RAPPORT SPÉCIAL 27/2026 **FR**

Financement de l'UE en faveur du développement par l'intermédiaire d'organisations des États membres et des Nations unies

Un partenariat fondé sur la confiance, mais où l'obligation de rendre compte et le rapport coût-avantages ne sont pas suffisamment pris en considération



CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 16 | Principaux messages 01

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

08 - 16 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

17 - 01 | Nos observations en détail 02

17 - 33 | La Commission ne procède pas régulièrement à une réévaluation et à une confirmation de la validité des évaluations sur la base des piliers

19 - 26 | Les lacunes dans la gestion des informations internes de la Commission ont une incidence sur la surveillance de la validité continue des évaluations sur la base des piliers

27 - 33 | La surveillance des évaluations sur la base des piliers assurée par la Commission n'est pas suffisamment normalisée dans certains domaines, et repose en grande partie sur les déclarations sur l'honneur des entités chargées de l'exécution

34 - 60 | Le cadre contractuel facilite la coopération avec les entités chargées de l'exécution, mais limite également la capacité de la Commission à garantir un bon rapport coût-avantages et à exercer sa surveillance

36 - 47 | Bien que les conventions-cadres établissent une base commune de coopération, les dispositions contractuelles limitent la surveillance exercée par la Commission sur l'utilisation des fonds de l'UE.

48 - 55 | L'évaluation par la Commission des coûts des projets et le recouvrement des dépenses inéligibles présentent des faiblesses

56 - 60 | Malgré les efforts de la Commission, la sélection des entités chargées de l'exécution est souvent limitée par un nombre restreint des partenaires potentiels

61 - 01 | La Commission s'appuie largement sur les rapports fournis par les entités chargées de l'exécution et ne dispose pas d'une vue d'ensemble des résultats obtenus grâce aux financements

63 - 80 | L'approche de suivi adoptée par la Commission n'apporte pas une aide efficace à l'évaluation systématique de la performance des projets

81 - 01 | Des lacunes dans les données relatives à la performance empêchent une évaluation complète des résultats

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Annexe II – Évaluation de la performance de la gestion de la Commission pour les projets retenus dans l'échantillon

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

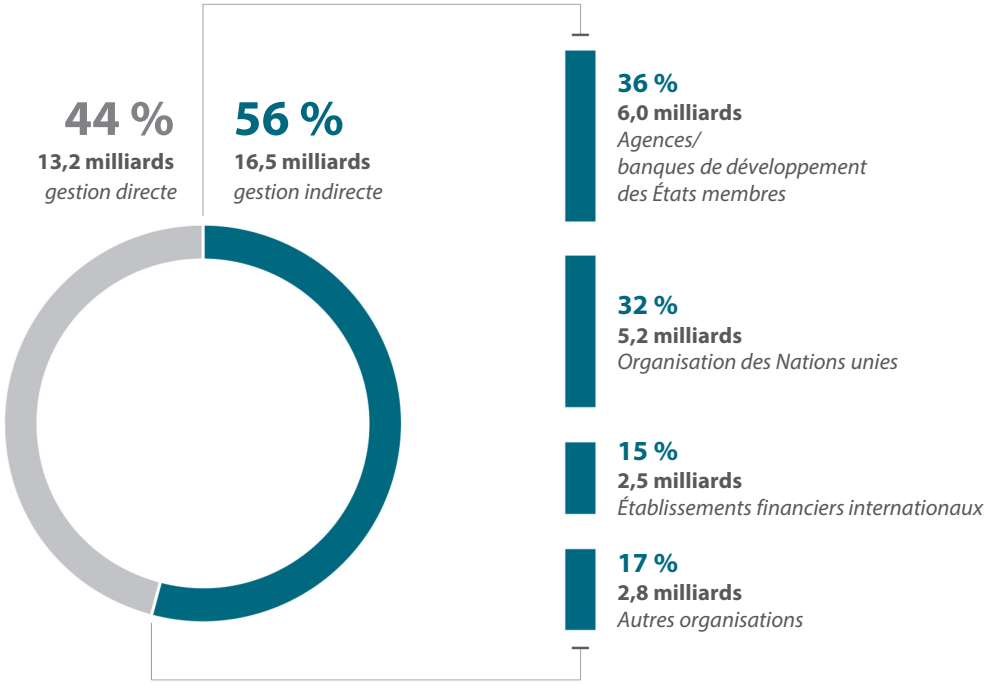
L'équipe d'audit

01 Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

01 L'Union européenne met en œuvre une part importante de ses projets de développement dans le cadre d'une gestion indirecte, en confiant la mise en œuvre d'actions financées par l'UE à des partenaires (les «entités chargées de l'exécution») tels que les Nations unies, d'autres organisations internationales et des agences d'États membres (voir ***figure 1***). Cela permet à la Commission de tirer parti de l'expertise, des capacités opérationnelles et de la présence sur le terrain de ses partenaires, en particulier dans des contextes complexes ou précaires. En conséquence, les entités chargées de l'exécution jouent un rôle central dans la mise en œuvre du financement de l'UE en faveur du développement.

Figure 1 | Montants engagés liés à des actions de développement gérées par la direction générale des partenariats internationaux au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027 (montants en euros)



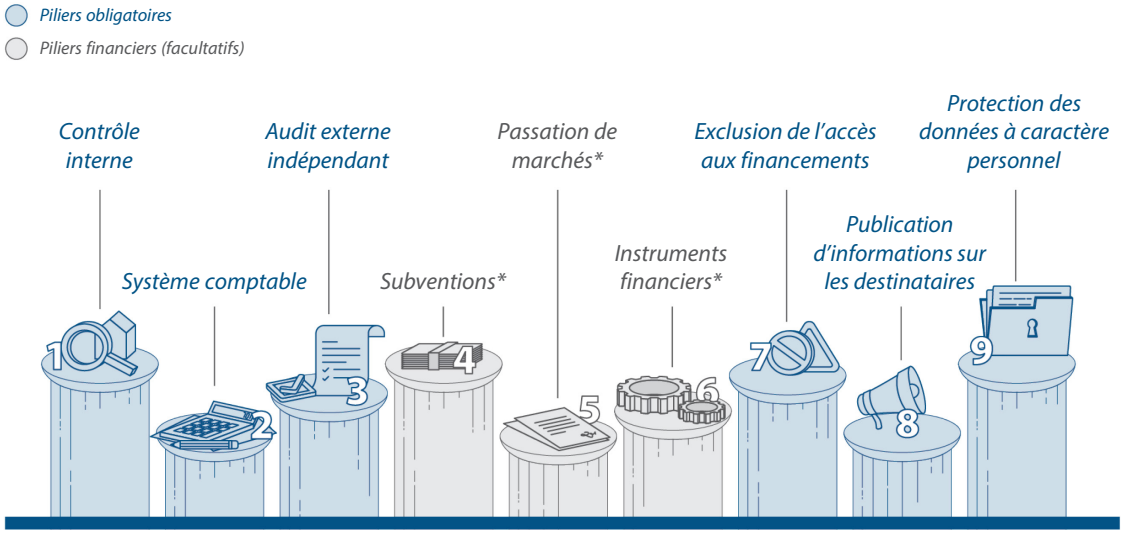
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données du 31 décembre 2025 provenant du tableau de bord statistique de la DG INTPA.

02 Bien que la Commission confie la mise en œuvre des projets à ses partenaires, elle reste responsable devant le Parlement européen et le Conseil du bon usage des fonds de l'UE. La Commission doit également veiller à ce que le niveau de protection des intérêts financiers de l'Union soit équivalent à celui qui est prévu dans le cadre de la gestion directe[1], où la Commission gère elle-même les fonds.

[1] Article 157, paragraphe 3, du règlement financier.

03 À cette fin, avant de confier des fonds de l'UE à un partenaire, la Commission évalue si les systèmes des entités concernées sont conformes aux exigences de l'UE dans des domaines clés, ou «piliers», tels que la comptabilité, le contrôle interne et l'établissement de rapports (voir ***figure 2***). Les entités qui passent avec succès cette «évaluation sur la base des piliers» peuvent ensuite mettre en œuvre des actions financées par l'UE dans plusieurs programmes et domaines d'action. L'évaluation sur la base des piliers est effectuée une seule fois par entité, et ne devrait être mise à jour que si des modifications intervenues au sein de l'entité ou dans le cadre de l'évaluation sur la base des piliers rendent nécessaire une réévaluation sur la base des piliers existants ou l'évaluation de piliers supplémentaires. La Commission doit donc effectuer un suivi de l'entité afin de s'assurer que l'évaluation reste valable et que l'entité puisse continuer à mettre en œuvre des actions.

Figure 2 | Évaluation sur la base des piliers – Piliers obligatoires et piliers financiers



** L'auditeur externe évalue si l'entité chargée de l'exécution applique des règles et procédures appropriées pour l'octroi de financements provenant de fonds de l'UE au moyen de subventions, de marchés publics ou d'instruments financiers (y compris des garanties budgétaires).*

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la décision 2019/C 191/02 de la Commission.

04 Afin de fixer les conditions générales d'une coopération à long terme, la Commission a signé des conventions-cadres de partenariat financier avec les entités chargées de l'exécution. Au niveau du projet, une fois qu'une entité chargée de l'exécution a été sélectionnée pour mettre en œuvre un projet, la Commission et cette entité signent un contrat comprenant une description des activités prévues, un budget définissant les coûts respectifs, et un cadre logique présentant les résultats attendus. L'entité est tenue de rendre compte régulièrement à la Commission de l'avancement des travaux, et les coûts exposés lui sont remboursés en conséquence.

05 Même si elle confie la mise en œuvre à un partenaire, la Commission doit effectuer des contrôles suffisamment rigoureux pour vérifier les progrès déclarés par l'entité. Elle doit également orienter les mesures à prendre en cas d'écarts, par exemple en sollicitant une mission de suivi externe chargée d'identifier les causes des résultats insuffisants et de proposer des pistes de solution (voir point ***70***). La Commission rend également compte des résultats consolidés obtenus grâce à ces fonds, ce qui nécessite que le cadre d'établissement des rapports soit cohérent.

06 Dans le cadre de nos audits, nous examinons fréquemment des projets mis en œuvre dans des pays partenaires par des entités évaluées sur la base des piliers, principalement des organisations internationales. Nos travaux d'audit financier et de conformité révèlent qu'une part importante des erreurs concerne ces opérations[2]. Dans ce contexte, l'audit a cherché à déterminer si la Commission gérait efficacement les fonds de l'UE destinés au développement et mis en œuvre par l'intermédiaire d'entités chargées de l'exécution. Nous avons notamment voulu déterminer si la Commission veillait à ce que les évaluations sur la base des piliers restent valables, justifiait le choix des entités chargées de l'exécution, assurait un suivi adéquat de la mise en œuvre des projets et établissait des rapports permettant à la Commission de démontrer comment les fonds de l'UE avaient été utilisés dans le domaine des partenariats internationaux et quels résultats avaient été obtenus.

07 La part des financements de l'UE mise en œuvre en gestion indirecte avec des entités évaluées sur la base des piliers est importante (voir ***figure 1***); elle est transversale et couvre tous les secteurs thématiques. Les entités chargées de l'exécution conservent leur pertinence dans le cadre financier pluriannuel suivant et s'inscrivent clairement dans les choix stratégiques de la Commission, tels que l'initiative «Global Gateway» et l'approche «Team Europe». Par le biais de notre rapport, nous souhaitons contribuer à améliorer l'efficacité des financements actuels et futurs en renforçant la bonne gestion financière des actions de développement de l'UE. L'***annexe I*** contient davantage d'informations générales et de précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

[2] Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2024, point 9.14, et rapport sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED) relatifs à l'exercice 2024, point 25.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

08 Dans le cadre de la gestion indirecte, la Commission a mis en place un cadre global pour la gestion des fonds de l'UE destinés au développement, dont la mise en œuvre est confiée à des entités chargées de l'exécution. Bien que ce cadre tienne compte de la nécessité de s'appuyer sur les systèmes et les rapports des partenaires, nous avons constaté que l'obligation de rendre compte et le rapport coût-avantages n'étaient pas suffisamment pris en considération et que l'équilibre entre le recours aux entités chargées de l'exécution et la surveillance exercée par la Commission elle-même n'était pas optimal. Nous avons relevé des faiblesses dans la gestion, par la Commission, des évaluations sur la base des piliers, dans ses dispositions contractuelles, dans la cohérence de ses pratiques de suivi et dans la manière dont elle recueille et utilise les informations relatives aux résultats.

09 En sa qualité de responsable de la gestion des évaluations sur la base des piliers et de la garantie du maintien de leur validité, la Commission a mis en place un système interne de partage d'informations, à savoir le flux de travail automatisé pour l'évaluation sur la base des piliers. Ce système est destiné à fournir au personnel de la Commission des informations actualisées lors de la gestion de contrats conclus avec des entités évaluées sur la base des piliers (voir points ***17*** à ***20***).

10 Notre évaluation d'un échantillon d'entités a permis de mettre au jour, pour plusieurs d'entre elles, des données incorrectes figurant dans le flux de travail automatisé pour l'évaluation sur la base des piliers. Les procédures de mise à jour et de saisie des informations dans le système sont longues, ce qui nuit à la rapidité de mise à disposition des données. En outre, les validations internes effectuées dans le système n'avaient pas empêché la survenance d'erreurs manuelles (voir points ***21*** à ***23***).

11 La surveillance continue, par la Commission, des évaluations sur la base des piliers est importante, car celles-ci peuvent devenir obsolètes avec l'introduction d'une modification substantielle dans les systèmes ou procédures de l'entité. Est une modification substantielle toute modification susceptible d'avoir une incidence sur la validité de l'évaluation, sur la base des piliers, de l'entité concernée. Nous avons constaté que la surveillance exercée par la Commission sur ces modifications repose principalement sur les déclarations des entités elles-mêmes. Par ailleurs, le terme «substantiel» n'étant défini que de manière vague dans les orientations de la Commission, des modifications similaires peuvent être traitées différemment selon les DG et les entités concernées. En outre, la Commission n'analyse pas l'effet cumulé des modifications, pas plus qu'elle ne consolide les conclusions tirées à l'aide d'autres outils de surveillance. Même si des modifications prises isolément peuvent paraître insignifiantes, leur effet cumulé au fil du temps peut s'avérer substantiel (voir points ***24*** à ***33***).

Recommandation n° 1

Garantir la validité continue des évaluations des entités chargées de l'exécution sur la base des piliers

La Commission devrait:

a) améliorer la qualité et l'actualité des informations dans le flux de travail automatisé pour l'évaluation sur la base des piliers en remédiant aux problèmes de qualité des données et aux retards dans la mise à jour des informations;

b) mettre en place un mécanisme fondé sur les risques pour recueillir et évaluer les problèmes systémiques relevés, par exemple, au moyen de vérifications *ex post* ou d'audits réalisés, afin de déterminer si leur effet cumulé a une incidence sur le maintien de la validité des évaluations sur la base des piliers concernant les entités chargées de l'exécution.

Quand? D'ici à la fin 2027.

12 Nous avons constaté que les conventions-cadres de partenariat financier signées par la Commission constituent une base commune pour la coopération, mais que leur pertinence n'a pas encore été évaluée conformément aux dispositions du règlement financier[3]. Certaines dispositions anciennes de la convention signée avec l'ONU limitent la manière dont la Commission peut exercer sa surveillance, notamment en ce qui concerne la profondeur et la portée des vérifications qu'elle peut effectuer. Ces contraintes entravent la capacité de la Commission en matière d'assurance quant à l'utilisation des fonds de l'Union et, combinées au recours à l'approche notionnelle, limitent le recouvrement des coûts inéligibles et réduisent l'efficacité du cadre contractuel (voir points ***34*** à ***39*** ainsi que ***53*** et ***54***).

Recommandation n° 2

Engager des discussions en vue de la renégociation des accords avec les organismes évalués sur la base des piliers et, le cas échéant, lancer une telle renégociation

La Commission devrait engager des discussions en vue de la renégociation des accords conclus avec les organismes évalués sur la base des piliers, et, le cas échéant, lancer une telle renégociation, si ces accords contiennent des dispositions limitant l'efficacité des contrôles (par exemple, l'accord-cadre financier et administratif et la convention d'entente signée avec les Nations unies).

Quand? D'ici à la fin 2027.

[3] Article 131, paragraphe 1, du règlement financier.

13 Nous avons également constaté que le niveau de détail des contrats n'est pas toujours suffisant pour évaluer si les projets sont conçus de manière économe et efficiente. Bien que les contrats définissent les activités et les coûts, il est fréquent qu'ils ne présentent pas les informations de manière à permettre d'établir clairement le lien entre les dépenses et les prestations à fournir ainsi que les objectifs à atteindre. En l'absence d'orientations claires sur le niveau de détail requis pour les documents contractuels destinés aux entités chargées de l'exécution, ainsi que d'orientations structurées à l'intention du personnel concernant la manière dont les coûts budgétisés devraient être examinés avant la signature des contrats, les évaluations du rapport coût-avantages reposent en grande partie sur un jugement individuel et peuvent se fonder sur des informations incomplètes. Cela limite la mesure dans laquelle des considérations fondées sur le rapport coût-avantages peuvent effectivement éclairer les décisions lors de la sélection et de la conception de projets, dans un contexte où le nombre limité d'entités chargées de l'exécution restreint déjà la concurrence (voir points ***40*** à ***60***).



Recommandation n° 3

Mettre davantage l'accent sur le rapport coût-avantages dans les contrats de partenariat international conclus avec les entités chargées de l'exécution

La Commission devrait:

a) définir des exigences claires (par exemple dans le manuel relatif à la convention de contribution) afin que la description de l'action, le budget et le cadre logique soient liés de manière cohérente les uns aux autres par un niveau de détail suffisant;

b) prendre des mesures adéquates, par exemple en fournissant des orientations au personnel, visant à faire en sorte que ces éléments soient utilisés efficacement lors de l'évaluation du rapport coût-avantages des projets proposés, notamment en définissant les principaux éléments de coût à évaluer, tels que l'effet cumulé des coûts indirects.

Quand? D'ici à la fin 2027.

14 Nous avons constaté que l'approche de suivi de la Commission repose sur les informations communiquées par les entités chargées de l'exécution elles-mêmes, tandis que sa propre capacité à corroborer les progrès, les résultats et les dépenses reste limitée. Les pratiques de suivi varient en termes de profondeur, de fréquence et d'orientation, et les orientations ne constituent pas une base cohérente permettant au personnel d'évaluer la performance des projets ou l'exécution du budget au cours de la mise en œuvre (voir points ***61*** à ***66***). Par ailleurs, la Commission ne recourt pas à des évaluations structurées des risques pour adapter son approche de suivi en fonction de la taille, de la complexité ou du profil de risque des projets (voir points ***76*** à ***80***).

15 À ces faiblesses s'ajoute le nombre limité de visites sur place. La Commission n'a pas défini d'attentes claires quant à la portée du suivi sur le terrain, et la fréquence des visites dépend de l'appréciation de chacun ainsi que des contraintes pratiques. Dès lors, la capacité de la Commission à vérifier la mise en œuvre sur le terrain et à renforcer la visibilité de l'UE grâce à sa propre présence est inégale (voir points ***67*** à ***75***).

Recommandation n° 4

Adopter une approche de suivi fondée sur les risques qui permette de trouver un juste équilibre entre la surveillance exercée par la Commission et la confiance qu'elle accorde aux entités chargées de l'exécution

La Commission devrait renforcer et clarifier les orientations existantes en matière de suivi de la performance des partenariats internationaux, en précisant de quelle manière il convient de proportionner les contrôles à l'ampleur et au profil de risque de l'action. Les orientations devraient imposer au personnel de vérifier l'avancement des projets communiqué par les entités chargées de l'exécution, par exemple en demandant des informations complémentaires sur certains résultats, sur la base d'un échantillon, et en effectuant des visites sur place.

Quand? D'ici à la fin 2027.

16 À l'heure actuelle, la Commission ne dispose pas des données de performance nécessaires pour évaluer les résultats de l'ensemble de son portefeuille de partenariats internationaux. Bien que les documents de programmation fixent des objectifs et des indicateurs, ces éléments ne sont pas systématiquement intégrés dans des cadres logiques au niveau des projets. La diversité des indicateurs de projet empêche une synthèse pertinente des résultats, tandis que l'absence de liens entre dépenses et résultats ne permet pas d'évaluer le rapport coût-avantages des actions menées. Par conséquent, la Commission ne peut pas analyser les résultats de manière exhaustive ni déterminer quels sont les modes de mise en œuvre présentant le meilleur rapport coût-avantages (voir points ***81*** à ***86***).

Recommandation n° 5

Permettre l'agrégation et l'analyse des résultats obtenus grâce à des financements issus de partenariats internationaux

La Commission devrait:

a) renforcer l'application des orientations existantes qui exigent que des indicateurs communs définis au niveau de la programmation, y compris ceux du cadre de résultats «Europe dans le monde», soient intégrés dans des cadres logiques au niveau des projets, afin que les résultats des différents projets puissent être agrégés;

b) intégrer les informations sur les dépenses et la performance à des fins d'établissement de rapports, ce qui permettrait une évaluation du rapport coût-avantages à l'échelle globale.

Quand? D'ici à la fin 2027.

02 Nos observations en détail

La Commission ne procède pas régulièrement à une réévaluation et à une confirmation de la validité des évaluations sur la base des piliers

17 Une fois qu'une entité chargée de l'exécution a passé avec succès une évaluation sur la base des piliers (voir ***annexe I***, points ***06*** à ***11***), elle est autorisée à mettre en œuvre des fonds de l'UE dans le cadre d'une gestion indirecte. Toutefois, la Commission doit continuer d'exercer une surveillance sur ces entités et veiller à ce que les évaluations sur la base des piliers restent valables au fil du temps. Une direction générale (DG) est désignée comme responsable du suivi (la «DG cheffe de file»).

18 Nous avons examiné si:

- le partage d'informations interne de la Commission et les outils informatiques connexes permettaient une surveillance adéquate de la validité continue de l'évaluation sur la base des piliers; et
- la Commission avait mis en place des procédures rigoureuses afin de garantir que les systèmes des entités chargées de l'exécution restent équivalents à ceux qui avaient été initialement évalués, et qu'ils continuent ainsi d'assurer un niveau adéquat de protection des intérêts financiers de l'UE.

Les lacunes dans la gestion des informations internes de la Commission ont une incidence sur la surveillance de la validité continue des évaluations sur la base des piliers

19 Étant donné que les contrats ne devraient être signés qu'avec des entités ayant fait l'objet d'une évaluation sur la base des piliers en cours de validité, les directions générales de la Commission s'appuient sur des données partagées pour vérifier le statut d'une entité en matière d'évaluation sur la base des piliers. Il est donc essentiel de disposer d'informations internes fiables pour assurer une surveillance efficace.

20 Le flux de travail automatisé pour l'évaluation sur la base des piliers (*Pillar Assessment Automated Workflow*, PAAW) est l'outil informatique central utilisé par la Commission pour stocker des informations sur les entités évaluées sur la base des piliers. Il est destiné à fournir au personnel de la Commission des informations actualisées lors de la préparation ou de la gestion des contrats.

21 Notre audit a permis de relever des données incorrectes dans le PAAW pour huit des 12 entités chargées de l'exécution figurant dans notre échantillon (voir ***encadré 1***). Par ailleurs, en raison des limites techniques du système, les dates des évaluations étaient erronées pour l'ensemble des 12 entités.

Encadré 1

Exemple de données incorrectes dans le répertoire d'informations sur l'évaluation sur la base des piliers

Pour l'une des entités chargées de l'exécution figurant dans notre échantillon, les informations affichées dans le flux de travail automatisé pour l'évaluation sur la base des piliers étaient inexactes:

— la date de l'évaluation a été automatiquement enregistrée comme étant 1991, alors que l'année d'évaluation réelle était 2014;

— les résultats de l'évaluation sur la base de plusieurs piliers ont été indiqués de manière erronée: certains piliers ont été signalés comme «non évalués» alors qu'ils avaient fait l'objet d'une évaluation positive, tandis que d'autres, pour lesquels des constatations avaient été formulées à l'issue de l'évaluation, ont été signalés comme n'en comportant aucune;

— une mesure de sauvegarde qui avait été mise en place pour atténuer les conclusions d'une évaluation sur la base des piliers était indiquée comme étant en vigueur, alors qu'elle avait déjà été levée.

Par conséquent, les services de la Commission qui ont consulté le flux de travail automatisé pour l'évaluation sur la base des piliers n'ont pas obtenu une vue d'ensemble correcte et à jour du statut de l'entité en ce qui concerne l'évaluation sur la base des piliers.

22 Le processus d'introduction et de mise à jour des informations relatives à l'évaluation sur la base des piliers dans le PAAW comporte plusieurs étapes consécutives. La DG cheffe de file chargée de l'évaluation sur la base des piliers concernée saisit les informations, après quoi la direction générale du budget (DG BUDG) doit les valider avant que le processus ne puisse revenir à la DG cheffe de file pour l'étape suivante. Ces validations intermédiaires font office de contrôle interne, mais aucune échéance n'est fixée pour la réalisation de chaque étape et, comme le montre notre échantillon (voir ***encadré 1***), elles n'ont pas permis d'éviter les erreurs manuelles. Étant donné que des délais importants peuvent s'écouler avant que les informations mises à jour n'apparaissent dans le PAAW, il se peut que les données du système ne reflètent pas les changements récents intervenus dans les évaluations sur la base des piliers des entités.

23 Lors de l'évaluation des droits d'accès au PAAW et de validation dans le PAAW, nous avons constaté que l'accès n'était pas limité aux personnes qui en avaient besoin, que les utilisateurs disposaient de privilèges plus étendus que nécessaire, et que les journaux d'activité n'étaient pas exacts (voir ***encadré 2***).

Encadré 2

Lacunes dans la gestion des droits d'accès au répertoire d'informations et des droits de validation pour l'évaluation sur la base des piliers

Nous avons fondé notre travail sur les normes de sécurité applicables à tous les systèmes d'information de la Commission européenne, et plus particulièrement sur la norme de sécurité informatique. Nos observations montrent que la gestion des droits d'accès au PAAW n'est pas conforme aux exigences de cette norme.

1) Deux utilisateurs se sont vu attribuer l'accès à tous les groupes et à toutes les fonctions du PAAW. Bien que la Commission ait indiqué que ces droits étaient nécessaires à des activités de validation spécifiques, des privilèges aussi étendus risquent de réduire l'efficacité des contrôles liés à la séparation des tâches, car ils permettent à un même utilisateur d'exercer des fonctions qui devraient être attribuées à des rôles différents.

2) Cinq utilisateurs ont eu accès au système sans que la Commission ne leur fournisse de justification professionnelle valable et ne précise la ou les finalités pour lesquelles ils ont besoin de ces informations. L'accès ne devrait être accordé que dans le strict respect du principe de nécessité et de manière très précise.

3) Le système n'enregistre pas de journaux d'activité permettant d'identifier clairement l'utilisateur à l'origine d'une action, ce qui limite la capacité à retracer les actions des utilisateurs et à mener des enquêtes en cas d'incident. Même si des entrées supplémentaires dans les journaux sont générées et enregistrées automatiquement dans le cadre de la conception du flux de travail, cela peut avoir une incidence sur la fiabilité de la piste d'audit. Cette situation n'est pas conforme aux règles de sécurité, qui exigent des systèmes qu'ils enregistrent des journaux fiables en nombre suffisant des activités des utilisateurs afin de garantir l'obligation de rendre compte ainsi qu'un suivi efficace.

24 Nous avons également constaté des lacunes dans la manière dont les informations relatives aux modifications substantielles potentielles signalées par les entités chargées de l'exécution sont diffusées au sein de la Commission. Constitue une modification substantielle toute modification apportée aux systèmes, règles ou procédures d'une entité qui est susceptible d'avoir une incidence sur la validité de l'évaluation sur la base des piliers de celle-ci. Tant que la DG cheffe de file n'a pas achevé l'évaluation de cette modification — processus qui peut prendre des mois — rien dans le PAAW n'indique au personnel ni aux autres DG que l'entité fait actuellement l'objet d'un examen de ses systèmes.

25 En outre, le PAAW est conçu pour le partage d'informations, et non comme un outil de suivi. Elle n'assure donc pas le niveau d'exactitude, de détail ou d'analyse nécessaire pour assurer un suivi complet, et les DG doivent tenir des dossiers de suivi parallèles pour les entités évaluées sur la base des piliers dont elles sont responsables.

26 Prises dans leur ensemble, nos observations montrent que, bien que le PAAW constitue une étape importante vers la centralisation des informations sur les entités évaluées sur la base des piliers, elle ne fonctionne pas encore comme une source de données complète et actualisée pour tous les services concernés.

La surveillance des évaluations sur la base des piliers assurée par la Commission n'est pas suffisamment normalisée dans certains domaines, et repose en grande partie sur les déclarations sur l'honneur des entités chargées de l'exécution

27 La surveillance par la Commission des évaluations sur la base des piliers est particulièrement importante, car celles-ci peuvent devenir obsolètes en cas de modification des systèmes ou des procédures d'une entité. Si une modification substantielle (voir point ***24***) est constatée, une réévaluation totale ou partielle est requise. Pour ce qui est des piliers 1 à 3 (contrôles internes, comptabilité, audit externe), la Commission s'appuie actuellement en grande partie sur des évaluations réalisées il y a plus de dix ans: dans notre échantillon, sept des 12 entités avaient vu ces piliers évalués en 2016 ou plus tôt.

28 Le cadre de suivi de l'évaluation sur la base des piliers est défini dans les orientations publiées par la DG BUDG et mis en œuvre par les DG cheffes de file. Ces orientations fournissent un cadre structuré permettant de suivre le maintien de la validité des évaluations sur la base des piliers et précisent les principales responsabilités des services concernés. Toutefois, elles laissent une marge d'interprétation quant à ce qui constitue une modification substantielle.

29 Dans la pratique, la surveillance exercée par la Commission sur les modifications substantielles dépend de l'autodéclaration, par les entités chargées de l'exécution, des modifications qu'elles considèrent comme substantielles. Nous avons constaté que seules six des 12 entités de notre échantillon avaient signalé une modification potentiellement substantielle au cours des dix dernières années (la plupart d'entre elles n'ayant signalé qu'une seule modification de ce type). Compte tenu de la taille et de la complexité de ces organisations, le faible nombre de notifications laisse supposer le risque que toutes les modifications pertinentes ne soient pas communiquées. Les entités ne s'exposent par ailleurs à aucune conséquence si elles omettent de déclarer des modifications potentielles. L'***encadré 3*** présente un exemple de modification qui n'a pas été signalée par l'entité concernée.

Encadré 3

Modifications substantielles non déclarées

Pour l'une de nos entités retenues dans l'échantillon, nous avons mis en évidence une modification substantielle potentielle au cours de nos travaux relatifs à la déclaration d'assurance en 2023. Cette modification concernait le remplacement complet du système utilisé par l'entité pour gérer des domaines tels que les ressources humaines, les finances ou les projets.

Cette modification du système pouvait avoir une incidence à la fois sur le pilier 1 (systèmes de contrôle interne) et sur le pilier 2 (système comptable) de l'évaluation de l'entité sur la base des piliers. La modification a été intégralement mise en œuvre en janvier 2023 et, en décembre de la même année, elle n'avait toujours pas été signalée par l'entité chargée de l'exécution, ni détectée par la Commission.

30 Le concept de «modification substantielle» (voir point ***24***) n'est défini que de manière vague dans les orientations. Bien que cela confère une plus grande flexibilité aux DG cheffes de file lorsqu'elles évaluent les modifications signalées, cela permet également des interprétations divergentes d'une DG à l'autre et d'une entité chargée de l'exécution à l'autre. Lorsqu'une DG cheffe de file conclut qu'une modification signalée n'est pas substantielle, ni la DG BUDG ni les autres DG ne sont informées de ce signalement, pas plus que des motifs qui ont conduit à cette conclusion. En l'absence d'orientations plus précises, tant à l'intention des DG de la Commission que des entités chargées de l'exécution, concernant les types de modifications susceptibles d'affecter la validité de l'évaluation sur la base des piliers, des modifications similaires pourraient être traitées différemment, et des évolutions susceptibles d'avoir une incidence pourraient ne pas être portées à l'attention de la Commission.

31 Par ailleurs, la Commission n'analyse pas systématiquement l'effet cumulé des modifications signalées. Par ailleurs, elle ne regroupe pas les constatations récurrentes mises en évidence par d'autres outils de surveillance, tels que les audits (y compris ceux de la Cour) et les contrôles internes de la Commission. En l'absence d'une vue d'ensemble consolidée, la Commission n'est pas en mesure de déterminer à quel moment l'environnement de contrôle global d'une entité a évolué au point de nécessiter une réévaluation.

32 L'***annexe II*** présente notre évaluation de la manière dont la Commission a géré le maintien de la validité des évaluations sur la base des piliers pour les 12 entités que nous avons sélectionnées dans notre échantillon. Nous avons conclu que le suivi de la Commission était satisfaisant pour cinq entités, présentait certaines faiblesses pour six autres, et n'était pas satisfaisant pour une entité.

33 Les faiblesses décrites ci-dessus augmentent le risque que la Commission ne dispose pas d'une vue d'ensemble complète de la manière dont les systèmes des entités ont évolué au fil du temps et que les évaluations sur la base des piliers ne reflètent pas pleinement les environnements de contrôle actuels des entités chargées de l'exécution.

Le cadre contractuel facilite la coopération avec les entités chargées de l'exécution, mais limite également la capacité de la Commission à garantir un bon rapport coût-avantages et à exercer sa surveillance

34 La Commission a conclu des conventions-cadres de partenariat financier (CCPF) avec les Nations unies[4] et les organisations des États membres[5] afin de définir une base à long terme pour la coopération. Ces conventions énoncent les conditions générales dans lesquelles les contrats au niveau des projets sont signés (voir ***annexe I***, points ***12*** à ***14***). Pour les projets individuels, la Commission utilise un modèle de contrat qui définit les conditions générales, les options relatives aux conditions particulières et la liste des annexes à joindre.

[4] Accord-cadre financier et administratif et convention d'entente.

[5] La convention-cadre de partenariat financier entre la Commission, les agences de développement des États membres de l'UE et les banques n'est pas disponible en ligne.

35 Dans cette section, nous avons examiné:

- si le cadre contractuel soutient la responsabilité qui incombe à la Commission de veiller à ce que les fonds de l'UE soient utilisés correctement;
- si la Commission a suffisamment mis l'accent sur le rapport coût-avantages dans les contrats qu'elle a signés avec les entités chargées de l'exécution; et
- si la Commission a veillé à ce que la sélection des entités chargées de l'exécution des projets soit justifiée et transparente.

Bien que les conventions-cadres établissent une base commune de coopération, les dispositions contractuelles limitent la surveillance exercée par la Commission sur l'utilisation des fonds de l'UE.

36 La mise en place d'un cadre contractuel structuré, grâce aux CCPF et au modèle de contrat au niveau des projets, offre à la Commission une base claire lui permettant de collaborer avec les entités chargées de l'exécution dans le cadre de la gestion indirecte. Ces documents énoncent des règles communes, définissent les principales responsabilités et fixent le cadre procédural dans lequel s'inscrit la coopération. Cela permet de garantir la prévisibilité pour les deux parties, facilite la comparaison entre les différentes interventions et réduit la nécessité de négocier des conditions de base pour chaque nouveau projet.

37 Le règlement financier[6] prévoit que les CCPF doivent faire l'objet d'un réexamen au moins une fois par cadre financier pluriannuel (CFP). Cependant, malgré leur importance stratégique, nous avons constaté que la Commission n'avait pas formellement évalué la valeur ajoutée ni la pertinence actuelle des CCPF depuis leur signature.

38 La CCPF et son document d'accompagnement, que la Commission a signé avec les Nations unies, comportent des dispositions qui limitent la capacité de la Commission à exercer efficacement ses responsabilités en matière de suivi et de surveillance. Dans ce contexte, la Commission n'est pas en mesure de réaliser des audits de projets afin de s'assurer que les coûts déclarés ne comportent pas d'erreur significative. Elle s'appuie plutôt sur des vérifications des dépenses, dans le cadre desquelles la nature, l'étendue et l'échantillonnage des contrôles sont largement prédéfinis.

---

[6] Article 131, paragraphe 1.

39 À titre d'exemple, l'échantillonnage est limité à un maximum de 40 opérations et ne peut représenter plus de 20 % des coûts déclarés. Lorsque les projets font appel à la sous-traitance, seuls cinq postes de dépenses peuvent être sélectionnés par partenaire sous-traitant, le nombre total de postes de dépenses de l'échantillon au niveau inférieur ne devant pas dépasser 20. Ces restrictions s'appliquent quelle que soit l'ampleur ou la complexité de l'action. En revanche, dans le cadre d'une mission d'audit, l'auditeur détermine l'échantillon (tant du point de vue de la composition que de la taille) sur la base de son jugement professionnel et des risques qu'il évalue, et il effectue des tests suffisants pour obtenir des éléments probants en vue d'une opinion sur le total des coûts déclarés.

40 Au niveau du projet, la Commission signe un contrat avec une entité chargée de l'exécution pour mettre en œuvre l'action. Bien que les conditions générales soient harmonisées, les entités évaluées sur la base des piliers peuvent utiliser leurs propres modèles pour décrire l'action, le budget et le cadre de résultats, à condition que ceux-ci soient suffisamment détaillés.

41 La Commission n'ayant pas défini d'exigences minimales concernant les annexes du contrat au niveau du projet, le niveau de détail doit être négocié séparément pour chaque projet. En fin de compte, c'est la personne qui signe le contrat qui décide de ce qui est considéré comme une information suffisante lorsqu'elle confie à une entité la mise en œuvre des fonds de l'UE. Cela tient à la structure de gestion décentralisée de la Commission, dans le cadre de laquelle les contrats sont signés par l'ordonnateur subdélégué de chaque délégation de l'UE, lequel assume la responsabilité opérationnelle et financière des contrats relevant de sa compétence.

42 Nous avons constaté que la négociation individuelle pour chaque contrat nécessitait des efforts considérables de la part de la Commission. Deux éléments sont particulièrement importants: le niveau de détail («granularité») du budget et la mesure dans laquelle les coûts peuvent être reliés aux activités, ainsi qu'aux résultats escomptés.

43 Il se peut que les modèles budgétaires utilisés par les entités chargées de l'exécution ne fournissent qu'une granularité restreinte des coûts, ou ne permettent pas de relier les coûts à des activités ou des indicateurs spécifiques (voir exemples dans l'***encadré 4***). Une fois que la Commission accepte un budget dont les détails sont insuffisants au stade de la négociation de l'action, celui-ci servira également de base à l'établissement de rapports de projets, ce qui pourrait limiter le suivi assuré par la Commission à un stade ultérieur.

Encadré 4

Exemples de niveaux de détail limités des informations budgétaires figurant dans un contrat

Dans notre échantillon, nous avons constaté que des projets présentaient, dans les contrats, des niveaux de détail variables. Par exemple:

Dans le cadre d'un projet d'infrastructure en Ouganda, l'UE a financé l'extension et la remise en état d'un réseau d'approvisionnement en eau. Le projet a utilisé un budget par activité composé de six lignes budgétaires, dont aucune ne fournissait de ventilation des coûts sous-jacents. Par exemple, la réhabilitation d'un réseau de distribution d'eau existant a été présentée sous la forme d'une simple ligne, sans autre précision. Par ailleurs, le projet rendra compte de ses dépenses en se basant sur les coûts réels plutôt que sur les réalisations. En l'absence de ventilation des coûts par activité, la Commission ne dispose que de moyens limités pour évaluer le caractère raisonnable des dépenses déclarées.

Pour un projet relatif à la nutrition en Côte d'Ivoire, qui visait à soutenir la création d'un tableau de bord centralisé des données nutritionnelles et le renforcement des capacités des pouvoirs publics, le budget comportait plus de 38 lignes budgétaires. Toutefois, il n'indiquait pas de détails sur le coût de chaque activité. Les lignes budgétaires ont été présentées par catégorie, par exemple pour le personnel, le mobilier de bureau, les consultants et les voyages. Il n'a pas été possible d'évaluer le coût total de la création du tableau de bord ni le montant consacré aux activités de renforcement des capacités.

44 Nous avons relevé un exemple de bonne pratique consistant à combiner des budgets fondés sur les coûts et des budgets fondés sur les activités, et à relier les résultats escomptés aux différentes activités. Cette approche permet d'établir des liens plus clairs entre les activités, les coûts et les résultats (voir ***encadré 5***).

Encadré 5

Relier les activités, les coûts et les résultats au niveau des projets

Dans le cadre de l'un des projets de notre échantillon, nous avons effectué une visite sur place dans un camp de réfugiés en Ouganda. Le projet a été divisé en différentes activités, telles que la réhabilitation des locaux d'accueil, la construction d'un réservoir en béton, l'octroi de bourses à des étudiants et la fourniture de fourneaux à faible consommation d'énergie.

La description de l'action fournissait des détails sur le contenu de chaque activité et son calendrier de mise en œuvre.

Le budget de cette action a été ventilé par activité. Cela a permis aux agents de la Commission de connaître les coûts spécifiques de chacune d'entre elles ainsi que le montant des dépenses engagées. Les coûts administratifs liés au personnel, notamment le personnel technique et les chefs de projet, ont été présentés dans une section distincte, par catégorie.

Le cadre logique présente les réalisations liées aux activités, en mettant en évidence l'incidence directe de chacune d'entre elles et la manière dont ces réalisations contribuent aux objectifs généraux du projet.

La même structure a été utilisée dans les rapports annuels, tant descriptifs que financiers, transmis à la Commission, ce qui a facilité la surveillance.

45 ***L'annexe II*** présente notre évaluation qui vise à déterminer si les documents contractuels relatifs aux 14 projets de notre échantillon étaient suffisamment détaillés pour permettre à la Commission d'établir un lien entre les coûts, les activités et les résultats, et, partant, d'assurer un suivi adéquat. Nous avons conclu que le niveau de détail était satisfaisant pour quatre projets, mais qu'il présentait des faiblesses pour dix autres.

46 En 2025, la Commission a lancé une initiative pilote visant à négocier, avec une entité chargée de l'exécution, un modèle de budget standardisé, incluant le niveau de structure et de détail jugé acceptable par les deux parties. Le modèle de budget convenu peut alors être utilisé de manière cohérente pour tous les projets mis en œuvre par l'entité en question. Cette bonne pratique montre qu'il est possible de mettre en place des structures budgétaires plus claires et plus cohérentes.

47 Dans l'ensemble, le cadre constitue une base stable pour la coopération avec les entités chargées de l'exécution. Toutefois, les limites que nous avons identifiées restreignent la capacité de la Commission à obtenir des informations suffisamment détaillées et une assurance concernant les coûts, les activités et les résultats, ce qui affecte sa capacité à superviser la mise en œuvre.

L'évaluation par la Commission des coûts des projets et le recouvrement des dépenses inéligibles présentent des faiblesses

48 Le règlement financier[7] exige que les fonds de l'UE mis en œuvre par des entités chargées de l'exécution respectent les principes de bonne gestion financière, notamment ceux d'économie et d'efficience. Dans ce contexte, la Commission examine les budgets et les activités proposés par les entités chargées de l'exécution avant de signer le contrat. Cet examen, tout comme le suivi assuré par la Commission tout au long de la mise en œuvre, constitue une étape essentielle en vue de garantir que les ressources sont utilisées conformément à ces principes.

Absence de pratiques standardisées permettant d'évaluer le rapport coût-avantages avant la signature d'un contrat

49 Lorsque les documents contractuels n'établissent pas de lien clair entre les activités, les coûts et les résultats (voir les points ***41*** à ***44***), la capacité de la Commission à évaluer si un projet présente un bon rapport coût-avantages se trouve considérablement limitée. Bien que les agents négocient le niveau de détail lors de la préparation des contrats, nous avons constaté que la Commission n'avait pas établi d'orientations claires ni de pratiques standard pour l'évaluation du rapport coût-avantages préalablement à la signature des contrats avec les entités chargées de l'exécution. Les instructions internes n'expliquent pas comment le personnel est censé déterminer si les coûts proposés sont raisonnables et justifiés au regard des résultats escomptés du projet. Elles ne proposent pas non plus d'outils pratiques permettant d'examiner les budgets proposés, tels que des critères de référence, des fourchettes de coûts de référence ou des méthodes de comparaison des coûts.

50 S'il est difficile de définir des critères de référence précis pour des actions de développement mises en œuvre dans des contextes nationaux variés, les orientations existantes ne fournissent que des indications limitées sur les aspects du budget qui devraient être examinés. De ce fait, l'évaluation des coûts repose largement sur le jugement professionnel de chaque agent, ce qui entraîne des variations quant à la rigueur et à la nature de l'examen du budget.

---

[7] Article 157.

L’accent n’est pas suffisamment mis sur la limitation des coûts indirects des projets

51 Les entités ont droit à une rémunération pouvant aller jusqu’à 7 % des coûts directs éligibles d’un projet[8]. Cette rémunération vient s’ajouter aux coûts directs de l’action, tels que les salaires du personnel, les équipements et d’autres dépenses spécifiques au projet. Bien que le plafond soit fixé à 7 %, la Commission n’indique pas clairement dans ses orientations si les agents sont censés négocier le taux de rémunération des coûts indirects lors de l’élaboration des contrats. Dans la pratique, les entités chargées de l’exécution demandent systématiquement le taux maximal autorisé par le modèle de contrat au niveau du projet, et la Commission l’accepte généralement sans exiger de pièces justificatives. Cette tendance se retrouve dans notre échantillon: sur les 12 projets pour lesquels la rémunération était définie sous forme de pourcentage, 11 appliquaient un taux de coûts indirects de 7 %, tandis qu’un seul appliquait un taux de 6,5 %.

52 Par ailleurs, les conditions contractuelles au niveau du projet permettent de comptabiliser les coûts indirects des partenaires ayant bénéficié d’une subvention en cascade comme des coûts directs d’une action[9]. Il en résulte une cascade de coûts indirects, ce qui réduit la part du financement qui parvient aux bénéficiaires finaux. Les audits de la performance de la Cour[10] ont révélé de telles pratiques, et le rapport annuel de la Cour pour 2024 a fait état d’une observation[11] selon laquelle les coûts d’un partenaire bénéficiant d’une subvention en cascade ont considérablement augmenté le taux total des coûts indirects (voir ***encadré 6***).

---

[8] Manuel relatif à la convention de contribution (octobre 2025), article 16, paragraphe 4.

[9] Ibidem, article 16, paragraphe 3.

[10] Par exemple, le rapport spécial 21/2023 sur l’initiative «Spotlight» visant à mettre un terme à la violence à l’égard des femmes et des filles ainsi que le rapport spécial 18/2024 sur le soutien financier de l’UE aux systèmes de santé des pays partenaires.

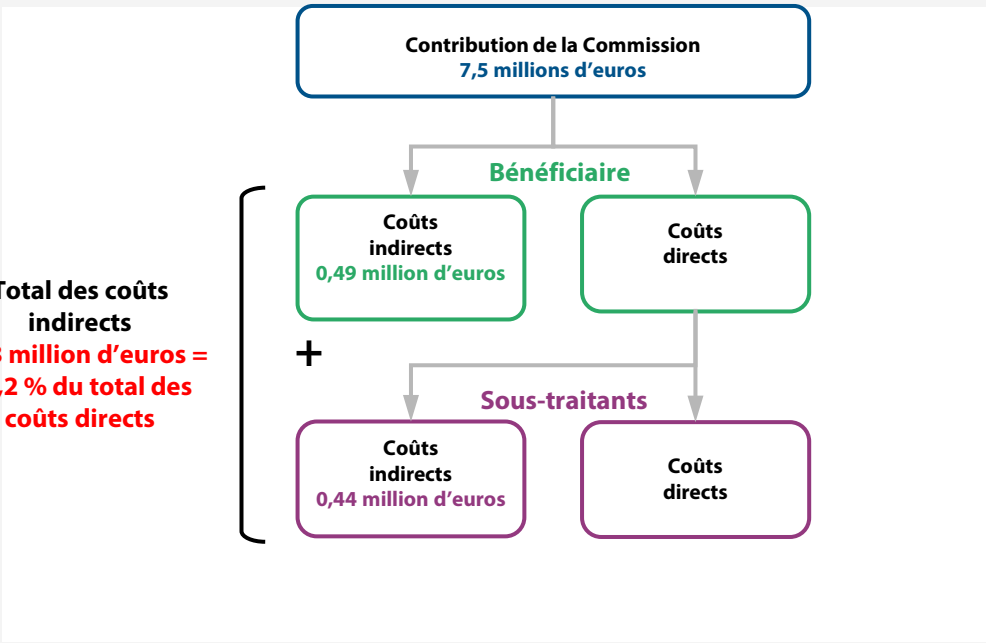
[11] Rapport annuel 2024, encadré 9.1.

Encadré 6

Les coûts en cascade entraînent des coûts indirects plus élevés

Dans le cadre de ses travaux relatifs à la déclaration d'assurance, la Cour a audité un rapport financier concernant un projet mis en œuvre par une entité chargée de l'exécution. Le contrat prévoyait un taux maximal de coûts indirects de 6,95 % des coûts directs.

Toutefois, l'audit a mis en évidence une «cascade» des coûts indirects. L'entité chargée de l'exécution avait sous-traité la mise en œuvre du projet à d'autres organisations et avait inclus les coûts indirects de ces dernières dans les coûts directs qu'elle avait déclarés. En conséquence, des coûts indirects représentant au total 14,2 % des coûts directs ont été imputés au projet.



Source: Rapport annuel 2024 de la Cour, encadré 9.1.

L'application de l'approche notionnelle limite la capacité de la Commission à recouvrer les coûts inéligibles

53 Le règlement financier[12] autorise l'utilisation de l'«approche notionnelle» dans les actions faisant l'objet d'un financement conjoint. Dans le cadre de cette approche, les fonds de l'UE sont mis en commun avec ceux d'autres donateurs et ne sont pas affectés à des dépenses spécifiques. Par conséquent, les critères d'éligibilité des coûts fixés par l'UE sont réputés remplis s'il existe un financement suffisant provenant d'autres donateurs pour couvrir les coûts inéligibles au titre des règles de l'UE.

54 L'application de l'approche notionnelle simplifie donc la participation de l'UE aux actions multidonateurs. Dans la pratique, elle peut toutefois limiter considérablement le recouvrement des dépenses inéligibles. Selon les orientations de la Commission[13], les erreurs détectées ne donnent pas lieu à un recouvrement des fonds de l'UE lorsque le montant total des erreurs constatées ne dépasse pas les contributions des autres donateurs, pour autant que ces coûts soient couverts par ces derniers. Ce principe s'applique quelle que soit la part de l'UE dans le financement de l'action, l'autre donateur pouvant également être l'entité elle-même. Ce phénomène est aggravé par la faible taille des échantillons utilisés dans le cadre des vérifications des dépenses (voir les points ***38*** et ***39***), ce qui réduit la capacité de la Commission à détecter les coûts inéligibles et se traduit par une sous-estimation de la valeur des erreurs identifiées. Voir l'***encadré 7*** pour un exemple illustrant l'application de l'approche notionnelle et empêchant la Commission de recouvrer des fonds de l'UE.

Encadré 7

L'application de l'approche notionnelle a eu pour conséquence que des coûts inéligibles n'ont pas été recouvrés

Dans notre échantillon, un projet mis en œuvre par une entité chargée de l'exécution a été initialement financé intégralement par l'UE. Il a ensuite été converti en un projet nominalement multidonateurs, moyennant l'ajout d'une contribution de 1 % de l'entité chargée de l'exécution elle-même. Cela signifie que le projet a été traité comme faisant l'objet d'un financement conjoint, même si la contribution ne provenant pas de l'UE était minime. À l'issue de l'intervention, lorsque les contrôles ont permis de mettre en évidence des dépenses inéligibles, la Commission a appliqué l'approche notionnelle et a déduit la contribution propre de l'entité chargée de l'exécution du montant à recouvrer. De ce fait, la plupart des coûts inéligibles n'ont pas été recouvrés.

55 Dans l'ensemble, les pratiques actuelles de la Commission ne garantissent pas pleinement le rapport coût-avantages des accords conclus avec les entités chargées de l'exécution, ce qui est susceptible d'avoir une incidence sur l'utilisation économe et efficiente des fonds de l'UE.

---

[12] Article 157, paragraphe 6.

[13] Manuel relatif à la convention de contribution (octobre 2025) – Définitions et article 17, paragraphe 1.

Malgré les efforts de la Commission, la sélection des entités chargées de l'exécution est souvent limitée par un nombre restreint des partenaires potentiels

56 La Commission sélectionne les entités chargées de l'exécution dans un environnement complexe, caractérisé par des contraintes externes et des priorités politiques. Dans de nombreux pays, seul un nombre limité d'organisations disposent du mandat, de la présence ou de la capacité nécessaires pour mettre en œuvre les actions financées par l'UE. Les orientations stratégiques — telles que la préférence accordée aux partenaires de mise en œuvre issus des États membres de l'UE[14] dans le cadre de l'approche «Team Europe» — influencent également l'identification des partenaires. La marge de manœuvre de la Commission pour ce qui est de comparer plusieurs candidats varie donc considérablement d'une région à l'autre et d'un secteur à l'autre.

57 La Commission a établi des lignes directrices claires pour encadrer le processus de sélection, exigeant du personnel qu'il justifie le choix d'une entité chargée de l'exécution et qu'il évalue la valeur ajoutée de celle-ci par rapport aux autres options possibles. Notre examen de 14 projets (voir ***annexe II***) a révélé que la documentation était satisfaisante pour 10 projets, tandis qu'un projet présentait certaines lacunes. Pour trois projets, la sélection a eu lieu il y a plus de 10 ans, dans le cadre des anciennes lignes directrices; ils n'ont donc pas été pris en compte dans notre évaluation.

58 Le nombre restreint d'entités susceptibles de mettre en œuvre les projets affaiblit la position de négociation de la Commission, car ces entités sont peu incitées, de par la concurrence, à améliorer la conception des projets ou à en réduire les coûts. Les négociations subissent des contraintes encore plus importantes lorsqu'il n'y a pas d'accord de financement avec le pays partenaire, car les délais internes serrés que fixe la Commission pour la passation de marchés limitent le temps disponible pour conclure les accords. Les retards dans la procédure accentuent la pression exercée sur la Commission pour qu'elle signe les contrats dans les délais impartis, ce qui réduit la marge de manœuvre pour optimiser le rapport coût-avantages ou obtenir des précisions supplémentaires dans le contrat (voir points ***41*** et ***42***).

---

[14] COM(2025) 551 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant «Europe dans le monde», Article 23, paragraphe 7: «7. La mise en œuvre des actions en gestion indirecte, notamment au moyen d'instruments financiers, de garanties budgétaires et d'opérations de mixage au titre de l'instrument, est confiée, dans la mesure du possible (…), à la BEI, à la BERD ou à une organisation d'un État membre (…)».

59 Nous avons recensé des exemples de bonnes pratiques qui avaient été mises en œuvre pour remédier au problème du manque de concurrence. À titre d'exemple, des délégations ont organisé des appels à manifestation d'intérêt afin d'identifier un plus large vivier d'entités potentiellement chargées de l'exécution. D'autres pays, comme l'Ouganda, qui figure dans notre échantillon d'audit, ont favorisé la coopération entre les petites et les grandes entités afin d'élargir l'éventail des partenaires potentiels. Ces initiatives sont susceptibles de renforcer la concurrence et de faciliter la sélection des partenaires.

60 La Commission élabore actuellement un tableau de bord de profilage des risques qui réunit, dans le cadre de la mise en œuvre des projets, des données sur la performance passée des entités chargées de l'exécution et les niveaux de risque correspondants. Cela marque un tournant stratégique important vers une approche davantage fondée sur des données factuelles pour la sélection des partenaires, car cet outil permettra de rassembler des informations actuellement dispersées. La Commission s'attend à ce que ce tableau de bord soit opérationnel d'ici à la fin de 2026, l'objectif étant de faciliter la prise de décision en permettant des comparaisons plus structurées entre les partenaires potentiels pour les actions futures.

La Commission s'appuie largement sur les rapports fournis par les entités chargées de l'exécution et ne dispose pas d'une vue d'ensemble des résultats obtenus grâce aux financements

61 Un suivi efficace ainsi que l'établissement efficace de rapports sont essentiels à la surveillance, par la Commission, des actions mises en œuvre dans le cadre de la gestion indirecte. Le suivi permet à la Commission de s'informer de l'avancement des projets et de vérifier si les fonds sont gérés conformément aux principes de bonne gestion financière. Un cadre d'établissement de rapports efficace permet également de consigner les résultats de manière cohérente au niveau des projets, mais aussi de les agréger afin de rendre compte des réalisations pour plusieurs actions (voir ***annexe I***, points ***15*** à ***18***).

62 Nous avons évalué:

- si les modalités de surveillance de la Commission lui avaient permis de suivre efficacement les activités du projet et l'exécution du budget; et
- si les résultats des projets sont mesurés et communiqués de manière fiable, tant pour chacun des différents projets que pour l'ensemble des projets.

L'approche de suivi adoptée par la Commission n'apporte pas une aide efficace à l'évaluation systématique de la performance des projets

63 Le cadre de contrôle interne de la Commission comporte plusieurs niveaux, tels que l'évaluation sur la base des piliers, les contrôles *ex ante* avant l'acceptation des paiements, et les contrôles *ex post* par la suite. Des contrôles préventifs et correctifs sont combinés afin de garantir une bonne gestion financière. La Commission s'efforce également d'améliorer en permanence sa stratégie de surveillance, comme en témoigne la mise en place du tableau de bord de profilage des risques (voir point ***60***).

64 Toutefois, notre audit révèle qu'il est possible d'améliorer la mise en place d'un cadre cohérent aux fins d'évaluer la performance des projets, ainsi que l'exécution budgétaire au cours de leur mise en œuvre. Bien que le personnel entreprenne diverses activités de suivi, l'ampleur, la fréquence et l'orientation de celles-ci peuvent varier d'un agent de la Commission à l'autre. L'***annexe II*** présente notre évaluation de la manière dont la Commission a assuré le suivi des 14 projets figurant dans notre échantillon. Nous avons conclu que le suivi était satisfaisant pour cinq projets, présentait des faiblesses pour huit autres et n'était pas satisfaisant pour un projet.

La Commission s'appuie largement sur les rapports des entités chargées de l'exécution pour ce qui est des informations relatives à la performance et des informations financières

65 La Commission reçoit chaque année, des entités chargées de l'exécution, des informations relatives à la performance et des informations financières, sous forme de rapports sur les projets, qui décrivent les progrès accomplis dans la mise en œuvre desdits projets. Bien que la Commission ait élaboré des listes de contrôle standard, que son personnel doit compléter avant d'accepter les rapports de projet, ces listes de contrôle portent principalement sur la conformité, par exemple pour vérifier qu'un rapport d'avancement a bien été communiqué ou que les bons taux de change ont été appliqués. Elles n'incitent pas le personnel à vérifier l'avancement du projet ni à s'assurer que les dépenses sont raisonnables.

66 Lorsqu'elle délègue la mise en œuvre, la Commission s'appuie sur les systèmes de suivi et d'établissement de rapports des entités évaluées sur la base des piliers pour obtenir des informations fiables. Dans la pratique, le personnel de la Commission examine les rapports de projet, mais n'est pas tenu de demander des pièces justificatives pour les valeurs des indicateurs ou les postes de dépenses pris individuellement. De ce fait, la Commission ne dispose que d'un faible nombre d'éléments permettant de confirmer directement si les réalisations et les coûts déclarés correspondent à la mise en œuvre effective sur le terrain. Lors de nos visites sur place, nous avons relevé des différences entre les rapports d'avancement présentés par l'entité et la situation sur le terrain (voir ***encadré 8***).

Encadré 8

Différences entre les résultats de projets communiqués et ceux observés

Dans le cadre d'un projet de la société civile mis en œuvre en Ouganda, l'une des activités visait à fournir aux réfugiés et aux communautés d'accueil des fourneaux collectifs et domestiques à faible consommation d'énergie.

Le rapport d'avancement remis par l'entité chargée de l'exécution à la Commission indiquait que les fourneaux installés avaient profité à 185 personnes.

Toutefois, lors de notre visite sur place, le partenaire chargé de la mise en œuvre a confirmé que les fourneaux avaient une capacité maximale permettant de préparer des repas pour 150 bénéficiaires, et qu'ils ne fonctionnaient qu'à environ la moitié de cette capacité. Concrètement, cela signifiait que ces installations permettaient de préparer au maximum 80 repas par jour.

67 La Commission a limité son propre accès aux pièces justificatives au cours du suivi. Selon le manuel relatif à la convention de contribution[15], celle-ci ne peut demander des éclaircissements à une entité chargée de l'exécution, en dehors des vérifications des dépenses, que si elle présente une demande motivée. Toutefois, la notion de «demande motivée» n'est pas définie, ce qui donne lieu à des interprétations divergentes de la part du personnel de l'UE et des entités chargées de l'exécution, qui peuvent considérer que les demandes de précisions supplémentaires sortent du cadre convenu. Dans la pratique, cela peut entraîner des retards ou des réponses incomplètes lorsque des agents demandent des éclaircissements.

68 Bien que la Commission ait mis en place des exigences minimales pour son propre suivi de la conformité (voir point ***65***), il n'existe pas d'attentes minimales claires en ce qui concerne le suivi des aspects liés à la performance et du rapport coût-avantages. Les orientations de la Commission en matière de suivi restent générales, et les agents font appel à leur propre appréciation lorsqu'il s'agit de déterminer quelles informations demander et à quelle fréquence prendre contact avec les entités chargées de l'exécution. L'absence d'une approche harmonisée et fondée sur les risques peut entraîner des divergences, par exemple quant à l'étendue des contrôles approfondis effectués sur les dépenses et les résultats communiqués, d'autant plus que les orientations actuelles n'exigent pas de tels contrôles.

69 Le type de suivi appliqué varie donc en fonction des pratiques individuelles, mais nous avons aussi relevé des variations justifiées dues à la nature du projet. Nous avons recensé un exemple de bonne pratique, dans lequel la Commission a demandé à l'entité chargée de l'exécution de lui transmettre des rapports trimestriels afin d'assurer une meilleure surveillance (voir ***encadré 9***).

[15] Article 3.5.

Encadré 9

Adaptation des modalités de suivi à la nature du projet

Dans le cadre d'un projet de la société civile mis en œuvre en Ouganda, nous avons relevé un exemple de bonne pratique consistant à adapter les dispositifs de suivi aux caractéristiques de l'action. Étant donné que le projet est axé sur le renforcement des capacités et l'engagement de la société civile, domaines dans lesquels les réalisations sont moins tangibles et où les progrès peuvent se révéler plus difficiles à observer, la délégation de l'UE et l'entité chargée de l'exécution sont convenues que des rapports descriptifs seraient fournis tous les trimestres plutôt qu'une seule fois par an. Ces brefs comptes rendus, axés sur les activités, ont permis au chef de projet de suivre de plus près l'évolution de celui-ci et de rester en contact régulier avec l'équipe chargée de sa mise en œuvre. Associée à plusieurs visites sur place, cette approche a permis de renforcer la surveillance et d'obtenir une vision plus actualisée de l'état d'avancement de la mise en œuvre.

70 Jusqu'à sa suspension en février 2025 en raison de l'indisponibilité des fonds, le suivi axé sur les résultats (results-oriented monitoring, ROM) a joué un rôle essentiel pour combler les lacunes en matière de suivi, en particulier lorsque les ressources en personnel étaient limitées. Des missions ROM ont été menées par des experts externes; celles-ci comprenaient notamment des entretiens avec les parties prenantes ainsi que la vérification des réalisations et des résultats. Ces missions ont été menées à différentes étapes de la mise en œuvre et ont fourni des informations indépendantes sur la performance, permettant ainsi d'envisager d'éventuelles mesures correctives. La suspension du système ROM a entraîné la disparition d'un important dispositif de suivi externe, ce qui a rendu le personnel de la Commission encore plus dépendant des informations fournies par les entités chargées de l'exécution.

Une présence limitée sur le terrain affaiblit les contrôles sur le terrain et la visibilité de l'UE

71 Les visites de projet constituent un outil important pour vérifier le déroulement des activités sur le terrain. Toutefois, la seule obligation officielle de suivi imposée par la Commission à son personnel consiste en une seule visite de ce type par an. Pour ce faire, il est possible de participer à une réunion du comité de pilotage, qui est une activité de gouvernance de projet et qui ne nécessite pas de visites des sites où se déroulent les projets. Il n'existe aucune autre indication concernant la fréquence ou la portée des contrôles sur place, ni sur la manière dont le suivi sur le terrain devrait être adapté à la nature et au niveau de risque du projet.

72 Bien que la Commission ait toujours participé aux réunions du comité de pilotage des projets figurant dans notre échantillon, nous n'avons pas reçu d'informations quant aux visites sur le terrain pour tous les projets. Lorsque de telles informations étaient disponibles, nous avons relevé des variations dans la fréquence des visites sur le terrain, allant de l'absence totale de visites certaines années à plusieurs visites d'autres années. Cette situation est non seulement la conséquence des caractéristiques des projets, mais aussi des contraintes en matière de temps ou de sécurité, et de l'avis de chaque gestionnaire de projet.

73 La Commission procède actuellement à une restructuration de son réseau de délégations de l'UE. La réforme prévoit la fusion des services financiers et opérationnels en un seul service, et vise à centraliser les tâches au sein de pôles régionaux. Ces changements auront une incidence sur la proximité des agents avec les projets mis en œuvre, en particulier lorsqu'ils sont en poste dans un autre pays.

74 Outre la limitation des contrôles sur place, la réduction du nombre de visites sur le terrain affaiblit la capacité de la Commission à vérifier si la participation de l'UE est clairement mise en évidence, ainsi qu'à renforcer la visibilité de l'UE par sa propre présence. Au cours de nos visites sur place, nous avons constaté un cas où le cofinancement de l'UE n'était pas clairement indiqué sur le site du projet. Dans les contextes incluant plusieurs donateurs, l'UE était en concurrence avec de nombreux autres donateurs pour gagner en visibilité, ce qui rendait sa contribution moins perceptible, même lorsqu'elle était le principal donateur. Par ailleurs, comme les bénéficiaires interagissent principalement avec les entités qui apportent l'aide, ils peuvent percevoir ces dernières comme étant le donateur, plutôt que l'UE, ce que nous avons également constaté à l'occasion de nos visites.

75 La Commission a récemment actualisé sa stratégie en matière de visibilité afin de garantir une communication de l'UE qui soit plus cohérente et mieux identifiable dans le cadre de ses actions extérieures. Dans le cadre de cette nouvelle approche, la visibilité ne porte plus sur des projets individuels, mais sur des éléments de visibilité de haut niveau. Au cours de nos visites sur place, nous avons pu observer la mise en œuvre concrète de la nouvelle approche en matière de visibilité (voir ***image 1***).

Image 1 | Exemple de la nouvelle approche de la Commission en matière de visibilité en Côte d'Ivoire



Source: Cour des comptes européenne.

La Commission n'utilise pas d'évaluations structurées des risques pour différencier le suivi des projets

76 Les projets transrégionaux représentent 18 % des financements de l'UE mis en œuvre par les entités chargées de l'exécution au titre du CFP 2021-2027 (voir ***figure 1*** de l'***annexe I***), ces projets étant gérés depuis le siège ou par les délégations de l'UE. Une part supplémentaire de 31 % concerne des projets plurinationaux menés au sein d'une région spécifique.

77 Dans le cadre d'un projet régional figurant dans notre échantillon, les délégations de l'UE n'avaient qu'une visibilité limitée sur le budget alloué à leur pays et sur les activités qui y étaient menées. Cela reflétait la structure de gestion du projet: la coordination était dirigée par le siège de la Commission à Bruxelles, qui entretenait un contact actif avec l'entité chargée de l'exécution et suivait l'avancement global du projet. Les informations financières et les informations sur les résultats au niveau national n'étaient pas régulièrement partagées par l'entité chargée de l'exécution, et la surveillance au niveau national est restée limitée.

78 En revanche, dans le cadre d'un autre projet régional figurant dans notre échantillon, les délégations ont conservé la maîtrise des activités menées dans leurs pays grâce au dialogue politique lié à ce thème, bien qu'elles ne gèrent pas officiellement le projet. Dans ces deux projets, les documents contractuels ne précisaient pas les dotations financières par pays, car les projets avaient été conçus avec des budgets flexibles et non affectés à des fins spécifiques. Si la flexibilité a facilité la mise en œuvre, l'absence de montants affectés dans les contrats a limité les informations par pays fournies par les entités au cours de la mise en œuvre (voir point ***43***).

79 Dans les projets régionaux que nous avons examinés, le suivi a été mené avec moins de précisions sur le plan opérationnel et financier que ce n'était le cas pour les projets de plus petite envergure, portant sur un seul pays, inclus dans notre échantillon. La Commission n'a pas défini d'approches de suivi différenciées tenant compte de la taille, de la complexité ou du profil de risque des projets, et elle ne fait pas non plus de distinction entre les projets gérés à proximité du lieu de mise en œuvre et ceux supervisés depuis une autre région ou depuis le siège.

80 Dans l'ensemble, la combinaison du recours à des informations autodéclarées, d'orientations de suivi de haut niveau, d'une présence limitée sur le terrain et de l'absence d'évaluations fondées sur les risques affaiblit la surveillance exercée par la Commission sur la mise en œuvre. L'évaluation sur la base des piliers confirme la solidité des systèmes des entités à un moment donné, mais ne remplace pas le suivi au niveau des projets et ne garantit pas non plus que les actions individuelles sont conformes aux règles de l'UE, comme l'ont montré à plusieurs reprises les erreurs en matière de régularité relevées dans notre rapport annuel[16].

[16] Rapport annuel 2024, point 9.14: «Comme lors des années précédentes, une grande partie des erreurs que nous avons décelées concernaient des contrats mis en œuvre par des organismes évalués sur la base des piliers».

Des lacunes dans les données relatives à la performance empêchent une évaluation complète des résultats

81 Au niveau de la programmation, la Commission définit les objectifs que les actions extérieures de l'UE sont censées atteindre et fournit des orientations sur les indicateurs à utiliser pour en assurer le suivi. Ces objectifs devraient être intégrés dans la conception des projets, ce qui permettrait de garantir que les activités, les réalisations et les résultats contribuent aux priorités définies dans les documents de programmation pluriannuels. La Commission a également élaboré le cadre de résultats «Europe dans le monde» (CREM), un ensemble d'indicateurs clés à utiliser pour chaque projet afin de permettre la consolidation des résultats.

82 Nous avons constaté que les objectifs présentés dans les documents relatifs à l'action font l'objet d'un contrôle de qualité approfondi. Toutefois, il n'existe aucune vérification obligatoire visant à s'assurer que ces objectifs — y compris les indicateurs pertinents du CREM — s'intègrent dans les cadres logiques au niveau des projets. L'*encadré 10* présente un exemple illustrant le rôle des indicateurs du CREM pour faciliter la consolidation des résultats.

Encadré 10

Le fait que les indicateurs du cadre de résultats «Europe dans le monde» n'aient pas été repris dans le cadre logique au niveau des projets a empêché la consolidation des résultats

Un projet de notre échantillon vise à contribuer à la protection et à la réinsertion des migrants en Afrique subsaharienne.

Le document relatif à l'action comportait l'indicateur «Nombre de migrants ou de personnes issues de communautés d'accueil bénéficiant d'une protection ou d'une aide de l'UE, ventilé par sexe», qui correspond à un indicateur du CREM utilisé par la Commission pour l'établissement de rapports consolidés.

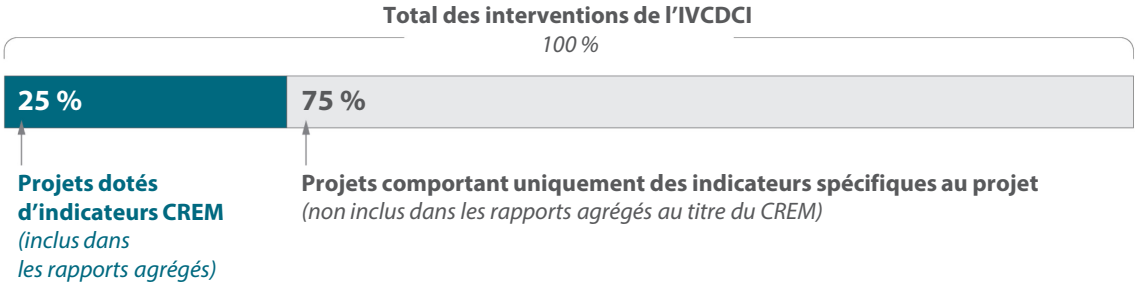
Au niveau du projet, le cadre logique contient un indicateur à la formulation similaire. Toutefois, cet indicateur n'a pas été identifié dans le cadre logique, ni dans le système de communication des résultats, comme étant un indicateur du CREM. Par conséquent, bien que le projet fasse état de résultats au regard de cet indicateur et qu'il ait apporté un soutien à plus de 55 000 migrants à la mi2025, ces résultats n'ont pas été pris en compte dans les rapports agrégés de la Commission.

83 Les entités chargées de l'exécution conçoivent les cadres logiques au niveau des projets et sélectionnent les indicateurs correspondants. Ceux-ci sont examinés par les services de la Commission, dans la mesure où ceux-ci le jugent nécessaire, avant leur approbation. Bien que la Commission ait élaboré des orientations détaillées destinées à aider le personnel à évaluer et à améliorer la qualité des cadres logiques des projets, nous avons constaté que ces orientations étaient peu connues et, par conséquent, qu'elles n'étaient pas systématiquement appliquées dans la pratique. Par conséquent, leur capacité à améliorer la cohérence et la solidité des cadres logiques des projets n'est pas pleinement exploitée.

84 L'***annexe II*** présente notre évaluation de la fiabilité et de l'exhaustivité de la communication des résultats pour les 14 projets de notre échantillon. Nous avons conclu que la communication des résultats était satisfaisante pour deux projets, qu'elle présentait certaines lacunes pour 11 autres, et qu'elle était insatisfaisante pour un projet.

85 En raison de l'absence d'indicateurs harmonisés entre les différents projets, la Commission n'est pas en mesure de consolider les résultats de manière pertinente et fiable. Le taux d'adoption des indicateurs du CREM reste faible: seul un quart environ des interventions relevant de l'instrument «Voisinage, développement et coopération internationale» (IVCDCI-Europe dans le monde), qu'elles soient en gestion directe ou indirecte, intègrent un indicateur du CREM dans leur cadre logique (voir ***figure 3***).

Figure 3 | Adoption du cadre de résultats «Europe dans le monde»



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la DG INTPA.

86 Les données disponibles sur la performance présentent donc d'importantes lacunes. Dans le même temps, les rapports annuels de la Commission sur l'instrument IVCDCI — Europe dans le monde[17] se concentrent principalement sur les dépenses. Lorsque les rapports ne croisent pas systématiquement les données relatives aux dépenses avec celles concernant les résultats, la Commission ne dispose que de moyens limités pour mettre en évidence les résultats obtenus grâce aux financements de l'Union européenne, tous pays, secteurs et modes de mise en œuvre confondus. De plus, l'absence de données comparables relatives aux résultats empêche de déterminer quel mode de gestion (direct ou indirect) ou quels types d'entités chargées de l'exécution (par exemple, organisations internationales ou agences des États membres) produisent les meilleurs résultats ou offrent le meilleur rapport coût-avantages.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. George-Marius Hyzler, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 29 septembre 2026.

Pour la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

[17] Voir, par exemple, le rapport annuel 2025 sur la mise en œuvre des instruments de l'action extérieure de l'Union européenne en 2024.

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Financement de l'UE en faveur du développement mis en œuvre par des entités chargées de l'exécution

01 Conformément au règlement financier[1], les actions de l'UE peuvent être mises en œuvre dans le cadre d'une gestion directe, partagée ou indirecte. Dans le cadre de la gestion indirecte, la Commission délègue la mise en œuvre d'un projet financé par l'Union européenne à une entité chargée de l'exécution.

02 La gestion indirecte est utilisée par la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) ainsi que par d'autres directions générales et services chargés de l'action extérieure, tels que la direction générale de la protection civile européenne et des opérations d'aide humanitaire (DG ECHO), la direction générale de l'élargissement et du voisinage oriental, la direction générale du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et du Golfe, et le service des instruments de politique étrangère.

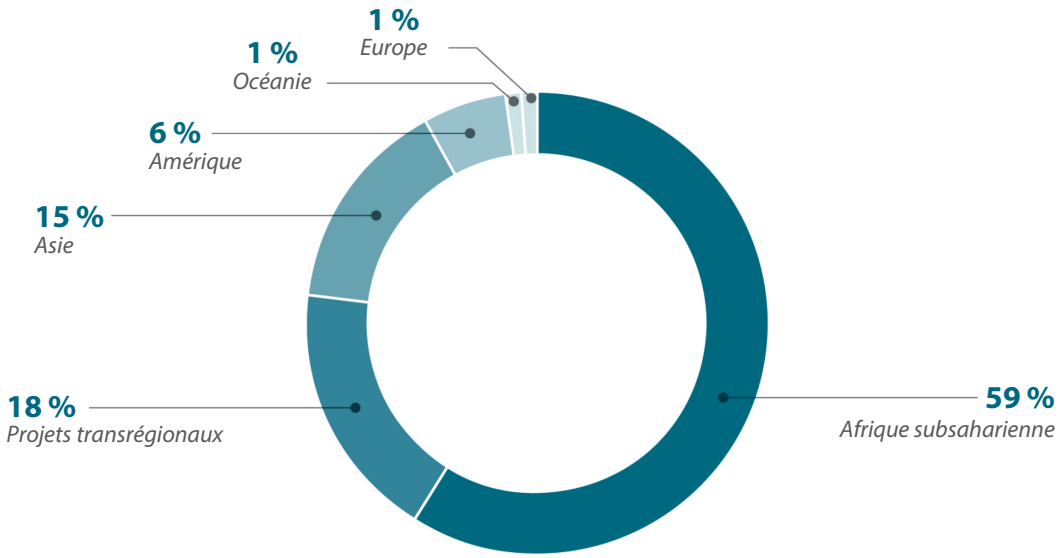
03 Au titre de l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, la gestion indirecte représente 56 % (12,4 milliards d'euros) du montant total des contrats conclus par la DG INTPA jusqu'au 31 décembre 2025 (voir ***figure 1*** des ***Principaux messages***).

[1] Article 62.

04 Les entités chargées de l'exécution diffèrent par leur nature et leur mandat. Il peut s'agir, par exemple, d'organisations internationales, d'agences de développement des États membres de l'UE ou de banques de développement[2]. Ce sont les agences et banques de développement des États membres de l'UE qui mettent en œuvre la plus grande partie des fonds de développement gérés de manière indirecte par la DG INTPA. La deuxième catégorie en importance parmi les entités chargées de l'exécution est constituée des organisations des Nations Unies, suivies par les institutions financières internationales et les autres organisations internationales.

05 Sur le plan géographique, 59 % des actions mises en œuvre par les entités chargées de l'exécution au titre du CFP 2021-2027 se déroulent en Afrique subsaharienne (voir ***figure 1***). Une part importante des actions de gestion indirecte sont également mises en œuvre en Asie, ou sous la forme d'actions transrégionales visant à relever les défis régionaux ou à résoudre les problèmes transfrontaliers.

Figure 1 | Répartition géographique des montants des contrats relatifs aux projets mis en œuvre par des entités chargées de l'exécution au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données du 31 décembre 2025 provenant du tableau de bord statistique de la DG INTPA.

[2] Article 62, point c).

Le processus d'évaluation sur la base des piliers et le maintien de sa validité

06 La Commission utilise l'«évaluation sur la base des piliers» pour évaluer l'éligibilité et l'aptitude des organisations partenaires à travailler avec l'UE dans le cadre d'une gestion indirecte. L'évaluation commence par l'examen préliminaire, par la Commission, de l'éligibilité d'une entité, après quoi un auditeur externe chargé de l'évaluation sur la base des piliers examine la conception et l'efficacité des systèmes de l'entité.

07 L'auditeur externe s'appuie sur le cahier des charges détaillé de la Commission pour cette évaluation, qui couvre au maximum neuf «piliers» (voir ***figure 2*** des ***Principaux messages***). Le rapport qui en résulte, qui comprend une notation pour chaque pilier, les conclusions et la feuille de route corrective correspondante, sert de base à la décision de la Commission quant à l'opportunité de confier la mise en œuvre à l'entité concernée.

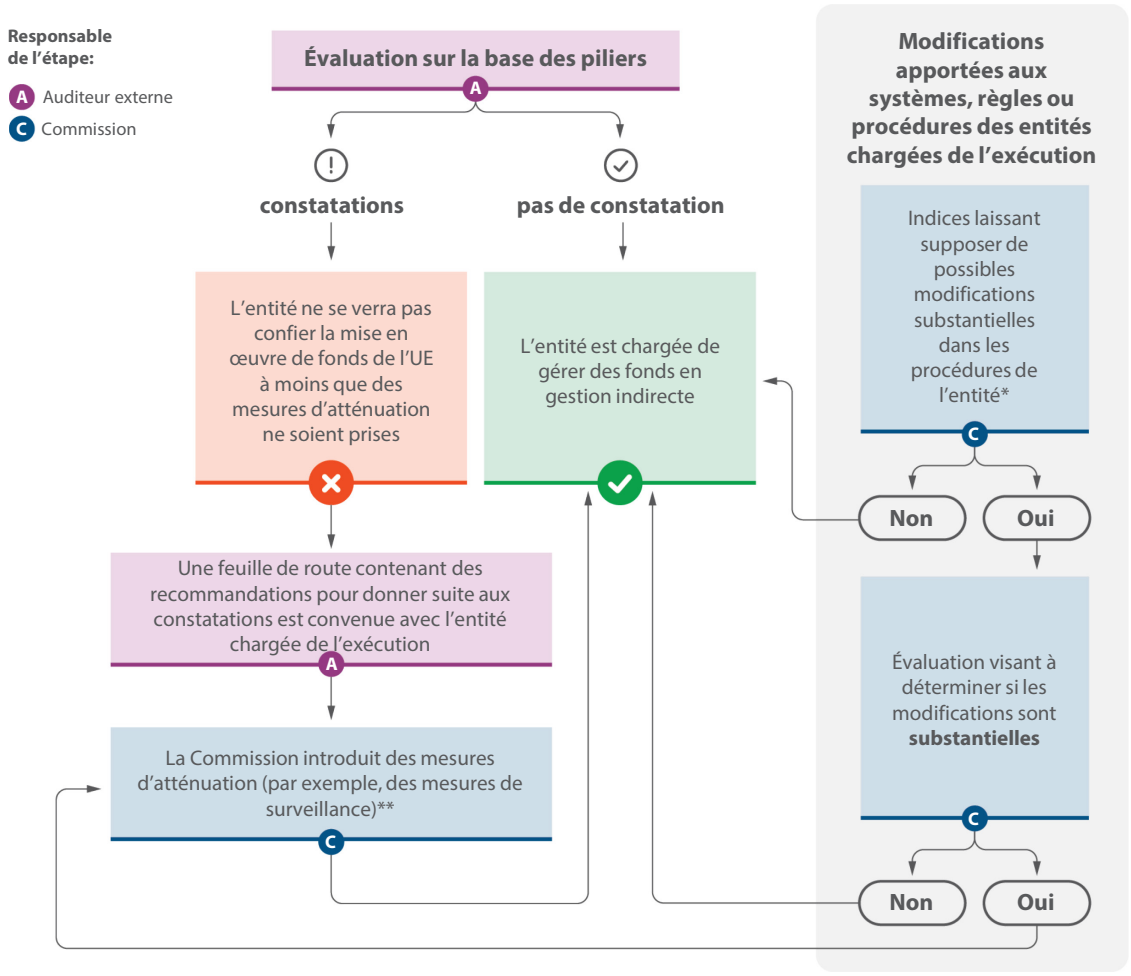
08 Six piliers sont obligatoires pour toutes les entités, car ils couvrent les fonctions essentielles sur lesquelles la Commission doit toujours pouvoir compter. En revanche, trois des piliers sont facultatifs et ne sont évalués que lorsque la Commission entend s'appuyer sur les règles et procédures de l'entité pour ces dispositifs de financement spécifiques. Si une entité ne met pas en œuvre un dispositif donné – par exemple, si elle n'accorde pas une subvention en cascade en ce qui concerne une partie du financement – il n'est pas nécessaire d'évaluer le pilier correspondant.

09 Pour garantir une protection adéquate des intérêts financiers de l'UE, la Commission doit également veiller à ce que l'évaluation sur la base des piliers reste valable. La ***figure 2*** illustre les différents éléments que les DG cheffes de file doivent surveiller afin de garantir le maintien de la validité des évaluations sur la base des piliers.

Le suivi assuré par la Commission comprend deux parties:

- assurer le suivi des recommandations des auditeurs chargés de l'évaluation sur la base des piliers; et
- confirmer qu'aucune modification substantielle n'a été apportée aux systèmes ou aux procédures de l'entité.

Figure 2 | Maintien de la validité de l'évaluation sur la base des piliers



** L'entité chargée de l'exécution est tenue d'informer la Commission dans les meilleurs délais des éventuelles modifications susceptibles d'avoir une incidence sur la fiabilité de l'évaluation sur la base des piliers. D'éventuelles modifications substantielles peuvent également être détectées par la Commission dans le cadre de sa coopération avec l'entité, ou au moyen de contrôles ex post.*

*** Des mesures de surveillance et/ou d'autres mesures d'atténuation restent applicables jusqu'à ce qu'il soit établi, preuves à l'appui, qu'il a été remédié aux faiblesses et/ou aux insuffisances.*

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des orientations de la DG BUDG relatives à l'évaluation sur la base des piliers.

10 L'entité est contractuellement tenue d'informer la Commission, sans retard injustifié, de toute modification susceptible d'avoir une incidence sur la fiabilité de l'évaluation sur la base des piliers. La Commission évalue si elle considère ces modifications comme substantielles et, si tel est le cas, les piliers concernés peuvent faire l'objet d'une réévaluation (voir point ***11*** des ***Principaux messages***). Dans l'attente de cette réévaluation, des mesures d'atténuation, telles que des mesures de surveillance, peuvent être mises en place afin de remédier à toute faiblesse ou tout risque découlant de ces modifications.

11 La DG BUDG coordonne le cadre global d'évaluation sur la base des piliers et gère le flux de travail automatisé pour l'évaluation sur la base des piliers (PAAW), un outil informatique central destiné à stocker des informations sur toutes les entités évaluées sur la base des piliers. Les différentes évaluations sur la base des piliers sont gérées par les DG cheffes de file, qui sont chargées de veiller au maintien de la validité de l'évaluation sur la base des piliers concernée et de saisir les informations correspondantes dans le PAAW. Les DG associées s'appuient sur les évaluations sur la base des piliers gérées par les DG cheffes de file (voir ***figure 3***). On dénombre actuellement 151 entités ayant fait l'objet d'une évaluation sur la base des piliers, gérées par les DG chargées de l'action extérieure, et 28 autres évaluations sont en cours.

Figure 3 | Fonctions et responsabilités dans l'évaluation sur la base des piliers



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des orientations de la DG BUDG relatives à l'évaluation sur la base des piliers.

Le cadre contractuel

12 Les conventions-cadres de partenariat financier (CCPF) définissent les conditions contractuelles de la coopération à long terme avec les entités chargées de l'exécution. L'une des principales CCPF est l'accord-cadre financier et administratif signé par l'UE et l'Organisation des Nations unies. La Commission a également signé une CCPF conjointe avec 23 agences et banques des États membres.

13 Lorsqu'une entité chargée de l'exécution est sélectionnée pour mettre en œuvre un projet, la Commission et cette entité signent un contrat au niveau du projet qui comprend une description des activités, un budget, un cadre logique axé sur les résultats, et les conditions contractuelles applicables. Ces conditions comprennent également toute disposition spécifique découlant de la CCPF, ainsi que toute mesure de surveillance applicable. Si elles ont fait l'objet d'une évaluation positive au regard du pilier concerné, les entités peuvent sous-traiter certaines activités à leurs propres partenaires de mise en œuvre. L'entité a droit au remboursement des coûts directs spécifiques au projet, tels qu'ils sont déclarés dans ses rapports financiers, ainsi qu'à une rémunération forfaitaire maximale de 7 %, calculée sur la base de ses coûts directs.

14 Le fait de pouvoir confier la mise en œuvre des projets à d'autres entités ne diminue en rien la responsabilité de la Commission. Au contraire, cela modifie la nature de cette responsabilité, en exigeant de la Commission qu'elle se concentre sur la surveillance et le suivi des projets. L'évaluation sur la base des piliers a pour but de confirmer qu'une entité chargée de l'exécution dispose de solides systèmes de contrôle interne et de comptabilité. Elle ne couvre toutefois pas tous les aspects systémiques liés à la légalité et à la régularité des dépenses soumises aux règles de l'UE pour le projet spécifique qui fait l'objet d'un financement, et se contente de refléter la situation de cette entité à un moment donné. C'est pourquoi la surveillance exercée par la Commission est essentielle pour garantir une bonne gestion financière ainsi qu'une mise en œuvre efficiente et efficace des projets.

Suivi des résultats et communication d'informations à leur sujet par la Commission

15 Le système de contrôle de la DG INTPA pour la surveillance de la gestion indirecte se divise en quatre étapes (voir ***figure 4***).

Figure 4 | La surveillance exercée par la DG INTPA sur la gestion indirecte



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du rapport annuel d'activité 2024 de la DG INTPA.

16 Tout au long de ces étapes, la DG INTPA s'appuie sur un suivi à la fois opérationnel et financier. Le suivi opérationnel est principalement assuré par les gestionnaires de projet, qui examinent les rapports descriptifs, les cadres logiques et les indicateurs d'avancement, et sont en contact régulier avec l'entité chargée de la mise en œuvre du projet. Le suivi financier relève de la responsabilité des agents financiers, qui vérifient l'exécution du budget et sa conformité aux exigences contractuelles. Le suivi peut également inclure des visites sur place, des évaluations et (le cas échéant) un suivi axé sur les résultats, réalisé par des partenaires externes.

17 Le cadre de résultats «Europe dans le monde» (CREM) est le cadre de résultats de la Commission qui vise à agréger les résultats des projets et à mesurer leurs principales réalisations. Il présente une structure à trois niveaux: le niveau 1 mesure l'incidence plus large sur le développement au moyen des objectifs de développement durable et d'autres indicateurs de tiers; le niveau 2 mesure les réalisations et les résultats des projets de l'UE; et le niveau 3 suit les ressources allouées à des priorités spécifiques.

18 Le CREM est utilisé pour communiquer des informations par instrument, par objectif de développement durable et par pays. À titre d'exemple, 19 indicateurs permettent de suivre la performance de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI-Europe dans le monde). Les valeurs de ces indicateurs globaux sont calculées à partir des résultats obtenus au niveau des projets.

Étendue et approche de l'audit

19 Nous avons cherché à déterminer si la Commission gérait efficacement les fonds de l'UE en faveur du développement mis en œuvre par l'intermédiaire d'entités chargées de l'exécution. Nous avons examiné plus précisément si:

a) la Commission réévalue et confirme régulièrement la validité des évaluations sur la base des piliers;

b) le cadre contractuel facilite la coopération avec les entités chargées de l'exécution ainsi que la capacité de la Commission à garantir un bon rapport coût-avantages et à exercer sa surveillance;

c) la Commission a assuré un suivi adéquat des projets mis en œuvre par les entités chargées de l'exécution et a établi des rapports à leur sujet de manière appropriée.

20 L'audit s'est concentré sur l'aide au développement gérée par la DG INTPA dans le cadre de la gestion indirecte. Les principaux organismes contrôlés ont été la DG INTPA et la DG BUDG, dans le cadre de son rôle de coordination des évaluations sur la base des piliers. Nous avons également consulté la DG ECHO et la direction générale du marché intérieur, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME, qui sont les autres DG cheffes de file pour les entités évaluées sur la base des piliers dans notre échantillon.

21 Parmi les entités chargées de l'exécution, nous nous sommes concentrés sur les organisations du système des Nations unies ainsi que les agences et banques de développement des États membres de l'UE, qui mettent en œuvre, ensemble, environ 70 % du portefeuille de gestion indirecte de la DG INTPA (voir ***figure 1***). Les institutions financières internationales et les autres organisations internationales n'ont pas été incluses dans le champ d'application de notre audit.

22 Nous avons évalué les systèmes de surveillance de la Commission au siège et dans les délégations au moyen d'une combinaison de travaux documentaires, de visites sur place, d'analyses de documents et d'entretiens avec les parties prenantes concernées. Nos travaux d'audit ont porté à la fois sur le niveau des systèmes, où nous avons examiné les procédures et les mécanismes de surveillance de la DG INTPA, et sur le niveau des projets, où nous avons passé en revue un échantillon d'actions afin d'évaluer la manière dont ces procédures étaient appliquées dans la pratique.

23 Au niveau des projets, nous avons sélectionné un échantillon de projets mis en œuvre dans trois pays: la Côte d'Ivoire, le Nigeria et l'Ouganda. Les pays et les projets ont été sélectionnés sur la base de plusieurs critères, tels que l'importance relative, la représentation de différentes entités chargées de l'exécution et la couverture récente d'autres audits de la Cour. Nous avons constitué notre échantillon de manière à garantir une représentation adéquate des entités chargées de l'exécution, en incluant les six organisations des Nations unies et les six agences d'États membres de l'UE qui gèrent les montants les plus significatifs sur le plan financier. Nous avons effectué des missions sur place en Ouganda et en Côte d'Ivoire, tandis que pour le Nigeria, nous avons mené des entretiens à distance. L'échantillon comprenait également deux projets régionaux gérés par le siège de la DG INTPA, ce qui portait le nombre total de projets de l'échantillon à 14.

24 Nous avons examiné les projets en cours ainsi que ceux récemment achevés, financés tant au titre du CFP actuel que des précédents. Cela nous a permis d'évaluer la mise en œuvre des projets lancés au cours des dernières années du CFP 2014-2020 et les résultats obtenus, ainsi que la conception et la mise en œuvre, à ce jour, des projets relevant du CFP actuel 2021-2027. Notre audit a donc porté sur des projets financés par l'IVCDCI-Europe dans le monde, le 11e Fonds européen de développement et l'instrument de financement de la coopération au développement, couvrant un large éventail de sujets tels que la nutrition, la migration et l'énergie durable.

25 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 – Évaluation de la performance de la gestion de la Commission pour les projets retenus dans l'échantillon



* L'entité a été sélectionnée deux fois dans l'échantillon, et l'évaluation de cet élément récurrent n'est présentée qu'une seule fois.

** le contrat a été signé il y a plus de 10 ans, ou l'entité a été sélectionnée conjointement avec le gouvernement du pays partenaire.

Sigles, acronymes et abréviations

Sigle/acronyme/abréviation	Définition/explication
CCPF	Convention-cadre de partenariat financier
CFP	Cadre financier pluriannuel
CREM	Cadre de résultats «Europe dans le monde»
DG BUDG	Direction générale du budget de la Commission européenne
DG ECHO	Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes
DG INTPA	Direction générale des partenariats internationaux
IVCDCI – Europe dans le monde	Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde
Nations unies	Organisation des Nations unies
PAAW	Flux de travail automatisé pour l'évaluation sur la base des piliers
ROM	Suivi axé sur les résultats (Results-Oriented Monitoring)

Glossaire

Terme	Définition/explication
Approche notionnelle	Approche utilisée par la Commission lorsque les contributions de l'UE à des projets financés par plusieurs donateurs sont mises en commun avec celles d'autres donateurs et ne sont pas affectées à des postes de dépenses spécifiques.
Bonne gestion financière	Gestion des ressources conforme aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité.
Cadre financier pluriannuel	Programme de dépenses de l'UE établissant, généralement pour une période de sept ans, les priorités (sur la base des objectifs des politiques) ainsi que les plafonds de dépenses. Il représente la structure dans laquelle s'inscrivent les budgets annuels de l'UE et fixe une limite pour chaque catégorie de dépenses.
Cadre logique	Outil de planification détaillé couvrant la mise en œuvre, la gestion, le suivi et l'évaluation d'un projet.
Évaluation sur la base des piliers	Évaluation, par la Commission, des règles et procédures appliquées dans le cadre de la gestion indirecte pour faire en sorte que les intérêts financiers de l'UE bénéficient du même niveau de protection que dans le cadre de la gestion directe.
Gestion indirecte	Méthode d'exécution du budget de l'UE qui consiste pour la Commission à confier des tâches d'exécution à d'autres entités (comme des pays tiers et des organisations internationales).
Maintien de la validité (de l'évaluation sur la base des piliers)	L'assurance continue que les systèmes, règles et procédures d'une entité chargée de l'exécution sont toujours au niveau constaté lors de l'évaluation initiale sur la base des piliers.
Rapport coût-avantages	Lien entre les ressources utilisées et les résultats obtenus, évalué sous l'angle de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité.
Taux d'erreur résiduel	Proportion d'une population qui n'est pas jugée régulière une fois qu'il a été tenu compte de l'effet de l'ensemble des procédures de contrôle, des recouvrements et des corrections appliqués.

Réponses de la Commission

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-27

Calendrier

https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-27

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 incidence 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 III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par George-Marius Hyzler, Membre de la Cour. L’audit a été effectué sous la responsabilité de Bettina Jakobsen, membre de la Cour, assistée de Katja Mattfolk, cheffe de cabinet, et Paolo Rexha, attaché de cabinet; Cyril Messein, manager principal; Aino Rantanen, chef de mission; Emmanuel-Douglas Hellinakis et Luís Vicente, auditeurs; Christos Aspris, auditeur informatique. L’assistance linguistique a été fournie par Zoe Amador Martínez. La conception graphique a été assurée par Dunja Weibel.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la décision n° 62019 de la Cour des comptes européenne sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

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

Figures 3 et 4 de l'annexe I – Icônes: ces illustrations ont été créées à partir de ressources provenant de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

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

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

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

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

HTML	ISBN 978-92-849-8377-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/8020025	QJ-01-26-047-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8378-0	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/3045771	QJ-01-26-047-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, rapport spécial 27/2026 «Financement de l'UE en faveur du développement par l'intermédiaire d'organisations des États membres et des Nations unies — Un partenariat fondé sur la confiance, mais où l'obligation de rendre compte et le rapport coût-avantages ne sont pas suffisamment pris en considération», Office des publications de l'Union européenne, 2026.

La Commission européenne met en œuvre une part importante du financement de l'UE en faveur du développement par l'intermédiaire d'entités chargées de l'exécution, notamment d'organisations des Nations unies et d'agences des États membres pour le développement, en s'appuyant sur leur expertise et leur présence dans les pays partenaires. Toutefois, la Commission reste chargée de veiller à ce que les fonds de l'UE soient utilisés à bon escient et permettent d'atteindre les résultats escomptés. Nous avons cherché à déterminer si elle gérait efficacement les financements en faveur du développement mis en œuvre par l'intermédiaire de ces partenaires. Nous avons constaté que, bien que le cadre régissant la gestion indirecte soit complet, l'équilibre entre le recours à des entités chargées de l'exécution et le contrôle exercé par la Commission elle-même n'est pas optimal. L'obligation de rendre compte et le rapport coût-avantages ne sont pas suffisamment pris en considération. Nous recommandons de renforcer le contrôle des évaluations sur la base des piliers, d'améliorer les dispositions contractuelles et les évaluations du rapport coût avantages, de mettre en œuvre un suivi fondé sur les risques, ainsi que de renforcer l'agrégation des résultats et l'établissement de rapports.

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

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors