

Rapport spécial

## Double financement sur le budget de l'UE

Certains éléments essentiels manquent aux systèmes de contrôle pour que le risque accru résultant du modèle de «financement non lié aux coûts» de la FRR puisse être atténué



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - V
<b>Introduction</b>	01 - 18
<b>Plusieurs programmes de financement de l'UE soutiennent les objectifs de cohésion</b>	01 - 05
<b>Cadre juridique applicable au double financement</b>	06 - 14
L'interdiction du double financement est un principe fondamental du budget de l'UE	06 - 07
Le modèle de mise en œuvre de la FRR diffère de ceux de la politique de cohésion et du MIE	08 - 10
Dans le modèle du financement non lié aux coûts, le double financement peut résulter du fait qu'un résultat ou une réalisation soient subventionnés deux fois	11 - 14
<b>Éviter le double financement est une responsabilité partagée par la Commission et les États membres</b>	15 - 18
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	19 - 24
<b>Observations</b>	25 - 98
<b>La définition actuelle du double financement ne tient pas compte des spécificités des modèles de mise en œuvre non liés aux coûts</b>	25 - 35
La définition classique du double financement figurant dans le règlement financier est reprise dans le règlement concernant la FRR, dont les financements ne sont pourtant pas liés à des coûts	26 - 29
La combinaison de différents instruments de l'UE requiert l'instauration de contrôles supplémentaires pour atténuer le risque de double financement	30 - 31
Le règlement FRR ne prévoit pas explicitement les mesures à coût nul, qui augmentent le risque de double financement, notamment pour les réformes impliquant des investissements	32 - 35

<b>Les mesures de prévention de la Commission et des États membres ne sont pas suffisantes à elles seules pour éviter les doubles financements</b>	<b>36 - 59</b>
Les orientations de la Commission ont été publiées tardivement, sont toujours incomplètes et incitent les États membres à effectuer des contrôles fondés sur les coûts	<b>37 - 43</b>
Les mesures prises par la Commission au stade de la programmation n'étaient pas suffisantes pour éviter les doubles financements	<b>44 - 52</b>
Pour prévenir les doubles financements, des États membres évitent de combiner le soutien de la FRR avec celui d'autres instruments de l'UE	<b>53 - 54</b>
La mise en place de la FRR a rendu la coordination d'autant plus nécessaire pour prévenir et détecter les doubles financements	<b>55 - 59</b>
<b>Les contrôles des États membres concernant l'absence de double financement présentent des insuffisances</b>	<b>60 - 82</b>
Les vérifications de gestion concernant le double financement sont fondées sur les coûts effectivement supportés et reposent donc essentiellement sur les déclarations des bénéficiaires	<b>61 - 68</b>
Le paysage fragmenté que forment les systèmes informatiques de gestion nuit à l'efficacité des contrôles par recoupement concernant le double financement	<b>69 - 71</b>
Arachne est peu utilisé pour détecter les risques de double financement dans les États membres	<b>72 - 77</b>
Travaux d'audit limités dans les États membres en ce qui concerne le double financement	<b>78 - 82</b>
<b>La Commission fournit une assurance quant à l'absence de double financement sur la base d'éléments probants limités</b>	<b>83 - 98</b>
Les contrôles effectués par la Commission avant paiement ne portent pas spécifiquement sur le double financement	<b>84 - 87</b>
Les audits de la Commission couvrent dans une certaine mesure le risque de double financement	<b>88 - 91</b>
Au terme de nos travaux sur le terrain, la Commission n'avait pas détecté de cas de double financement, ni appliqué de réductions du soutien accordé au titre de la FRR pour cause de faiblesses dans les systèmes	<b>92 - 93</b>
La Commission fonde son assurance quant à l'absence de double financement sur des éléments probants limités	<b>94 - 98</b>
<b>Conclusions et recommandations</b>	<b>99 - 110</b>

## **Annexes**

**Annexe I – Dispositions réglementaires applicables au double financement**

**Annexe II – Structures de gouvernance et de contrôle pour les Fonds de la politique de cohésion, la FRR et le MIE dans les États membres et au niveau de la Commission**

**Annexe III – Approches suivies par les États membres et la Commission pour corriger les situations de double financement dans le cadre de la politique de cohésion, de la FRR et du MIE**

**Annexe IV – Publications de la Cour des comptes européenne en rapport avec l'objet de notre audit**

**Sigles, acronymes et abréviations**

**Glossaire**

**Réponses de la Commission**

**Calendrier**

**Équipe d'audit**

## Synthèse

I La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a été créée en réponse à la pandémie de COVID-19. Elle s'est traduite par le déploiement inédit, à grande échelle, d'un soutien financier de l'UE sans lien avec des coûts réels, qui induit un risque accru de double financement des mêmes réalisations et/ou résultats. Il était attendu du modèle de financement de la FRR qu'il permette de produire des résultats de manière efficiente tout en simplifiant la gestion financière. La simplification ne doit cependant pas se faire aux dépens de la protection des intérêts financiers de l'Union, et éviter le double financement est un principe fondamental pour la bonne gestion financière de ses fonds.

II Notre audit visait à déterminer si les systèmes mis en place par la Commission et les États membres pour prévenir, détecter et corriger les situations de double financement, par la FRR, d'une part, et par les Fonds relevant de la politique de cohésion et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, d'autre part, étaient conçus et mis en œuvre de façon appropriée. Dans un contexte où des montants sans précédent sont alloués au titre de différents instruments soutenant les objectifs de la cohésion, nous entendons contribuer à la protection des intérêts financiers de l'UE contre le risque de double financement.

III Globalement, il ressort de notre audit que l'utilisation d'instruments fondés sur un financement non lié aux coûts accroît le risque de double financement. Nous estimons en conclusion que les systèmes instaurés et mis en œuvre par la Commission et les États membres ne suffisent pas encore à atténuer comme il se doit le risque accru de double financement entre la FRR, d'une part, et la politique de cohésion ou le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, d'autre part. Compte tenu des faiblesses de l'environnement de contrôle, les doubles financements peuvent difficilement être détectés.

#### IV Les systèmes de contrôle manquent d'éléments essentiels pour atténuer le risque accru de double financement.

- Premièrement, la définition du double financement donnée par le règlement financier et appliquée dans le cadre de la FRR ne tient pas compte des modèles de mise en œuvre non liés à des coûts. La Commission n'a encore suffisamment précisé ni les types de coûts à prendre en considération ni comment parer au risque que des réalisations ou des résultats soient déclarés – et donc, subventionnés – deux fois. Le règlement FRR ne prévoit pas explicitement les mesures «à coût nul», qui majorent le risque de double financement sur le budget de l'UE.
- Deuxièmement, des mesures visant à prévenir les doubles financements ont été prises aussi bien par la Commission que par les États membres, mais à elles ne sont, à elles seules, pas suffisantes. Les orientations de la Commission sur la manière d'éviter les doubles financements incitent les États membres à effectuer des contrôles fondés sur les coûts. Elles ont toutefois été émises tardivement et ne fixent pas d'obligations minimales en matière de contrôle. La Commission a par ailleurs éprouvé des difficultés à évaluer le caractère additionnel des mesures relevant de la FRR, étant donné que les programmes de cohésion de la période 2021-2027 n'étaient pas encore achevés et que souvent, les informations détaillées n'étaient pas disponibles. Son évaluation n'a pas non plus porté sur les mesures à coût nul, pour lesquelles les États membres n'ont pas fourni d'estimations de coûts.
- Troisièmement, les États membres couverts par notre audit effectuent généralement des vérifications de gestion relatives au double financement fondées sur les coûts réellement supportés. Par ailleurs, certains d'entre eux n'ont réalisé que peu de travaux d'audit concernant le double financement. La complexité de l'environnement de contrôle tient essentiellement à la fragmentation du paysage informatique, qui empêche la réalisation de recoupements efficaces pour détecter les doubles financements, ainsi qu'à l'utilisation limitée d'Arachne ou d'autres outils d'exploration de données et bases de données de projets, et à la difficulté d'échanger et de rapprocher les informations.
- Quatrièmement, l'assurance que la Commission est en mesure de fournir quant à l'absence de double financement repose sur des éléments probants limités. Alors que nous avons achevé nos travaux d'audit sur le terrain, la Commission a détecté les deux premiers cas potentiels de double financement dans un État membre.

**V** Dans ce contexte, et en référence à la faille en matière d'assurance dont nous avons fait état dans notre [rapport spécial 07/2023](#), nous recommandons à la Commission:

- d'adapter la définition du double financement aux spécificités du modèle de «financement non lié à des coûts»;
- de renforcer les contrôles relatifs aux mesures à coût nul;
- de préciser et de renforcer les exigences de contrôle concernant le double financement dans le cadre des programmes et instruments de financement qui appliquent le financement non lié aux coûts;
- de renforcer la coordination entre les différents programmes et instruments de financement;
- de mettre en place et d'utiliser des systèmes informatiques et des outils d'exploration de données intégrés et interopérables pour tous les programmes et instruments de financement;
- de renforcer l'assurance quant à l'absence de double financement en cas de recours au financement non lié aux coûts.

# Introduction

## Plusieurs programmes de financement de l'UE soutiennent les objectifs de cohésion

**01** L'UE finance des actions visant à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale entre les États membres et en leur sein et à réduire les disparités entre les régions<sup>1</sup>. Les Fonds de la politique de cohésion, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) sont les plus grands instruments européens finançant la réalisation des objectifs de cohésion:

- o la politique de cohésion est le principal instrument d'investissement à long terme de l'UE. Elle est mise en œuvre à travers un large éventail de projets relevant d'accords de partenariat et de programmes pluriannuels cofinancés par les Fonds de la politique de cohésion (le Fonds de cohésion (FC), le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE)/Fonds social européen plus (FSE+));
- o le MIE finance des investissements dans les réseaux transeuropéens de transport, de télécommunication et d'énergie;
- o la FRR est un instrument ponctuel et temporaire mis en place à la suite de la pandémie de COVID-19. Elle sert à apporter un soutien financier en vue de mener à bien les réformes et les investissements énoncés dans les plans pour la reprise et la résilience (PRR) des États membres afin de répondre aux priorités communes de l'UE et aux défis propres à chaque pays qui sont posés, pour l'essentiel, dans le cadre du Semestre européen.

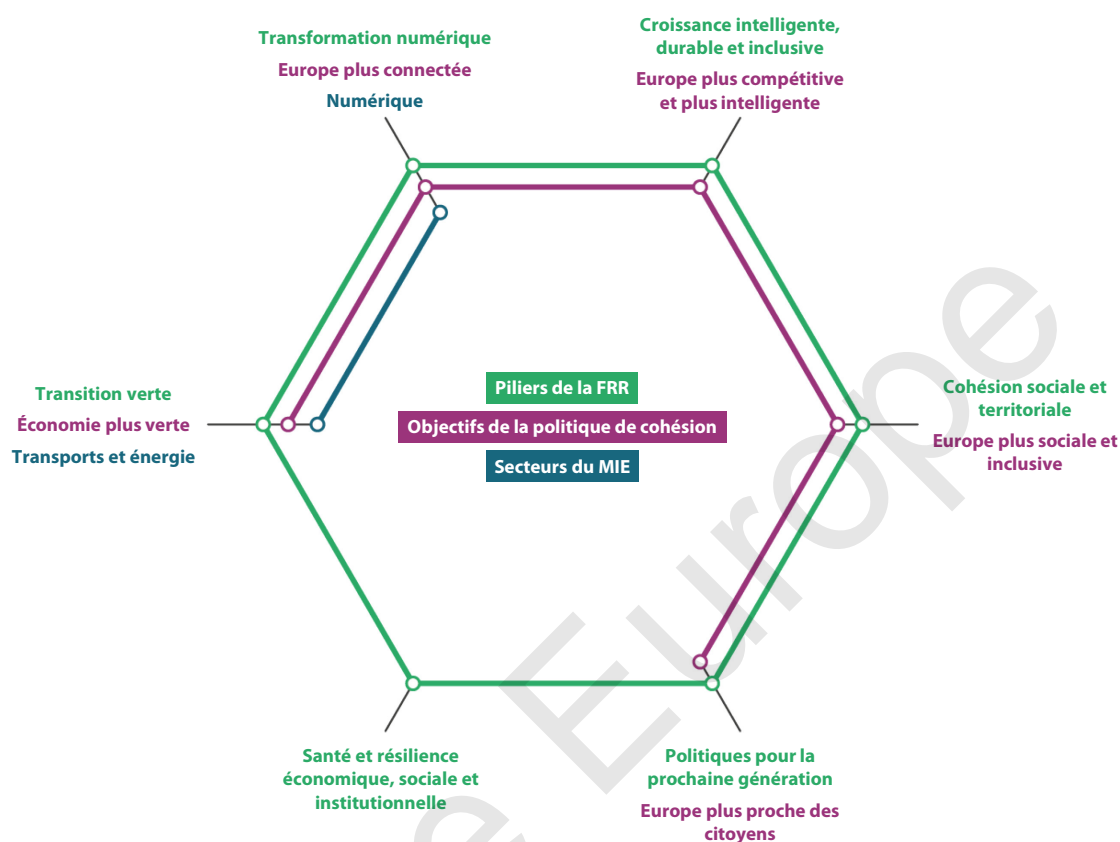
**02** Même si chacun de ces trois instruments de financement a été conçu à des fins spécifiques, ils contribuent tous à la réalisation des objectifs en matière de cohésion et soutiennent des priorités qui se recoupent, en finançant des projets nombreux et variés dans des domaines d'action similaires (voir [figure 1](#)). Par ailleurs, les règlements correspondants appellent à des synergies et à une coordination entre les programmes<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 174 du [traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE).

<sup>2</sup> Pour la FRR, article 28 du [règlement \(UE\) 2021/241](#) (règlement FRR); pour la cohésion, article 5, paragraphe 3, du [règlement \(UE\) 2021/1060](#) (le «règlement portant dispositions

Figure 1 – Chevauchements entre les domaines d’actions relevant de la FRR, de la politique de cohésion et du MIE



Remarque: Il s’agit d’une représentation simplifiée fournie à des fins d’illustration.

Source: Cour des comptes européenne.

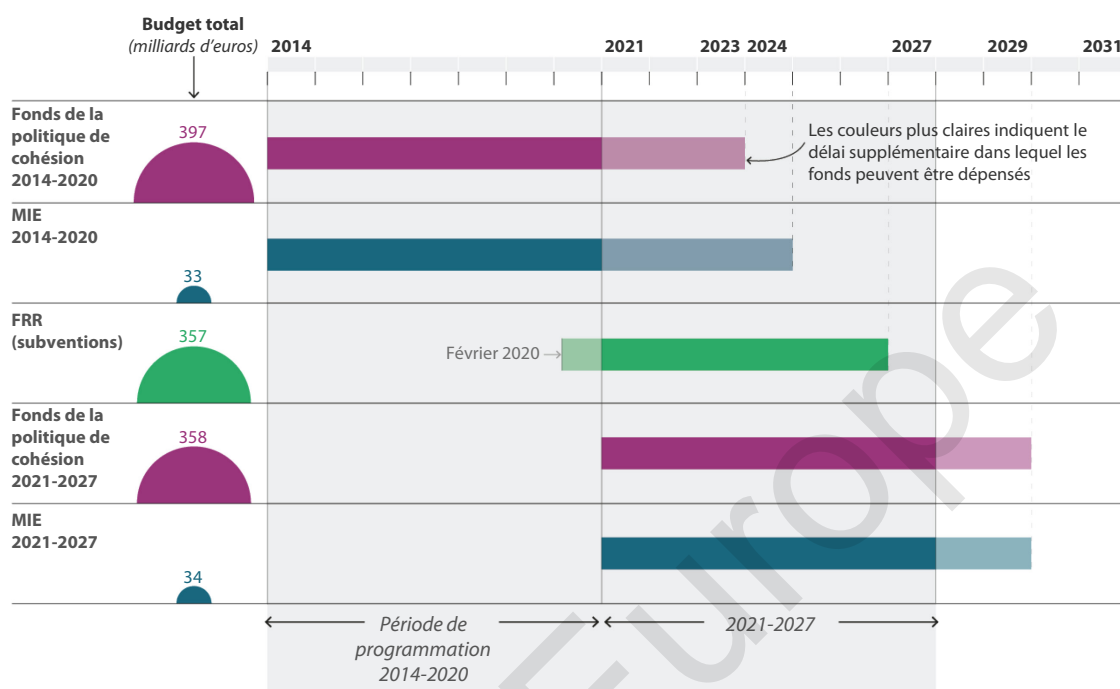
**03** L’UE finance la FRR à hauteur de 648 milliards d’euros, dont 629 milliards d’euros seront empruntés sur les marchés des capitaux. Un montant maximal de 357 milliards d’euros est mis à disposition des États membres sous la forme de subventions non remboursables. Il vient s’ajouter aux Fonds de la politique de cohésion et au MIE, qui représentent respectivement 358 milliards d’euros et 34 milliards d’euros dans le budget à long terme de l’UE pour la période 2021-2027 (le «cadre financier pluriannuel»).

**04** La période d’éligibilité de la FRR, qui court de février 2020 à août 2026, coïncide dans une large mesure avec celle des programmes de cohésion et du MIE de la période 2021-2027, ainsi qu’avec les dernières années de la période 2014-2020 (voir [figure 2](#)).

---

communes», ou RPDC); pour le MIE, article 10, paragraphe 2, du [règlement \(UE\) 2021/1153](#) (règlement MIE).

**Figure 2 – Dotations budgétaires et périodes d'éligibilité des Fonds de la politique de cohésion, du MIE et de la FRR**



*Remarques:* Il s'agit d'une représentation simplifiée fournie à des fins d'illustration. Les données relatives à la politique de cohésion tiennent compte des montants préalloués aux États membres et de REACT-EU (pour la période 2014-2020) et excluent les montants transférés au MIE. Les données relatives au MIE tiennent compte de la contribution du Fonds de cohésion et de celle relevant de la mobilité militaire (pour la période 2021-2027). En ce qui concerne le MIE, la période d'éligibilité s'applique au volet « Transports ». Les volets « Énergie » et « Numérique » n'ont pas de délai prédéfini pour l'absorption des fonds.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

**05** Le paysage financier de l'UE a évolué au fil du temps et les nouveaux instruments, dont certains ne relèvent pas du budget, se sont multipliés, conduisant à un assemblage disparate. La FRR, financée principalement par les emprunts [NextGenerationEU](#), vient s'ajouter à cette « galaxie de fonds ».<sup>3</sup>

<sup>3</sup> [Rapport spécial 05/2023](#), « Le paysage financier de l'Union européenne – Un assemblage disparate nécessitant plus de simplification et un meilleur respect de l'obligation de rendre compte », points I, II, 18 et 20.

## Cadre juridique applicable au double financement

### L'interdiction du double financement est un principe fondamental du budget de l'UE

**06** Éviter le double financement est un principe fondamental pour la protection des intérêts financiers de l'UE<sup>4</sup>. L'absence de double financement est également un impératif de la bonne gestion financière des fonds de l'Union<sup>5</sup>.

**07** Le règlement financier<sup>6</sup> interdit le double financement pour les subventions gérées directement par la Commission. Les règlements sectoriels établissant les Fonds de la politique de cohésion, le MIE et la FRR rappellent cette obligation. Combiner des financements issus de différents programmes de l'UE n'est autorisé qu'à la condition qu'aucun coût ne soit couvert par plusieurs sources de l'UE. Il n'existe pas de dispositions équivalentes pour la gestion indirecte. L'*annexe I* présente la liste des différentes dispositions réglementaires applicables en la matière.

### Le modèle de mise en œuvre de la FRR diffère de ceux de la politique de cohésion et du MIE

**08** Dans le cadre de la politique de cohésion et du MIE, les financements de l'UE sont décaissés par la Commission essentiellement pour rembourser les coûts éligibles réellement supportés pour les projets, avec parfois un recours aux options de coûts simplifiés ou, dans de rares cas, suivant le modèle du «financement non lié aux coûts», qui associe directement les versements à l'obtention de résultats ou au respect de conditions définis à l'avance<sup>7</sup>. En revanche, les versements de fonds de la FRR aux États membres reposent exclusivement sur le financement non lié aux coûts et sont effectués à condition que les jalons et les cibles relatifs aux investissements et aux

<sup>4</sup> Article 1<sup>er</sup> du [règlement \(CE, Euratom\) n° 2988/95](#) relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

<sup>5</sup> Considérant 130, et articles 36 et 63 du [règlement financier](#).

<sup>6</sup> Article 191, paragraphe 3, du [règlement financier](#).

<sup>7</sup> Article 125, paragraphe 1, du [règlement \(UE, Euratom\) 2018/1046](#) (règlement financier), et [rapport spécial 24/2021](#), «Financement fondé sur la performance dans le cadre de la politique de cohésion: des ambitions louables, mais des obstacles ont subsisté au cours de la période 2014-2020», points 06, 90, 93, 100 et 101. À cet égard, nous notons que les modalités de mise en œuvre du modèle de financement non lié aux coûts ne sont pas les mêmes pour la politique de cohésion et pour la FRR.

réformes prévus dans les PRR des États membres aient été atteints de manière satisfaisante<sup>8</sup>. Il était attendu du modèle de financement non lié aux coûts qu'il permette à la FRR de produire des résultats de manière efficiente tout en simplifiant la gestion financière<sup>9</sup>.

**09** Pour que l'intégralité de la subvention puisse leur être attribuée, les États membres devaient fournir des estimations de coûts relatives aux réformes et aux investissements prévus dans leur PRR, lesquelles ont été évaluées par la Commission<sup>10</sup>. C'est sur cette base que le Conseil a alloué les fonds de l'UE, en adoptant une décision pour chaque État membre<sup>11</sup>. Toutefois, les versements aux États membres ne sont liés ni aux coûts estimatifs des mesures prises au titre de la FRR ni aux coûts réels exposés par les bénéficiaires finaux<sup>12</sup>. L'échéancier de paiement et le montant des différents versements sont le résultat de négociations, menées avec chaque État membre et qui tiennent compte de la proportion de jalons et de cibles atteints ainsi que de leur importance relative<sup>13</sup>. Les États membres doivent prouver qu'ils ont atteint de manière satisfaisante les jalons et les cibles correspondant à un paiement, mais ils ne sont pas tenus de fournir des justificatifs des coûts supportés à l'appui de leurs demandes de paiement, et la Commission ne contrôle pas ces coûts<sup>14</sup>.

**10** Les États membres ne sont pas tenus de recourir au financement non lié aux coûts pour verser le soutien de la FRR aux bénéficiaires finaux. Ils peuvent choisir d'utiliser toute forme de concours financier, y compris un remboursement des coûts effectivement supportés.

---

<sup>8</sup> Article 24, paragraphe 3, du [règlement FRR](#).

<sup>9</sup> Considérants 18, 44 et 51 du [règlement FRR](#).

<sup>10</sup> Article 11, article 18, paragraphe 4, point k), et article 19, paragraphe 3, point i), du [règlement FRR](#).

<sup>11</sup> Ibidem, article 20.

<sup>12</sup> [Document d'analyse 01/2023](#), encadré 10.

<sup>13</sup> [Rapport spécial 21/2022](#), «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre», points 73 à 76.

<sup>14</sup> Article 180, paragraphe 3, du [règlement financier](#), et considérant 18 du [règlement FRR](#).

## Dans le modèle du financement non lié aux coûts, le double financement peut résulter du fait qu'un résultat ou une réalisation soient subventionnés deux fois

**11** Dans notre [document d'analyse de 2023](#), nous avons souligné qu'étant donné qu'une opération pouvait être financée en partie par la FRR et en partie par les Fonds de la politique de cohésion, les réalisations risquaient d'être déclarées deux fois<sup>15</sup>. Il n'existe notamment aucune disposition légale visant à prévenir une double communication des données sur la performance.

**12** Dans le cadre de la politique de cohésion, où les paiements sont généralement fondés sur un remboursement des coûts éligibles supportés, la double déclaration de réalisations ou de résultats pose problème pour le suivi de la performance, mais n'implique pas forcément un double financement.

**13** En revanche, lorsque le modèle de financement non lié aux coûts est appliqué, comme dans le cas de la FRR, déclarer deux fois une réalisation ou un résultat peut également donner lieu à un double financement. Suivant ce modèle, les paiements sur le budget de l'UE peuvent être libérés en fonction des progrès affichés par plusieurs types d'indicateurs de performance (réalisations/résultats ou jalons/cibles). Or, ces indicateurs concernent des actions pour lesquelles des coûts ont été supportés. Le fait de lier les paiements à des indicateurs peut se traduire par un double financement, soit parce que les coûts ont déjà été remboursés, soit parce qu'ils sont déclarés deux fois au titre de différents instruments de l'UE pour lesquels le modèle du financement non lié aux coûts est appliqué. En principe, donc, il peut y avoir double financement lorsque des coûts sous-tendant une action sont financés deux fois et/ou lorsque des réalisations ou des résultats sont déclarés – et donc, subventionnés – deux fois.

**14** Par conséquent, le risque de double financement comporte à la fois une dimension liée aux coûts et une autre liée à la performance. À titre d'exemple, la construction de 10 éoliennes pourrait être financée au titre de la politique de cohésion tout en représentant une cible à atteindre pour la FRR.

---

<sup>15</sup> [Document d'analyse 01/2023](#), point 83.

## Éviter le double financement est une responsabilité partagée par la Commission et les États membres

**15** La politique de cohésion, le MIE et la FRR sont mis en œuvre non seulement en parallèle, mais aussi selon des modes de gestion différents par la Commission et par toute une série d'administrations nationales et régionales. Il en résulte des structures de gouvernance et de contrôle à plusieurs niveaux, qui se chevauchent en partie:

- o la politique de cohésion est mise en œuvre en gestion partagée, la Commission approuvant les programmes et supervisant leur exécution, tandis que les États membres ou les régions sont responsables de la gestion quotidienne et doivent notamment veiller à éviter les doubles financements<sup>16</sup>;
- o la FRR est mise en œuvre par la Commission en gestion directe. Les États membres en sont les bénéficiaires et sont chargés de réaliser les investissements et les réformes figurant dans leur PRR. Ils sont responsables au premier chef de la protection des intérêts financiers de l'UE, y compris la prévention, la détection et la correction des situations de double financement<sup>17</sup>. Pour ce faire, ils peuvent recourir à leurs systèmes de gestion budgétaire nationaux existants;
- o la situation est différente pour le MIE, géré directement par la Commission, qui doit elle-même prévenir, détecter et corriger les irrégularités, y compris les cas de double financement<sup>18</sup>. Les États membres doivent valider toutes les propositions de projets présentées à la Commission<sup>19</sup>.

**16** La Commission demeure responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE, que ce soit en gestion directe ou partagée<sup>20</sup>. Elle doit notamment veiller à ce que les intérêts financiers de l'Union soient efficacement protégés et obtenir une assurance suffisante de la part des États membres quant au respect des règles nationales et du droit de l'UE<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Article 69, paragraphes 1 et 2, du [RPDC](#).

<sup>17</sup> Article 22 du [règlement FRR](#).

<sup>18</sup> Considérants 51 et 57 et article 13 du [règlement MIE](#).

<sup>19</sup> Ibidem, article 11, paragraphe 6.

<sup>20</sup> Article 317 du [TFUE](#), ainsi qu'article 56 et article 62, paragraphe 3, du [règlement financier](#).

<sup>21</sup> Considérant 54 du [règlement FRR](#), considérant 55 du [RPDC](#), et [document d'analyse 01/2023](#), point 107.

**17** En pratique, tant pour la politique de cohésion que pour la FRR, la Commission doit évaluer la complémentarité entre les instruments de l'UE, procéder à des audits pour s'assurer que les États membres ont mis en place des systèmes appropriés et prendre des mesures correctrices lorsqu'ils manquent à leurs obligations en matière de prévention, de détection et de correction du double financement et des autres irrégularités. Au besoin, elle peut réduire le soutien et procéder au recouvrement des montants indûment versés<sup>22</sup>.

**18** L'*annexe II* décrit plus en détail les rôles et responsabilités des différents acteurs de la politique de cohésion, de la FRR et du MIE. L'*annexe III* présente l'approche adoptée aux niveaux de la Commission et des États membres pour corriger les cas de double financement et remédier aux faiblesses systémiques en la matière.

---

<sup>22</sup> Article 11, paragraphe 1, point b), article 22, paragraphe 3, point a), et articles 70, 97 et 104 du [RPDC](#), ainsi qu'article 19, paragraphe 3, point j), et article 22, paragraphe 5, du [règlement FRR](#).

## Étendue et approche de l'audit

**19** Dans un contexte où des volumes de financement sans précédent provenant de différents instruments de l'UE viennent soutenir les objectifs de la cohésion et où, pour la première fois, l'Union accorde aux États membres un soutien massif sans lien avec des coûts réels, notre audit a pour but de contribuer à la protection des intérêts financiers de l'UE contre le risque de double financement. Il a porté sur la conception et la mise en œuvre des systèmes mis en place par la Commission et les États membres pour prévenir, détecter et corriger les situations de double financement, mais il n'était pas conçu pour mettre au jour des cas particuliers de double financement. Nous avons notamment examiné:

- si le cadre juridique définissait clairement la notion de double financement pour ce qui est du modèle de financement non lié aux coûts appliqué à la FRR;
- si la Commission et les États membres avaient conçu et mis en œuvre des dispositions adéquates pour prévenir le risque de double financement;
- si les États membres sélectionnés avaient établi et mis en œuvre des systèmes adéquats pour détecter et corriger les situations de double financement;
- si la Commission disposait de systèmes solides pour fournir une assurance quant à l'absence de double financement.

**20** Nos travaux d'audit ont porté sur les Fonds de la politique de cohésion (FC, FEDER et FSE/FSE+) et le MIE des périodes 2014-2020 et 2021-2027. Pour ce qui est de la FRR, nous avons examiné la programmation et la mise en œuvre du volet «subventions» jusqu'à février 2024. Les principales entités auditées étaient la Commission et une sélection d'États membres. Le risque de double financement avec des fonds nationaux n'a pas été examiné.

**21** Nous avons passé en revue le cadre juridique et les lignes directrices de la Commission, et nous nous sommes entretenus avec des agents de la Commission et des autorités des États membres chargées de la mise en œuvre de la politique de cohésion, du MIE et de la FRR. Nous avons également analysé les informations et les pièces justificatives fournies en réponse au questionnaire d’audit que nous avons adressé aux autorités chargées de la mise en œuvre:

- des PRR et d’une sélection de programmes opérationnels (PO) en Tchéquie, en France et en Italie;
- des PRR à Malte, en Autriche, au Portugal et en Slovaquie.

**22** Pour les États membres du premier groupe, nous avons sélectionné, en vue des visites sur place, 14 projets relevant de six PO du FC, du FEDER et du FSE de la période 2014-2020 ainsi que 16 jalons et cibles figurant dans les PRR et se rapportant à 15 réformes et investissements. Pour ceux du second groupe, nous avons effectué un examen documentaire concernant 13 jalons et cibles associés à 13 mesures. Nous avons examiné les mesures préventives, les vérifications de gestion et les audits des autorités nationales couvrant le risque de double financement, y compris en testant les contrôles et les outils informatiques. Nous avons sélectionné ces sept États membres sur la base de critères tels que l’état d’avancement de la mise en œuvre de leur PRR, l’architecture nationale ou régionale des PO de la politique de cohésion, le recours ou non à des systèmes informatiques, l’équilibre géographique, la taille, la couverture par de précédents audits de la Cour et les projets, jalons et cibles pour lesquels nous avons constaté un risque de double financement. Nous avons également consulté les autorités grecques au sujet du système informatique qu’elles emploient pour la gestion des fonds de l’UE.

**23** De surcroît, pour notre sélection de PO relevant de la politique de cohésion et de jalons et cibles figurant dans les PRR, ainsi que pour six projets relevant du MIE qui présentaient un risque de double financement avec la FRR, nous avons examiné les contrôles et audits réalisés par la Commission afin de détecter les situations de double financement. Pour ce faire, nous avons également effectué des tests sur les contrôles.

**24** Enfin, le présent rapport s’appuie aussi sur d’autres documents (rapports spéciaux, rapports annuels, documents d’analyse et avis) que la Cour a récemment publiés (voir [annexe IV](#)).

## Observations

### La définition actuelle du double financement ne tient pas compte des spécificités des modèles de mise en œuvre non liés aux coûts

**25** Dans la présente section, nous examinons si la notion de double financement telle qu'elle est définie dans le cadre juridique est claire, cohérente et complète eu égard aux différents modèles de mise en œuvre des programmes et instruments de financement de l'UE, celui utilisé pour la politique de cohésion et le MIE étant principalement fondé sur les coûts, contrairement à celui appliqué pour décaisser les fonds de la FRR (points **08** à **10**).

### La définition classique du double financement figurant dans le règlement financier est reprise dans le règlement concernant la FRR, dont les financements ne sont pourtant pas liés à des coûts

**26** Le règlement financier fait référence à la notion de double financement du point de vue des coûts, interdisant qu'un même coût soit financé deux fois par le budget de l'UE<sup>23</sup>. Cette définition constitue une bonne base pour les programmes de financement fondés sur les coûts. En revanche, pour ce qui est des instruments suivant un modèle non lié aux coûts, le règlement financier dispose que certaines règles relatives à l'interdiction de double financement ne s'appliquent pas<sup>24</sup>, levant ainsi l'obligation de vérifier s'il y a double financement sur la base des coûts, mais sans apporter davantage d'éclaircissements.

---

<sup>23</sup> Article 188 et article 191, paragraphe 3, du [règlement financier](#).

<sup>24</sup> Article 180, paragraphe 3, point a), du [règlement financier](#).

**27** Le règlement FRR fournit la même définition du double financement fondée sur les coûts, alors que les décaissements au titre de la FRR ne servent pas à rembourser les coûts éligibles supportés mais à récompenser le fait d'avoir atteint les jalons et les cibles de manière satisfaisante. L'absence de double financement, du point de vue des coûts, signifie que les réformes et les investissements ne bénéficient pas du soutien d'autres instruments et programmes de l'Union (ci-après les «instruments de l'UE») pour «les mêmes coûts»<sup>25</sup>.

**28** Cependant, le règlement FRR ne précise pas comment il convient d'interpréter la notion de double financement dans le contexte du modèle de financement non lié aux coûts appliqué à la FRR, notamment pour ce qui est de la dimension liée à la performance, à savoir le risque que des réalisations ou des résultats soient subventionnés deux fois (points **13** et **14**), et n'indique pas les types de coûts à prendre en considération. Selon les orientations techniques de la Commission, éviter les doubles financements du point de vue des coûts dans le cadre de la FRR peut revenir à faire en sorte:

- que les coûts estimés ex ante des réformes et des investissements figurant dans les PRR ne soient pas couverts par d'autres instruments de l'UE (au niveau des États membres);
- que les coûts réellement supportés pour obtenir les résultats des mesures financées par la FRR ne soient pas couverts par d'autres instruments de l'UE (au niveau des bénéficiaires finaux). Les orientations techniques ne précisent toutefois pas si par «résultats», on entend la réalisation des jalons et des cibles.

La FRR ne doit pas servir non plus à couvrir le cofinancement national exigé pour d'autres instruments de l'UE<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Article 9 du [règlement FRR](#).

<sup>26</sup> Document [SWD\(2021\) 12](#), p. 42.

**29** Cet alignement insuffisant des dispositions du règlement financier, du règlement FRR et des orientations de la Commission en ce qui concerne le double financement a des conséquences non négligeables pour les États membres lorsqu'ils doivent déterminer ce qui constitue un double financement et mettre en place des systèmes de contrôle efficaces pour la FRR. Étant donné que l'interprétation à donner aux dispositions du règlement FRR relatives au risque de double financement n'est toujours pas claire pour les États membres, des incertitudes subsistent également concernant les contrôles qui permettraient de contrer efficacement ce risque. En tout état de cause, vérifier que les coûts réellement supportés pour atteindre les jalons et les cibles des PRR ne sont pas couverts par d'autres instruments de l'UE n'est possible qu'au niveau des bénéficiaires finaux. À défaut de telles vérifications, un double financement ne peut être exclu, car une même réalisation ou un même résultat pourrait avoir la FRR pour source de financement, mais aussi d'autres instruments de l'UE.

### **La combinaison de différents instruments de l'UE requiert l'instauration de contrôles supplémentaires pour atténuer le risque de double financement**

**30** Comme nous l'avons déjà fait observer par ailleurs<sup>27</sup>, dans la pratique, chaque État membre dispose d'une réserve unique de projets pour les investissements qu'il prévoit de financer sur le budget de l'UE. Étant donné que la FRR soutient pour l'essentiel les mêmes types d'investissements, ou presque, que la politique de cohésion et le MIE, les investissements initialement prévus au titre de ces instruments de financement peuvent être transférés vers la FRR.

**31** Le risque de double financement s'accroît lorsque des investissements peuvent être financés par différents instruments de l'UE. La politique de cohésion, le MIE et la FRR permettent de combiner des sources de financement de l'UE à condition qu'il n'y ait pas de double financement. De telles combinaisons sont possibles à différents niveaux selon l'instrument:

- dans le cadre de la politique de cohésion, elles sont autorisées pour une même opération (projet, contrat, action ou groupe de projets);

---

<sup>27</sup> Document d'analyse 01/2023, point 5.

- dans le cadre du MIE, elles le sont au sein d'un même projet global relevant du volet «Transports», mais pas au sein des projets individuels puisque les règles d'éligibilité autorisent uniquement la sélection de projets ayant le MIE pour seule source de financement de l'UE;
- dans le cadre de la FRR, ces combinaisons sont autorisées au sein d'une même mesure relevant de la facilité. Il n'est toutefois pas certain qu'elles le soient également pour un même projet individuel, les termes «projet» et «mesure» étant utilisés de manière interchangeable dans le règlement FRR.

La possibilité de combiner des financements de l'UE à divers niveaux complique encore l'action des États membres visant à atténuer efficacement le risque de double financement.

### **Le règlement FRR ne prévoit pas explicitement les mesures à coût nul, qui augmentent le risque de double financement, notamment pour les réformes impliquant des investissements**

**32** Le modèle de financement non lié aux coûts permet de dissocier les financements octroyés des coûts sous-jacents supportés. Toutefois, du point de vue légal, la FRR est un instrument de financement qui présuppose l'existence de coûts pour la mise en œuvre des réformes et investissements. Le règlement FRR exige des États membres qu'ils justifient les coûts totaux estimés des mesures présentées dans leur PRR<sup>28</sup>, mais il ne dispose pas explicitement que certaines mesures peuvent avoir un coût estimatif nul. En outre, dans le cadre de l'obligation faite aux États membres de recueillir, à des fins d'audit et de contrôle, des données sur la mise en œuvre des réformes et des investissements, aucune distinction n'est opérée entre les mesures avec et sans coûts<sup>29</sup>. La possibilité d'inclure des mesures sans coûts estimatifs dans les PRR a été introduite en 2021 dans les orientations de la Commission<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Article 18, paragraphe 4, point k), du [règlement FRR](#).

<sup>29</sup> Article 22, paragraphe 2, point d), sous iv), du [règlement FRR](#).

<sup>30</sup> Document [SWD\(2021\) 12](#), p. 14.

**33** Lorsqu'ils ont élaboré leurs PRR, les États membres ont, avec l'accord de la Commission, considéré certaines mesures comme étant à coût nul<sup>31</sup>, et n'ont pas fourni d'estimation des coûts pour ces mesures. Notre analyse fait apparaître que dans les PRR, quelque 75 % des mesures concernant des réformes sont dépourvues d'une estimation des coûts ex ante. Par ailleurs, nous avons relevé des cas dans lesquels les États membres ont considéré des réformes impliquant des investissements importants et des coûts associés non négligeables comme étant des mesures à coût nul dans le cadre de la FRR (*encadré 1*).

### Encadré 1

#### Réforme prévue dans le PRR, considérée comme étant à coût nul malgré des coûts importants: exemple à Malte

Dans le PRR maltais, l'une des cibles de la réforme «Promouvoir le télétravail dans le service public» est la création de «15 installations de bureau permettant aux fonctionnaires de la fonction publique de travailler à distance dans les îles maltaises». Cette mesure a été considérée comme étant à coût nul parce que Malte n'avait pas fourni d'estimation des coûts. La réforme nécessitait pourtant de rendre opérationnels au moins 140 postes de travail, ce qui implique un investissement supposant des coûts concrets, importants et facilement mesurables. Selon les autorités maltaises, ces postes de travail ont été financés sur des fonds nationaux.

Nous avons relevé un cas similaire en Autriche.

**34** Néanmoins, la Commission affirme que par définition, les doubles financements sont impossibles pour les mesures à coût nul, étant donné que la FRR ne couvre pas les coûts associés à leur mise en œuvre, lesquels sont entièrement financés par d'autres sources. La Commission a exprimé cette position pour la première fois en 2023 en réponse à un cas spécifique dont nous avons fait état dans notre rapport annuel relatif à l'exercice 2022<sup>32</sup>. Elle est d'avis qu'il peut uniquement y avoir double financement dans le cas d'une mesure relevant de la FRR pour laquelle l'État membre a fourni un coût estimatif.

<sup>31</sup> Rapport annuel relatif à 2022, point 11.29.

<sup>32</sup> Rapport annuel relatif à 2022, réponse de la Commission au chapitre 11, p. 492 et 498.

**35** Cependant, comme nous l'avons souligné précédemment, les mesures à coût nul n'éliminent pas la possibilité d'un double financement, puisque les décaissements au titre de la FRR dépendent de la réalisation des jalons et des cibles liés aux mesures, avec ou sans coûts estimatifs. C'est précisément dans ce contexte que s'inscrivait le cas de double financement concernant une mesure à coût nul que nous avons signalé dans notre rapport annuel relatif à 2022<sup>33</sup>. Dans la pratique, l'atteinte de jalons et de cibles associés à des mesures à coût estimatif nul contribue au déblocage des paiements en faveur des États membres. Inversement, le fait que certains de ces jalons et de ces cibles ne soient pas atteints entraîne une réduction des paiements correspondants. Compte tenu de la nature de la FRR, il peut y avoir double financement si un résultat ou une réalisation sont subventionnés deux fois, par la FRR et par un autre instrument de l'UE. Or, ni les États membres ni la Commission n'ont réalisé de vérifications concernant le double financement pour les mesures à coût nul. Dès lors, le risque de double financement est en réalité plus élevé pour ces mesures que pour celles dont les coûts sont estimés.

---

<sup>33</sup> Rapport annuel relatif à 2022, points 11.29 et 11.30.

## Les mesures de prévention de la Commission et des États membres ne sont pas suffisantes à elles seules pour éviter les doubles financements

**36** Il incombe à la Commission et aux États membres d'assurer la mise en place et le fonctionnement efficace de systèmes qui fournissent une assurance raisonnable concernant la prévention, la détection et la correction des doubles financements (points **06** et **07**). Dans cette section, nous évaluons les mesures prises par la Commission et les États membres pour prévenir les doubles financements.

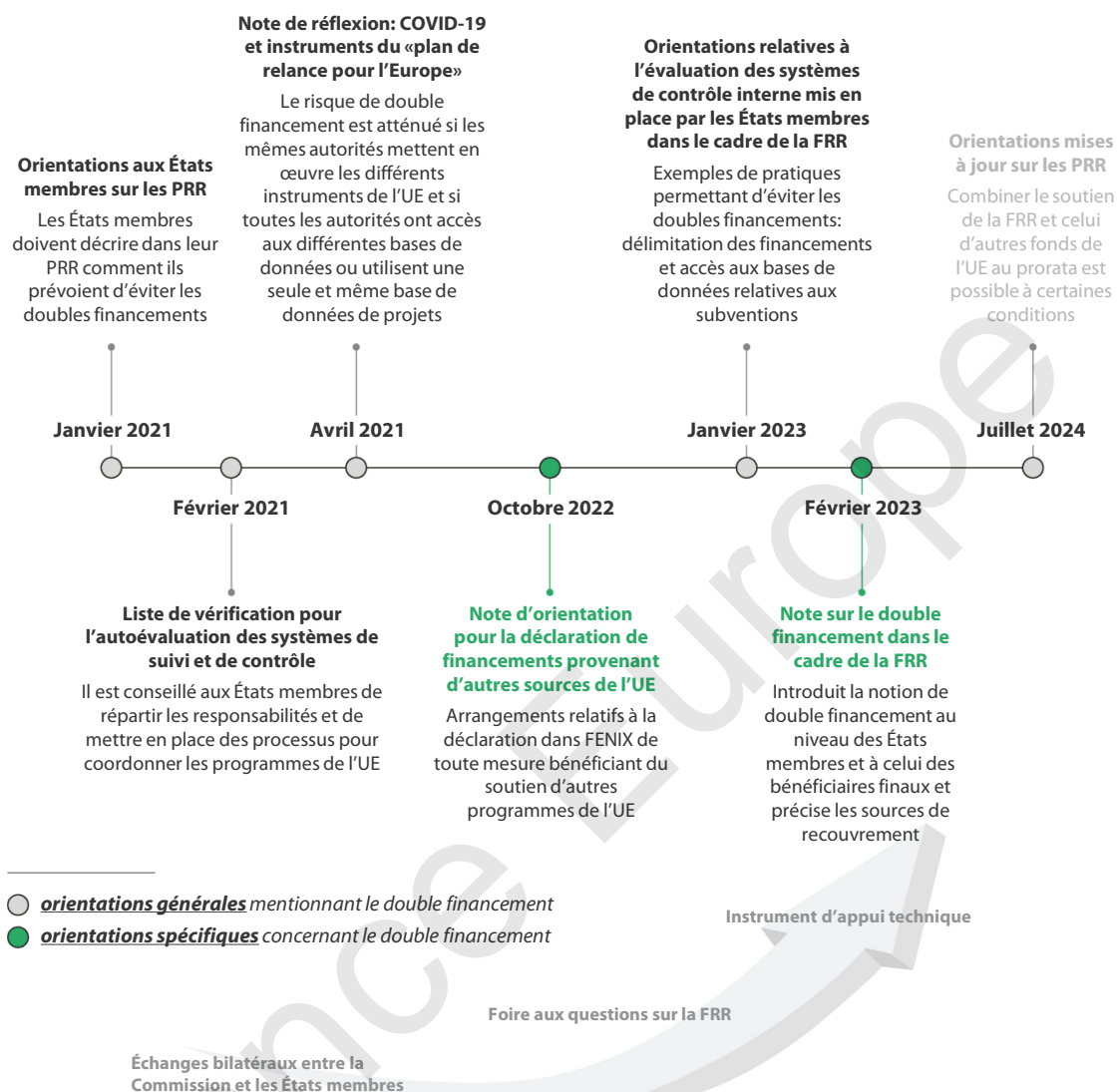
## Les orientations de la Commission ont été publiées tardivement, sont toujours incomplètes et incitent les États membres à effectuer des contrôles fondés sur les coûts

**37** Des orientations générales de la Commission relatives au double financement dans le cadre de la FRR sont disponibles depuis 2021. Toutefois, la Commission n'a communiqué aux États membres ses premières orientations techniques spécialement consacrées à la question qu'en septembre 2022, et elle les a finalisées en février 2023. À l'époque, les 27 PRR des États membres avaient été soumis à la Commission, 25 d'entre eux avaient été adoptés par le Conseil et huit paiements avaient été effectués (en sus des préfinancements). Les dernières orientations ont été publiées en juillet 2024<sup>34</sup> (*figure 3*).

---

<sup>34</sup> Communication C/2024/4618.

Figure 3 – Calendrier des orientations fournies par la Commission



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des orientations de la Commission.

**38** Dans ses orientations techniques spécialement consacrées au double financement, la Commission a reconnu les difficultés pratiques que peuvent éprouver les États membres pour éviter les doubles financements avec le modèle de financement non lié aux coûts de la FRR, en précisant que le double financement peut avoir lieu à deux niveaux:

- au niveau de l'État membre, lorsqu'une partie des coûts estimés des mesures du PRR bénéficie déjà du soutien d'autres instruments de l'UE;
- au niveau des bénéficiaires finaux, lorsque les coûts supportés pour atteindre les résultats des mesures financées au titre de la FRR sont couverts par d'autres programmes de l'UE, auquel cas le bénéficiaire final perçoit une aide à la fois de la FRR et d'autres instruments de l'UE pour couvrir un même coût, ce qui relève au premier chef de la responsabilité de l'État membre.

**39** Le règlement FRR permet aux États membres de s'appuyer sur leurs systèmes de contrôle nationaux<sup>35</sup>. Dans ses orientations techniques de janvier 2023, la Commission a fourni des exemples de pratiques visant à éviter le double financement dans le cadre de la FRR. Elle n'a cependant pas précisé les exigences minimales requises pour que les systèmes permettent un contrôle efficace du double financement dans le contexte nouveau du financement non lié aux coûts appliqué à la FRR.

**40** Nous avons précédemment souligné que la simplification ne devait pas se faire aux dépens de l'obligation de rendre compte<sup>36</sup>. Sur les 26 autorités, de sept États membres, couvertes par notre audit, 15 considéraient que les orientations de la Commission et l'assistance qu'elle a fournie n'étaient pas entièrement satisfaisantes, 16 estimaient que les orientations n'étaient pas faciles à appliquer et 18, qu'elles avaient été communiquées tardivement.

---

<sup>35</sup> Article 22, paragraphe 1, du [règlement FRR](#).

<sup>36</sup> [Document d'analyse 05/2018](#), «Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020 (Document d'information)», point 38.

**41** En octobre 2022, la Commission a publié une nouvelle note d'orientation technique concernant l'obligation pour les États membres de déclarer deux fois par an dans FENIX, l'outil de communication d'informations relatives à la FRR, les mesures des PRR qui bénéficient, ou ont bénéficié, d'un soutien provenant d'autres sources de financement de l'UE<sup>37</sup>. Par ailleurs, en plus des notes d'orientation générales et spécifiques émises, la Commission a également mis en place une plateforme présentant une foire aux questions, constitué un **groupe d'experts** dont elle organise les réunions et procédé à des échanges bilatéraux avec les États membres. Occasionnellement, elle a aussi adressé des recommandations d'audit qui constituent, en substance, des orientations portant sur des questions techniques qui auraient dû être disponibles au préalable. La clarification des questions techniques au niveau bilatéral entraîne le risque que les États membres ne reçoivent pas tous la même information.

**42** Dans ses échanges bilatéraux avec les États membres, la Commission les a en outre incités à effectuer des contrôles classiques fondés sur les coûts, au niveau des éléments de coûts individuels, y compris, si nécessaire, dans les comptes des bénéficiaires (**encadré 2**). Même si de tels contrôles sont nécessaires pour vérifier que les coûts effectivement supportés pour atteindre les jalons et les cibles du PRR ne sont pas couverts par d'autres instruments de l'UE (point **29**), ils atténuent aussi l'effet de diminution de la charge administrative et des coûts liés aux contrôles que la FRR était censée produire. Deux priorités s'opposent ici puisqu'il faut, d'une part, réduire la charge administrative, et de l'autre, fournir une assurance en réalisant des contrôles et des audits.

---

<sup>37</sup> Articles 27 et 28 du [règlement FRR](#) et article 1.12 des arrangements opérationnels.

## Encadré 2

### Orientations de la Commission incitant les États membres à appliquer des systèmes de contrôle fondés sur les coûts: exemples en Autriche et en Tchéquie

En juillet 2023, les autorités autrichiennes ont cherché à savoir si répartir les coûts d'un projet au prorata entre la FRR et d'autres programmes de l'UE, pour autant que le soutien ne dépasse pas 100 % des coûts totaux estimés, ne reviendrait pas à enfreindre l'interdiction de double financement prévue par le règlement FRR. Lors d'échanges bilatéraux, la Commission a répondu que si et a recommandé de diviser le projet en éléments clairement distincts, pouvant bénéficier du financement soit de la FRR soit d'un autre programme de l'UE, mais pas des deux. Cependant, selon les orientations de la Commission de 2024, il est possible de combiner le soutien de la FRR et celui d'autres instruments de l'UE au prorata, à certaines conditions.

En Tchéquie, les auditeurs de la Commission n'ont pas été en mesure de conclure qu'il n'y avait pas eu double financement dans le cas de 17 écoles qui, alors qu'elles avaient reçu un financement du FSE pour des projets où des options de coûts simplifiés avaient été utilisées pour l'achat de matériel informatique, étaient aussi bénéficiaires finales d'une aide de la FRR. Ils ont recommandé de prévoir, à l'avenir, des vérifications de la comptabilité analytique des bénéficiaires finaux pour les projets où des options de coûts simplifiés sont utilisées.

**43** Plusieurs États membres ont demandé un appui technique sur mesure au titre de l'instrument d'appui technique afin de renforcer le système de contrôle de leur PRR en ce qui concerne le double financement, ce qui montre qu'ils ont besoin d'aide et d'orientations supplémentaires. Treize États membres ont mis en œuvre des projets de ce type, pour un montant total de 6,3 millions d'euros.

## Les mesures prises par la Commission au stade de la programmation n'étaient pas suffisantes pour éviter les doubles financements

### L'évaluation de la Commission relative à l'additionnalité dans le cadre de la FRR reposait sur des informations limitées

**44** Les investissements financés aussi bien par la FRR que par les Fonds de la politique de cohésion doivent être planifiés et mis en œuvre de telle sorte que les deux instruments se complètent sans faire double emploi<sup>38</sup>. Dans le cadre de la FRR, l'additionnalité signifie que les réformes et les investissements peuvent bénéficier d'un soutien au titre d'autres programmes et instruments de l'UE, à condition que ce soutien ne couvre pas les mêmes coûts<sup>39</sup>. Elle permet donc de combiner les financements de l'UE tout en respectant le principe d'absence de double financement. Pour ce faire, il est possible de financer soit différentes opérations qui s'appuient les unes sur les autres soit différents éléments d'une même opération<sup>40</sup>. Dans les deux cas, il convient de procéder avec soin pour éviter tout risque de double financement.

**45** Consciente de ce risque, la Commission a cherché à évaluer, au stade de la programmation, s'il y avait additionnalité entre les coûts estimés des mesures figurant dans les PRR et les financements provenant d'autres programmes de l'UE. Afin de valider les justifications des États membres quant aux coûts totaux estimés de leur PRR, la Commission a également contrôlé si les États membres avaient fourni des informations suffisantes montrant que ces coûts totaux estimés n'étaient pas couverts par un autre financement de l'UE<sup>41</sup>. Elle disposait toutefois de moyens limités pour vérifier l'additionnalité par rapport aux accords de partenariat et aux programmes de la période 2021-2027 étant donné que ceux-ci n'avaient encore été finalisés pour aucun des États membres de notre échantillon. Nous avons signalé précédemment que l'évaluation, par la Commission, des coûts totaux estimés était appropriée, bien qu'elle-même ait fait état du manque d'informations disponibles au moment d'évaluer les PRR, et qu'elle ait relevé des insuffisances en ce qui concerne le chiffrage des coûts<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Article 11, paragraphe 1, point b), et article 22, paragraphe 3, point a), du [RPDC](#), ainsi qu'article 28 du [règlement FRR](#).

<sup>39</sup> Articles 5 et 9 du [règlement FRR](#).

<sup>40</sup> [Document d'analyse 01/2023](#), points 5 et 49.

<sup>41</sup> Article 18, paragraphe 4, point k), article 19, paragraphe 3, point i), et critère 2.9 figurant à l'annexe V, du [règlement FRR](#).

<sup>42</sup> [Rapport spécial 21/2022](#), points 69, 72 et 118.

**46** En outre, dans son évaluation de l'additionnalité avec d'autres instruments de financement, la Commission n'a pas examiné les mesures à coût estimatif nul, ce qui augmente encore le risque de double financement, en particulier pour les réformes impliquant des investissements. Lors de notre audit, nous avons relevé des mesures à coût nul qui répondaient à des exigences devant déjà être satisfaites pour accéder aux financements de la politique de cohésion et qui, dans le cas de deux États membres, pourraient même avoir fait l'objet d'un double financement (*encadré 3*).

### Encadré 3

#### Mesure à coût nul répondant à des exigences devant déjà être satisfaites pour accéder aux financements de la politique de cohésion: exemple à Malte

Dans sa première demande de paiement au titre du PRR, Malte a déclaré avoir atteint un jalon concernant l'adoption d'une stratégie de spécialisation intelligente, mesure pour laquelle elle n'avait pas fourni d'estimation de coûts.

Or, les États membres étaient déjà tenus de disposer d'une telle stratégie pour accéder aux financements de la politique de cohésion pour la recherche et l'innovation au titre de la période 2014-2020 (conditions ex ante) et de la période 2021-2027 (condition favorisante). Ce jalon a donc permis de débloquer un financement de la FRR pour une réalisation qui est de toute façon nécessaire pour bénéficier de la politique de cohésion.

Selon les autorités maltaises, les coûts d'élaboration de cette stratégie n'avaient pas été couverts par l'assistance technique fournie dans le cadre de la politique de cohésion.

Nous avons relevé un cas similaire de condition favorisante dont le respect avait contribué à la réalisation d'un jalon du PRR en Slovaquie, en sus de celui que nous avons signalé dans notre rapport annuel relatif à 2022 et que nous avons considéré comme un cas de double financement<sup>43</sup>.

**47** Pour ce qui est de la politique de cohésion, la Commission a évalué les complémentarités avec les autres instruments de l'UE au cours du processus d'approbation des accords de partenariat et des programmes de la période 2021-2027. Pour chaque objectif stratégique retenu, les États membres ont fourni un document répertoriant les complémentarités entre les PO de la politique de cohésion et leur PRR, quoiqu'avec un niveau de détail variable.

<sup>43</sup> Rapport annuel relatif à 2022, point 11.30.

**48** Les informations fournies par les États membres de notre échantillon n'étaient souvent pas assez détaillées pour permettre de détecter les éventuels chevauchements entre FRR et politique de cohésion. Sans ces informations précises, les États membres sont davantage exposés au risque de double financement, en particulier si les lignes de démarcation entre ce qui est couvert par la FRR et ce qui relève de la politique de cohésion ne sont pas bien établies et ne font pas l'objet d'un suivi continu au cours de la mise en œuvre (*encadré 4*).

#### Encadré 4

##### **Absence de suivi des délimitations entre la FRR et la politique de cohésion ou des mesures à risque: exemple en France**

En France, l'organisme chargé de coordonner la politique de cohésion a élaboré un guide relatif à l'articulation entre cette politique et la FRR. Comme nous l'avons fait observer précédemment, cela permet d'établir les grands principes de démarcation, mais ne dispense pas de la nécessité d'assurer également une coordination et une délimitation au niveau régional et à celui des projets lors de la mise en œuvre<sup>44</sup>. À titre d'exemple, le guide précise que les mesures du PRR soutenant les secteurs aéronautique et automobile ne bénéficient pas de financements du FEDER. Or, les entreprises de ces secteurs peuvent bénéficier de nombreux régimes relevant du FEDER dans le cadre des PO régionaux, et le risque de double financement n'est donc pas exclu. À ce jour, il n'a été procédé à aucun suivi des mesures présentant un risque de chevauchement ni de l'application de la démarcation aux niveaux national, régional ou local.

---

<sup>44</sup> Document d'analyse 01/2023, encadré 9, et version 3 du [guide](#) publié par les autorités françaises.

**49** La Commission a également imposé une déclaration semestrielle dans FENIX afin d'obtenir des informations actualisées des États membres sur les mesures du PRR ayant bénéficié d'autres financements de l'UE après l'adoption de ce dernier (point 41). Les États membres sont censés ne signaler dans FENIX les fonds alloués à un investissement ou à une réforme du PRR au titre d'autres programmes de l'UE que si ces fonds n'ont pas été déclarés précédemment. Les déclarations introduites dans FENIX indiquent les modifications par rapport aux informations fournies au moment de l'adoption des PRR et ne donnent pas de précisions sur les moyens mis en œuvre pour atténuer le risque de double financement. En outre, dans le système informatique utilisé pour gérer le MIE, les projets recevant également un soutien de la FRR ne sont pas signalés. En résumé, même dans le cadre de la gestion directe, la Commission ne conserve pas une vue complète et actualisée de l'additionnalité des financements de l'Union.

#### **La Commission a introduit des jalons en matière d'audit et de contrôle dans les PRR de certains États membres à la suite de son évaluation**

**50** Nous avons déjà indiqué précédemment que l'évaluation, par la Commission, des systèmes de contrôle de la FRR était exhaustive, mais souvent subordonnée à des exigences encore à satisfaire<sup>45</sup>. Ainsi, les informations sur les contrôles envisagés par les États membres et sur les sources de données étaient souvent limitées.

**51** Notre analyse des listes de vérification sur lesquelles la Commission s'appuie pour évaluer la description des systèmes de contrôle au regard du double financement dans les PRR a révélé qu'elles couvraient les dispositions des États membres en matière de recoupements et d'utilisation des sources de données. En revanche, elles ne portaient pas explicitement sur les droits d'accès à accorder aux multiples administrations impliquées afin d'améliorer l'interopérabilité des systèmes informatiques utilisés.

---

<sup>45</sup> Article 19, paragraphe 3, point j), et critère 2.10 figurant à l'annexe V, du [règlement FRR](#), [rapport spécial 21/2022](#), points 106 à 111, et [rapport spécial 07/2023](#), «Conception du système de contrôle de la Commission relatif à la facilité pour la reprise et la résilience – Le nouveau modèle de mise en œuvre présente toujours une faille en matière d'assurance et d'obligation de rendre compte au niveau de l'UE, malgré les ambitions affichées», points 25 à 27.

**52** Lorsque la Commission a conclu que les systèmes de contrôle d'un État membre ne seraient pas efficaces, elle a ajouté des jalons en matière d'audit et de contrôle à atteindre avant la présentation de la première demande de paiement faisant suite à son évaluation. Parmi les PRR initiaux évalués, seul celui de la Belgique comportait un jalon concernant les dispositions générales visant à éviter les doubles financements. Pour deux États membres (la Hongrie et la Pologne), la Commission a également ajouté des jalons sur l'utilisation d'Arachne, notamment aux fins du contrôle et de l'audit du double financement (points 72 à 77). Après avoir réévalué les systèmes de contrôle des États membres à l'occasion de la révision de leur PRR visant à y intégrer REPowerEU et, pour certains d'entre eux, à tenir compte des conclusions de ses audits, la Commission a introduit des jalons supplémentaires liés au double financement ou adapté des jalons existants en la matière pour sept États membres (la Belgique, l'Irlande, Chypre, l'Autriche, le Portugal, la Finlande et la Suède). Toutefois, elle avait déjà versé quelque 4 milliards d'euros d'aides au titre de la FRR avant d'introduire ces jalons. Tant que ceux-ci ne seront pas atteints, les faiblesses correspondantes des systèmes de contrôle du double financement persisteront, et les futurs paiements seront bloqués.

### **Pour prévenir les doubles financements, des États membres évitent de combiner le soutien de la FRR avec celui d'autres instruments de l'UE**

**53** Lors de notre audit, nous avons constaté que la Tchéquie, la France, l'Italie et le Portugal avaient évité, par précaution, de combiner la FRR avec d'autres programmes de l'UE pour certaines mesures. Cette approche contribue à atténuer le risque de double financement (*encadré 5*).

## Encadré 5

### Éviter de combiner le soutien de la FRR avec celui d'autres instruments de l'UE pour atténuer le risque de double financement: exemple en Tchéquie

Le ministère des transports applique le principe du «découplage systématique des ressources» en interdisant de combiner différentes sources de financement de l'UE pour un même projet. Le système informatique interne de l'organisme chargé de la mise en œuvre ne permet pas d'enregistrer une aide de la FRR en combinaison avec d'autres financements accordés par l'UE. De la même manière, les autorités de gestion des PO «Transports» et «Environnement» font uniquement appel à des financements de la politique de cohésion.

Lorsque le ministère a demandé à la Commission comment scinder les économies d'énergie obtenues dans une même gare ferroviaire grâce à des investissements financés à la fois par le FC/FEDER (au titre du PO national «Environnement») et par la FRR, la Commission a conseillé de déclarer ces économies dans leur intégralité, indépendamment de la contribution spécifique de chaque instrument aux coûts des investissements.

Les autorités tchèques ont décidé de ne pas appliquer cette approche et, en 2022, elles ont transféré sept projets du PO «Environnement» dans leur PRR. La mise en œuvre de six de ces projets avait déjà commencé. De plus, deux d'entre eux étaient achevés, et dans un cas, les coûts éligibles effectivement supportés avaient été intégralement remboursés. Les paiements effectués au titre du PO «Environnement» en faveur de l'administration ferroviaire en sa qualité de bénéficiaire ont été recouverts.

**54** En outre, lorsque des risques de double financement ont été détectés et qu'il était impossible d'établir une délimitation claire entre les sources de financement de l'UE, la Commission et les États membres ont également modifié des mesures dans les PRR révisés de manière à éviter la combinaison de différents instruments de financement de l'Union ([encadré 6](#)).

## Encadré 6

### Atténuer le risque de double financement en retirant les projets à risque au moment de la révision des PRR: exemple en Italie

Le tronçon Bicocca-Catenanuova de la ligne ferroviaire à grande vitesse Palerme-Catane figurait dans le PRR de l'Italie et a également bénéficié de financements du FEDER. La cible définie dans le PRR portait sur la construction de 37,4 kilomètres de ligne, financée tant par la FRR que par le FEDER.

Étant donné qu'en pratique, il était impossible de scinder les deux sources de financement par kilomètre de ligne construit, l'Italie a proposé, après l'adoption du PRR initial, une méthode au prorata pour déterminer le nombre de kilomètres de ligne attribuables à la FRR. Cette méthode n'a pas été appliquée. Finalement, en décembre 2023, pour éviter que des réalisations ou des résultats soient subventionnés deux fois, le tronçon a été retiré du PRR révisé<sup>46</sup>.

La même approche a été suivie pour d'autres tronçons ferroviaires.

### La mise en place de la FRR a rendu la coordination d'autant plus nécessaire pour prévenir et détecter les doubles financements

#### La Commission n'a formalisé son cadre de coordination interne qu'en avril 2023

**55** Les services de la Commission s'échangent des informations sur les complémentarités entre les programmes de l'UE et sur les systèmes de contrôle des États membres lors de réunions informelles des «équipes-pays». Ils organisent des consultations interservices qui leur permettent d'interroger les autres directions générales sur les évaluations des PRR et les demandes de paiement, sur l'adoption des programmes de cohésion de la période 2021-2027 et sur les appels à propositions et la sélection finale des projets du MIE.

<sup>46</sup> Décision d'exécution 16051/23 du Conseil.

**56** Nous avons déjà fait observer par le passé que la *task force* pour la reprise et la résilience (RECOVER) et la DG ECFIN collaboraient régulièrement avec les autres directions générales lors du processus d'évaluation des projets<sup>47</sup>. Il n'existe toutefois que peu d'informations indiquant que cette collaboration a concerné les domaines où des chevauchements sont possibles et où le risque de double financement est accru. La DG ECFIN a conclu un protocole d'accord avec les DG REGIO et EMPL pour faciliter l'échange d'informations sur les questions relatives à l'audit, mais seulement en avril 2023. En application des dispositions du règlement FRR, les États membres doivent également fournir, sur demande et à des fins d'audit et de contrôle, des informations concernant les bénéficiaires finaux qui ne comptent pas parmi les **100 plus grands**. Cependant, le fait que la Commission n'ait pas un accès direct à la liste complète des bénéficiaires finaux de la FRR limite sa capacité à détecter des cas potentiels de double financement (point **62**).

#### **La coordination entre les mesures des PRR nationaux et les programmes de cohésion régionaux est un véritable défi**

**57** La mise en place de la FRR a également accru le besoin de coordination au niveau des États membres et au niveau régional. La mise en place d'une structure de coordination n'étant pas exigée par la réglementation, chaque État membre a défini ses propres mécanismes.

**58** En conséquence, nous avons constaté que l'étendue de la coopération et des échanges de données sur les projets et les bénéficiaires entre autorités chargées de la FRR et de la politique de cohésion varie en fonction de la structure de gouvernance propre à chaque pays. Dans plusieurs des États membres de notre échantillon, les mêmes autorités supervisent à la fois la politique de cohésion et la FRR. Toutefois, lorsque la FRR et la politique de cohésion sont mises en œuvre par des autorités différentes, le besoin de coordination pour contrôler l'existence éventuelle de doubles financements s'en trouve accru.

---

<sup>47</sup> Rapport spécial 21/2022, points 26 et 29.

## Encadré 7

### Une coordination problématique entre les PRR et les programmes de cohésion régionaux: un exemple en Italie

En Italie, parallèlement au PRR, il existe 58 programmes relevant de la politique de cohésion de la période 2021-2027, gérés par diverses autorités nationales et régionales.

Pour ce qui est du PRR italien, les principaux acteurs assurant la coordination à haut niveau sont la structure de mission ad hoc de la présidence du Conseil des ministres et l'entité chargée de la coordination de la FRR au sein du ministère de l'économie et des finances. En outre, des équipes de mission au sein de chaque ministère sont en charge des réformes et des investissements prévus dans le PRR et des progrès dans la réalisation des jalons et des cibles. Elles supervisent la mise en œuvre des projets assurée par les organismes compétents, tels que les régions, les autorités locales ou d'autres entités publiques ou privées. Dans le cas des PO nationaux, un même organisme, tel que le ministère des infrastructures et des transports, peut exercer à la fois le rôle d'autorité de gestion et celui d'équipe de mission chargée du PRR, mais pour ce qui est des PO régionaux, il n'y a généralement pas de coopération directe entre les autorités de gestion et les équipes de mission centrales chargées du PRR.

Nous avons trouvé des exemples similaires de coordination problématique en France.

**59** Globalement, même si la Commission et les États membres ont, à divers degrés, pris des mesures préventives, celles-ci ne peuvent pas à elles seules atténuer dans toute la mesure du possible le risque de double financement, et la réalisation d'audits et de contrôles des mesures de la FRR sur le terrain demeure nécessaire. Ces aspects sont traités dans la suite dans notre rapport.

## Les contrôles des États membres concernant l'absence de double financement présentent des insuffisances

**60** Pour compléter la prévention, les États membres doivent mettre en place des vérifications de gestion et des audits pour détecter et corriger les cas de double financement lors de la mise en œuvre<sup>48</sup>. Dans la présente section, nous examinons si ceux-ci ont été mis en place et exécutés de manière appropriée, dans les États membres sélectionnés, pour un échantillon de jalons et de cibles de la FRR, ainsi que pour des projets relevant de la politique de cohésion.

### Les vérifications de gestion concernant le double financement sont fondées sur les coûts effectivement supportés et reposent donc essentiellement sur les déclarations des bénéficiaires

**61** Le recoupement des données sur les bénéficiaires de financements de l'UE et sur leurs projets constitue l'une des principales vérifications de gestion visant à détecter les doubles financements. En recourant à des sources internes (plans de financement des projets, enregistrements comptables, etc.) et externes (bases de données régionales, nationales ou de l'UE) de données, il est possible de détecter les projets où il existe un risque de double financement. Les vérifications de gestion peuvent avoir lieu à différents stades:

- ex ante, dans le cadre de la sélection des projets;
- avant les paiements en faveur des bénéficiaires;
- ex post, après l'achèvement des projets.

---

<sup>48</sup> Articles 74 et 77 du [RPDC](#) et article 22 du [règlement FRR](#).

**62** Les règles sectorielles imposent aux États membres de collecter et de rendre accessibles des données sur les bénéficiaires de financements accordés par l'UE afin de permettre des contrôles par recoupement. Pour la politique de cohésion, les autorités de gestion doivent recueillir et stocker électroniquement des données sur chaque opération, et publier les listes des opérations sélectionnées en vue d'un soutien, y compris les données sur les bénéficiaires et, le cas échéant, les contractants<sup>49</sup>. Dans le cadre de la FRR, les États membres doivent recueillir des données sur les bénéficiaires finaux des fonds, les contractants et les sous-traitants, ainsi que sur les projets liés à la mise en œuvre des mesures figurant dans leur PRR, y compris les montants effectivement versés aux bénéficiaires finaux au titre de la FRR et d'autres instruments de l'UE<sup>50</sup>. Depuis mars 2023, les États membres fournissent à la Commission des informations concernant les **100 bénéficiaires finaux** qui perçoivent les financements les plus élevés au titre de la FRR<sup>51</sup>. Ces informations sont également publiées sur une **carte interactive**. La Commission ne peut toutefois pas s'assurer de la fiabilité de ces données étant donné les droits d'accès limités que lui a accordés le règlement FRR (point **56**). De plus, le niveau de détail et d'organisation de ces données n'est pas toujours suffisant pour permettre un recoupement des bases de données, qui nécessite une mise en correspondance des données en question.

**63** Il ressort de notre analyse que six des sept États membres sélectionnés ont, pour éviter les doubles financements, mis en place des systèmes de contrôle fondés sur les coûts et reposant sur des vérifications de dépenses et de factures, similaires à ceux utilisés pour la politique de cohésion (**encadré 8**).

---

<sup>49</sup> Article 49, paragraphe 3, article 69, paragraphe 2, et article 72, paragraphe 1, point e), du **RPDC**.

<sup>50</sup> Article 22, paragraphe 2, point d), du **règlement FRR**.

<sup>51</sup> Article 1, paragraphe 10, du **règlement (UE) 2023/435** concernant les chapitres REPowerEU des PRR.

## Encadré 8

### Des vérifications de gestion du PRR similaires à celles effectuées pour la politique de cohésion: un exemple en Tchéquie

En Tchéquie, l'absence de double financement est contrôlée ex ante, à savoir lors de la sélection des projets, puis pour chaque demande de paiement introduite par les bénéficiaires. Lors de la sélection des projets, les autorités recourent les informations fournies par les demandeurs avec des sources internes et, parfois, externes, telles que le registre national des subventions, Arachne et le registre des projets relevant de la politique de cohésion. Des contrôles sont également effectués avant paiement aux bénéficiaires afin de s'assurer que les factures concernées, qui portent un numéro de projet unique, n'ont pas déjà été remboursées. Ces vérifications portent sur les coûts et sont globalement similaires pour les projets relevant du PRR et pour ceux de la politique de cohésion.

**64** Lorsque les États membres recourent à des contrôles fondés sur les coûts, nous ne nous attendons pas à voir baisser la charge administrative et les coûts des contrôles, car les États membres doivent vérifier la réalisation des jalons et des cibles tout en veillant à la protection des intérêts financiers de l'UE. Dans ce contexte, les autorités tchèques, italiennes et slovaques ont estimé que parer au risque de double financement dans le cadre de la FRR était au moins aussi complexe que dans celui de la politique de cohésion.

**65** Le septième État membre de notre échantillon s'appuie principalement sur une délimitation a priori entre la FRR et la politique de cohésion et, en l'absence de vérifications de gestion spécifiques concernant son PRR, il ne se prémunit contre le risque de double financement qu'en appliquant les contrôles en place dans le domaine de la cohésion (*encadré 9*).

## Encadré 9

### Faiblesse des vérifications de gestion concernant le PRR au regard du double financement: exemple en France

Chaque ministère a dû fournir à l'entité chargée de la coordination de la FRR une description de son système de contrôle, y compris en ce qui concerne le double financement. L'entité chargée de la coordination a évalué les descriptions, mais pas le fonctionnement réel du système.

Ni l'entité chargée de la coordination ni les ministères mettant en œuvre le PRR n'ont donné d'instructions particulières concernant le contrôle du double financement. Les ministères que nous avons visités ne savaient pas quels types de contrôles étaient effectués par les organismes délégués et n'avaient pas vérifié ces contrôles.

Des recoupements avec les données des projets de la politique de cohésion n'avaient été réalisés que pour l'un des six jalons et cibles du PRR sélectionnés. Le ministère du travail, qui gère aussi bien des mesures du PRR que le PO national du FSE, n'a contrôlé manuellement les doubles financements que pour les projets du PRR jugés à risque. Il a examiné les coûts remboursés pour les projets du FSE où des chevauchements étaient possibles pour s'assurer que leurs activités étaient différentes de celles prévues dans le PRR. La vérification a consisté à examiner les types de coûts couverts uniquement pour les bénéficiaires du FSE (les «missions locales», qui assurent plusieurs services sociaux), étant donné que la liste des bénéficiaires finaux de la FRR (à savoir les jeunes bénéficiant d'un soutien) ne permettait pas de faire des recoupements pour détecter les doublons.

**66** Des contrôles des déclarations formelles à l'aide d'autres sources d'information ainsi que des recoupements entre les bases de données de projets sont essentiels pour détecter les cas de double financement. En Italie, nous avons relevé un cas dans lequel des contrôles par recoupement effectués par les entités chargées de la mise en œuvre ont permis de détecter des saisies de données erronées ainsi que le recours à d'autres financements de l'UE. Ces recoupements ont cependant eu lieu après que la Commission avait reçu les demandes de paiement au titre de la FRR pour le jalon concerné (*encadré 10*).

## Encadré 10

### Des recoupements concernant le double financement ont révélé des saisies de données erronées et le recours à d'autres financements de l'UE: exemple en Italie

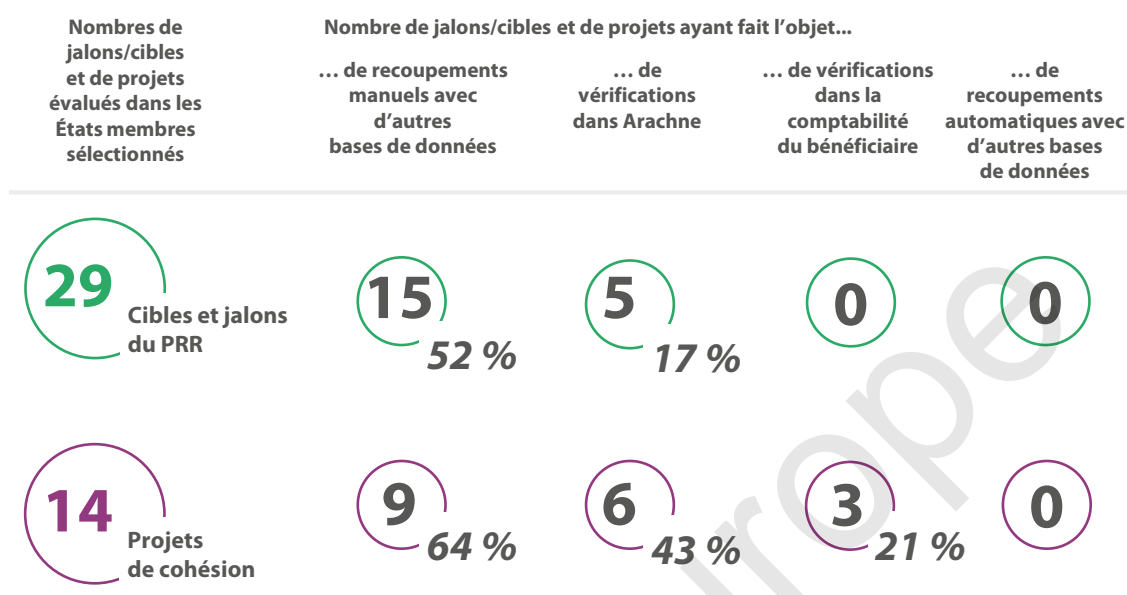
Pour que le jalon «Programme d'innovation pour la qualité du logement» du PRR italien soit atteint, au moins 15 régions et provinces autonomes devaient signer des accords visant à redévelopper et à accroître le logement social.

Lorsque le ministère compétent en la matière a réclamé une déclaration attestant l'absence de double financement, les entités chargées de la mise en œuvre ont recoupé les données du système informatique central du pays pour la FRR (baptisé «ReGiS») avec d'autres sources de données. Ces contrôles ciblés ont eu lieu après la soumission de la demande de paiement liée au jalon et avant que les paiements en faveur des bénéficiaires finaux de cette mesure aient eux-mêmes été effectués.

Ils ont révélé des erreurs concernant l'enregistrement dans ReGiS d'autres financements accordés par l'UE pour 32 des 34 projets examinés, ainsi que l'absence d'enregistrement d'autres financements pour deux projets. Il est possible que l'un des deux projets ait également été financé au titre du FEDER, et le second, au titre d'une autre mesure du PRR. Les autorités italiennes et la Commission ont convenu en octobre 2023, après notre visite d'audit en Italie, de ne pas tenir compte du projet possiblement financé par le FEDER au moment d'évaluer la réalisation de la cible finale fixée pour cette mesure dans le PRR. Ce projet présentait donc manifestement un risque de double financement.

**67** Notre analyse a également montré que les systèmes de contrôle des États membres concernant le double financement s'appuient dans une large mesure sur les déclarations des bénéficiaires de fonds de l'UE, sans recoupement avec d'autres sources, telles que les bases de données existantes de projets financés par l'UE ou l'outil de calcul du risque Arachne. Les quelques recoupements réalisés l'ont été manuellement (*figure 4*). Les audits de la Commission ont également fait apparaître des problèmes similaires.

**Figure 4 – Examen des vérifications de gestion des États membres relatives au double financement**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des éléments probants communiqués par les États membres de l'échantillon.

**68** Lorsque les paiements sont effectués suivant le modèle du financement non lié aux coûts, il peut y avoir double financement quand un résultat ou une réalisation sont subventionnés deux fois (points **11** à **14**). Nous avons constaté que les systèmes de contrôle des États membres sélectionnés ne tenaient pas compte de ce risque. Les vérifications de gestion ne consistent pas à contrôler si des réalisations financées au titre de la politique de cohésion ou du MIE ont été prises en compte dans la réalisation de jalons ou de cibles de la FRR, et inversement. Il existe donc un risque de double financement lorsque la demande de paiement correspondante est soumise à la Commission ([encadré 11](#)).

## Encadré 11

### Risque de double financement lorsque des réalisations du MIE et de la FRR se chevauchent: exemple en Autriche

La mesure «Construction de nouvelles voies ferrées et électrification des chemins de fer régionaux» du PRR autrichien avait notamment pour jalon l'«achèvement du projet de construction». Ce jalon, qui a été approuvé par le Conseil sur proposition de la Commission et qui doit être atteint en 2025, porte sur la mise en service de l'intégralité de la ligne ferroviaire «Koralmbahn», y compris la voie d'alimentation de la Styrie vers le Koralmtunnel, alors que la FRR ne couvrirait que quelque 9 % des coûts totaux du projet concernant cette ligne.

Un projet du MIE finançait lui aussi des travaux sur la voie d'alimentation de la Styrie vers le Koralmtunnel, ce qui était indiqué dans le PRR autrichien. La description du jalon susmentionné n'étant pas suffisamment précise pour exclure un chevauchement avec des projets soutenus par le MIE sur la voie d'alimentation de la Styrie, et en particulier sur le tronçon Wettmannstätten-Deutschlandsberg, le risque existe que le résultat des mêmes travaux soit déclaré – et donc, subventionné – à la fois au titre du MIE et de la FRR.

### Le paysage fragmenté que forment les systèmes informatiques de gestion nuit à l'efficacité des contrôles par recoupement concernant le double financement

**69** L'efficacité des vérifications de gestion et des audits visant à déceler les situations de double financement dépend de l'existence d'outils informatiques intégrés et interopérables qui permettent des recoupements entre les différentes bases de données utilisées aux niveaux local, régional, national et de l'UE pour enregistrer l'ensemble des projets et des bénéficiaires des financements de l'Union. Avec la refonte, en 2024, du règlement financier, les États membres seront tenus de mettre à la disposition de la Commission, sous forme électronique, les informations relatives aux projets et aux bénéficiaires. Cette modification entrera en vigueur à partir de la date d'application du cadre financier pluriannuel post-2027<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Article 36, paragraphes 2 et 6, ainsi qu'article 277, paragraphe 5, du [règlement financier](#) (refonte).

**70** Nous avons constaté que les États membres éprouvaient des difficultés à chaque fois qu'ils s'appuyaient sur de nombreux systèmes informatiques locaux pour mettre en œuvre leur PRR. Dans une organisation décentralisée, les recoupements automatiques visant à déceler les éventuels doubles financements sont pratiquement impossibles car les outils informatiques ne sont pas interopérables. Les restrictions de droits d'accès, la nécessité de consulter plusieurs bases de données et le fait que les données des projets ne soient pas standardisées nuisent également à l'efficacité des contrôles par recoupement (*encadré 12*)

### Encadré 12

#### La fragmentation des systèmes informatiques complique la détection des doubles financements: exemples en Tchéquie et en France

En Tchéquie, les ministères et les entités chargées de la mise en œuvre utilisent leurs propres systèmes informatiques locaux pour gérer l'exécution du PRR et détecter les projets présentant un risque de double financement. Or, ces systèmes ne sont pas interopérables et permettent difficilement d'effectuer des recoupements automatiques.

Le PRR de la France est mis en œuvre par les services centraux des ministères, qui délèguent les responsabilités en la matière à des opérateurs publics ou à des services décentralisés de l'État. En revanche, la politique de cohésion est principalement mise en œuvre par les régions (il y avait 37 PO régionaux et deux PO nationaux lors de la période 2014-2020). Les systèmes informatiques régionaux et nationaux ne sont pas interopérables, et les différentes entités n'ont accès qu'à leur propre système.

**71** La Grèce et l'Italie ont mis en place des systèmes informatiques centralisés pour assurer le suivi des jalons et des cibles de leur PRR ainsi que celui des coûts réels. Cela permet de repérer les signaux d'alerte en matière de double financement (*encadré 13*).

### Encadré 13

#### Des systèmes informatiques centralisés qui facilitent la détection des doubles financements: exemples en Grèce et en Italie

La Grèce a mis en place un système informatique central (baptisé «Ergorama») pour assurer le suivi de la mise en œuvre, entre autres, des projets de la politique de cohésion, du MIE et de la FRR. Les mêmes flux de travail couvrant l'intégralité du cycle de vie des projets et les mêmes exigences en matière de déclaration des coûts s'appliquent aux projets de la politique de cohésion et à ceux de la FRR. Ergorama est également interopérable avec d'autres systèmes nationaux, ce qui permet d'effectuer des contrôles automatiques pour rechercher d'éventuels doublons dans les factures présentées en vue d'un remboursement. Le système génère également des rapports pouvant être utilisés pour détecter les situations de double financement, par exemple sur l'ensemble des contrats conclus avec un même prestataire ou des opérations/projets d'un même bénéficiaire.

Le système italien ReGiS répertorie les projets de la FRR et fournit des liens vers des outils et des bases de données<sup>53</sup> contenant des informations sur les projets dans le domaine de la cohésion relevant de la période 2014-2020. Les autorités de gestion et d'audit chargées des programmes de cohésion de la période 2014-2020 n'avaient pas toutes accès au système ReGiS au moment de notre audit. Toutefois, depuis novembre 2023, toutes les autorités de gestion des programmes de cohésion de la période 2021-2027 sont tenues d'enregistrer les données des projets dans ce système.

---

<sup>53</sup> Le portail [OpenCoesione](#), la plateforme PIAF-IT et la banque de données des administrations publiques (*Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche*).

## Arachne est peu utilisé pour détecter les risques de double financement dans les États membres

**72** Arachne est l'outil d'exploration de données et de calcul du risque mis en place par la Commission pour aider les autorités nationales dans les contrôles et audits qu'elles effectuent pour déceler les irrégularités et les fraudes, y compris les situations de double financement<sup>54</sup>. La Commission avait développé Arachne pour la politique de cohésion, avant d'étendre son utilisation à la FRR. Cet outil part des données enregistrées par les États membres sur les projets financés par l'UE, et les enrichit à l'aide d'informations provenant d'autres bases de données afin d'identifier les bénéficiaires, les contractants, les sous-traitants ou les partenaires participant à plusieurs projets.

**73** En décembre 2023, la Commission a enregistré dans Arachne des données relatives à quelque 470 000 projets en gestion directe et indirecte d'une valeur supérieure à 10 000 euros. Nous n'avons pas évalué l'exhaustivité des données enregistrées, mais nous estimons qu'elles permettront d'étendre l'utilisation d'Arachne au delà des seuls projets gérés par les États membres.

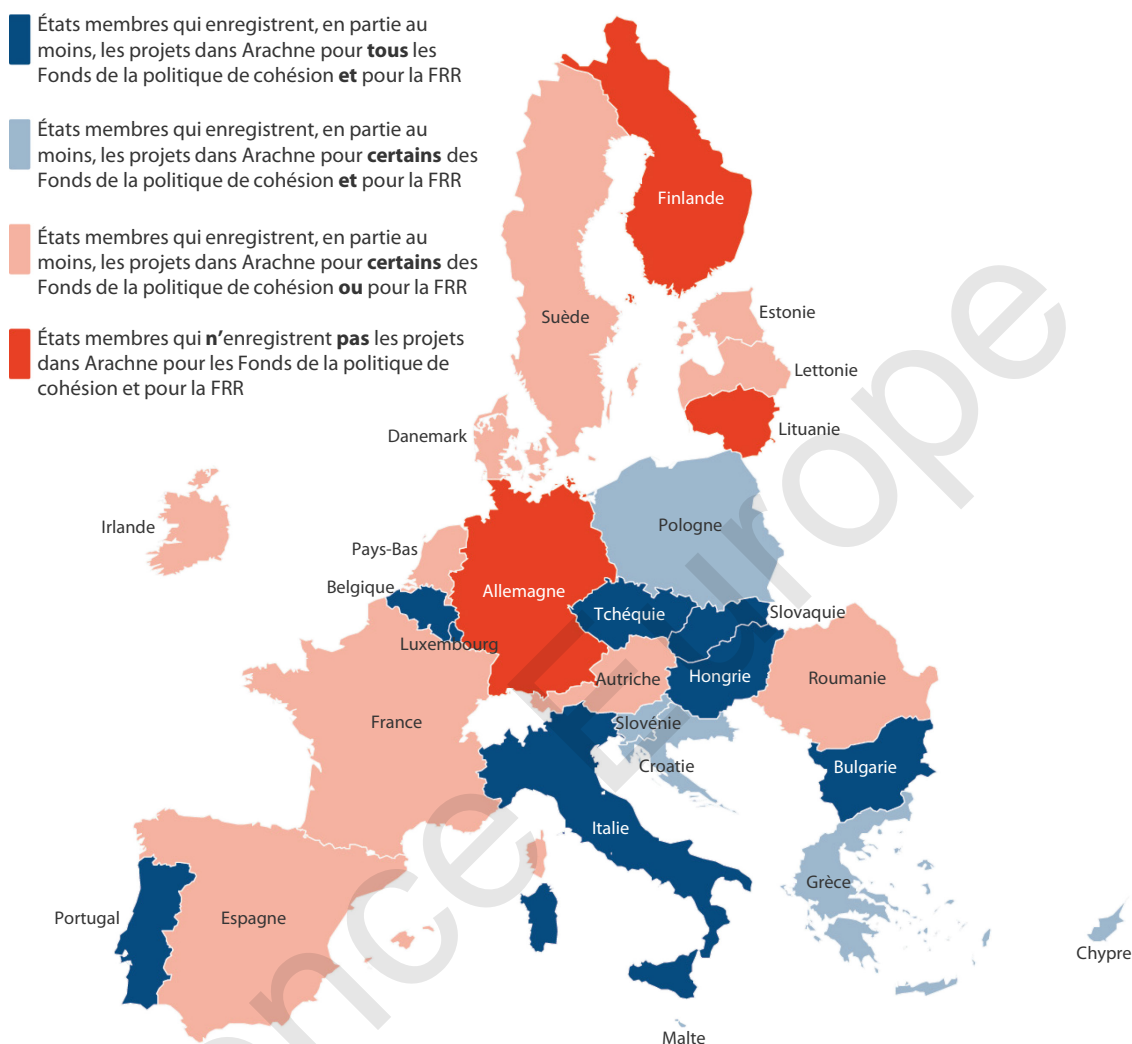
**74** Arachne calcule des scores de risque dont l'un concerne la «concentration» (à savoir la participation à plusieurs projets), qui constitue un indicateur essentiel du risque de double financement. En avril 2024, les scores de risque attribués par Arachne indiquaient que 3 % des projets de la politique de cohésion et de la FRR enregistrés dans la base de données présentaient un risque de concentration «très élevé» et 22 %, un risque de concentration «moyen» à «élevé».

**75** Toutefois, l'utilisation d'Arachne par les États membres n'est obligatoire, en vertu des cadres juridiques applicables, ni pour la politique de cohésion ni pour la FRR. L'utilité de cet outil dépend fortement de la saisie volontaire, par les États membres, de données complètes, exactes et fiables concernant les projets pour tous les programmes de l'UE. De surcroît, pour pouvoir détecter les doubles financements entre la politique de cohésion et la FRR, les États membres doivent enregistrer dans Arachne les données des projets pour les deux instruments. Nous avons constaté que certains États membres l'utilisaient à la fois pour la cohésion et pour la FRR, mais que la majorité d'entre eux n'enregistraient des données que pour l'un des deux instruments, voire pour aucun (*figure 5*).

---

<sup>54</sup> Article 32 de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire, article 22, paragraphe 4, du règlement FRR et considérant 72 du RPDC.

**Figure 5 – Enregistrement de données dans Arachne par les États membres pour la politique de cohésion et la FRR**



*Remarque:* La Commission ne vérifie pas l'exhaustivité, l'exactitude et la fiabilité des données relatives aux projets enregistrés par les États membres dans Arachne.

*Source:* Cour des comptes européenne, sur la base des données de la Commission.

**76** Nous avons relevé des incohérences majeures entre les données relatives aux projets de la politique de cohésion enregistrées dans Arachne et celles figurant dans [Kohesio](#), la base de données de l'UE où sont répertoriés les projets relevant de cette politique. Ainsi, le nombre de projets relevant de la cohésion enregistrés dans l'une et l'autre bases de données n'est pas le même. Il n'existe en outre pas de registre public de l'ensemble des projets relevant de la FRR. Qui plus est, lorsqu'Arachne est utilisé, la Commission ne vérifie pas la qualité des données relatives aux projets que les États membres y ont enregistrés. Ces lacunes limitent l'utilité d'Arachne et de Kohesio dans la détection des bénéficiaires et des projets posant un risque de double financement.

**77** Pour opérer des contrôles en matière de double financement, certains États membres utilisent des outils informatiques nationaux plutôt que l’outil Arachne (par exemple, Transparenzdatenbank en Autriche) ou en complément de celui-ci (par exemple, PIAF-IT en Italie). Cependant, ces outils ne calculent pas les scores de risque, et la collecte des données et les droits d’accès ne sont pas toujours complets pour l’ensemble des programmes de financement de l’UE et des États membres.

### **Travaux d’audit limités dans les États membres en ce qui concerne le double financement**

**78** Pour fournir une assurance à la Commission quant à l’absence de double financement, les autorités d’audit responsables de la politique de cohésion et les organismes d’audit chargés des PRR effectuent des audits des opérations, des jalons et cibles, ainsi que des audits des systèmes.

**79** Aucun des États membres couverts par notre audit n’a modifié son approche d’audit concernant le double financement au niveau des bénéficiaires finaux lorsque la FRR a été mise en place. Ils n’établissent aucune distinction entre programmes de financement de l’UE et ne ciblent pas particulièrement certains instruments. Leurs travaux d’audit ont principalement consisté en des recoupements manuels avec d’autres bases de données de projets. De plus, le risque que des réalisations ou des résultats soient subventionnés deux fois n’est pas pris en considération (*encadré 14*).

## Encadré 14

### Vérifications d'audit partielles concernant le double financement au titre de la FRR et de la politique de cohésion: exemple en Tchéquie

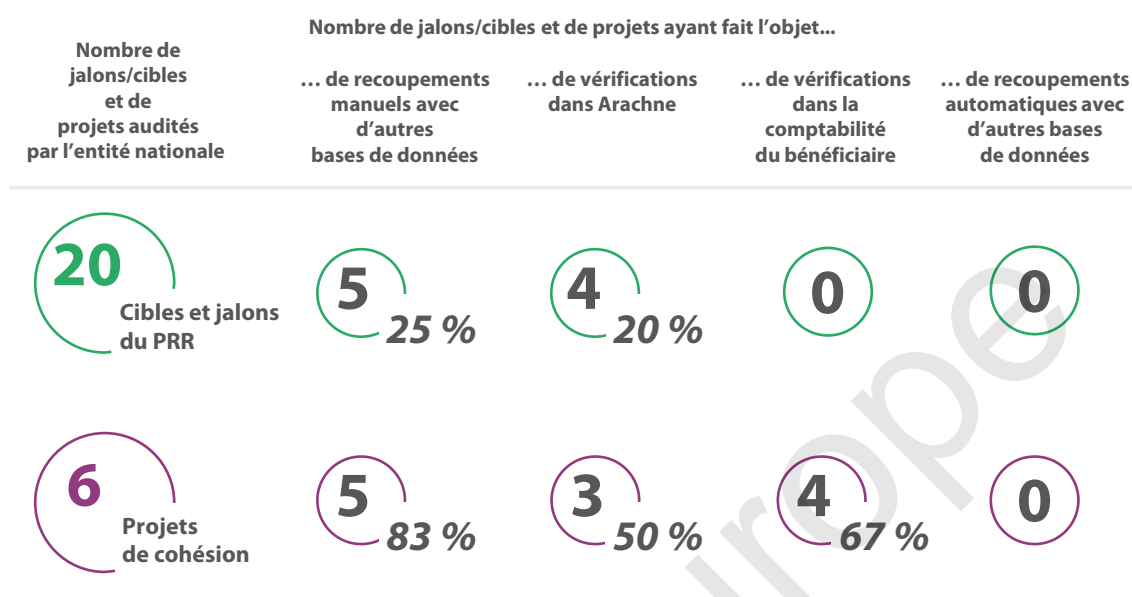
En Tchéquie, dans l'approche d'audit concernant le double financement, aucune distinction n'est opérée entre le PRR et les programmes de cohésion.

Pour vérifier que les bénéficiaires n'ont pas perçu, pour un même projet, des financements de l'UE couvrant les mêmes coûts, l'autorité chargée de l'audit des programmes de cohésion recoupe manuellement diverses bases de données de projets et examine les enregistrements comptables des bénéficiaires à la recherche d'autres subsides reçus et d'éventuels doubles financements de factures sous différents projets. Toutefois, la fiabilité des données portant sur les réalisations n'est contrôlée que pour les projets de la politique de cohésion qui sont achevés, et l'autorité d'audit ne vérifie pas l'existence éventuelle de chevauchement avec des jalons ou des cibles du PRR.

Pour ce qui est de la FRR, les travaux d'audit concernant le double financement comportent des vérifications similaires, davantage axées sur les systèmes de contrôle. Dans la pratique, ces vérifications ne s'étendent aux enregistrements comptables des bénéficiaires que dans les cas où un risque de double financement a déjà été mis en évidence. Cependant, comme il n'y a pas non plus de procédures d'audit spécifiques visant à parer au risque que des réalisations ou des résultats soient déclarés – et donc, subventionnés – deux fois, certains cas présentant un risque de double financement pourraient ne pas être détectés.

**80** À la fin juin 2024, aucun des États membres de notre échantillon n'avait détecté le moindre cas de double financement. Nous avons examiné les audits réalisés par les États membres sélectionnés en ce qui concerne un échantillon de projets (pour la politique de cohésion), ainsi que de jalons et cibles (pour la FRR). Les travaux d'audit concernant le double financement étaient limités et consistaient principalement en des recoupements manuels avec d'autres bases de données de projets. La [figure 6](#) présente en détail les résultats de notre examen.

**Figure 6 – Examen des travaux d’audit des États membres relatifs au double financement**



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des éléments probants communiqués par les États membres de l’échantillon.

**81** Tous les États membres sélectionnés ont fourni une assurance quant à l’absence de double financement. Ils ont essentiellement tiré cette assurance de leurs vérifications de gestion et de certains travaux d’audit. L’*encadré 15* présente quelques exemples illustrant le caractère limité des travaux d’audit sous-jacents.

### Encadré 15

#### Assurance quant à l'absence de double financement reposant sur des travaux d'audit limités: exemples à Malte et en Italie

À Malte, deux audits de systèmes étaient en cours lorsque la première demande de paiement a été soumise à la Commission. Les travaux d'audit n'étant pas terminés, l'organisme d'audit n'a pas fourni d'assurance quant à l'absence de double financement. Dans sa déclaration de gestion, l'entité chargée de la coordination de la FRR a cependant confirmé l'absence de double financement, considérant que les réformes à coût nul couvertes par la première demande de paiement ne présentaient aucun risque. En outre, la déclaration de gestion et le résumé des audits ont été signés par le directeur de l'entité chargée de la coordination, ce qui interroge sur l'existence d'un conflit d'intérêts et d'une séparation inadéquate des fonctions.

En Italie, les résumés des audits fournissaient une assurance quant à l'absence de double financement pour ce qui est des jalons et des cibles couverts par la demande de paiement précédente, mais pas pour ceux faisant l'objet de la demande de paiement à laquelle ils étaient joints.

**82** Parmi les États membres de notre échantillon, seule la France a effectué un audit des systèmes concernant spécifiquement le double financement. Dans l'ensemble, l'organisme d'audit français a assorti de réserves l'assurance fournie sur le fonctionnement du système de contrôle du PRR (opinion avec réserve), y compris en ce qui concerne l'absence de double financement. La Commission ayant jugé que les jalons et cibles avaient été atteints de manière satisfaisante, les fonds de la FRR ont été versés ([encadré 16](#)).

## Encadré 16

### Faiblesses mises au jour par un audit spécifique concernant le double financement dans la cadre du PRR: exemple en France

Avant que la France ne soumette sa deuxième demande de paiement, son organisme d'audit responsable de la FRR, reconnaissant que le niveau de risque était élevé et estimant que le système de contrôle était faible, a réalisé en 2022 un audit des systèmes portant spécifiquement sur le double financement. L'audit a révélé plusieurs insuffisances telles que:

- des faiblesses en matière de gouvernance et de coordination qui compromettent le suivi des mesures de prévention;
- des procédures hétérogènes et incomplètes au niveau de l'entité chargée de la coordination et des ministères chargés de la mise en œuvre;
- des systèmes informatiques fragmentés sans contrôles intégrés;
- des données de qualité insuffisante et de catégories diverses, qui entravent les recoupements visant à déceler les doubles financements.

Aucune des recommandations formulées à l'issue de cet audit n'avait encore été mise en œuvre au moment de notre propre audit.

## La Commission fournit une assurance quant à l'absence de double financement sur la base d'éléments probants limités

**83** Dans la présente section, nous examinons les éléments sur lesquels la Commission s'appuie pour fournir une assurance quant à l'absence de double financement. À cette fin, nous avons examiné les contrôles qu'elle effectue avant paiement, y compris sur les déclarations de gestion des États membres, ainsi que ses travaux d'audit.

### Les contrôles effectués par la Commission avant paiement ne portent pas spécifiquement sur le double financement

**84** Avant de débloquer les fonds, la Commission doit veiller à obtenir une assurance suffisante de la part de l'État membre et/ou des bénéficiaires. Pour ce faire, elle réalise ses propres contrôles.

**85** Pour les programmes de cohésion, avant d'autoriser les paiements en faveur d'un État membre, la Commission s'appuie sur les informations disponibles pour vérifier si les conditions favorisantes sont remplies, si les derniers dossiers aux fins de l'assurance ont été remis et si les systèmes de gestion et de contrôle fournissent l'assurance requise quant à la légalité et à la régularité des dépenses<sup>55</sup>. Elle n'effectue en revanche aucun contrôle spécifique concernant le double financement.

**86** Pour le MIE, géré directement par la Commission, les contrôles concernant le double financement sont réalisés au stade de la conclusion des contrats et avant paiement, et ils reposent essentiellement sur les déclarations sur l'honneur et les informations présentées par les bénéficiaires. Pour la période 2021-2027, les projets du MIE font l'objet de contrôles automatiques visant à repérer des projets similaires gérés dans une même base de données de la Commission. Des recoupements avec d'autres sources d'information, y compris Arachne, n'ont été effectués que dans quelques cas. Pour les projets spécifiques sans localisation précise dans la convention de subvention, tels que les projets de déploiement de stations de chargement pour les véhicules électriques en France et au Portugal, la Commission ne peut vérifier l'existence éventuelle de doubles financements qu'à un stade ultérieur, pendant la mise en œuvre, une fois que les emplacements exacts ont été déterminés.

---

<sup>55</sup> Article 15, paragraphes 5 et 6, article 70, paragraphe 1, article 91, paragraphe 2, articles 96 et 97 ainsi qu'article 98, paragraphe 1, du [RPDC](#).

**87** Pour ce qui est de la FRR, la Commission ne contrôle les doubles financements avant d'effectuer le paiement que si l'État membre a signalé des problèmes potentiels dans sa déclaration de gestion ou son résumé des audits, ou si ses propres évaluations et audits antérieurs ont révélé des problèmes potentiels de double financement entachant la réalisation des jalons et des cibles. Nous avons déjà fait observer par le passé que le règlement FRR ne subordonne pas le versement des fonds au respect de conditions d'éligibilité ou de principes transversaux, y compris l'absence de double financement<sup>56</sup>. Nous avons également constaté que 12 des 14 résumés d'audits qui ont été présentés à la Commission et que nous avons examinés aux fins de notre audit ne fournissaient qu'une assurance limitée quant à l'absence de double financement.

### **Les audits de la Commission couvrent dans une certaine mesure le risque de double financement**

**88** Les audits de la Commission relatifs à la politique de cohésion et au MIE couvrent le risque de double financement avec la FRR comme s'il s'agissait de n'importe quel autre instrument de financement de l'UE fondé sur les coûts, sans tenir compte du risque accru découlant de la similarité des domaines d'action concernés et des différences entre les modèles de mise en œuvre. Le risque que des réalisations ou des résultats soient déclarés – et donc, subventionnés – deux fois n'est pas pris en considération.

---

<sup>56</sup> Rapport spécial 07/2023, points 29 et 30.

**89** Pour la politique de cohésion, le double financement ne fait pas partie des facteurs de risques dans l'évaluation des systèmes de contrôle. La Commission s'appuie essentiellement sur les travaux des autorités d'audit, dont nous avons souvent constaté qu'ils sont d'une fiabilité relative<sup>57</sup>. Ainsi, certaines autorités d'audit ne vérifient pas systématiquement les déclarations sur l'honneur fournies par les bénéficiaires<sup>58</sup>. La Commission réalise uniquement ses propres contrôles lorsque ceux des autorités d'audit ne sont pas satisfaisants ou qu'elle a détecté des risques spécifiques. Le cas échéant, elle peut recouper les données des projets avec d'autres bases de données pour repérer les projets présentant des similarités, et consulter la comptabilité des bénéficiaires. La Commission ne vérifie les données sur la performance que pour les projets achevés qui ont été contrôlés par les autorités d'audit. Elle n'a encore réalisé aucun audit thématique des systèmes de contrôle des États membres en ce qui concerne le double financement.

**90** Pour le MIE, la Commission considère que le risque de double financement est faible et elle n'en fait pas un critère d'échantillonnage. Les travaux d'audit portant sur des éléments de coût spécifiques ne sont généralement pas complétés par des recoupements avec des bases de données externes.

**91** La Commission considère que le double financement dans le cadre de la FRR représente un risque pour la bonne gestion financière<sup>59</sup>, auquel elle pare essentiellement dans ses audits des systèmes centrés sur la protection des intérêts financiers de l'UE. Ces audits consistent à examiner la conception et la mise en place des systèmes de contrôle au sein des entités chargées de la coordination ou de la mise en œuvre et portent principalement sur la délimitation entre la FRR et les autres programmes de financement de l'UE, sur la coordination entre les autorités et sur les dispositions qu'elles ont prises pour prévenir les doubles financements. Les audits des systèmes sont complétés par des audits ex post des jalons et des cibles ainsi que par des audits de conformité sur les travaux des organismes d'audit. Au total, nous avons examiné 14 audits réalisés par la Commission et, pour huit d'entre eux, nous avons relevé des éléments attestant que des recoupements avaient été effectués entre les bases de données de projets afin de détecter les cas de double financement.

---

<sup>57</sup> [Rapport annuel relatif à 2022](#), points 6.44 à 6.53, et [rapport annuel relatif à 2023](#), points 6.45 à 6.56.

<sup>58</sup> [Document d'analyse 03/2024](#), «Dépenses de cohésion de la période 2014-2020: vue d'ensemble du cadre d'assurance et des principales causes d'erreurs», point 61.

<sup>59</sup> DG ECFIN, *Audit strategy for the Recovery and Resilience Facility*, p. 12 et 13.

**Au terme de nos travaux sur le terrain, la Commission n'avait pas détecté de cas de double financement, ni appliqué de réductions du soutien accordé au titre de la FRR pour cause de faiblesses dans les systèmes**

**92** En mai 2024, alors que nous avons achevé nos travaux d'audit sur le terrain, la Commission a détecté deux cas potentiels de double financement dans un État membre. Ce nombre limité de cas repérés à ce jour pourrait signifier que les outils disponibles ne sont pas suffisamment efficaces pour détecter les doubles financements.

**93** Dans le cadre de la FRR, la Commission a la possibilité (mais pas l'obligation), en cas de double financement, de réduire et de recouvrer le «montant concerné» auprès de l'État membre en cause si ce dernier ne procède pas lui-même à la correction<sup>60</sup>. Dans ses dernières orientations (de juillet 2024), la Commission a précisé qu'il s'agissait du montant du ou des contrats ou marchés entachés de double financement. Par ailleurs, à la fin de 2023, la Commission n'avait encore imposé aucune réduction forfaitaire du soutien accordé au titre de la FRR, alors que ses audits avaient révélé des faiblesses dans les systèmes de contrôle de plusieurs États membres en ce qui concerne le double financement<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Article 22, paragraphe 5, du [règlement FRR](#), ainsi qu'article 4, paragraphe 2, et article 19, paragraphe 2, point a), de la convention de financement.

<sup>61</sup> Article 22, paragraphe 5, du [règlement FRR](#), ainsi qu'article 11, paragraphe 1, et article 19, paragraphe 2, point b), de la convention de financement.

## La Commission fonde son assurance quant à l'absence de double financement sur des éléments probants limités

**94** Pour la politique de cohésion, la Commission fournit une assurance quant à l'absence de double financement dans sa déclaration sur la légalité et la régularité des dépenses. Cette assurance, exprimée sous la forme d'un taux d'erreur quantifié, repose principalement sur les résultats d'audit des États membres. En outre, la Commission recueille les résultats d'audit sur la fiabilité des informations relatives à la performance obtenus auprès des autorités d'audit et dans le cadre de ses propres audits de conformité, et les intègre dans ses rapports annuels d'activités<sup>62</sup>. Toutefois, sa déclaration d'assurance ne porte pas sur les informations relatives à la performance<sup>63</sup>.

**95** Pour la FRR, la Commission fournit une assurance sur la légalité et la régularité des paiements sur la base d'une évaluation qualitative des résultats des contrôles, dont elle ne quantifie pas l'impact financier<sup>64</sup>. Son assurance sur la légalité et la régularité des paiements ne couvre pas le double financement, étant donné que la condition requise pour les paiements est que les jalons et les cibles sous-jacents aient été atteints de manière satisfaisante<sup>65</sup>. En revanche, la Commission fournit une assurance sur l'absence de double financement dans ses conclusions sur la bonne gestion financière et la protection des intérêts financiers de l'UE<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> [Rapport annuel d'activités 2023](#) de la DG REGIO, p. 14, et [rapport annuel d'activités 2023](#) de la DG EMPL, p. 47.

<sup>63</sup> [Rapport annuel relatif à 2013](#), points 10.29 et 10.61, [rapport annuel relatif à 2016](#), points 3.44 et 3.45, et [rapport sur la performance du budget de l'UE relatif à 2019](#), points 1.13 à 1.23.

<sup>64</sup> [Rapport annuel d'activités 2023](#) de la DG ECFIN, p. 83.

<sup>65</sup> [Rapport annuel relatif à 2022](#), point 11.11.

<sup>66</sup> Article 22, paragraphe 5, du [règlement FRR](#), [rapport annuel d'activités 2023](#) de la DG ECFIN, p. 86, et [annexes](#) au [rapport annuel d'activités 2023](#) de la DG ECFIN, p. 154.

**96** La Commission obtient principalement son assurance sur la protection des intérêts financiers de l'UE auprès des États membres<sup>67</sup>, et la complète au moyen de ses propres travaux d'audit. Nous avons signalé par le passé le caractère limité des informations vérifiées disponibles sur la conformité des projets d'investissement financés au titre de la FRR avec les règles nationales et européennes, ce qui a une incidence sur l'assurance que la Commission est à même de fournir et se traduit par une faille en matière d'obligation de rendre compte au niveau de l'UE<sup>68</sup>. Un audit est actuellement en cours pour nous permettre d'examiner les actions entreprises par la Commission dans ce domaine et les systèmes de contrôle des États membres visant à garantir le respect des règles nationales et européennes<sup>69</sup>. En ce qui concerne le double financement, nous avons constaté que certains États membres réalisaient peu de travaux d'audit et qu'ils ne fournissaient pas tous une assurance raisonnable quant à l'absence de double financement (points **78 à 82** et **87**). Qui plus est, les audits que la Commission réalise elle-même portent principalement sur la conception et la mise en place des systèmes de contrôle des États membres concernant le double financement. Certains d'entre eux comportaient également quelques recoupements entre bases de données de projets (point **91**).

**97** Par ailleurs, que ce soit pour les dépenses de cohésion ou celles de la FRR, la Commission ne fournit pas d'assurance quant à l'absence de double financement pouvant résulter du fait que des réalisations ou des résultats soient déclarés – et donc, subventionnés – deux fois.

**98** Selon nous, l'assurance que la Commission est en mesure de fournir quant à l'absence de double financement pour les différents instruments de financement couverts par notre audit est limitée, et la Commission n'est pas assez transparente sur le sujet. À titre d'exemple, elle n'assortit pas l'assurance qu'elle fournit à cet égard d'une réserve émise pour des raisons de réputation.

---

<sup>67</sup> Article 22, paragraphe 2, point c), du [règlement FRR](#) ainsi qu'article 4, paragraphe 2, et article 11, paragraphe 4, de la convention de financement.

<sup>68</sup> [Rapport spécial 07/2023](#), points IV, 32 à 36 et 93.

<sup>69</sup> [Rapport annuel relatif à 2023](#), point 11.15.

## Conclusions et recommandations

**99** La plupart des financements de l'UE sont généralement accordés sous la forme de subventions qui servent à rembourser les coûts effectivement supportés. Depuis 2018, le règlement financier autorise un décaissement des fonds de l'UE sans rapport avec des coûts, dans le cadre du modèle de mise en œuvre dit «modèle de financement non lié aux coûts». La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) est le premier instrument pour lequel ce modèle est utilisé à grande échelle pour effectuer des paiements en faveur des États membres.

**100** Globalement, il ressort de notre audit que le risque de double financement s'est accru avec la mise en place d'instruments fondés sur le modèle du financement non lié aux coûts, et qu'il est encore plus élevé lorsque plusieurs programmes de financement de l'UE qui diffèrent par leur modèle de mise en œuvre, leurs règles et leurs cadres en matière de gouvernance et d'obligation de rendre compte peuvent servir à financer des mesures et des actions similaires sur une même période. Actuellement, l'ampleur de ce risque est encore plus grande en raison des montants sans précédent de financements de l'UE disponibles.

**101** Nous estimons en conclusion que les systèmes instaurés et mis en œuvre par la Commission et les États membres ne suffisent pas encore à atténuer comme il se doit le risque accru de double financement entre la FRR, d'une part, et la politique de cohésion ou le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, d'autre part. La FRR était censée produire des résultats de manière efficiente et simplifier la gestion financière. Or, lorsque les États membres recourent à des contrôles fondés sur les coûts pour des instruments qui suivent un modèle de financement non lié aux coûts, comme la Commission le leur a d'ailleurs conseillé, nous ne nous attendons pas à ce que la charge administrative et les coûts des contrôles soient réduits par rapport à ceux des instruments traditionnels fondés sur les coûts. Nous avons insisté par le passé sur le fait que la simplification ne devait pas se faire aux dépens de l'obligation de rendre compte. Jusqu'ici, la Commission n'a pas encore indiqué de façon suffisamment claire comment concevoir des systèmes de contrôle qui non seulement sont adaptés au modèle du financement non lié aux coûts appliqué à de la FRR mais aussi fournissent une assurance raisonnable quant à l'absence de double financement au niveau de l'État membre et à celui des bénéficiaires finaux.

**102** Nous avons relevé plusieurs pratiques qui ont aidé les États membres à atténuer le risque de double financement, en particulier le recours à une délimitation bien établie et à des systèmes informatiques plus centralisés. En revanche, lorsque l'environnement de contrôle repose principalement sur des déclarations sur l'honneur et que des programmes et des instruments de financement dont les domaines d'action se chevauchent sont mis en œuvre par une mosaïque d'autorités nationales et régionales dont les systèmes informatiques ne sont toutefois pas interopérables, les doubles financements peuvent difficilement être détectés.

**103** La définition traditionnelle du double financement fondée sur les coûts, qui figure dans le règlement financier et est reprise dans le règlement FRR, ne tient pas compte de la nouvelle réalité induite par le modèle du financement non lié aux coûts appliqué à la FRR. À ce jour, la Commission n'a pas suffisamment précisé la définition du double financement dans le contexte d'une FRR fondée sur un tel modèle, notamment en ce qui concerne le risque que des réalisations ou résultats soient déclarés – et donc, subventionnés – deux fois. Elle n'a pas non plus précisé quels types de coûts étaient à prendre en considération à cet égard ni ce que cela impliquait pour les systèmes de contrôle des États membres. Par ailleurs, la Commission et les États membres ont recouru, dans le cadre de la FRR, à des mesures à coût nul qui ne sont pas explicitement prévues dans le règlement FRR et qui ne font pas l'objet de vérifications, ce qui accroît le risque de double financement (points 26 à 35).

### **Recommandation n° 1 – Adapter la définition du double financement aux spécificités du modèle de financement non lié aux coûts**

---

La Commission devrait préciser la définition du double financement, de sorte à tenir compte à la fois des coûts et de la dimension liée à performance lorsque les fonds des programmes ou instruments de l'UE sont déboursés suivant des modèles de financement non lié aux coûts, et ce:

- a) dans ses orientations;
- b) dans sa prochaine proposition de révision du règlement financier.

**Quand? a) D'ici la fin de 2024 et b) la prochaine fois qu'elle proposera une révision du règlement financier.**

## Recommandation n° 2 – Renforcer les contrôles relatifs aux mesures à coût nul

La Commission devrait:

- a) traiter les mesures réputées être à coût nul comme toutes les autres pour ce qui est de la délimitation et des contrôles, notamment lorsqu'elles peuvent impliquer des coûts d'investissement;
- b) dans le cadre de futurs programmes ou instruments de l'UE fondés sur le modèle du financement non lié aux coûts, ne plus admettre que des mesures soient considérées comme étant à coût nul lorsqu'elles impliquent des investissements ou des coûts directs. En ce qui concerne les réformes qui ne s'accompagnent pas d'investissements ou de coûts directs, envisager d'autres solutions telles que les conditions favorisantes, compte tenu du risque accru de double financement induit par les mesures à coût nul.

**Quand? a) D'ici la fin de 2024 pour la FRR et b) le cas échéant, lors de la programmation et de la mise en œuvre de futurs programmes ou instruments de l'UE fondés sur le financement non lié aux coûts.**

**104** Des mesures visant à éviter les doubles financements ont été prises aussi bien par la Commission que par les États membres, mais elles ne peuvent suffire à elles seules à éviter le risque de double financement. Les orientations de la Commission concernant le double financement incitent les États membres à effectuer des contrôles fondés sur les coûts. Elles ont toutefois été émises tardivement et ne fixent pas d'obligations minimales en matière de contrôle (points [37](#) à [43](#)).

**105** Du fait que les programmes de cohésion de la période 2021-2027 n'étaient pas encore achevés et que des informations détaillées n'étaient souvent pas disponibles, l'évaluation, par la Commission, du caractère additionnel des mesures relevant de la FRR s'est avérée difficile. Les mesures à coût nul ont été exclues des contrôles concernant l'additionnalité dans le cadre de la FRR, et nous en avons relevé certaines qui répondaient à des exigences devant déjà être satisfaites pour accéder aux financements de la politique de cohésion. Au niveau des États membres, la délimitation entre les différents instruments de financement de l'UE a été opérée avec des degrés de détail variables. Dans les faits, plusieurs États membres préviennent le risque de double financement en évitant de combiner des instruments de financement de l'UE (points [44](#) à [54](#)).

**106** La coordination au niveau de la Commission et dans les États membres a gagné en importance à la suite de la mise en place de la FRR, en raison de l'enchevêtrement des responsabilités d'une multitude d'intervenants, ainsi que des flux de données et d'informations requis pour prévenir et détecter les situations de double financement. La coopération et l'échange d'informations dans les États membres sont particulièrement problématiques lorsque les autorités responsables des mesures du PRR national sont différentes de celles chargées des programmes régionaux de cohésion (points 55 à 59).

### **Recommandation n° 3 – Préciser et renforcer les exigences de contrôle concernant le double financement dans le cadre des programmes et instruments de financement qui appliquent le financement non lié aux coûts**

La Commission devrait fournir aux États membres des orientations spécifiques sur les exigences minimales à respecter en matière de contrôle afin de garantir l'absence de double financement pour la FRR et pour tout autre programme ou instrument de financement de l'UE fondé sur le financement non lié aux coûts. Elle devrait notamment prévoir la réalisation de contrôles des coûts réels supportés au niveau des bénéficiaires, finaux ou non.

**Quand? D'ici la fin de 2024.**

### **Recommandation n° 4 – Renforcer la coordination entre les différents programmes et instruments de financement**

La Commission devrait:

- a) renforcer la coordination et diffuser les bonnes pratiques en matière de délimitation entre les différents programmes et instruments de financement dans les États membres afin de prévenir les doubles financements;
- b) préconiser que toutes les entités nationales et régionales de l'UE participant à la chaîne de contrôle et d'audit pour un État membre donné aient accès à des informations complètes sur les bénéficiaires des financements de l'UE et sur les projets, de manière à pouvoir détecter les situations de double financement;
- c) faire en sorte que ses propres services aient accès aux mêmes données.

**Quand? D'ici la mi-2025.**

**107** Les États membres couverts par notre audit ont mis en place des vérifications de gestion concernant le double financement qui sont fondées sur les coûts réellement supportés. Ils se fient dans une large mesure à des déclarations sur l'honneur et n'effectuent que peu de recoupements dans les bases de données de projets. Les recoupements effectués par certains États membres ont révélé l'existence de projets à risque de double financement après la soumission de la demande de paiement correspondante à la Commission. Nous avons également relevé un cas dans lequel les réalisations risquaient d'être déclarées – et donc, subventionnées – deux fois (points 61 à 68).

**108** Du fait de la structure actuelle, la détection des doubles financements est une tâche complexe qui requiert des vérifications manuelles gourmandes en ressources, l'accès à une multitude de bases de données de projets aux niveaux national, régional et de l'UE, ainsi qu'une coordination entre autorités à divers niveaux administratifs. La complexité de l'environnement de contrôle tient essentiellement à la fragmentation du paysage informatique, à des systèmes non interopérables qui ne se prêtent pas à des recoupements automatiques, ainsi qu'à l'utilisation limitée d'Arachne ou d'autres outils d'exploration de données et bases de données de projets, aux restrictions des droits d'accès et aux difficultés en matière d'échange et de mise en correspondance des données (points 69 à 77).

**109** Aucun des États membres couverts par notre audit n'a modifié son approche d'audit concernant les doubles financements au niveau des bénéficiaires finaux lorsque la FRR a été mise en place, et les travaux d'audit qu'ils réalisent consistent principalement en des recoupements manuels avec d'autres bases de données de projets. Dans certains cas, ils n'ont procédé qu'à des travaux d'audit sommaires et disposaient donc d'une base limitée pour fournir une assurance quant à l'absence de double financement. En outre, le risque que des réalisations ou résultats soient déclarés – et donc, subventionnés – deux fois n'est pas pris en considération (points 78 à 82).

## Recommandation n° 5 – Mettre en place et utiliser des systèmes informatiques et des outils d’exploration de données intégrés et interopérables pour tous les programmes et instruments de financement

---

Afin de détecter les cas potentiels de double financement, la Commission devrait:

- a) aider et encourager chaque État membre à mettre en place et à toujours utiliser des systèmes informatiques intégrés, interopérables sur le territoire national, pour tous les programmes et instruments de financement;
- b) relier Arachne aux autres bases de données de la Commission relatives aux projets financés par l’UE et à leurs bénéficiaires afin d’en augmenter le potentiel.

Ces outils informatiques devraient être facilement accessibles à tous les intervenants de la chaîne de contrôle et d’audit.

**Quand? a) D’ici la mi-2025 ou lorsqu’elle proposera le cadre juridique pour la période postérieure à 2027, et b) d’ici la fin de 2025.**

**110** En mai 2024, alors que nous avons achevé nos travaux d’audit sur le terrain, la Commission a détecté deux cas potentiels de double financement dans un État membre. À ce jour, elle n’a appliqué aucune correction forfaitaire pour cause de faiblesses des systèmes mises au jour par ses audits. L’assurance que la Commission est en mesure de fournir quant à l’absence de double financement pour les instruments de financement couverts par notre audit est limitée, et la Commission n’est pas assez transparente sur les rares éléments probants sur lesquels elle la fonde. En sus de l’assurance que les États membres lui fournissent sur la base de leurs travaux limités, la Commission tire une assurance de ses propres travaux d’audit qui, pour ce qui est de la FRR, ont jusqu’ici principalement porté sur la conception des systèmes de contrôle des États membres concernant le double financement, avec peu de recoupements de données sur les projets et les bénéficiaires (points [84](#) à [98](#)).

## Recommandation n° 6 – Renforcer l’assurance quant à l’absence de double financement en cas de recours au financement non lié aux coûts

---

La Commission devrait renforcer l’assurance quant à l’absence de double financement qu’elle tire de ses propres travaux d’audit et des systèmes de contrôle des États membres, en tenant compte des deux dimensions – celle des coûts et celle des réalisations ou des résultats – lorsque le modèle de financement non lié aux coûts est utilisé.

**Quand? D’ici avril/mai 2025, au moment de l’élaboration de la prochaine déclaration d’assurance.**

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 26 septembre 2024.

*Par la Cour des comptes,*

Tony Murphy  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Dispositions réglementaires applicables au double financement

Règlement	Disposition(s)
Article 188 et article 191, paragraphe 3, du règlement financier	<p>Articles 188</p> <p>«Les subventions sont soumises aux principes suivants:</p> <p>[...]</p> <p>d) le non-cumul des subventions et l'absence de double financement;</p> <p>[...]»</p> <p>Article 191, paragraphe 3</p> <p>«Dans tous les cas, les mêmes coûts ne peuvent être financés deux fois par le budget.»</p>
Article 63, paragraphe 9, du RPDC	<p>«Une opération peut bénéficier du soutien d'un ou de plusieurs Fonds ou d'un ou de plusieurs programmes et d'autres instruments de l'Union. Dans de tels cas, les <b>dépenses</b> déclarées dans une demande de paiement destinée à l'un des Fonds <b>ne sont pas déclarées</b> dans les cas suivants:</p> <p>a) <b>soutien d'un autre Fonds ou instrument de l'Union;</b></p> <p>b) <b>soutien du même Fonds au titre d'un autre programme».</b></p>
Article 9 du règlement FRR	<p>«Le soutien apporté au titre de la facilité s'ajoute au soutien apporté au titre d'autres programmes et instruments de l'Union. Les réformes et les projets d'investissement peuvent bénéficier d'un soutien au titre d'autres programmes et instruments de l'Union, à condition que ce <b>soutien ne couvre pas les mêmes coûts</b>».</p>
Article 19, paragraphe 1, du règlement MIE	<p>«Une action ayant reçu une contribution au titre du MIE peut aussi recevoir une contribution de tout autre programme de l'Union [...] pour autant que les <b>contributions ne couvrent pas les mêmes coûts</b>».</p>

## Annexe II – Structures de gouvernance et de contrôle pour les Fonds de la politique de cohésion, la FRR et le MIE dans les États membres et au niveau de la Commission

Aux niveaux national et régional dans les États membres	
<b>Politique de cohésion</b>	<p>Dans les États membres, des centaines d'autorités nationales et régionales participent à la programmation, à la mise en œuvre, au suivi ou à l'audit de la politique de cohésion.</p> <p>Les <b>autorités de gestion</b> au niveau central ou régional sont chargées de la sélection des projets et des vérifications de gestion. Elles établissent des déclarations de gestion certifiant que les dépenses déclarées sont légales et régulières, y compris pour ce qui est du respect du principe d'«absence de double financement», et fournissent des informations sur les résultats des projets.</p> <p>Les <b>autorités d'audit</b> émettent des opinions d'audit sur le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle de chaque programme et sur la légalité et la régularité des dépenses déclarées à la Commission.</p>
<b>FRR</b>	<p>Chaque État membre désigne un ministère chef de file assumant la responsabilité globale de son PRR. Ce ministère joue le rôle de <b>coordonnateur et de point de contact unique</b> pour la Commission.</p> <p>D'<b>autres ministères ou autorités</b> peuvent se voir confier la mise en œuvre de projets relevant d'un volet et d'une mesure spécifiques du PRR dans le but d'atteindre les jalons et les cibles, ainsi que la mission de veiller au bon fonctionnement du système de contrôle, y compris pour éviter les doubles financements.</p> <p>Le coordonnateur doit joindre à chaque demande de paiement soumise à la Commission une déclaration de gestion attestant que les systèmes de contrôle de l'État membre donnent l'assurance nécessaire que les fonds ont été gérés conformément à toutes les règles applicables, notamment celles visant à éviter les doubles financements. L'<b>organisme d'audit</b> fournit quant à lui un résumé des audits nationaux effectués ainsi qu'un niveau global d'assurance.</p>
<b>MIE</b>	<p>L'<b>État membre</b> concerné doit approuver toutes les candidatures de projets soumises par les promoteurs de projets en réponse aux appels lancés par la Commission. La décision de sélection est formellement adoptée par la Commission après qu'un <b>comité</b> composé de représentants de tous les États membres a rendu son avis sur la sélection des projets à financer au titre du MIE.</p>

Au niveau de la Commission	
<b>Politique de cohésion</b>	<p>À la Commission, la politique de cohésion est mise en œuvre par la direction générale de la politique régionale et urbaine (<b>DG REGIO</b>) ainsi que par celle de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (<b>DG EMPL</b>). La direction conjointe d'audit de ces DG réalise des audits de conformité et des audits des systèmes, y compris en ce qui concerne le risque de double financement.</p>
<b>FRR</b>	<p>La direction générale des affaires économiques et financières (<b>DG ECFIN</b>) et la <i>task force</i> pour la reprise et la résilience au sein du Secrétariat général (<b>RECOVER</b>) sont responsables de la FRR.</p> <p>La Commission a examiné si les systèmes de contrôle décrits dans les PRR étaient de nature à permettre d'éviter efficacement les doubles financements et si les coûts estimés des mesures n'étaient pas couverts par d'autres financements de l'UE. Elle réalise des audits des systèmes centrés sur la protection des intérêts financiers de l'UE et des audits relatifs aux jalons et aux cibles.</p>
<b>MIE</b>	<p>À la Commission, le MIE est mis en œuvre par la direction générale de la mobilité et des transports (<b>DG MOVE</b>), celle de l'énergie (<b>DG ENER</b>) et celle des réseaux de communication, du contenu et des technologies (<b>DG CNECT</b>), ainsi que par les agences exécutives européennes pour le climat, les infrastructures et l'environnement (<b>CINEA</b>) et pour la santé et le numérique (<b>HaDEA</b>).</p> <p>La CINEA tient compte du risque de double financement ex ante, lors de l'évaluation des candidatures de projets et avant d'effectuer les paiements en faveur des bénéficiaires, ainsi qu'ex post dans le cadre des audits concernant la légalité et la régularité des dépenses des projets.</p>

### Annexe III – Approches suivies par les États membres et la Commission pour corriger les situations de double financement dans le cadre de la politique de cohésion, de la FRR et du MIE

Au niveau des États membres	
<b>Politique de cohésion</b>	Si un cas double financement est décelé par une autorité de gestion, le montant indûment versé doit être recouvré auprès du bénéficiaire <sup>70</sup> . Si le cas n'est décelé que par l'autorité d'audit, il donne également lieu à une correction financière <sup>71</sup> .
<b>FRR</b>	Si un État membre décèle un cas de double financement dans le cadre de la FRR, l'entité chargée de la mise en œuvre doit recouvrer le montant indûment versé auprès du bénéficiaire final et signaler le cas dans sa déclaration de gestion à la Commission <sup>72</sup> .
<b>MIE</b>	Les États membres ne sont pas impliqués dans le traitement des cas de double financement.

Au niveau de la Commission	
<b>Politique de cohésion</b>	En cas de double financement, la Commission peut suspendre le paiement ou, si l'État membre ne prend pas de mesures correctrices, elle doit appliquer une correction financière d'un montant égal à celui des dépenses inéligibles. Elle doit également appliquer une correction forfaitaire de 5 %, 10 %, 25 % ou 100 % des dépenses concernées en cas d'insuffisances graves dans les systèmes de gestion et de contrôle de l'État membre <sup>73</sup> .

<sup>70</sup> Article 69, paragraphe 2, et article 74, paragraphe 1, du [RPDC](#).

<sup>71</sup> Article 69, paragraphe 2, article 77, paragraphe 3, article 103 et annexe XX du [RPDC](#).

<sup>72</sup> Article 22 du [règlement FRR](#) ainsi qu'article 4, paragraphe 2, article 11, paragraphes 1 et 2, et annexe I de la convention de financement.

<sup>73</sup> Articles 97 et 104 du [RPDC](#).

Au niveau de la Commission	
<b>FRR</b>	<p>Tout cas de double financement constitue un manquement grave à une obligation découlant de la convention de financement, et doit donner lieu à une réduction de la subvention de la FRR à concurrence du «montant concerné»<sup>74</sup>.</p> <p>En cas de déficiences dans les systèmes de contrôle des États membres, y compris de faiblesses dans les contrôles relatifs au double financement, la Commission peut appliquer une réduction forfaitaire de 5 %, 10 %, 25 % ou 100 % des subventions au titre de la FRR en fonction de la gravité de la déficience<sup>75</sup>.</p>
<b>MIE</b>	<p>La Commission recouvre les dépenses inéligibles objet du double financement directement auprès du bénéficiaire<sup>76</sup>.</p>

<sup>74</sup> Article 4, paragraphe 2, et article 19, paragraphe 2, point a), de la convention de financement.

<sup>75</sup> Article 4, paragraphe 2, et article 19, paragraphe 2, point b), de la convention de financement.

<sup>76</sup> Considérants 51 et 57 et article 13 du [règlement MIE](#).

## Annexe IV – Publications de la Cour des comptes européenne en rapport avec l'objet de notre audit

<b>Rapports annuels</b>	
Rapport annuel relatif à 2013	Chapitre 10
Rapport annuel relatif à 2016	Chapitre 3
Rapport sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2019	
Rapport annuel relatif à 2022	Chapitres 6 et 11
Rapport annuel relatif à 2023	Chapitres 6 et 11
<b>Rapports spéciaux</b>	
Rapport spécial 24/2021	Financement fondé sur la performance dans le cadre de la politique de cohésion: des ambitions louables, mais des obstacles ont subsisté au cours de la période 2014-2020
Rapport spécial 21/2022	Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre
Rapport spécial 07/2023	Conception du système de contrôle de la Commission relatif à la facilité pour la reprise et la résilience – Le nouveau modèle de mise en œuvre présente toujours une faille en matière d'assurance et d'obligation de rendre compte au niveau de l'UE, malgré les ambitions affichées
Rapport spécial 26/2023	Le cadre de suivi de la performance de la facilité pour la reprise et la résilience – Efficace pour mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais insuffisant pour juger de la performance
Rapport spécial 13/2024	Absorption des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience – La situation progresse tant bien que mal et des risques subsistent quant à la réalisation des mesures et donc des objectifs de la FRR
Rapport spécial 14/2024	Transition verte – La contribution de la facilité pour la reprise et la résilience est difficile à déterminer

<b>Documents d'analyse</b>	
Document d'analyse 05/2018	Simplification de la mise en œuvre de la politique de cohésion après 2020 (Document d'information)
Document d'analyse 08/2019	La performance dans le domaine de la cohésion (Document d'information)
Document d'analyse 01/2023	Le financement octroyé par l'UE au titre de la politique de cohésion et de la facilité pour la reprise et la résilience: une analyse comparative
Document d'analyse 03/2024	Dépenses de cohésion de la période 2014-2020: vue d'ensemble du cadre d'assurance et des principales causes d'erreurs
<b>Avis</b>	
Avis 01/2017	Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règles financières applicables au budget général de l'Union
Avis 06/2018	Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile et migration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas
Avis 06/2020	Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience
Avis 04/2022	Avis sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant le règlement (UE) 2021/1060, le règlement (UE) 2021/2115, la directive 2003/87/CE et la décision (UE) 2015/1814

## Sigles, acronymes et abréviations

**FC:** Fonds de cohésion

**FEDER:** Fonds européen de développement régional

**FRR:** facilité pour la reprise et la résilience

**FSE:** Fonds social européen

**MIE:** mécanisme pour l'interconnexion en Europe

**PO:** programme opérationnel

**PRR:** plan pour la reprise et la résilience

**RPDC:** règlement portant dispositions communes

Agence Europe

## Glossaire

**Additionnalité:** principe en vertu duquel les financements de l'UE, et plus particulièrement les contributions des Fonds de la politique de cohésion, doivent compléter les dépenses nationales récurrentes, et non s'y substituer. Dans le contexte de la FRR, il s'agit du principe horizontal qui veut que les réformes et investissements relevant de la facilité puissent bénéficier d'autres financements accordés par l'UE pour autant que ceux-ci ne couvrent pas les mêmes coûts que le soutien de la FRR.

**Arachne:** outil d'exploration de données et de calcul du risque mis au point par la Commission afin de soutenir les autorités compétentes dans l'administration et la gestion des Fonds ESI et des fonds de la PAC.

**Autorité d'audit:** entité nationale indépendante responsable de l'audit des systèmes et des opérations relevant d'un programme de dépenses de l'UE.

**Autorité de gestion:** autorité (publique ou privée) nationale, régionale ou locale désignée par un État membre pour gérer un programme financé par l'UE.

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

**Déclaration de gestion:** déclaration jointe à toute demande de paiement soumise par un État membre, attestant que les conditions d'obtention du financement ont été remplies, que toutes les informations justificatives sont complètes et exactes et que l'État membre a obtenu l'assurance que toutes les règles applicables ont été suivies.

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

**Financement non lié aux coûts:** modèle d'octroi des financements fondé sur le respect de conditions réglementaires ou l'obtention de résultats plutôt que sur les dépenses effectives.

**Fonds de la politique de cohésion:** Fonds de l'UE destinés à soutenir la cohésion économique, sociale et territoriale dans toute l'Union. Pour la période 2014-2020, il s'agit du Fonds européen de développement régional, du Fonds social européen et du Fonds de cohésion. Pour 2021-2027, ces Fonds comprennent le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen plus, le Fonds de cohésion et le Fonds pour une transition juste. Le présent rapport d'audit ne couvre pas le Fonds pour une transition juste.

**Gestion directe:** gestion d'un Fonds ou d'un programme de l'UE assurée par la seule Commission, par opposition à la gestion partagée.

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

**Mesure à coût nul:** mesure de la FRR pour laquelle un État membre ne fournit pas d'estimation des coûts, et qui n'entre pas en ligne de compte dans les coûts totaux estimés du plan pour la reprise et la résilience de cet État membre.

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

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

**Politique de cohésion:** politique de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales entre régions et entre États membres en favorisant la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et la coopération transfrontalière et interrégionale.

**Programme opérationnel:** cadre de base pour la mise en œuvre des projets de cohésion financés par l'UE pour une période donnée, qui tient compte des priorités et des objectifs fixés dans les accords de partenariat conclus entre la Commission et les différents États membres.

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

**Règlement financier:** ensemble primordial de règles régissant la manière dont le budget de l'UE est établi et utilisé, ainsi que les processus connexes, tels que le contrôle interne, l'établissement de rapports, l'audit et la décharge.

**Règlement portant dispositions communes:** règlement établissant les règles qui s'appliquent à huit Fonds de l'UE, dont les quatre qui relèvent de la politique de cohésion. Le règlement actuel couvre la période 2021-2027.

**Remboursement fondé sur les coûts:** remboursement des coûts éligibles effectivement supportés par le bénéficiaire, attestés par des pièces justificatives.

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

Agence Europe

## Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-22>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-22>

Agence Europe

## Équipe d'audit

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

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Annemie Turtelboom, Membre de la Cour, assistée de: Éric Braucourt, chef de cabinet, et Guido Fara, attaché de cabinet; Friedemann Zippel, manager principal; Cristina Jianu, cheffe de mission; Marion Boulard et Michele Zagordo, chefs de mission adjoints; Marcel Bode et Tomas Krajt, auditeurs; Christos Aspris, auditeur des technologies de l'information. L'assistance linguistique a été fournie par Paola Magnanelli, Michael Pyper et Fayçal Reghif. La conception graphique a été assurée par Alexandra Mazilu.



*De gauche à droite:* Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo et Guido Fara.

# DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

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

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

Vous êtes tenu(e) d'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.

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 978-92-849-3105-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/0881305	QJ-01-24-006-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3106-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/2517218	QJ-01-24-006-FR-N

La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) s'est traduite par le déploiement inédit, à grande échelle, d'un financement de l'UE sans lien avec des coûts réels, censé produire des résultats tout en simplifiant la gestion. Dans le cadre de notre audit, nous avons évalué les systèmes mis en place par la Commission et les États membres pour éviter les doubles financements entre la FRR, d'une part, et les Fonds de la politique de cohésion et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, d'autre part. Avec des fonds de l'UE d'un montant sans précédent mis à disposition pour soutenir les objectifs de cohésion, nous sommes parvenus à la conclusion que le recours à un financement non lié aux coûts induisait un risque accru de double financement. Nous avons constaté que compte tenu des faiblesses de l'environnement de contrôle, il est difficile de détecter les doubles financements. Nous formulons des recommandations pour contribuer à protéger les intérêts financiers de l'UE.

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



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/contact](https://eca.europa.eu/fr/contact)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors