient des organismes intermédiaires et non des bénéficiaires finaux. Cumulés, les montants pour ces cinq entités s'élèvent à 3,6 milliards d'euros, sur un total de 8,3 milliards d'euros pour l'ensemble de la liste publiée fin 2024. Les autorités françaises ont également précisé qu'elles œuvraient activement à améliorer le contenu de la liste.</p>
Incohérences	<p><b>Montants publiés:</b> la plupart des États membres sur lesquels a porté notre analyse (l'Autriche, l'Estonie, l'Allemagne, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas et la Roumanie) ont publié le montant de financement de l'UE relevant uniquement de la FRR pour chaque bénéficiaire, tandis que la Bulgarie, la France et l'Espagne ont publié le montant total de financement public, cofinancement national compris. Cela s'explique probablement par un changement dans les orientations de la Commission qui, en 2023, prévoyait que seuls les fonds de la FRR soient pris en considération, mais, dans leur version actualisée de 2024, demandaient que tous les financements le soient.</p>
	<p><b>Ventilation par mesure:</b> l'Autriche, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas, la Roumanie et l'Espagne fournissent une liste des mesures, avec le montant par mesure, pour chaque bénéficiaire final, alors que la France et l'Allemagne communiquent uniquement la liste des mesures et le montant total reçu, sans le détailler par mesure. Nous constatons que le règlement FRR n'exige pas un tel décompte.</p>

Source: Cour des comptes européenne.

## Annexe VI – Analyse des bénéficiaires du MIE

**Part des bénéficiaires privés et publics du MIE, d'après le système de transparence financière**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données figurant dans le système de transparence financière en octobre 2025.

## Annexe VII – Informations publiées par la Commission en application du règlement portant dispositions communes (2021-2027)

	Publication	Date/Fréquence	Base juridique
Évaluations de la Commission (documents publics)		–	
Communication d'informations	<a href="#">Dialogue avec les partenaires au titre du règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027</a> : procès-verbaux de réunions et présentations	Au moins une fois par an	Article 8, paragraphe 5, du règlement portant dispositions communes (RPDC) Décision C(2021) 5014
	<a href="#">Examen à mi-parcours</a> : rapport sur les résultats des examens à mi-parcours effectués par les États membres	Une fois, au plus tard fin 2026	Article 18, paragraphe 6, du RPDC
	<a href="#">Rapports annuels d'activités</a> de la <a href="#">DG EMPL</a> , de la <a href="#">DG REGIO</a> et de la <a href="#">DG HOME</a> , y compris les résultats de l'examen des comptes et l'évaluation de la performance des programmes ainsi que celle des résultats des contrôles	Une fois par an	Article 99 et article 41, paragraphe 1, du RPDC
	<a href="#">Évaluation à mi-parcours</a>	Au plus tard fin 2024	Article 45, paragraphe 1, du RPDC
	<a href="#">Évaluation rétrospective</a>	Au plus tard le 31 décembre 2031	Article 45, paragraphe 2, du RPDC

	Publication	Date/Fréquence	Base juridique
<b>Autres publications</b>	Neuvième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale et cartes interactives	Neuf rapports	Initiative de la Commission
	Rapport sur les résultats de la programmation 2021-2027 de la politique de cohésion	Une seule fois, le 28 avril 2023	Initiative de la Commission
	Fiches d'information et aperçus sur l'incidence du règlement portant dispositions communes, et événements en lien avec ce règlement	En fonction des circonstances	Initiative de la Commission
	Rapports par pays dans le cadre du Semestre européen y compris l'impact de la cohésion sur les recommandations par pays	Une fois par an	Semestre européen et article 19, paragraphe 15, du RPDC

Source: Cour des comptes européenne.

---

## Sigles, acronymes et abréviations

---

<b>DG ECFIN</b>	Direction générale des affaires économiques et financières
<b>FRR</b>	Facilité pour la reprise et la résilience
<b>MIE</b>	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
<b>PRR</b>	Plan pour la reprise et la résilience
<b>RPDC</b>	Règlement portant dispositions communes
<b>STF</b>	Système de transparence financière
<b>TFUE</b>	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

---

# Glossaire

<b>Bénéficiaire final</b>	Personne physique ou morale recevant des fonds au titre de la FRR afin de mettre en œuvre une mesure prévue dans le plan national pour la reprise et la résilience d'un État membre.
<b>Cible</b>	Mesure quantitative des progrès réalisés par un État membre sur la voie d'une réforme ou d'un investissement dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience.
<b>Facilité pour la reprise et la résilience</b>	Mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en répondant aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique.
<b>Gestion directe</b>	Gestion d'un Fonds ou d'un programme de l'UE assurée par la seule Commission. S'oppose à la gestion partagée ou à la gestion indirecte.
<b>Gestion partagée</b>	Méthode d'exécution du budget de l'UE selon laquelle, contrairement à ce qui se passe dans la gestion directe, la Commission délègue les tâches d'exécution à un État membre, tout en restant responsable en dernier ressort.
<b>Investissement</b>	Dépenses consacrées à une activité, à un projet ou à une action relevant du champ d'application du règlement FRR qui devraient produire des résultats bénéfiques pour la société, l'économie ou l'environnement.
<b>Jalon</b>	Mesure qualitative des progrès réalisés par un État membre sur la voie d'une réforme ou d'un investissement dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience.
<b>Mesure</b>	Dans le cadre de la FRR, une réforme ou un investissement.
<b>Performance</b>	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.
<b>Plan pour la reprise et la résilience</b>	Document présentant les réformes et les investissements prévus par un État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience.
<b>Règlement financier</b>	Principal ensemble de règles régissant la manière dont le budget de l'UE est établi et utilisé, ainsi que les processus connexes, tels que le contrôle interne, l'établissement de rapports, l'audit et la décharge.
<b>Résultat</b>	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.

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-14>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-14>

## L'équipe d'audit

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

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Petri Sarvamaa, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Ivana Maletić, Membre de la Cour, assistée de: Ana Jurak, cheffe de cabinet; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, manager principal; Viorel Cirje, chef de mission; Aikaterini Vraila, Dana Christina Mohamed, Tiago Ribeiro, Sorana Rotta et Lorenzo Meirone, auditeurs.



*De gauche à droite:* Ana Jurak, Aikaterini Vraila, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, Ivana Maletić, Dana Christina Mohamed, Sorana Rotta, Lorenzo Meirone et Tiago Ribeiro.

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

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

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

Vous êtes tenu(e) d'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.

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

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

Photo de couverture créée avec Adobe Firefly; © Union européenne, 2025; source: Cour des comptes européenne.

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

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

## Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

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

HTML	ISBN 978-92-849-7361-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/8367162	QJ-01-26-019-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7362-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/8062766	QJ-01-26-019-FR-N

## POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Fonds de la FRR – Une traçabilité et une transparence encore imparfaites», [rapport spécial 14/2026](#), Office des publications de l'Union européenne, 2026.

La facilité pour la reprise et la résilience (FRR), dotée d'une enveloppe de 577 milliards d'euros, a été créée en février 2021 en réaction à la pandémie de COVID-19. Nous avons examiné si la Commission et les États membres assuraient une transparence et une traçabilité suffisantes pour ce qui a trait aux financements relevant de la FRR. D'après nos constatations, il est vrai que la plupart des États membres peuvent retrouver la trace des fonds, mais toutes les données ne sont pas collectées régulièrement, si bien que les informations ne sont pas immédiatement disponibles et sont parfois incomplètes. Les États membres n'utilisent pas systématiquement les données sur les coûts réels pour actualiser les estimations, et la Commission ne demande pas toujours ces données pour gérer la FRR. En ce qui concerne la transparence, les informations publiées au sujet des bénéficiaires finaux, des coûts réels et des résultats obtenus sont insuffisantes. Pour tout instrument futur, nous recommandons de prévoir une collecte, une utilisation et une publication systématiques de l'ensemble des données pertinentes concernant l'utilisation des fonds de l'UE.

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



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](https://eca.europa.eu/fr/contact)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Réseaux sociaux: @EUauditors