2024

Rapports annuels

- **sur l'exécution du budget de l'UE**
- **sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED)**

relatifs à l'exercice 2024

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

FR

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

Tél. +352 4398-1
Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Réseaux sociaux: @EUauditors

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (http://europa.eu).
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2025

N.B.: Il convient de noter qu'en raison des arrondis, il se peut que les totaux de certaines figures du présent document ne correspondent pas à la somme des différents montants.

En vertu de l'article 287, paragraphes 1 et 4, du TFUE, de l'article 264, paragraphe 4, du règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte), de l'article 42, paragraphe 2, et de l'article 43 du règlement (UE) 2018/1877 du Conseil du 26 novembre 2018 portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement, et abrogeant le règlement (UE) 2015/323, lus en combinaison avec l'article 279 du règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte), ainsi que de l'article 92, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010,

la Cour des comptes de l'Union européenne, en ses réunions des 3 et 10 juillet 2025, a adopté ses

RAPPORTS ANNUELS relatifs à l'exercice 2024

Les rapports, accompagnés des réponses des institutions aux observations de la Cour, ont été transmis aux autorités responsables de la décharge et aux autres institutions.

Au moment de l'adoption, le collège de la Cour des comptes était composé de:

Tony Murphy (Président), Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Iliana Ivanova, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad et Lucian Romașcanu.

Table des matières

	Page
Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2024	**5**
Réponses des institutions au rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2024	**485**
Rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement relatif à l'exercice 2024	**589**
Réponses de la Commission européenne au rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement relatif à l'exercice 2024	**628**

Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2024

Les travaux aux fins du rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2024 ont été effectués sous la responsabilité de Jan Gregor, le Membre chargé du rapport annuel. Les Membres responsables des différents chapitres étaient Jan Gregor (chapitres 1 et 11), Lefteris Christoforou (chapitre 2), Jorg Kristijan Petrovič (chapitres 3 et 12), Katarína Kaszasová (chapitre 4), Mihails Kozlovs (chapitre 5), Stef Blok (chapitre 6), Klaus-Heiner Lehne (chapitre 7), Marek Opioła (chapitre 8), Laima Liucija Andrikienė (chapitre 9) et Ildikó Gáll-Pelcz (chapitre 10).

De gauche à droite: Ildikó Gáll-Pelcz, Mihails Kozlovs, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Laima Liucija Andrikienė, Stef Blok, Klaus-Heiner Lehne, Jorg Kristijan Petrovič, Lefteris Christoforou et Marek Opioła.

Table des matières

		Page
Introduction générale		8
Chapitre 1	Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	11
Chapitre 2	Gestion budgétaire et financière	66
Chapitre 3	Le budget de l'UE: obtenir des résultats	121
Chapitre 4	Recettes	178
Chapitre 5	Marché unique, innovation et numérique	209
Chapitre 6	Cohésion, résilience et valeurs	233
Chapitre 7	Ressources naturelles et environnement	288
Chapitre 8	Migration et gestion des frontières Sécurité et défense	312
Chapitre 9	Voisinage et le monde	335
Chapitre 10	Administration publique européenne	361
Chapitre 11	Facilité pour la reprise et la résilience	374
Chapitre 12	Suivi des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2021	425
Annexe		478
Réponses des institutions		485

Introduction

0.1. La Cour des comptes européenne («la Cour») est une institution de l'Union européenne (UE) et l'auditeur externe des finances de l'UE. À ce titre, elle joue le rôle de gardienne indépendante des intérêts financiers de l'ensemble des citoyens de l'Union, notamment en contribuant à améliorer la gestion financière de celle-ci.

0.2. Conformément au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)[1], notre rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE porte aussi bien sur les recettes que sur les dépenses. Il présente notre *déclaration d'assurance*, qui établit si les comptes de l'UE sont fiables et si le budget de l'Union a été utilisé conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables. Cette déclaration est complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur des dépenses budgétaires de l'UE. Cette année, notre rapport annuel comprend une nouvelle appréciation spécifique pour la rubrique 6 «Voisinage et le monde» du *cadre financier pluriannuel (CFP)*. Les Fonds européens de développement font l'objet d'un rapport annuel distinct.

0.3. Le budget général de l'UE est adopté chaque année par le Conseil de l'Union européenne et par le Parlement européen. En mai 2020, le Conseil a adopté *NextGenerationEU*, un instrument temporaire mis en place pour faire face à l'impact socioéconomique de la pandémie de COVID-19 et financé par l'émission d'obligations. NextGenerationEU assure le financement de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)[2] – qui est sa principale composante (environ 90 % des fonds) –, ainsi que des compléments ajoutés à des programmes existants relevant des rubriques du CFP 2021-2027 et à utiliser selon des règles sectorielles. Nous émettons une opinion distincte à propos de la légalité et de la régularité des dépenses effectuées au titre de la FRR.

0.4. Le budget général de l'UE et le financement au titre de NextGenerationEU sont tous deux soumis à la *procédure de décharge*. Au moyen de cette procédure, le Parlement détermine, sur recommandation du Conseil, si la Commission européenne a assumé de manière satisfaisante ses responsabilités budgétaires. Notre rapport annuel, associé à nos autres réalisations, sert de base à la procédure de décharge.

---

[1] Articles 285 à 287 du TFUE.

[2] Règlement (UE) 2021/241 établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

Nous transmettons notre rapport annuel aux parlements nationaux des États membres, au Parlement européen et au Conseil au moment de sa publication.

0.5. Le rapport annuel est structuré comme suit:

— le ***chapitre 1*** contient la déclaration d'assurance, une synthèse des résultats de nos travaux relatifs à la fiabilité des comptes ainsi qu'à la légalité et à la régularité des opérations de recettes et de dépenses sous-jacentes aux comptes, y compris les informations de la Commission sur la régularité et une présentation succincte de notre approche d'audit. Dans le présent rapport annuel, le terme «régularité» a la même signification que les termes «légalité et régularité»;

— le ***chapitre 2*** livre notre analyse de la gestion budgétaire et financière de l'UE;

— le ***chapitre 3*** présente les aspects liés à la performance (à savoir l'*économie*, l'*efficience* et l'*efficacité*) de l'exécution budgétaire. Il est centré sur l'analyse et la synthèse des informations clés relatives à la performance provenant des rapports spéciaux adoptés en 2024, sur la performance des programmes de dépenses relevant de la rubrique 1 du CFP, ainsi que sur le suivi des recommandations formulées dans notre rapport sur la performance du budget de l'UE relatif à l'exercice 2021;

— le ***chapitre 4*** fait état des résultats de nos tests concernant la régularité des opérations relatives aux recettes de l'UE, de notre examen d'éléments des systèmes de contrôle interne pour la gestion des recettes, ainsi que de notre analyse des *rapports annuels d'activités* de la Commission;

— les ***chapitres 5 à 10*** exposent, pour les différentes rubriques du CFP 2021-2027, les résultats de nos tests concernant la régularité des opérations, ainsi que de notre examen des rapports annuels d'activités de la Commission, d'éléments de ses systèmes de contrôle interne et d'autres dispositions en matière de gouvernance;

— le ***chapitre 11*** présente notre évaluation du respect des conditions de paiement établies pour la FRR, ainsi que notre analyse des rapports annuels d'activités de la Commission, notre examen des systèmes de contrôle et de surveillance sélectionnés et notre approche d'audit concernant les dépenses relevant de la FRR;

— le ***chapitre 12*** présente notre suivi des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2021;

— l'***annexe*** a trait aux engagements éventuels découlant de l'exécution, par la Commission et le Conseil, des tâches qui leur incombent en vertu du règlement instituant le mécanisme de résolution unique.

0.6. La présentation de nos constatations se veut claire et concise. Nous ne pouvons pas toujours éviter l'emploi d'un jargon spécifique à l'UE, à ses politiques et à son budget, ou à la comptabilité et à l'audit. Un glossaire comportant des explications de ces termes spécifiques a été publié sur notre site internet. Les termes qui y sont définis apparaissent en *italique* lors de leur première occurrence dans les différents chapitres.

0.7. Les réponses de la Commission (et celles d'autres institutions et organismes de l'Union, le cas échéant) aux constatations de la Cour figurent également dans le présent rapport.

Chapitre 1

Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci

Table des matières

	Points
Déclaration d'assurance fournie par la Cour des comptes européenne au Parlement européen et au Conseil – Rapport de l'auditeur indépendant	I. - XL.
Introduction	1.1. - 1.3.
Fiabilité des comptes	1.4. - 1.7.
Les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives	1.4. - 1.6.
Éléments clés de l'audit relatifs aux états financiers 2024	1.7.
Régularité des opérations	1.8. - 1.26.
Notre opinion couvre les opérations de recettes et de dépenses budgétaires	1.9. - 1.11.
Nous n'avons relevé aucune erreur significative dans les recettes, mais une grande partie des dépenses présentent un niveau d'erreur significatif	1.12. - 1.22.
Les erreurs en matière d'éligibilité contribuent toujours le plus au niveau d'erreur estimatif et ont vu leur nombre augmenter par rapport à l'année précédente	1.23. - 1.26.
Les informations de la Commission sur la régularité	1.27. - 1.37.
Le niveau d'erreur communiqué par la Commission n'est pas directement comparable à notre niveau d'erreur estimatif et est probablement sous-estimé	1.27. - 1.37.
Nous communiquons les cas de fraude présumée au Parquet européen et à l'OLAF	1.38. - 1.45.
Conclusions	1.46. - 1.48.
Annexes	
Annexe 1.1 – Approche et méthodologie d'audit	

Déclaration d'assurance fournie par la Cour des comptes européenne au Parlement européen et au Conseil – Rapport de l'auditeur indépendant

Opinion

I. Nous avons contrôlé:

a) les comptes consolidés de l'Union européenne, constitués des états financiers consolidés[1] et des états sur l'exécution budgétaire[2] pour l'exercice clos le 31 décembre 2024, et approuvés par la Commission le 25 juin 2025;

b) la légalité et la régularité des *opérations* sous-jacentes, conformément aux dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Fiabilité des comptes

Opinion sur la fiabilité des comptes

II. Nous estimons que les comptes consolidés de l'Union européenne (UE) pour l'exercice clos le 31 décembre 2024 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière de l'UE au 31 décembre 2024, le *résultat* de ses opérations, ses flux de trésorerie, ainsi que l'état des variations de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au règlement financier et aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

---

[1] Règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte) – JO L 2024/2509 du 26.9.2024, p. 1, article 249.

[2] Ibid., article 250.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

Recettes

Opinion sur la légalité et la régularité des recettes

III. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2024 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Dépenses

IV. En ce qui concerne l'exercice 2024, nous continuons d'émettre deux opinions distinctes sur la légalité et la régularité des dépenses. Cette distinction reflète le fait que la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)* est un instrument temporaire, dont le mécanisme et le financement sont radicalement différents de ceux des dépenses budgétaires relevant du cadre financier pluriannuel (CFP).

Opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses budgétaires

V. Compte tenu de l'importance du problème décrit dans le point où nous justifions l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses budgétaires, nous estimons que les dépenses budgétaires acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2024 présentent un niveau d'erreur significatif.

Opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des dépenses au titre de la FRR

VI. Abstraction faite de l'incidence potentielle des problèmes décrits dans les points où nous justifions l'opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des dépenses au titre de la FRR, nous estimons que les dépenses acceptées au titre de la FRR figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2024 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Justification des opinions

VII. Nous avons conduit notre audit conformément aux normes internationales d'audit (ISA) et aux codes de déontologie de la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC), ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), établies par l'Intosai. Nos responsabilités en vertu de ces normes et de ces codes sont décrites plus en détail dans la section «Responsabilités de l'auditeur» de notre rapport. Dans la présente section, nous fournissons également de plus amples informations à propos de la justification de notre opinion sur les recettes (voir point ***XXXV***) ainsi que sur les dépenses au titre de la FRR (voir point ***XXXVII***). Nous avons également honoré nos obligations en matière d'indépendance et nous sommes acquittés de nos responsabilités d'ordre éthique conformément au Code de déontologie des professionnels comptables de l'*International Ethics Standards Board for Accountants*. Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer nos opinions.

Justification de l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses budgétaires

VIII. Notre niveau d'erreur estimatif global pour les dépenses budgétaires acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2024 est de 3,6 %. Une part considérable de ces dépenses présentent un niveau d'erreur significatif. Il s'agit de dépenses soumises à des règles complexes, essentiellement fondées sur des remboursements, pour lesquelles le niveau d'erreur estimatif est de 5,2 %. Ces dépenses se sont montées à 115,7 milliards d'euros en 2024, ce qui représente 68,9 % de la population que nous avons examinée[3]. Ainsi, les effets des erreurs que nous avons relevées sont significatifs et s'étendent à l'ensemble des dépenses acceptées de l'exercice.

[3] Nous fournissons des informations supplémentaires aux points ***1.15*** et ***1.18*** de notre rapport annuel relatif à 2024.

Justification de l'opinion avec réserve sur la légalité et la régularité des dépenses au titre de la FRR

IX. Nous avons constaté les éléments quantitatifs et qualitatifs suivants:

- six des 28 paiements à des États membres au titre de la FRR (et les préfinancements apurés y afférents) ont fait l'objet de constatations quantitatives. Cinq de ces paiements présentent un niveau d'erreur significatif. Nous relevons que l'incidence financière globale des constatations quantitatives affiche une tendance à la hausse;
- des faiblesses dans l'évaluation *ex ante* réalisée par la Commission;
- des cas de jalons/cibles mal définis qui ont contribué à une appréciation plutôt discrétionnaire de leur réalisation satisfaisante;
- des faiblesses qui persistent dans les systèmes de contrôle des États membres;
- des problèmes concernant la fiabilité des informations que les États membres ont présentées dans leurs déclarations de gestion.

X. En outre, nous avons détecté des insuffisances graves dans la nomination de juges en lien avec la réforme visant à renforcer l'indépendance et l'impartialité des tribunaux en Pologne par une réforme du régime disciplinaire des juges. Cette question fait actuellement l'objet d'une demande de décision préjudicielle auprès de la Cour de justice de l'Union européenne. Dans l'attente d'une décision définitive de la Cour de justice de l'Union européenne dans cette affaire, nous nous gardons, à ce stade, de conclure à la réalisation satisfaisante des deux jalons correspondants. Or la réalisation satisfaisante de ces jalons était une condition préalable à tout paiement au titre de la FRR en faveur de la Pologne.

XI. Sur la base de ce qui précède, nous considérons que les effets globaux des éléments que nous avons constatés sont significatifs, mais qu'ils ne s'étendent pas à l'ensemble des dépenses acceptées de l'exercice au titre de la FRR.

Éléments clés de l'audit

Nous avons évalué les engagements au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel

XII. À la fin de 2024, le bilan de l'UE présentait un montant de 93,1 milliards d'euros pour les engagements au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel (à la fin de 2023: 90,8 milliards d'euros).

XIII. La plupart des engagements au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel, à savoir 84,8 milliards d'euros, sont liés au régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne (en 2023: 82,7 milliards d'euros). L'élément de passif inscrit dans les comptes constitue une estimation de la valeur actualisée des paiements futurs attendus que l'UE sera tenue d'effectuer pour éteindre l'obligation au titre des pensions.

XIV. Le paiement des prestations prévues au régime de pensions constitue une charge du budget de l'UE. Alors que l'UE n'a pas créé de fonds de pension spécifique pour couvrir le coût des obligations futures en matière de pension de retraite, les États membres garantissent collectivement le paiement de ces prestations, et les fonctionnaires contribuent pour un tiers au financement de ce régime. Chaque année, Eurostat calcule cet élément de passif au nom du comptable de la Commission, en utilisant des paramètres tels que la pyramide des âges et l'espérance de vie des fonctionnaires de l'UE, ainsi que des hypothèses sur les conditions économiques à venir. Ces paramètres et hypothèses sont aussi évalués par les actuaires de la Commission.

XV. En 2024, le montant des engagements au titre des pensions est resté stable. Sa légère augmentation est attribuée à la progression attendue du coût des services et de la charge d'intérêts. En outre, le taux d'actualisation a augmenté de 0,3 %.

XVI. Le deuxième plus grand élément de passif au titre du régime de pensions et des autres avantages du personnel est constitué du montant estimatif des engagements de l'UE envers le régime commun d'assurance maladie, à savoir 6,9 milliards d'euros à la fin de 2024 (à la fin de 2023: 6,3 milliards d'euros). Cet élément de passif concerne les dépenses de santé qui doivent être payées aux membres du personnel de l'UE pendant les périodes postérieures à leur départ (déduction faite de leur contribution).

XVII. Dans le cadre de notre audit, nous avons évalué, pour ces régimes, les hypothèses actuarielles et la valorisation qui en résulte. Nous avons fondé notre évaluation sur des travaux réalisés par des experts actuariels externes indépendants. Nous avons vérifié les données de base sous-jacentes aux calculs, les paramètres actuariels et le calcul du montant des engagements. Nous examinons aussi la présentation des éléments de passif dans le bilan consolidé et les notes annexées aux états financiers consolidés.

XVIII. Dans ce contexte, nous avons aussi examiné l'encours des engagements du Royaume-Uni liés au régime de pensions des fonctionnaires et autres agents de l'Union européenne et au régime commun d'assurance maladie, qui s'élève à 9,9 milliards d'euros (à la fin de 2023: 10,2 milliards d'euros). Nous avons vérifié si les données utilisées pour le calcul étaient exactes et si seule la part pertinente de ce passif global a été attribuée au Royaume-Uni.

XIX. Nous concluons que l'estimation du passif global lié aux pensions et aux autres avantages du personnel, ainsi que la part du Royaume-Uni dans ce passif, présentées dans les comptes annuels consolidés, donnent une image fidèle de la situation.

Nous avons évalué les principales estimations de fin d'exercice présentées dans les comptes

XX. Fin 2024, la valeur estimative des dépenses éligibles supportées par les bénéficiaires, mais non encore déclarées, était de 160,7 milliards d'euros (fin 2023: 155,2 milliards d'euros). Ces montants ont été comptabilisés en tant que charges constatées par régularisation[4].

XXI. La hausse de cette estimation dans l'ensemble des programmes tient essentiellement au fait que la période de programmation précédente arrive à son terme et que l'utilisation des fonds relevant du CFP 2021-2027 est plus lente que prévu. Dès lors, la valeur des demandes réellement présentées a été inférieure aux prévisions et une plus grande part des dépenses a dû faire l'objet d'une estimation en fin d'exercice. Les charges à payer comptabilisées en lien avec la FRR, qui sont fondées sur une prévision des paiements futurs, ont atteint 7,9 milliards d'euros (fin 2023: 7,4 milliards d'euros).

XXII. Pour évaluer ces estimations de fin d'exercice, nous avons examiné le système mis en place par la Commission pour les calculs relatifs à la séparation des exercices afin d'en assurer l'exactitude et l'exhaustivité dans les directions générales où la plupart des dépenses ont été supportées. Lors de nos travaux d'audit sur les échantillons de factures et de préfinancements, nous avons analysé les calculs pertinents relatifs à la séparation des exercices afin de parer au risque que le montant des charges à payer soit erroné.

[4] Ces 160,7 milliards d'euros se composent de 66,8 milliards d'euros de charges à payer figurant au passif du bilan et de 93,9 milliards d'euros qui réduisent la valeur des préfinancements figurant à l'actif du bilan.

XXIII. Nous concluons que l'estimation du montant global des charges à payer et des autres avances versées aux États membres présentée dans les comptes annuels consolidés donne une image fidèle de la situation.

Nous avons apprécié l'impact sur les comptes de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine

XXIV. L'UE fournissant une assistance à l'Ukraine sous la forme de prêts et de subventions, nous avons examiné les calculs de la Commission concernant l'exposition financière correspondante de l'Union ainsi que les éléments sous-tendant ces calculs, afin de nous assurer que les conséquences réelles et potentielles étaient correctement prises en considération dans les comptes de l'UE. Un expert externe indépendant et nous-mêmes avons évalué les calculs de la Commission afin d'assurer que toutes les informations pertinentes avaient été prises en considération.

XXV. Nous estimons, en conclusion, que la présentation dans les comptes annuels consolidés du traitement de l'impact sur ces derniers de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine donne une image fidèle de la situation.

Nous avons apprécié l'impact de NextGenerationEU sur les comptes

XXVI. Avec NextGenerationEU, l'Union a mobilisé des ressources considérables pour amortir l'impact socio-économique de la pandémie de COVID-19. Pour financer NextGenerationEU, la Commission européenne a emprunté sur les marchés des capitaux. Ces fonds sont mis à la disposition des États membres sous la forme de subventions non remboursables ou de prêts, à concurrence d'une dotation convenue au préalable. Ces activités ont une forte incidence sur les états financiers. La principale composante de NextGenerationEU est la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), grâce à laquelle 197,5 milliards de subventions et 108,7 milliards d'euros de prêts avaient été décaissés à la fin de 2024.

XXVII. Dans le cadre de nos procédures d'audit normales, nous avons examiné les actifs, les passifs, les recettes et les dépenses de l'UE, y compris ceux relatifs à NextGenerationEU. Nous parvenons à la conclusion que la présentation de ces éléments dans les comptes annuels consolidés donne une image fidèle de la situation.

Autres informations

Informations figurant dans la section intitulée «Faits marquants de l'exercice sur le plan financier»

XXVIII. La Commission est chargée de fournir d'«autres informations». Celles-ci comprennent la section intitulée «Faits marquants de l'exercice sur le plan financier», mais pas les comptes consolidés ni notre rapport d'audit y afférent. Notre opinion sur les comptes consolidés ne couvre pas ces autres informations, et nous ne formulons aucune sorte de conclusion en matière d'assurance les concernant. Dans le cadre de notre audit des comptes consolidés, il nous incombe de prendre connaissance des autres informations et de déterminer si elles recèlent des contradictions significatives avec les comptes consolidés ou avec les connaissances que nous avons acquises lors de l'audit, ou si elles comportent un autre type d'anomalie significative. Si nous estimons que les autres informations présentent une anomalie significative, nous sommes tenus d'en faire état en conséquence. Nous n'avons rien à signaler à cet égard.

Traitement des produits des emprunts destinés à financer NextGenerationEU

XXIX. Nous relevons que les montants empruntés afin de financer le soutien non remboursable octroyé dans le cadre de NextGenerationEU sont présentés différemment dans le budget et dans les états financiers consolidés. Ces montants empruntés destinés au financement de l'aide non remboursable apportée aux États membres au titre de NextGenerationEU, qui représentent 29 % des recettes de l'UE en 2024, sont traités comme des recettes affectées externes, qui s'ajoutent au budget voté, conformément au règlement FRR. Le compte de résultat ne tient pas compte de ces montants dans les recettes, mais il prend en considération les dépenses liées au soutien financier non remboursable accordé dans le cadre de NextGenerationEU. Cela aboutit à un effet négatif sur le résultat économique pour l'exercice. Les résultats économiques négatifs creusent le déficit de l'actif net, comme cela peut se voir dans le bilan de l'UE, et doivent dès lors être financés sur les budgets futurs.

Responsabilités de la direction

XXX. En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément au règlement financier, la Commission est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes consolidés de l'UE sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une *fraude* ou d'une erreur. La direction est chargée de s'assurer que les activités, les opérations financières et les informations présentées dans les états financiers sont conformes aux textes législatifs et réglementaires (lois, règlements, principes, règles et normes) qui les régissent. La Commission est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes de l'UE (article 317 du TFUE).

XXXI. Dans le cadre de l'élaboration des comptes consolidés, la direction est tenue d'évaluer la capacité de l'Union européenne à poursuivre ses activités, de faire connaître toute information importante et d'établir les comptes en partant de l'hypothèse de la continuité d'exploitation, sauf si elle a l'intention de mettre en liquidation l'entité ou de mettre fin aux activités, ou si aucune alternative réaliste ne s'offre à elle.

XXXII. La Commission est chargée de surveiller le processus de présentation de l'information financière de l'UE.

XXXIII. Le règlement financier dispose (en son titre XIII) que le comptable de la Commission doit présenter les comptes consolidés de l'UE aux fins de l'audit, d'abord sous forme de comptes provisoires au plus tard le 31 mars suivant l'exercice clos, puis sous forme de comptes définitifs au plus tard le 31 juillet suivant l'exercice clos. Les comptes provisoires doivent déjà donner une image fidèle de la situation financière de l'UE. C'est pourquoi il est impératif que tous les éléments des comptes provisoires soient présentés comme s'ils étaient définitifs, afin de nous permettre de réaliser nos travaux conformément au (titre XIII) du règlement financier et dans les délais fixés. Normalement, toute modification opérée entre les comptes provisoires et définitifs ne devrait résulter que de nos observations.

Responsabilités de l'auditeur en matière d'audit des comptes consolidés et des opérations sous-jacentes

XXXIV. Nos objectifs consistent, d'une part, à déterminer avec une assurance raisonnable si les comptes consolidés de l'UE sont exempts d'anomalies significatives et si les opérations sous-jacentes sont légales et régulières, et, d'autre part, à fournir au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance fondée sur notre audit, concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Une assurance raisonnable correspond à un degré d'assurance élevé, mais non à une garantie que toute anomalie ou toute non-conformité significatives ont nécessairement été détectées lors de l'audit. Les anomalies de même que les non-conformités peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et sont considérées comme significatives si l'on peut raisonnablement craindre que, isolément ou globalement, elles influent sur les décisions économiques prises sur la base de ces comptes consolidés.

XXXV. En ce qui concerne les recettes, notre examen relatif aux ressources propres fondées sur le revenu national brut, sur la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés porte au départ sur les statistiques et les données qui constituent la base de leur calcul. Nous évaluons aussi les systèmes utilisés par la Commission pour traiter ces agrégats jusqu'à ce que les contributions des États membres soient perçues et enregistrées dans les comptes consolidés. Pour les ressources propres traditionnelles, nous examinons les comptes des autorités douanières et analysons les flux des droits jusqu'à la perception des montants correspondants par la Commission et leur inscription dans les comptes. Il existe un risque de non-déclaration ou de déclaration inexacte des droits de douane aux autorités douanières nationales de la part des importateurs. Le montant des droits de douane à l'importation effectivement perçu sera dès lors inférieur à celui qui, en théorie, aurait dû l'être. La différence constitue ce que l'on appelle le «manque à gagner sur les droits de douane». Notre opinion d'audit sur les recettes ne couvre pas ces montants éludés, qui échappent aux systèmes de comptabilisation des ressources propres traditionnelles des États membres.

XXXVI. En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les opérations de paiement une fois que les dépenses ont été supportées, enregistrées et acceptées. Cet examen porte sur toutes les catégories de paiements, autres que les avances, une fois qu'ils ont été effectués. Nous examinons les paiements d'avances lorsque le destinataire des fonds justifie leur bonne utilisation et que l'institution ou l'organisme accepte la justification en procédant à l'apurement des avances, ce qui peut avoir lieu la même année ou plus tard.

XXXVII. En ce qui concerne les dépenses au titre de la FRR, contrairement aux autres dépenses budgétaires, le paiement est conditionné par la réalisation satisfaisante de jalons et de cibles prédéfinis. D'autres exigences sont à prendre en considération: un État membre ne peut avoir renoncé à des jalons et à des cibles précédemment atteints de manière satisfaisante ni violer le principe consistant à ne pas bénéficier d'un double financement. Les conditions d'éligibilité énoncées dans le règlement comprennent le respect de la période d'éligibilité, le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et le non-remplacement de dépenses budgétaires nationales récurrentes. Par conséquent, notre audit est principalement centré sur la question de savoir si ces conditions de paiement et d'éligibilité ont été respectées. Comme la conformité des dépenses supportées par les bénéficiaires finaux aux règles nationales et européennes ne conditionne pas les paiements au titre de la FRR, notre opinion d'audit ne couvre pas la régularité des dépenses exposées par lesdits bénéficiaires. Le règlement FRR ne fixe pas d'autres critères pour l'interprétation de l'expression «de manière satisfaisante», ce qui laisse à la Commission un important pouvoir d'appréciation lorsqu'elle évalue la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles. L'évaluation des réalisations qualitatives implique de procéder à différents jugements et ouvre la porte à différentes interprétations. Ce risque est particulièrement aigu lorsque la définition du jalon ou de la cible n'est pas claire.

XXXVIII. Nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique pendant toute la durée de l'audit. En outre, nous procédons de la manière suivante.

a) Nous déterminons et évaluons le risque que les comptes consolidés présentent des anomalies significatives et, en ce qui concerne les opérations sous-jacentes, le risque de non-respect, dans une mesure significative, des exigences de la législation de l'Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. Nous concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit répondant à ces risques et nous recueillons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Les anomalies et non-conformités significatives procédant d'une fraude sont plus difficiles à détecter que celles qui résultent d'une erreur, car la fraude peut s'accompagner de collusion, d'établissement de faux, d'omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou de soustraction au contrôle interne. Le risque de non-détection de ces anomalies et non-conformités est donc plus élevé.

b) Nous acquérons une connaissance du contrôle interne concerné par l'audit afin de définir des procédures d'audit appropriées, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'efficacité du contrôle interne.

c) Nous apprécions l'adéquation des méthodes comptables appliquées par la direction et la vraisemblance des estimations comptables ainsi que des déclarations de la direction concernant ces dernières.

d) Nous formulons une conclusion sur le caractère judicieux de l'adoption, par la direction, de l'hypothèse de la continuité d'exploitation pour l'établissement des comptes et, en nous fondant sur les éléments probants recueillis, sur l'existence ou non d'une incertitude significative due à des événements ou à des conditions susceptibles de jeter un doute important sur la capacité de l'entité à poursuivre ses activités. Si nous concluons à l'existence d'une telle incertitude significative, nous sommes tenus d'attirer l'attention, dans notre rapport, sur les informations correspondantes figurant dans les comptes consolidés ou, si ces informations ne sont pas pertinentes, de modifier notre opinion. Nos conclusions sont fondées sur les éléments probants recueillis jusqu'à la date de notre rapport. Cependant, des événements ou des conditions ultérieurs peuvent conduire l'entité à cesser ses activités.

e) Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des comptes consolidés (y compris toutes les informations y afférentes), et nous vérifions si les comptes consolidés reflètent fidèlement les opérations et les événements sous-jacents.

f) Nous collectons des éléments probants suffisants et appropriés concernant les informations financières sur les entités faisant partie du périmètre de consolidation de l'UE pour nous permettre de formuler une opinion sur les comptes consolidés et sur les opérations sous-jacentes. Il nous incombe de diriger, de superviser et de réaliser l'audit et nous assumons l'entière responsabilité de notre opinion d'audit.

XXXIX. Nous informons la Commission et les autres entités auditées, entre autres, de l'étendue et du calendrier prévus des travaux d'audit ainsi que de toute observation d'audit importante, et notamment de toute faiblesse significative au niveau du contrôle interne.

XL. Parmi les éléments analysés avec la Commission et les autres entités auditées, nous déterminons lesquels ont revêtu la plus grande importance dans l'audit des comptes consolidés et constituent, de ce fait, les éléments clés de l'audit pour la période en cours. Nous les décrivons dans notre rapport, à moins que la loi ou la réglementation s'opposent à la publication d'informations les concernant ou que, ce qui est extrêmement rare, nous estimions devoir nous abstenir de communiquer certaines informations dans notre rapport parce qu'il y a raisonnablement lieu de craindre que les conséquences défavorables de leur divulgation soient supérieures à ses éventuels effets favorables du point de vue de l'intérêt public.

Le 10 juillet 2025

Tony Murphy
Président

Cour des comptes européenne

12, rue Alcide De Gasperi - 1615 Luxembourg – LUXEMBOURG

Introduction

1.1. Le présent chapitre du rapport annuel:

a) définit la base de notre *déclaration d'assurance* et donne une vue globale de nos observations et conclusions relatives à la fiabilité des comptes de l'UE ainsi qu'à la régularité des *opérations* sous-jacentes de recettes et de dépenses relevant du *cadre financier pluriannuel* (CFP);

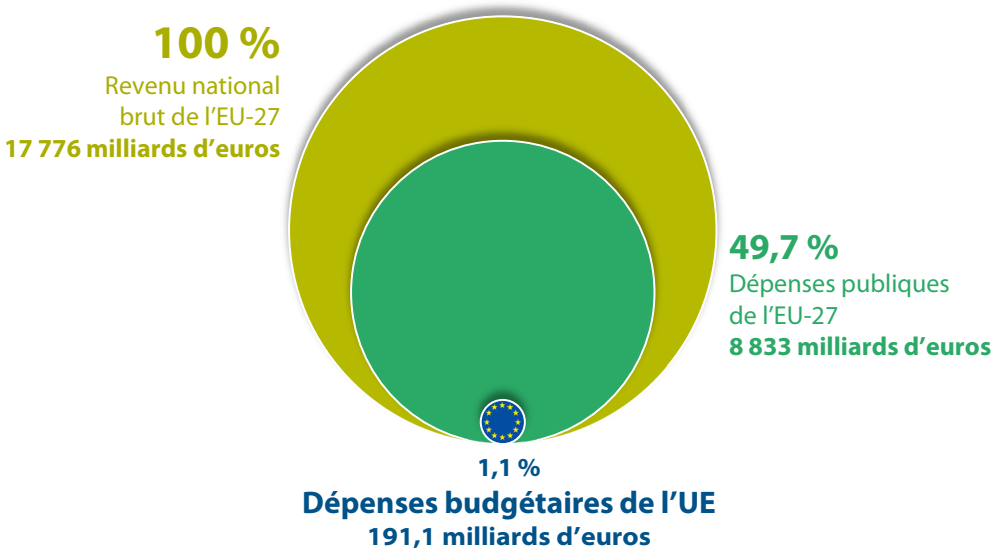
b) comporte des informations sur les cas de fraude présumée que nous communiquons au Parquet européen et à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), ainsi que sur nos audits concernant les mesures prises par l'UE pour lutter contre la *fraude*;

c) présente de façon synthétique notre approche d'audit (voir ***annexe 1.1***).

1.2. En 2024, le total des dépenses publiques des États membres (8 833 milliards d'euros) a représenté 49,7 % de leur *revenu national brut (RNB)* (17 776 milliards d'euros). Les dépenses budgétaires de l'UE se sont élevées à 191,1 milliards d'euros, soit 2,2 % du total des dépenses publiques de ses États membres et 1,1 % de leur RNB (voir ***figure 1.1***). Compte tenu des paiements supplémentaires provenant des *recettes affectées* pour 55,9 milliards d'euros de subventions au titre de la *facilité pour la reprise et la résilience* (FRR) financés par la dette de l'UE (voir point ***2.22***), les paiements effectués en 2024 se sont élevés à 247,0 milliards d'euros[5].

[5] Voir comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024, états sur l'exécution budgétaire et notes explicatives, 6.3 «CFP: Exécution des *crédits de paiement*».

Figure 1.1 – Dépenses budgétaires de l'UE et dépenses publiques de l'EU-27 par rapport au RNB en 2024

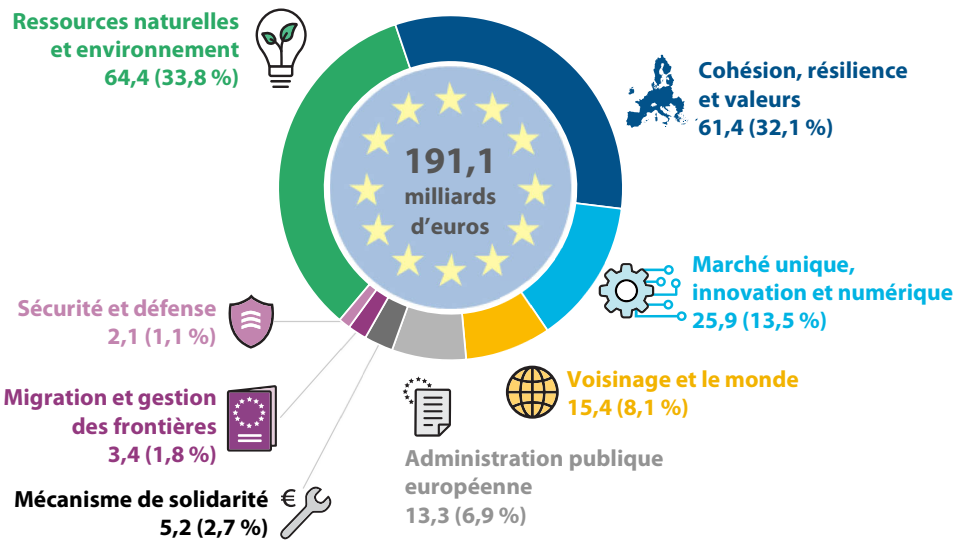


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des éléments suivants: données sur le RNB de l'EU-27 provenant des comptes annuels consolidés relatifs à 2024 de la Commission européenne – Annexe A – Recettes; données sur les dépenses publiques de l'EU-27 provenant de la base de données d'Eurostat – Principaux agrégats des administrations publiques, y compris recettes et dépenses (données extraites le 28 avril 2025); données sur les dépenses budgétaires de l'UE provenant de la Commission européenne – Comptes annuels consolidés de l'Union européenne relatifs à 2024.

1.3. Les fonds de l'UE sont versés aux *bénéficiaires* sous la forme de paiements uniques/tranches annuelles ou d'une série de paiements dans le cadre de régimes de dépenses pluriannuels. Les paiements sur le budget 2024 de l'UE comportaient 49,0 milliards d'euros de préfinancements ainsi que 142,1 milliards d'euros d'autres paiements. Comme le montre la ***figure 1.2***, le budget de l'UE a été consacré en grande partie aux rubriques «Ressources naturelles et environnement» ainsi que «Cohésion, résilience et valeurs», suivies de la rubrique «Marché unique, innovation et numérique».

Figure 1.2 – Ventilation des dépenses budgétaires de l'UE de 2024 par rubrique du CFP

(milliards d'euros)



Rubrique 1 du CFP (chapitre 5)	Marché unique, innovation et numérique
Rubrique 2 du CFP (chapitre 6)	Cohésion, résilience et valeurs
Rubrique 3 du CFP (chapitre 7)	Ressources naturelles et environnement
Rubrique 4 du CFP (chapitre 8)	Migration et gestion des frontières
Rubrique 5 du CFP (chapitre 8)	Sécurité et défense
Rubrique 6 du CFP (chapitre 9)	Voisinage et le monde
Rubrique 7 du CFP (chapitre 10)	Administration publique européenne
Mécanisme de solidarité	(hors CFP)

Source: Cour des comptes européenne.

Fiabilité des comptes

Les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives

1.4. Nos constatations portent sur les *comptes consolidés* de l'UE[6] (ci-après les «comptes») relatifs à l'exercice 2024. Nous les avons reçus, ainsi que la lettre de déclaration du comptable, le 30 juin 2025, soit à la date d'expiration du délai de présentation fixé par le *règlement financier*. Ces comptes sont accompagnés d'une section intitulée «Faits marquants de l'exercice sur le plan financier»[7], qui n'est pas couverte par notre opinion d'audit. Conformément aux normes d'audit, nous avons toutefois évalué sa cohérence par rapport aux informations figurant dans les comptes.

1.5. Les comptes publiés par la Commission montrent qu'au 31 décembre 2024, le total du passif s'élevait à 827,3 milliards d'euros, alors que le total de l'actif représentait 518,5 milliards d'euros. La différence de 308,8 milliards d'euros correspondait aux actifs nets (négatifs) comprenant les réserves et la part des dépenses déjà supportées par l'UE jusqu'au 31 décembre à financer sur les futurs budgets. La ***figure 1.3*** présente une ventilation détaillée de l'actif et du passif.
Le *résultat économique* (négatif) pour l'exercice 2024 était de 97,2 milliards d'euros. Les actifs nets et le résultat économique négatifs résultent en grande partie des fonds dépensés pour *NextGenerationEU*.

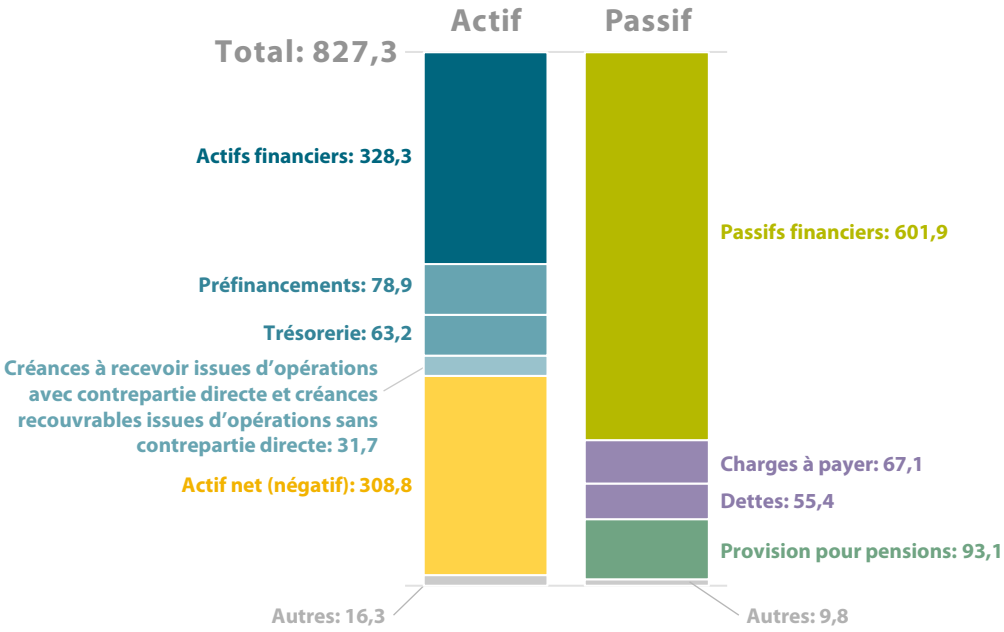
---

[6] Article 247 du règlement (UE, Euratom) 2024/2509.

[7] Voir la ligne directrice de pratique recommandée 2 intitulée *Financial Statement Discussion and Analysis* (Examen et analyse des états financiers) de l'IPSASB (*International Public Sector Accounting Standards Board*, Conseil des normes comptables internationales du secteur public).

Figure 1.3 – Actif et passif de l'UE au 31 décembre 2024

(milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne.

1.6. Notre audit a permis de constater que les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives. Nous présentons les résultats de nos travaux concernant la gestion budgétaire et financière des fonds de l'UE au ***chapitre 2***.

Éléments clés de l'audit relatifs aux états financiers 2024

1.7. Les éléments clés de l'audit sont ceux qui, selon notre jugement professionnel, ont été les plus importants dans l'audit des états financiers de la période considérée. Nous avons traité ces éléments dans le contexte de notre audit des états financiers pris dans leur ensemble, ainsi que dans le cadre de la formation de notre opinion sur ceux-ci, mais nous ne formulons pas d'opinion distincte sur ces éléments. Nous faisons état des éléments clés de l'audit dans notre déclaration d'assurance.

Régularité des opérations

1.8. Nous avons examiné les recettes et les dépenses de l'UE afin d'évaluer si les ressources ont été perçues et utilisées conformément aux textes législatifs et réglementaires applicables[8]. Nous présentons ci-après de manière synthétique nos résultats d'audit, avant d'exposer ensuite de façon détaillée ceux concernant les recettes au ***chapitre 4*** et ceux relatifs aux dépenses aux ***chapitres 5 à 10***. Cet aperçu ne comporte pas les résultats de nos travaux d'audit sur les dépenses relevant de la FRR, dont il est fait état au ***chapitre 11***.

Notre opinion couvre les opérations de recettes et de dépenses budgétaires

1.9. En ce qui concerne les recettes, nous avons obtenu une assurance raisonnable, pour notre opinion d'audit, au moyen d'une évaluation des systèmes clés sélectionnés, complétée par des tests sur les opérations. L'échantillon de 65 opérations examinées a été conçu pour être représentatif de l'ensemble des sources de recettes budgétaires de l'UE, qui comportent les recettes provenant des *ressources propres* (à savoir les droits de douane et les ressources fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), ainsi que les ressources propres fondées sur le RNB et sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés) et les montants perçus par ailleurs. Notre échantillon couvrait aussi les *recettes affectées* externes utilisées pour financer le volet non remboursable (subventions) de la FRR, afin de tenir compte des montants empruntés par la Commission dans le cadre de NextGenerationEU (voir points ***4.2 à 4.4***), montants que l'UE devra rembourser ultérieurement. Pour 2024, la population que nous avons examinée pour les recettes représentait 250,6 milliards d'euros (voir ***figure 4.1***).

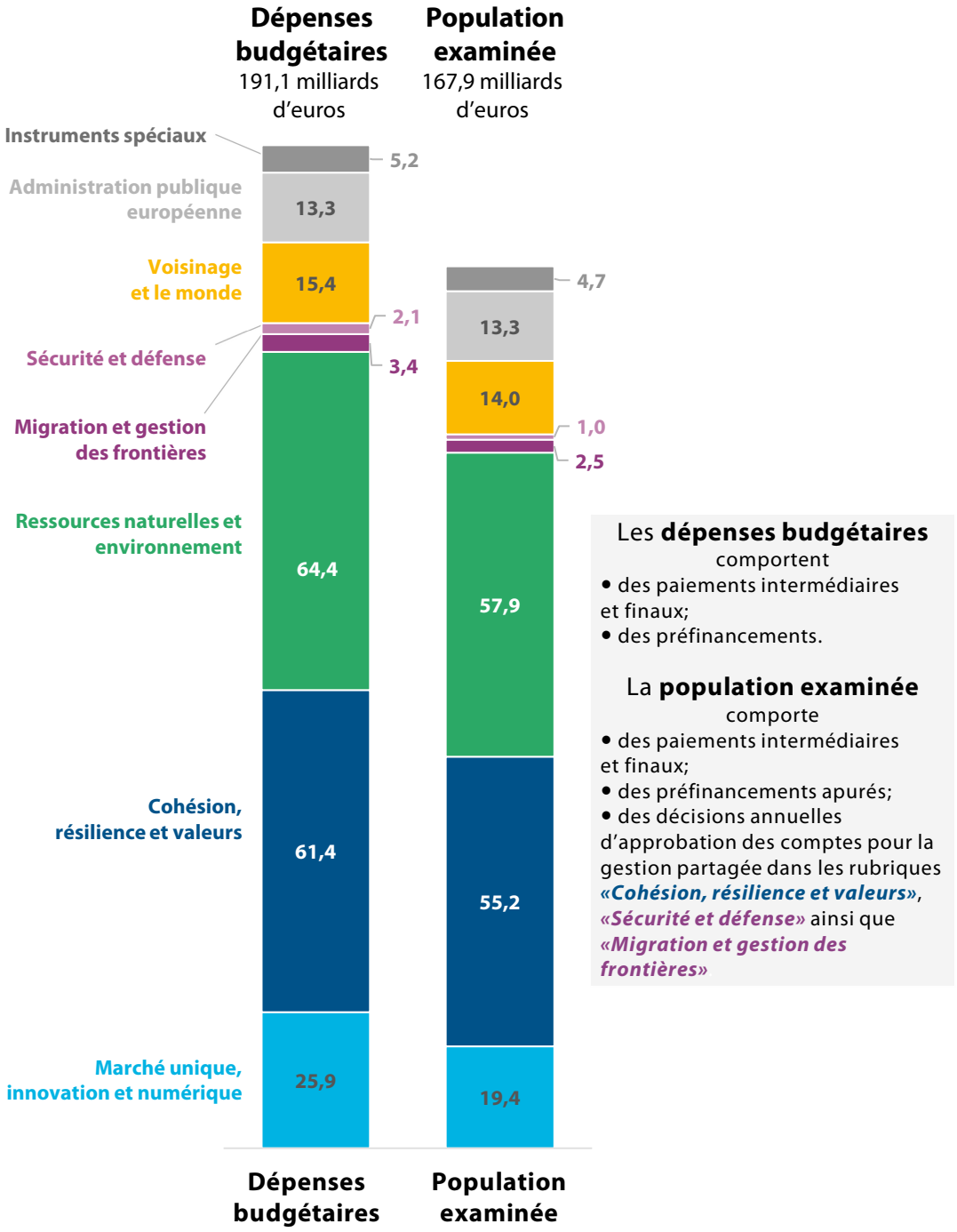
[8] Y compris les opérations relevant du CFP 2014-2020 et des périodes de programmation précédentes.

1.10. En ce qui concerne les dépenses, nous avons sélectionné un échantillon représentatif de 812 opérations parmi la population que nous auditons, qui comportent des préfinancements *apurés*, ainsi que des paiements intermédiaires et finaux acceptés par la Commission (ou tout(e) autre institution ou organisme qui gère les fonds de l'UE) et versés aux *bénéficiaires finaux* sur le budget de l'UE. Les tests que nous avons réalisés sur ces opérations ont contribué à la formulation de notre déclaration d'assurance et à notre estimation de la proportion que représentent les opérations irrégulières dans l'ensemble de la population examinée, dans les parties des dépenses caractérisées selon nous par un niveau d'erreur significatif (voir point ***1.15***), ainsi que dans chaque rubrique du CFP pour laquelle nous fournissons une appréciation spécifique (à savoir les rubriques 1, 2, 3, 6 et 7). Les opérations examinées et les exemples présentés dans ce rapport ne constituent pas une base permettant de tirer des conclusions sur les États membres, pays ou régions bénéficiaires spécifiquement concernés (voir point ***(22)*** de l'***annexe 1.1***).

1.11. La population que nous avons examinée pour les dépenses représentait un total de 167,9 milliards d'euros en 2024, y compris les compléments au titre de NextGenerationEU ajoutés à des programmes existants relevant des rubriques du CFP 2021-2027 et à utiliser selon des règles sectorielles. Ce montant tient compte à la fois des contributions du Royaume-Uni et des paiements effectués en faveur de ce pays, conformément aux conditions énoncées dans l'accord sur le retrait[9]. La ***figure 1.4*** montre une comparaison entre les dépenses budgétaires de l'UE et la population que nous avons examinée pour les dépenses, avec une ventilation par rubrique du CFP (domaine budgétaire) et par type de paiements: paiements *intermédiaires* et finaux, préfinancements *apurés*, ainsi que dépenses couvertes par des décisions annuelles d'approbation des comptes (voir points ***(19)*** et ***(20)***) de l'***annexe 1.1***).

[9] Articles 136 et 138 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

Figure 1.4 – Comparaison entre la population que nous avons examinée (167,9 milliards d'euros) et les dépenses budgétaires de l'UE (191,1 milliards d'euros), ventilées par rubrique du CFP, en 2024



Source: Cour des comptes européenne.

Nous n'avons relevé aucune erreur significative dans les recettes, mais une grande partie des dépenses présentent un niveau d'erreur significatif

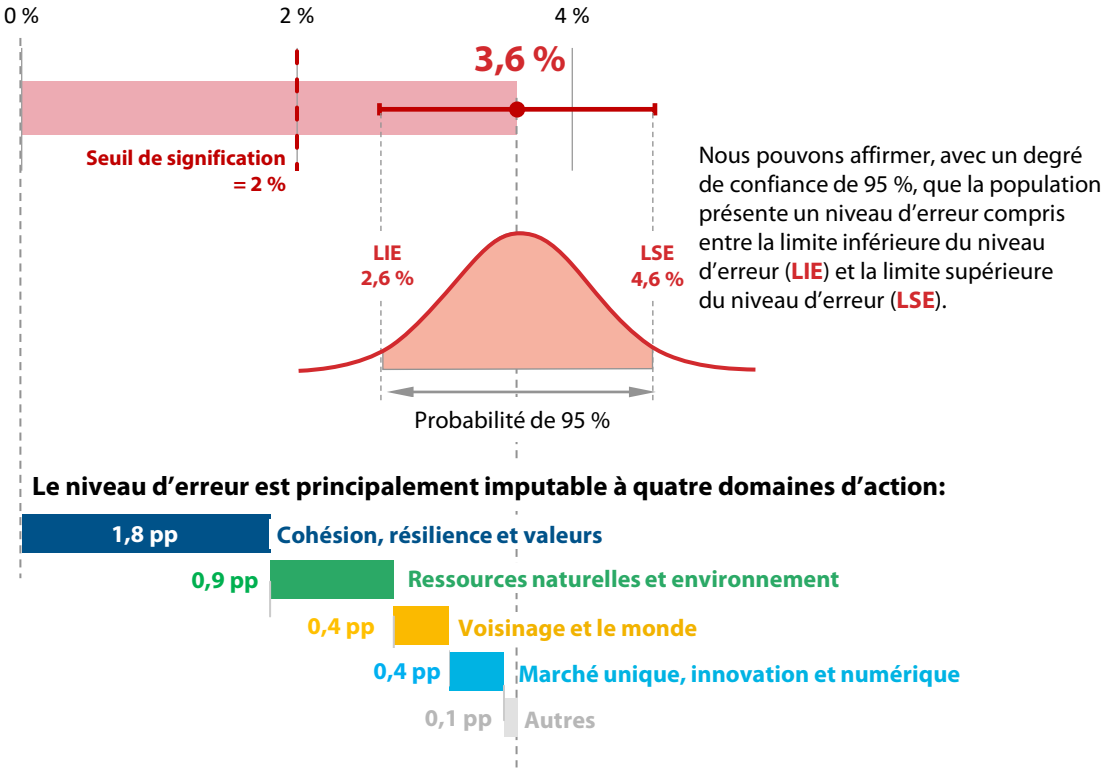
1.12. En ce qui concerne la régularité des recettes et dépenses de l'UE, nos principales constatations sont les suivantes:

a) pour les **recettes,** les informations probantes collectées indiquent globalement que les recettes ne présentent pas un niveau d'erreur significatif. Les systèmes en place pour gérer les recettes que nous avons examinés ont été généralement efficaces. Toutefois, quelques éléments des systèmes de contrôle pour la gestion des réserves TVA et des *points ouverts relatifs aux ressources propres traditionnelles (RPT)* n'ont été que partiellement efficaces. De plus, la fourniture d'informations sur les *réserves RNB* et la communication des données relatives à la ressource propre fondée sur le plastique, ainsi que certains éléments des principaux contrôles internes des RPT que nous avons évalués dans trois États membres, ont été partiellement efficaces (voir ***chapitre 4***);

b) pour les **dépenses**, les informations probantes collectées par nos soins montrent que le niveau d'erreur global[10] était significatif, à 3,6 %. Nous pouvons affirmer, avec un degré de confiance de 95 %, que la population présente un *niveau d'erreur estimatif* compris entre 2,6 % (la limite inférieure du niveau d'erreur) et 4,6 % (la limite supérieure du niveau d'erreur). Ce niveau d'erreur est principalement imputable à la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs», qui a le plus contribué à ce taux (à hauteur de 1,8 point de pourcentage). Viennent ensuite les rubriques «Ressources naturelles et environnement» (0,9 point de pourcentage), «Voisinage et le monde» (0,4 point de pourcentage) et «Marché unique, innovation et numérique» (0,4 point de pourcentage) (voir ***figure 1.5***).

[10] Définition du terme «erreur» au point ***(25)*** de l'***annexe 1.1***.

Figure 1.5 – Niveau d'erreur estimatif pour les dépenses et principales rubriques concernées en 2024



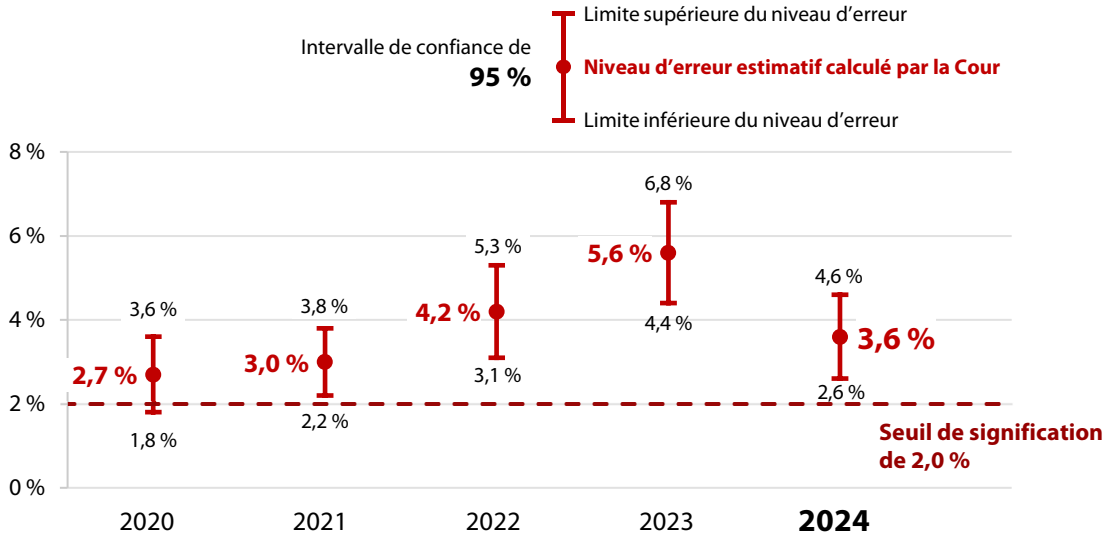
pp: point(s) de pourcentage

Source: Cour des comptes européenne.

1.13. Depuis 2021, la limite inférieure de notre *intervalle de confiance* de 95 %[11] pour le niveau d'erreur estimatif est supérieure au seuil de signification de 2,0 %. Cela signifie que nous avons une assurance raisonnable que le niveau d'erreur dans la population examinée est supérieur au *seuil de signification* pour chacune de ces années. La ***figure 1.6*** permet de comparer les niveaux d'erreur estimatifs de 2020 à 2024.

[11] Voir point ***(27)*** de l'***annexe 1.1*** pour une explication de l'intervalle de confiance de 95 %.

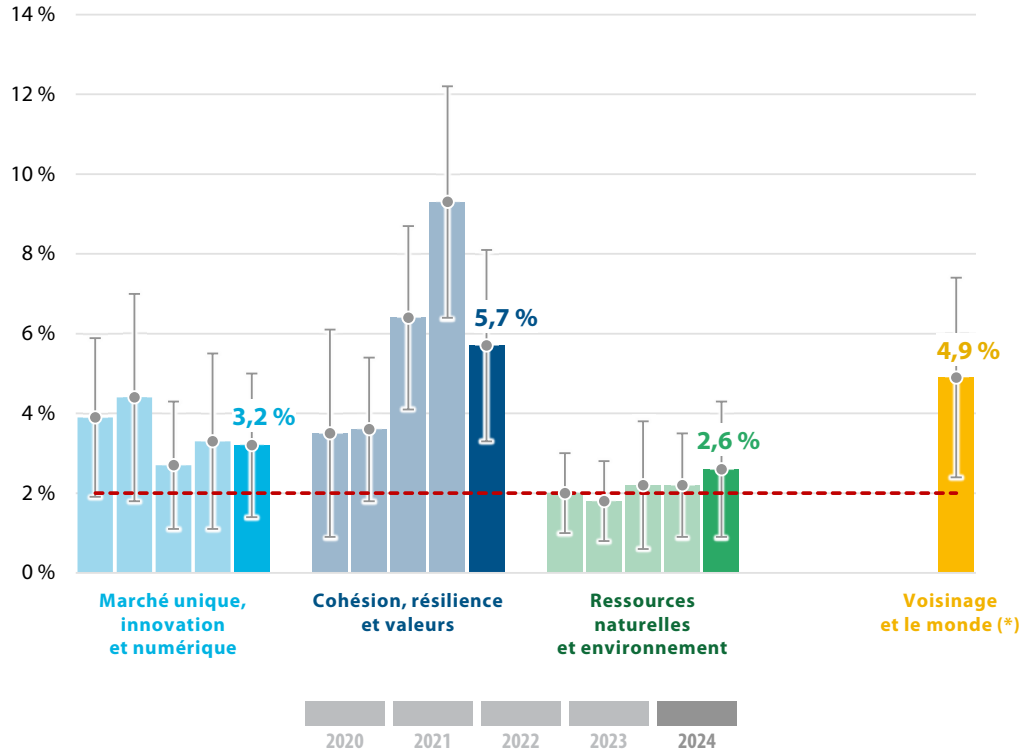
Figure 1.6 – Niveaux d'erreur estimatifs (exercices 2020 à 2024)



Source: Cour des comptes européenne.

1.14. La ***figure 1.7*** présente une comparaison entre les niveaux d'erreur estimatifs que nous avons calculés pour les rubriques «Marché unique, innovation et numérique», «Cohésion, résilience et valeurs» ainsi que «Ressources naturelles et environnement» pour les exercices 2020 à 2024. Elle montre aussi notre niveau d'erreur estimatif pour la rubrique «Voisinage et le monde» en 2024. Nous fournissons des informations supplémentaires aux points ***1.19*** à ***1.22***, ainsi qu'aux ***chapitres 5, 6, 7 et 9***.

Figure 1.7 – Niveaux d'erreur estimatifs pour les rubriques 1, 2, 3 et 6 du CFP (exercices 2020 à 2024)

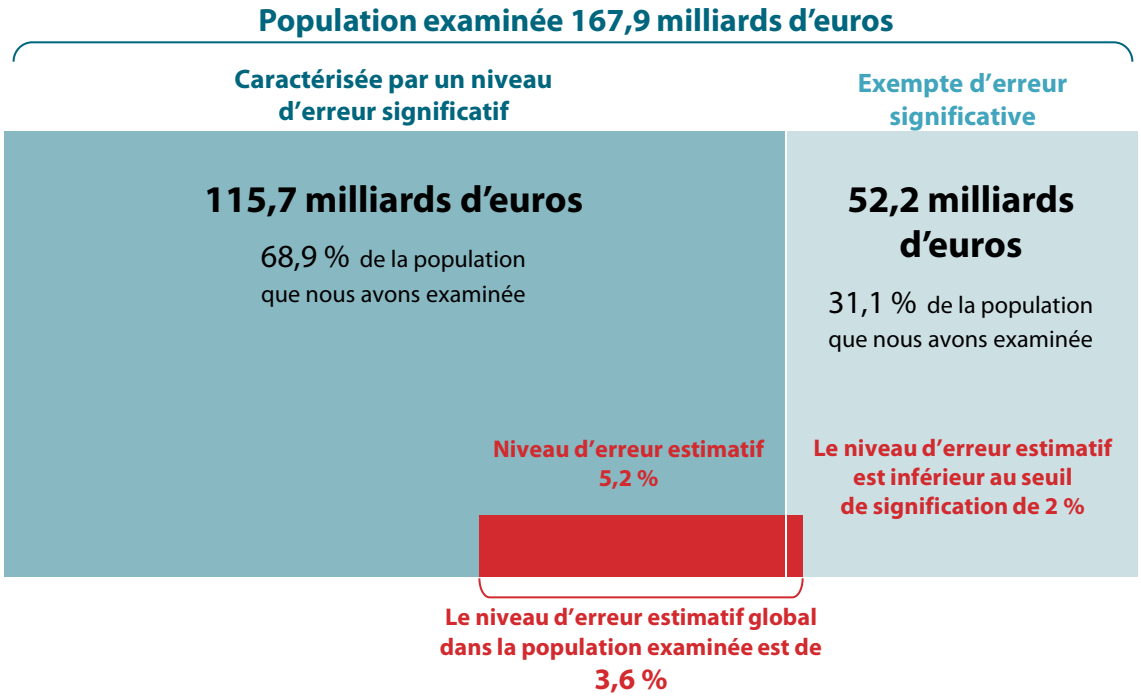


(*) Nous n'avons pas consacré d'appréciation spécifique à la rubrique «Voisinage et le monde» pour les exercices 2020 à 2023.

Source: Cour des comptes européenne.

1.15. Nos résultats d'audit concernant 2024 nous permettent de confirmer notre évaluation effectuée les années précédentes, selon laquelle les conditions de décaissement des fonds ont un impact sur le risque d'erreur. La ***figure 1.8*** montre que les domaines audités caractérisés par un niveau d'erreur significatif représentent 68,9 % de la population examinée par nos soins (en 2023: 64,4 %). Compte tenu des résultats des tests que nous avons réalisés dans toutes les rubriques du CFP, nous estimons que le niveau d'erreur pour cette partie des dépenses est de 5,2 % (en 2023: 7,9 %).

Figure 1.8 – Part de la population examinée par nos soins pour 2024 caractérisée par un niveau d'erreur significatif



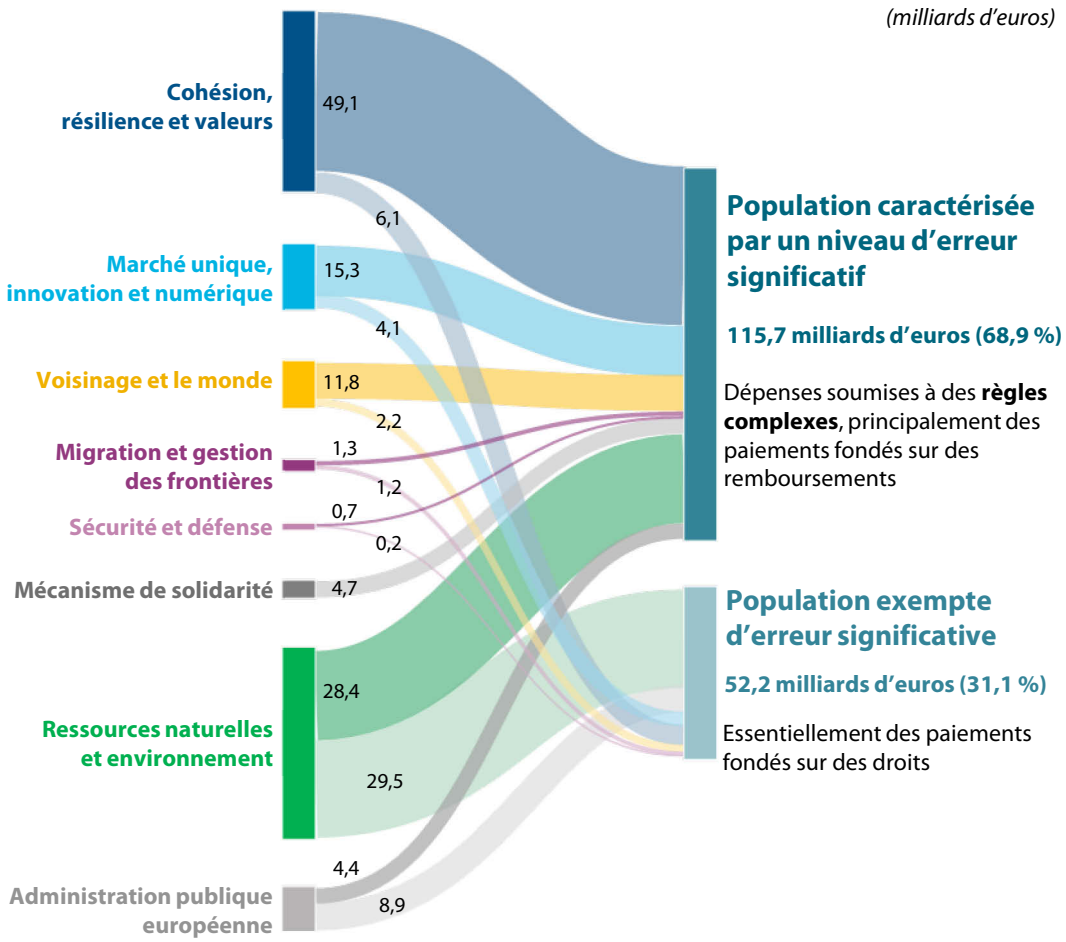
Source: Cour des comptes européenne.

1.16. Les domaines audités présentant un niveau d'erreur significatif comportent essentiellement des **paiements fondés sur des remboursements**, dont les bénéficiaires doivent introduire des demandes pour des coûts éligibles qu'ils ont supportés. À cet effet, ces bénéficiaires doivent non seulement prouver qu'ils ont entrepris une activité éligible à un soutien, mais aussi fournir des éléments attestant les coûts remboursables qu'ils ont supportés. Ce faisant, ils doivent respecter des règles souvent complexes qui précisent ce qui peut être déclaré (éligibilité) et la façon de supporter dûment les coûts (les règles sur les *marchés publics* ou sur les *aides d'État*).

1.17. Nous concluons que 31,1 % de la population que nous avons examinée sont exempts d'erreur significative, à savoir que le niveau d'erreur estimatif est inférieur au seuil de signification de 2 % dans cette partie des dépenses (voir ***figure 1.8***). Cette part de la population comporte des dépenses qui correspondent à des **paiements fondés sur des droits** pour lesquels les bénéficiaires doivent respecter certaines conditions (par exemple les *paiements directs* aux agriculteurs, à l'exclusion des *éco-régimes*), une partie des dépenses de fonctionnement (rémunérations et pensions des agents de l'UE), l'appui budgétaire à des pays tiers, ainsi que les actions de mobilité, notamment des étudiants, dans le cadre d'*Erasmus+* (voir ***figure 1.9***). Cette partie des dépenses était aussi exempte d'erreur significative les années précédentes. Toutefois, nous avons détecté des erreurs concernant des coûts inéligibles.

1.18. Comme le montre la ***figure 1.9***, la plus grande part de la population examinée par nos soins caractérisée par un niveau d'erreur significatif est constituée par la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» (49,1 milliards d'euros), suivie des rubriques «Ressources naturelles et environnement» (28,4 milliards d'euros), «Marché unique, innovation et numérique» (15,3 milliards d'euros) et «Voisinage et le monde» (11,8 milliards d'euros). Les points ***1.19*** à ***1.22*** présentent de façon synthétique nos constatations pour les principaux domaines d'action.

Figure 1.9 – Ventilation, en fonction du niveau d'erreur et par rubrique du CFP, de la population examinée par nos soins



Source: Cour des comptes européenne.

1.19. En ce qui concerne la rubrique «Marché unique, innovation et numérique» (***chapitre 5***), comme lors des exercices précédents, les dépenses relatives à la recherche et à l'innovation (essentiellement au titre du programme Horizon 2020), qui représentent la majorité des paiements relevant de cette rubrique, constituent encore la principale source d'erreurs. Dans ce domaine, les erreurs ont trait à différentes catégories de coûts inéligibles (notamment des montants inéligibles concernant des frais de personnel directs, d'autres *coûts directs* et de la sous-traitance). Nous avons aussi détecté des coûts indirects inéligibles dans le cas d'un projet relevant du *mécanisme pour l'interconnexion en Europe*.

1.20. En ce qui concerne la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» (***chapitre 6***), les dépenses sont essentiellement mises en œuvre au moyen du *Fonds européen de développement régional* (FEDER), du *Fonds de cohésion* (FC) et du *Fonds social européen plus* (FSE+), et consistent principalement en des paiements fondés sur des remboursements. Dans le cas de l'exercice 2024, tant notre niveau d'erreur estimatif que le nombre d'erreurs que nous avons détectées pour cette rubrique sont restés élevés, mais moins que l'année précédente. Les principaux types d'erreur que nous avons quantifiés consistaient en des coûts et projets inéligibles, en des irrégularités en matière de marchés publics et en l'absence de pièces justificatives essentielles.

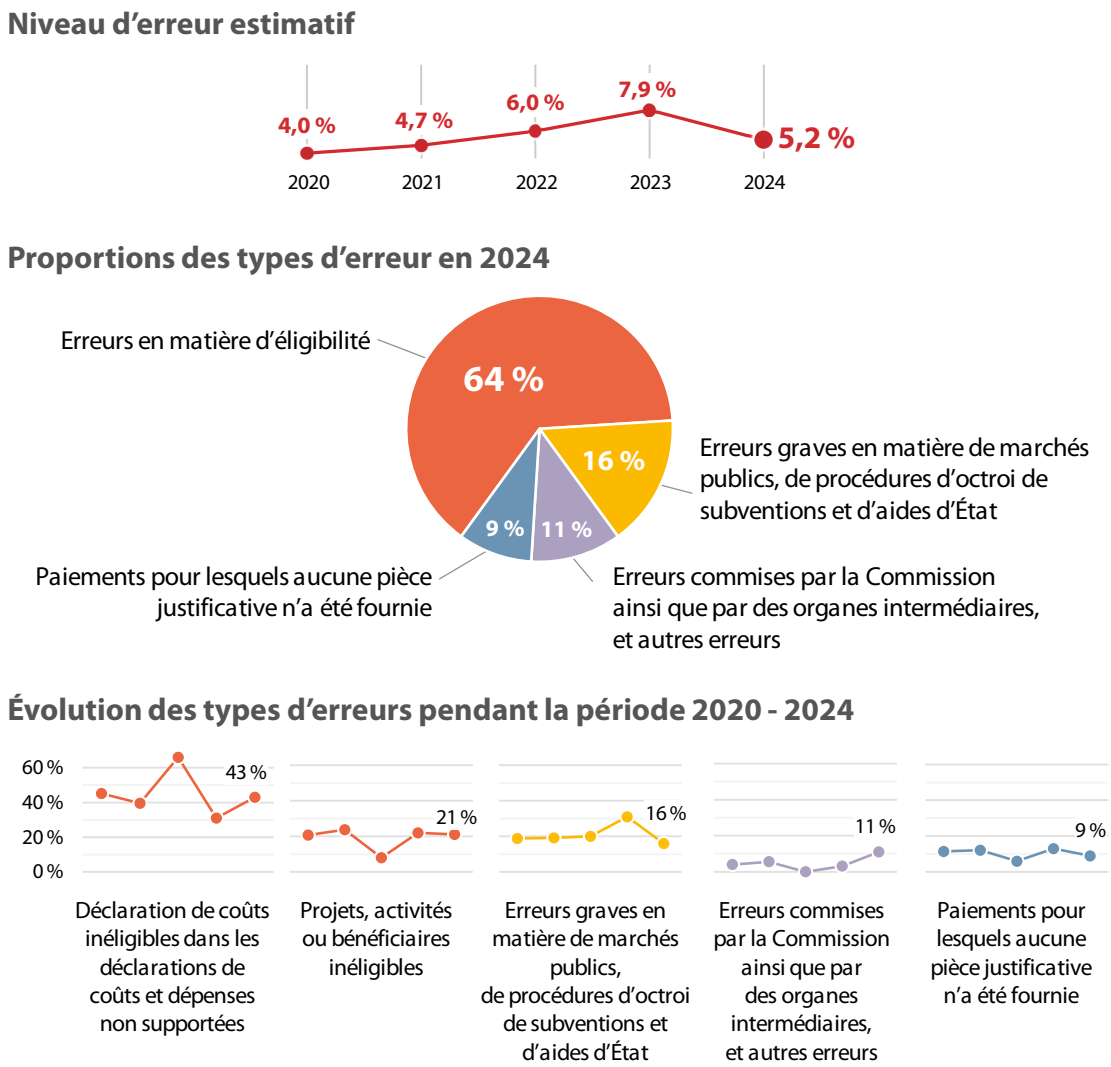
1.21. En ce qui concerne la rubrique «Ressources naturelles et environnement» (***chapitre 7***), nos résultats montrent que le niveau d'erreur était significatif pour les domaines de dépenses suivants pris dans leur ensemble: les éco-régimes, le développement rural, les mesures de marché et les autres domaines d'action relevant de la rubrique 3 du CFP en dehors de la *politique agricole commune (PAC)*. Ces domaines représentent environ 54 % des dépenses relevant de cette rubrique, qui prennent essentiellement la forme de remboursements. Les erreurs administratives, les dépenses inéligibles, ainsi que le non-respect des engagements agroenvironnementaux/climatiques/pris dans le cadre d'éco-régimes sont les erreurs les plus fréquemment détectées dans ces domaines.

1.22. En ce qui concerne la rubrique «Voisinage et le monde» (***chapitre 9***), les dépenses sont essentiellement fondées sur des remboursements et couvrent les *actions extérieures* financées par le budget de l'UE. Tous les types de dépenses relevant de cette rubrique présentaient un niveau d'erreur significatif, sauf les paiements au titre de l'*appui budgétaire* et les dépenses de fonctionnement, qui représentent environ 15 %. Les erreurs décelées dans ce domaine concernaient pour la plupart des coûts inéligibles, le non-respect des règles sur les marchés publics, l'absence de pièces justificatives essentielles ainsi que des projets ou bénéficiaires inéligibles.

Les erreurs en matière d'éligibilité contribuent toujours le plus au niveau d'erreur estimatif et ont vu leur nombre augmenter par rapport à l'année précédente

1.23. Nous décrivons de façon détaillée ci-après les types d'erreur détectés dans la partie de la population examinée qui continue d'être caractérisée par un niveau d'erreur significatif. La ***figure 1.10*** présente une comparaison entre les niveaux d'erreur estimatifs pour cette partie de la population examinée et l'évolution des principaux types d'erreur entre 2020 et 2024. Cette figure montre aussi la contribution de chaque type d'erreur au niveau d'erreur estimatif en 2024.

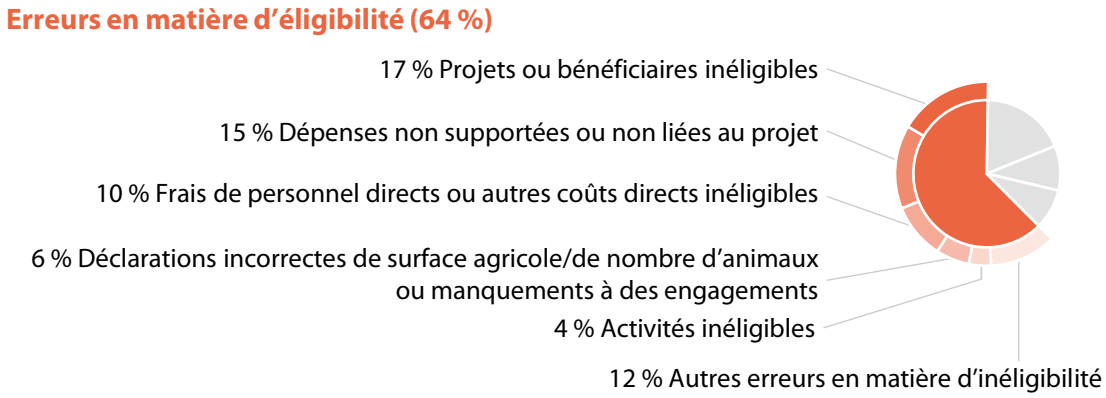
Figure 1.10 – Niveau d'erreur estimatif pour la partie des dépenses caractérisée par un niveau d'erreur significatif et contribution de chaque type d'erreur à ce niveau



Source: Cour des comptes européenne.

1.24. En ce qui concerne 2024, nous avons continué de relever que les erreurs en matière d'éligibilité, principalement dans les rubriques «Cohésion, résilience et valeurs», «Ressources naturelles et environnement», «Marché unique, innovation et numérique» ainsi que «Voisinage et le monde», sont celles qui ont le plus contribué au niveau d'erreur estimatif pour la part de la population examinée par nos soins caractérisée par un niveau d'erreur significatif. Cette contribution était à hauteur de 64 % (en 2023: 53 %). Parmi ces erreurs, les projets ou bénéficiaires inéligibles ont contribué à hauteur de 17 % à notre niveau d'erreur estimatif, les dépenses non supportées ou non liées au projet, à hauteur de 15 %, les frais de personnel directs ou autres coûts directs inéligibles, à hauteur de 10 %, les déclarations incorrectes de surface agricole/de nombre d'animaux ou les manquements à des engagements, à hauteur de 6 %, et les activités inéligibles, à hauteur de 4 % (voir ***figure 1.11***).

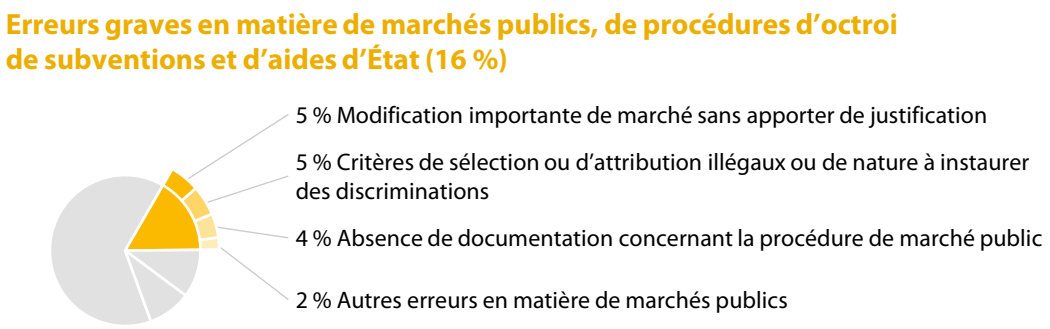
Figure 1.11 – Ventilation des erreurs en matière d'éligibilité en 2024



Source: Cour des comptes européenne.

1.25. Les erreurs dues à des infractions aux règles sur les marchés publics et aux procédures d'octroi de subventions, essentiellement dans les rubriques «Cohésion, résilience et valeurs» ainsi que «Voisinage et le monde», ont contribué à hauteur de 16 % (en 2023: 31 %) au niveau d'erreur estimatif pour cette partie des dépenses en 2024. Cette diminution résulte essentiellement du fait que nous avons détecté moins de cas de non-respect des règles en matière d'aides d'État dans la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» en 2024. Les principaux types d'erreur constatés dans les marchés publics consistaient en des modifications importantes et injustifiées de marchés, sans nouvelle procédure de marché public ou sans nouvel appel d'offres (contribution de 5 % au niveau d'erreur), en des définitions – dans les avis de marché ou les dossiers d'appel d'offres – de critères de sélection ou d'attribution illégaux ou de nature à instaurer des discriminations (contribution de 5 %), et en des absences de documentation de la procédure de marchés publics (contribution de 4 %) (voir ***figure 1.12***).

Figure 1.12 – Ventilation des erreurs graves en matière de marchés publics, de procédures d'octroi de subventions et d'aides d'État en 2024



Source: Cour des comptes européenne.

1.26. En outre, deux autres types d'erreur ont eu une incidence sur le niveau d'erreur dans cette partie des dépenses. Tout d'abord, les erreurs commises par la Commission ainsi que par des organes intermédiaires, et d'autres erreurs, commises principalement par des autorités des États membres, portant sur des opérations relatives aux nouveaux éco-régimes dans la rubrique «Ressources naturelles et environnement», ont contribué à hauteur de 11 % (en 2023: 3 %) au niveau d'erreur estimatif. Ensuite, les paiements pour lesquels aucune pièce justificative essentielle n'avait été fournie, principalement dans les rubriques «Cohésion, résilience et valeurs» ainsi que «Voisinage et le monde», ont contribué à hauteur de 9 % (en 2023: 13 %).

Les informations de la Commission sur la régularité

Le niveau d'erreur communiqué par la Commission n'est pas directement comparable à notre niveau d'erreur estimatif et est probablement sous-estimé

1.27. La Commission est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE[12], indépendamment du mode de gestion (à savoir *directe*, *indirecte* ou *partagée*).

1.28. Dans son *rapport annuel sur la gestion et la performance*, la Commission communique les informations agrégées essentielles sur le contrôle interne et la gestion financière visés dans les *rapports annuels d'activités* (RAA) de ses différentes directions générales. Les directeurs généraux sont responsables de la fiabilité des informations fournies dans leurs RAA respectifs, mais c'est le collège des commissaires qui adopte le rapport annuel sur la gestion et la performance et, par suite, assume en dernier ressort la responsabilité de son élaboration et des informations qui y figurent.

1.29. Dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission présente son estimation du risque au moment du paiement[13] en 2024 pour toutes les rubriques du CFP, à l'exception de la rubrique 3 «Ressources naturelles et environnement». La ***figure 1.13*** expose l'estimation du risque au moment du paiement calculée par la Commission pour les rubriques du CFP pour lesquelles nous fournissons une appréciation spécifique, ainsi que les fourchettes de l'intervalle de confiance de 95 %[14] que nous avons calculé pour le niveau d'erreur estimatif. Les chiffres de la Commission se situent en deçà de la fourchette de notre intervalle de confiance pour les rubriques 2 et 6 et dans la moitié inférieure de cette fourchette pour la rubrique 1.

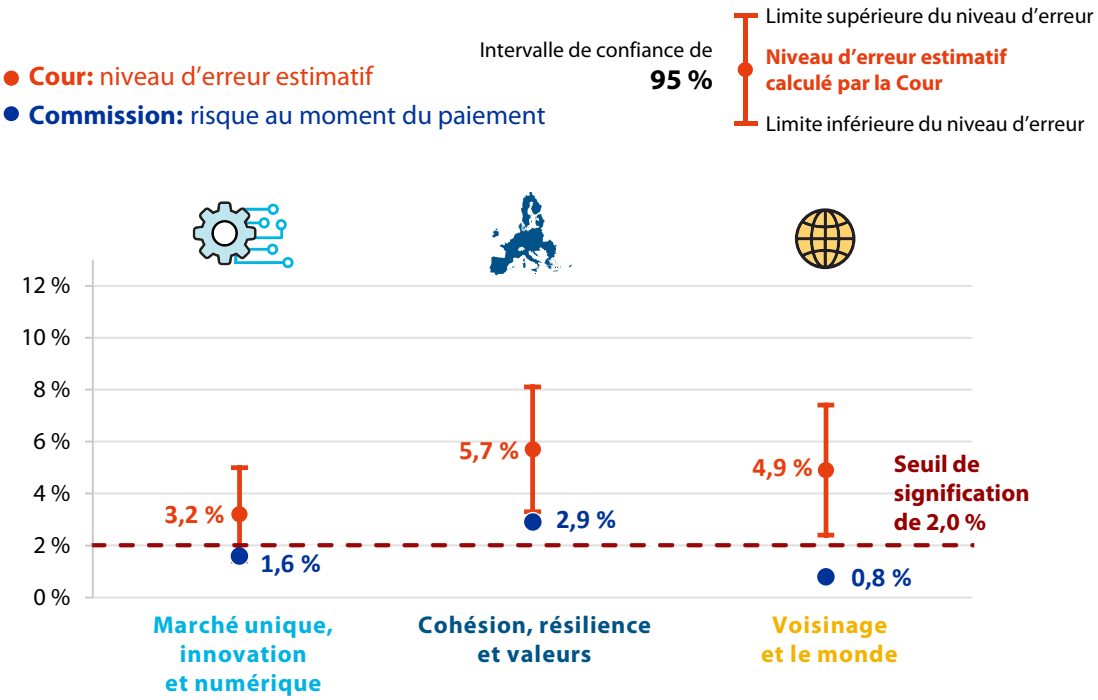
---

[12] Article 317 du TFUE.

[13] En vertu de l'article 253, paragraphe 1, point b) i), du règlement financier, le rapport annuel sur la gestion et la performance doit comporter une «estimation du niveau d'erreur» dans les dépenses de l'UE.

[14] Voir point ***(28)*** de l'***annexe 1.1*** pour une explication de l'intervalle de confiance de 95 %.

Figure 1.13 – Estimation, par la Cour, du niveau d'erreur pour 2024 et estimation, par la Commission, du risque au moment du paiement, pour les rubriques 1, 2 et 6 du CFP



Source: Cour des comptes européenne.

1.30. Plusieurs raisons expliquent pourquoi les estimations effectuées par la Commission sont inférieures à nos niveaux d'erreur estimatifs. Parmi ces raisons figurent les différences inhérentes entre les rôles et mandats respectifs de la Commission et de la Cour, mais aussi des limitations dans les *systèmes de gestion et de contrôle* (voir point ***1.34***).

1.31. La Cour est l'auditeur externe de l'UE et elle fournit une opinion d'audit indépendante sur *la légalité et la régularité* des opérations financières d'un exercice donné. Ce faisant, elle est tenue de signaler toute irrégularité, que celle-ci puisse faire ou non l'objet d'une *correction financière*. En revanche, la Commission centre son attention sur les cas d'irrégularité pour lesquels il existe, selon elle, un fondement juridique pour recouvrer les montants concernés. À titre d'exemple, elle n'applique pas de correction financière si une irrégularité détectée résulte d'une faiblesse dans ses propres opérations.

1.32. Plus concrètement, l'estimation des «irrégularités» effectuée par la Commission repose sur la définition énoncée dans le *règlement portant dispositions communes*: «toute violation du droit applicable, résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique, qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget de l'Union par l'imputation audit budget d'une dépense indue».

1.33. D'après notre définition, une «erreur» correspond à un montant de dépenses financées par le budget de l'UE alors que les conditions requises pour ce paiement n'étaient pas remplies. Notre définition englobe donc non seulement les violations du droit applicable résultant d'actes ou d'omissions d'opérateurs économiques, mais aussi les erreurs préjudiciables au budget de l'UE commises par des autorités nationales et régionales ou par la Commission elle-même. En outre, le niveau d'erreur estimatif dont nous faisons état ne saurait être interprété comme équivalant au montant des corrections financières susceptibles d'être potentiellement imposées par la Commission en vertu des règles applicables.

1.34. Comme les années précédentes, nous avons constaté, dans les systèmes de gestion et de contrôle, des limitations qui ont une incidence sur l'estimation du risque au moment du paiement calculée par la Commission dans différents domaines d'action. Une analyse des limitations détectées dans les rubriques 1, 2 et 6 du CFP est présentée dans les points ci-après.

1.35. Pour la rubrique 1 du CFP **«Marché unique, innovation et numérique»** (dépenses totales considérées par la Commission: 24 milliards d'euros), l'estimation du risque au moment du paiement calculée par la Commission était de 1,6 % et se situait donc dans la moitié inférieure de la fourchette d'erreur que nous avons établie (intervalle de confiance) et en deçà de notre niveau d'erreur estimatif de 3,2 % (voir points ***5.10*** et ***5.40***). Cette rubrique comprend essentiellement des dépenses considérées à faible risque par la Commission (pour 56 % du total de celles-ci). En ce qui concerne *Horizon 2020*, *Horizon Europe* et le programme pour une Europe numérique, le *taux d'erreur résiduel* cumulé, calculé par la Commission compte tenu des mesures correctrices, s'établit à environ 1,8 %. Pour Horizon 2020, il repose sur des taux d'erreur détectés. Dans le cas d'Horizon Europe et du programme pour une Europe numérique, la Commission ne dispose pas encore d'un taux d'erreur fondé sur des contrôles *ex post* finalisés et, par suite, a eu recours à un taux cible ne dépassant pas 2 % pour estimer le taux d'erreur (voir points ***5.41*** et ***5.42***).

1.36. Pour la rubrique 2 du CFP **«Cohésion, résilience et valeurs»** (dépenses totales considérées par la Commission: 62 milliards d'euros), l'estimation du risque au moment du paiement calculée par la Commission était de 2,9 %, un niveau considérablement inférieur à la fourchette d'erreur que nous avons établie (voir figure ***6.6***). Cette rubrique comprend (pour 61 % de ses dépenses totales) des *programmes opérationnels* essentiellement considérés par la Commission comme exposés à un risque faible ou moyen, selon leurs taux d'erreur confirmés. Pour 2024, nous avons estimé le niveau d'erreur à 5,7 % dans la rubrique 2 du CFP (voir point ***6.10***).

La Commission a calculé un taux d'erreur à des fins de gestion et de contrôle. Ce taux d'erreur résulte des taux communiqués par les *autorités d'audit*, que la Commission vérifie au moyen de contrôles documentaires et d'audits de conformité fondés sur les risques. Toutefois,

— les contrôles documentaires présentent des limites inhérentes, en ce qu'ils ne sont pas conçus pour mettre au jour les dépenses irrégulières non détectées par les États membres[15]. Ils ne permettent pas non plus de détecter les faiblesses des systèmes dans les travaux des autorités d'audit;

— la Commission continue de détecter des irrégularités lors de ses audits de conformité[16]. Cependant, étant donné qu'elle ne réalise qu'un nombre limité d'audits de ce type et qu'elle n'extrapole pas les résultats à la partie de la population des dépenses de cohésion non couverte par son audit, de nombreuses erreurs risquent fort de ne pas être détectées et, par suite, de ne pas être prises en considération lors de l'établissement du taux d'erreur global. Les compléments et taux forfaitaires, inclus depuis 2021 dans le taux maximal établi par la Commission et destinés à tenir compte des programmes non audités, ne permettent de traiter que partiellement ce problème[17].

[15] Document d'analyse 03/2024, points VI, 65 et 66.

[16] Ibid., point 68.

[17] Ibid., points 41 et 42.

De plus, nous relevons régulièrement des erreurs non détectées en raison de faiblesses dans les travaux d'audit réalisés par la Commission et par les autorités d'audit[18]. Dès lors, nous concluons que les systèmes de gestion et de contrôle des États membres ne sont pas encore systématiquement efficaces lorsqu'il s'agit de prévenir ou de détecter les irrégularités dans les dépenses déclarées par les bénéficiaires (voir point ***6.65***). C'est pourquoi le risque au moment du paiement calculé par la Commission est sous-estimé et le taux d'erreur réel est probablement plus élevé que celui qu'elle communique.

1.37. Pour la rubrique 6 du CFP **«Voisinage et le monde»** (dépenses totales considérées par la Commission: 20 milliards d'euros), l'estimation du risque au moment du paiement calculée par la Commission était de 0,8 %, un niveau inférieur à la fourchette d'erreur que nous avons établie (voir figure ***9.28***). La Commission considère que 92 % des dépenses relevant de cette rubrique présentent un risque faible. Les conclusions de l'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) constituent le principal élément utilisé pour calculer le risque au moment du paiement pour cette rubrique. En 2024, la Commission a décidé de revoir la méthodologie relative à l'étude sur le TER à compter de 2025. Notre audit a toutefois permis de relever que certaines lacunes subsistaient dans la méthodologie. Pour 2024, nous avons estimé le niveau d'erreur à 4,9 % dans la rubrique 6 du CFP, ce qui montre que la Commission continue de sous-estimer le risque au moment du paiement.

[18] Rapport spécial 26/2021 intitulé «Régularité des dépenses de la politique de cohésion de l'UE: la Commission publie chaque année un niveau d'erreur estimatif minimal qui n'est pas définitif».

Nous communiquons les cas de fraude présumée au Parquet européen et à l'OLAF

1.38. Une fraude est tout(e) acte ou omission intentionnel(le) relatif(ve) à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ainsi qu'à la non-communication des informations requises et à l'utilisation indue de fonds de l'UE[19]. La fraude a pour effet de porter (potentiellement) atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

1.39. La responsabilité première en matière de prévention et de détection de fraudes incombe à la fois à la direction d'une entité et aux responsables de sa gouvernance. L'article 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) exige de l'Union et des États membres qu'ils combattent la fraude ou toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

1.40. En qualité d'auditeur externe de l'UE, nous ne sommes pas mandatés pour enquêter sur les cas de fraude présumée portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Nous sommes toutefois tenus de communiquer ces cas aux autorités compétentes, en vertu de l'obligation qui nous est imposée par l'article 287, paragraphe 2, du TFUE de signaler «toute irrégularité» détectée dans le cadre de notre examen de la légalité, de la régularité et de la bonne gestion financière de la totalité des recettes et dépenses de l'UE. Nous tenons compte du risque de fraude avant de lancer des audits (voir points ***(32)*** à ***(34)*** de l'***annexe 1.1***) et nous revoyons nos procédures régulièrement.

[19] Article 3 de la directive (UE) 2017/1371 relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (ci-après «la directive PIF»).

1.41. Nous transmettons au Parquet européen tous les cas d'infraction pénale présumée relevant de sa compétence et impliquant des États membres participants, et nous communiquons à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) tous les cas de fraude, de corruption ou d'autre activité illégale présumées qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Ces cas présumés peuvent être détectés dans le cadre de nos travaux d'audit (y compris les audits de la performance) ou sur la base d'informations qui nous sont directement adressées par des tiers. Le Parquet européen et l'OLAF examinent ensuite ces cas, décident ou non de lancer une enquête pénale (s'il s'agit du Parquet européen) ou administrative (s'il s'agit de l'OLAF) et coopèrent si nécessaire avec les autorités des États membres. Depuis mars 2022, nous transmettons les cas de fraude présumée à la fois au Parquet européen et à l'OLAF lorsqu'ils concernent des matières qui relèvent de la compétence des deux organes.

1.42. En 2024, nous avons communiqué à l'OLAF 19 cas (en 2023: 20 cas) de fraude présumée, dont 15 relevés lors de nos travaux d'audit sur les dépenses de 2023, trois lors de ceux sur les dépenses de 2022 et un dans le cadre d'un audit de la performance réalisé en 2023 et couvrant une période de programmation allant de 2017 à 2025. Ces transmissions d'informations ont déjà donné lieu à l'ouverture de six enquêtes par l'OLAF. Parallèlement, nous avons signalé au Parquet européen sept de ces cas, qui ont tous donné lieu à l'ouverture d'enquêtes par cette entité. Deux autres cas concernant la Pologne, transmis uniquement à l'OLAF dans un premier temps, l'ont été au Parquet européen début 2025, lorsque la nomination du procureur européen polonais du Parquet européen est entrée en vigueur. Lors de nos travaux d'audit sur les dépenses de 2024, nous avons déjà recensé sept cas de fraude présumée.

1.43. Les éléments les plus fréquents de nature à éveiller des soupçons de fraude étaient:

- l'utilisation ou la présentation intentionnelle de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets et/ou la non-communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant pour effet la perception ou la rétention indue de fonds;
- la création artificielle des conditions à remplir pour obtenir un financement de l'UE;
- l'utilisation abusive de fonds de l'UE, à savoir à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été initialement accordés.

L'OLAF déclare avoir formulé des recommandations visant au recouvrement d'un total de 545,6 millions d'euros à la suite des enquêtes clôturées fondées sur des informations recueillies dans le cadre de nos travaux d'audit entre 2010 et 2024, 254 cas lui ayant été transmis pendant la même période.

1.44. Dans le présent rapport annuel, nous fournissons des informations non seulement sur les cas communiqués au Parquet européen et à l'OLAF, mais aussi sur la manière dont la Commission et les États membres ont mis en œuvre leurs stratégies pour gérer le risque de fraude. Au ***chapitre 6***, nous indiquons que nous avons détecté des lacunes dans la planification et la préparation des travaux des autorités d'audit, telles que des faiblesses dans l'approche d'échantillonnage et des listes de vérification incomplètes qui ne comportaient pas de questions spécifiques sur le double financement et la fraude (voir point ***6.46***). Nous relevons également que la Commission a mis en œuvre, à pratiquement tous égards, la recommandation n° 5.2 par laquelle nous l'invitions dans notre rapport annuel relatif à 2020 à assurer un suivi du risque de fraude dans les audits des opérations réalisés par les autorités d'audit (voir annexe ***6.2***).

1.45. Nous couvrons aussi la fraude dans d'autres audits distincts. En 2024, nous avons publié un rapport spécial sur le recouvrement des dépenses irrégulières de l'UE[20], dans lequel nous sommes parvenus à la conclusion que les systèmes de la Commission visant à assurer la gestion et le suivi des dépenses irrégulières exposées par les bénéficiaires de fonds de l'Union étaient partiellement efficaces. Plus tôt en 2025, nous avons aussi publié un rapport spécial sur la fraude à la TVA sur les importations[21]. Nous avons conclu que les intérêts financiers de l'UE n'ont pas été suffisamment protégés contre la fraude à la TVA sur les importations en cas de recours aux procédures douanières simplifiées applicables en la matière. En outre, nous avons constaté que les contrôles effectués par les États membres ont présenté de graves faiblesses, et nous avons relevé des lacunes dans la coopération entre ces derniers et au niveau de l'UE ainsi que dans le suivi, par la Commission, des actions menées au niveau national pour lutter contre l'usage abusif de ces procédures. Nous sommes également arrivés à la conclusion que les mesures existantes n'ont pas permis de prévenir ni de détecter efficacement la fraude à la TVA sur les importations dans le cadre de ces procédures, ni de maintenir un équilibre entre la facilitation des échanges commerciaux et la protection des intérêts financiers de l'UE. Nous réalisons actuellement un audit sur les systèmes de contrôle mis en place par la Commission et les États membres pour éviter la fraude dans le cadre de la FRR, ainsi qu'un audit sur l'établissement des organes de l'UE chargés de lutter contre la fraude et sur la façon dont ils coopèrent.

---

[20] Rapport spécial 07/2024 intitulé «La Commission européenne et le recouvrement des dépenses irrégulières – Le potentiel des systèmes en place est sous-exploité».

[21] Rapport spécial 08/2025 intitulé «Fraude à la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations – Les procédures douanières simplifiées applicables aux importations ne protègent pas suffisamment les intérêts financiers de l'UE».

Conclusions

1.46. Le présent chapitre vise à étayer l'opinion d'audit présentée dans la déclaration d'assurance. Nous faisons état des résultats d'audit correspondants aux points ***1.47*** et ***1.48***.

1.47. Nous estimons, en conclusion, que les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives.

1.48. En ce qui concerne la régularité des opérations, nous estimons, en conclusion, que les opérations de recettes étaient exemptes d'erreur significative. Pour ce qui est des dépenses, les résultats de nos tests d'audit sur un échantillon représentatif de 812 opérations font apparaître que le niveau d'erreur estimatif est de 3,6 %. Nous concluons qu'une part considérable de ces dépenses présentent un niveau d'erreur significatif. Il s'agit de dépenses soumises à des règles complexes, essentiellement fondées sur des remboursements, pour lesquelles le niveau d'erreur estimatif est de 5,2 %. Ces dépenses se sont montées à 115,7 milliards d'euros en 2024, ce qui représente 68,9 % de la population que nous avons examinée (en 2023: 64,4 %). Les erreurs en matière d'éligibilité et de marchés publics sont celles qui ont le plus contribué à notre niveau d'erreur estimatif.

Annexes

Annexe 1.1 – Approche et méthodologie d'audit

1) La présente annexe décrit notre approche et notre méthodologie pour auditer la fiabilité des comptes de l'UE et la régularité des opérations de recettes et de dépenses (à savoir les dépenses budgétaires) sous-jacentes à ceux-ci au titre des cadres financiers pluriannuels (CFP). Notre approche d'audit concernant les dépenses relevant de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui est un mécanisme différent et temporaire, est présentée au ***chapitre 11***.

2) Nous concevons notre approche d'audit de manière à pouvoir fournir une assurance raisonnable aux utilisateurs de nos réalisations. Notre méthodologie d'audit est conforme aux normes internationales d'audit émises par la Fédération internationale des experts-comptables (IFAC) et par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Elle garantit que nos conclusions d'audit sont étayées par suffisamment d'informations probantes appropriées.

3) Nous fournissons une opinion d'audit (la déclaration d'assurance) sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations sous-jacentes, complétée par des appréciations spécifiques portant sur les domaines majeurs de l'activité de l'UE. Ces dernières fournissent en détail les résultats et les conclusions d'audit concernant les opérations sous-jacentes et les systèmes dans ces domaines.

PARTIE 1 – Approche d'audit concernant la fiabilité des comptes

4) Nous examinons les comptes consolidés de l'UE afin de déterminer leur fiabilité. Ces derniers comprennent:

   a) les états financiers consolidés;

   b) les états sur l'exécution budgétaire.

5) Les comptes consolidés doivent présenter correctement, dans tous leurs aspects significatifs:

   a) la situation financière de l'Union européenne à la fin de l'exercice;

   b) le résultat de ses opérations et ses flux de trésorerie;

   c) les variations de l'actif net pour l'exercice clôturé.

6) Lors de nos travaux d'audit, nous:

   a) acquérons une compréhension des composantes du contrôle interne;

   b) évaluons l'environnement de contrôle comptable;

   c) vérifions le bon fonctionnement des procédures comptables clés et des procédures de clôture de fin d'année;

   d) analysons la cohérence et la vraisemblance des principales données comptables;

   e) effectuons des analyses et des rapprochements des comptes et/ou des soldes, ainsi que des informations connexes;

   f) réalisons des vérifications de détail, fondées sur des échantillons représentatifs et des réflexions sur le caractère significatif, concernant les engagements, les paiements et des éléments spécifiques du bilan;

   g) cherchons à déterminer si la présentation générale des états financiers est conforme au référentiel d'information financière applicable;

   h) utilisons les travaux d'autres auditeurs, dans la mesure du possible et conformément aux normes internationales d'audit. C'est notamment le cas pour l'audit des activités de prêt et d'emprunt gérées par la Commission pour lesquelles des rapports d'audit externes sont disponibles.

PARTIE 2 – Approche d'audit concernant la régularité des opérations

7) Les opérations sous-jacentes désignent les transferts de fonds provenant du budget de l'UE tout au long de leur cheminement vers les bénéficiaires finaux, ainsi que les transferts de recettes provenant des États membres et d'autres sources vers le budget de l'UE.

8) L'approche d'audit que nous utilisons pour déterminer si les opérations de dépenses sous-jacentes aux comptes sont conformes aux règles et règlements de l'UE consiste à se fonder essentiellement sur la réalisation de tests directs relatifs à la conformité sur un échantillon représentatif d'opérations. Ces travaux peuvent être complétés par un examen d'une sélection de systèmes de gestion et de contrôle.

9) Nous organisons nos travaux d'audit en suivant les différentes rubriques du CFP et faisons état de nos résultats en conséquence, conformément à la structure du budget décidée par le législateur.

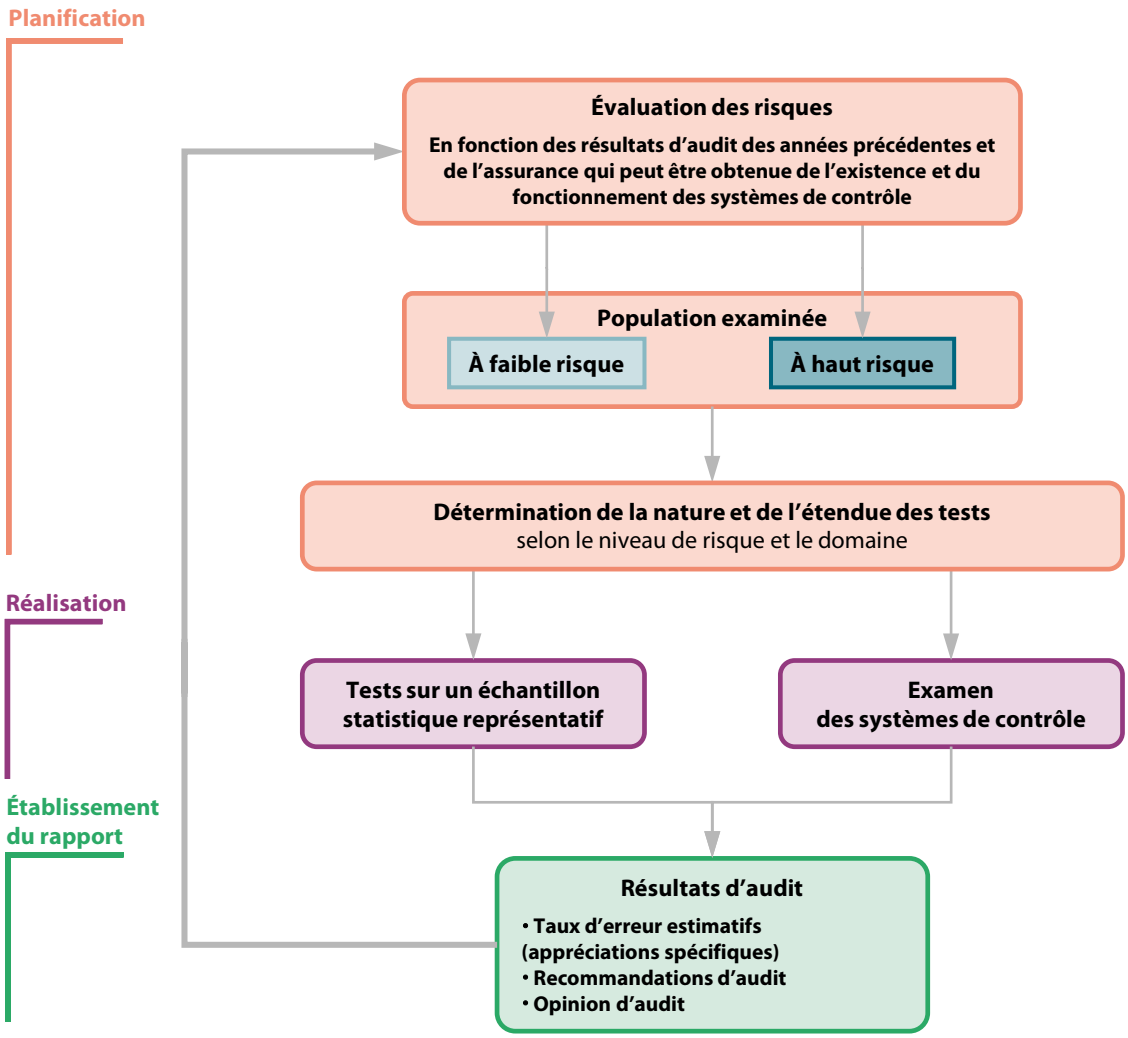
Examen des systèmes de gestion et de contrôle

10) La Commission, les autres institutions et organes de l'UE, les autorités des États membres ainsi que les pays et régions bénéficiaires mettent en place des systèmes de contrôle pour gérer les risques budgétaires ainsi que pour superviser et garantir la régularité des opérations. Chaque année, nous examinons une sélection de systèmes de gestion et de contrôle, et nous présentons les résultats de nos travaux sur les systèmes, ainsi que des recommandations d'amélioration aux ***chapitres 4 à 10***.

Tests sur les opérations

11) À la suite de notre analyse annuelle des risques, qui repose sur les conditions de décaissement des fonds, sur les résultats de nos audits précédents, ainsi que sur notre évaluation des systèmes de gestion et de contrôle, nous divisons la population d'opérations sous-jacentes que nous avons examinée en deux catégories – les dépenses à haut risque et celles à faible risque – afin de sélectionner notre échantillon représentatif. Nous utilisons aussi cette classification au moment de l'établissement du rapport, afin de déterminer, sur la base de nos résultats d'audit, la part de la population examinée par nos soins qui présente un niveau d'erreur significatif. La ***figure 1.14*** montre comment l'analyse annuelle des risques s'appuie sur les résultats d'audit des années précédentes.

Figure 1.14 – Le processus d'audit annuel pour les dépenses



Source: Cour des comptes européenne.

12) Dans un premier temps, nous déterminons la taille globale de notre échantillon d'opérations pour toutes les dépenses de l'UE sur la base de notre classement de la population examinée en dépenses à faible risque (essentiellement fondées sur des droits) et à haut risque (essentiellement fondées sur des remboursements) ainsi que des hypothèses que nous formulons concernant le niveau d'erreur estimatif et l'écart type. En suivant cette approche, nous visons principalement à augmenter l'efficacité de nos travaux d'audit en les axant davantage sur les domaines à haut risque, ainsi qu'à disposer d'une base suffisante pour déterminer si les erreurs significatives que nous détectons grâce à nos travaux sont généralisées (voir points ***(37)*** et ***(38)***).

13) Nous considérons que des parties de la population sont à faible risque (ou susceptibles d'être exemptes d'erreur significative) lorsque nous disposons de suffisamment d'éléments attestant que le niveau d'erreur estimatif se situe sous le seuil de signification, sur la base des vérifications de détail que nous avons réalisées les années précédentes et, le cas échéant, de l'assurance que nous pouvons obtenir de l'existence et du fonctionnement des systèmes de contrôle. Nous considérons que les dépenses sont à haut risque (ou susceptibles d'être caractérisées par un niveau d'erreur significatif) lorsque les résultats de nos travaux des années précédentes indiquent qu'elles présentent un niveau d'erreur estimatif supérieur au seuil de signification et/ou que les éléments probants recueillis jusque-là ne nous permettent pas d'arriver à une autre conclusion.

14) Afin de déterminer la taille de l'échantillon pour chaque rubrique du CFP, nous tenons compte du montant des dépenses acceptées, de la division que nous opérons dans la population entre dépenses à haut risque et dépenses à faible risque, ainsi que du fait que nous présentons ou non une appréciation spécifique. À cet effet, nous utilisons un modèle d'assurance qui s'appuie sur notre évaluation combinée du risque inhérent et du risque de non-contrôle et nous tenons compte du niveau d'assurance qui peut être obtenu des systèmes de gestion et de contrôle. Pour chaque rubrique du CFP pour laquelle nous fournissons une appréciation spécifique (***chapitres 5, 6, 7, 9*** et ***10***), nous testons un échantillon représentatif d'opérations, ce qui nous permet de fournir un niveau d'erreur estimatif pour la rubrique en cause.

15) Nous avons aussi recours à une évaluation combinée des risques pour déterminer la taille de l'échantillon pour les opérations de recettes.

16) Nous utilisons la méthode du *sondage en unités monétaires* (MUS ou *monetary unit sampling*) stratifié pour sélectionner des déclarations ou des paiements et, à un niveau inférieur, des éléments individuels d'une opération. Pour chaque opération sélectionnée, nous examinons comment le montant de la demande ou du paiement a été calculé. Cela signifie que la Cour suit le cheminement de l'opération depuis les comptes budgétaires jusqu'au bénéficiaire final (par exemple l'exploitant agricole ou l'organisateur d'une formation ou d'un projet d'aide au développement), en effectuant des tests de conformité à chaque niveau.

17) Nous déterminons si la demande de paiement ou le paiement a été effectué(e) pour la destination approuvée dans le budget et prévue par la législation, ainsi que conformément aux textes législatifs et réglementaires de l'UE applicables. Ces derniers comprennent les règles financières (énoncées dans le TFUE et le règlement financier), la législation de base établissant la politique, le programme ou l'activité concerné(e), toutes les règles ou règlements définis conformément à la législation de base, ainsi que le cadre contractuel. Conformément au principe de subsidiarité, de nombreuses règles sont fixées au niveau national. Elles concernent non seulement les directives transposant le droit de l'UE en droit national (par exemple les directives sur les marchés publics), mais aussi les critères d'éligibilité pour de nombreux régimes en gestion partagée. Notre évaluation tient dûment compte de l'interprétation du droit national et de celui de l'UE par les instances judiciaires nationales ou par les organes nationaux indépendants et faisant autorité, ainsi que par la Cour de justice de l'Union européenne.

18) Lorsque nous effectuons des tests sur les opérations liées aux recettes (voir ***chapitre 4***), notre examen relatif aux ressources propres fondées sur le revenu national brut, sur la taxe sur la valeur ajoutée ainsi que sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés porte au départ sur les statistiques et les données qui constituent la base de leur calcul. Pour les ressources propres traditionnelles, nous examinons les relevés de compte des autorités douanières et les flux des droits, également jusqu'à ce que ces derniers soient perçus et enregistrés par la Commission.

19) Nous examinons les dépenses au moment où elles ont été exposées par les bénéficiaires finaux de fonds de l'UE pour entreprendre des activités, puis acceptées par la Commission (les «*dépenses acceptées*»). Cela s'applique à toutes les catégories de paiements. Dans la pratique, cela signifie que notre population d'opérations couvre les paiements intermédiaires et finaux. Nous n'examinons pas les préfinancements (avances) au moment où ils ont été versés, mais plutôt au moment où:

    a) le bénéficiaire final des fonds de l'UE (par exemple un agriculteur, un institut de recherche ou une entreprise qui réalise des travaux ou fournit des services dans le cadre d'un marché public) a produit des éléments attestant leur utilisation, à savoir dès que des progrès ont été réalisés dans les activités financées et/ou des coûts ont été supportés;

    b) la Commission (ou l'autre institution ou organisme qui gère les fonds de l'UE) a accepté l'utilisation finale des fonds (les progrès réalisés et/ou les coûts correspondants) en procédant à l'apurement de l'avance.

20) Les modifications apportées à la législation relative à la «Cohésion» pour le CFP 2014-2020 ont eu un impact sur ce que la Commission considère comme des «dépenses acceptées» dans ce domaine. Depuis 2017, la population que nous examinons pour cette (sous-)rubrique du CFP comporte des dépenses inscrites dans les comptes approuvés annuellement par la Commission. Cela signifie que notre approche consiste à tester des opérations pour lesquelles, en vertu de la législation, les États membres sont censés avoir mis en œuvre toutes les mesures pertinentes pour corriger les erreurs qu'ils ont eux-mêmes détectées. L'objectif de nos tests sur les opérations dans le domaine de la cohésion est non seulement de contribuer à la déclaration d'assurance, mais aussi d'examiner les travaux des autorités d'audit et de formuler une conclusion sur la fiabilité du principal indicateur de régularité communiqué par la Commission pour ce domaine, à savoir le taux d'erreur résiduel.

21) Notre échantillon d'audit est conçu de manière à permettre d'estimer le niveau d'erreur concernant les dépenses prises dans leur ensemble et non les opérations individuelles (par exemple un projet particulier). Il ne faut pas considérer que les taux d'erreur relevés pour les éléments de coût sélectionnés représentent une conclusion relative aux opérations correspondantes, mais plutôt qu'ils contribuent directement au niveau d'erreur global concernant les dépenses de l'UE.

22) Nous ne contrôlons pas d'opérations dans tous les États membres, pays et régions bénéficiaires pour une année donnée. Il se peut que nous désignions de façon nominative certains États membres, pays et/ou régions bénéficiaires, mais cela ne signifie pas que des exemples similaires ne se produisent pas ailleurs. Ces exemples ne constituent pas une base permettant de tirer des conclusions sur les États membres, pays et/ou régions bénéficiaires spécifiquement concernés.

23) Nous examinons si nous pouvons utiliser de façon efficiente les contrôles portant sur la régularité réalisés précédemment par d'autres auditeurs. Conformément aux normes internationales d'audit, si nous souhaitons utiliser les résultats de ces contrôles lors de nos travaux d'audit, nous évaluons l'indépendance et les compétences de ces autres auditeurs, ainsi que l'étendue et le caractère adéquat de leurs travaux.

24) En ce qui concerne la partie de la population que nous avons examinée concernant les agences et entreprises communes de l'UE, nous utilisons les résultats des travaux d'audit réalisés pour nos rapports annuels spécifiques portant respectivement sur ces agences[22] et entreprises communes[23].

Évaluation des résultats des tests sur les opérations

25) D'après notre définition, une «erreur» correspond à un montant de dépenses qui n'auraient pas dû être financées par le budget de l'UE. Les erreurs se produisent lorsque l'argent n'est pas employé conformément à la législation applicable de l'UE ou aux règles nationales spécifiques.

26) Une erreur peut porter sur l'intégralité ou sur une partie du montant concerné par une opération individuelle. Nous vérifions si les différentes erreurs sont quantifiables ou non quantifiables, c'est-à-dire s'il est possible de mesurer la part du montant examiné qui est concernée par l'erreur.

27) Nous déterminons l'incidence globale des erreurs en fonction d'éléments qualitatifs et quantitatifs. L'évaluation qualitative prend en considération l'importance des règles qui ont été enfreintes, ainsi que la gravité des faits et des conséquences effectives ou potentielles. L'évaluation quantitative est fondée sur les erreurs quantifiables détectées lors de la réalisation de tests sur un échantillon d'opérations, erreurs que nous extrapolons ensuite pour obtenir une estimation statistique, à savoir le niveau d'erreur estimatif. De surcroît, nous calculons un intervalle de confiance de 95 % pour le niveau d'erreur dans la population examinée. Il s'agit d'une fourchette à l'intérieur de laquelle se situe le niveau d'erreur parmi la population examinée, selon ce que nous pouvons affirmer avec un degré de confiance de 95 %.

28) Les erreurs qui sont détectées et corrigées indépendamment de nos vérifications et avant celles-ci sont exclues du calcul de l'erreur, étant donné que leur détection et leur correction démontrent que les systèmes de gestion et de contrôle ont fonctionné efficacement.

---

[22] Rapport annuel sur les agences de l'UE relatif à l'exercice 2023.

[23] Rapport annuel sur les entreprises communes de l'UE relatif à l'exercice 2023.

29) Nos critères pour la quantification des erreurs en matière de marchés publics diffèrent de ceux utilisés par la Commission ou par les États membres. Nous ne quantifions que les infractions graves aux règles sur les marchés publics. Lorsque les erreurs portent sur des marchés publics, nous ne les quantifions comme des erreurs qui concernent 100 % du paiement que si ces violations ont empêché la meilleure offre de remporter l'appel et, de ce fait, rendent inéligibles toutes les dépenses effectuées dans le cadre du marché en cause. Contrairement à la Commission[24], nous n'utilisons pas de taux forfaitaires pour les différents types de violation des règles sur les marchés publics. Nous fondons notre quantification des erreurs en matière de marchés publics sur les montants des dépenses inéligibles figurant dans les opérations examinées. Nous avons décidé d'aligner, à compter de 2025, la méthode que nous employons pour quantifier les erreurs concernant les marchés publics sur celle utilisée par la Commission dans le domaine de la cohésion.

30) Pour les rubriques du CFP pour lesquelles nous fournissons une appréciation spécifique, ainsi que pour les recettes et pour l'ensemble du budget de l'UE, nous présentons un niveau d'erreur estimatif, qui ne tient compte que des erreurs quantifiables et est exprimé sous la forme d'un pourcentage. Parmi les exemples d'erreurs quantifiables se trouvent les coûts et les projets inéligibles, les violations des dispositions contractuelles ou des conditions d'octroi de subventions, les cas de non-respect des règles sur les marchés publics et de celles sur les aides d'État, ainsi que l'absence de pièces justificatives essentielles. Nous estimons également la limite inférieure et la limite supérieure du niveau d'erreur.

31) Notre approche ne vise pas à collecter des données sur la fréquence d'erreur au sein de la population prise dans son ensemble. Les chiffres présentés concernant le nombre d'erreurs détectées dans une rubrique du CFP ou dans des dépenses gérées par une direction générale ou effectuées dans un État membre donné ne doivent donc pas être considérés comme une indication de la fréquence d'erreur dans les opérations financées par l'UE ou dans les différents États membres.

[24] Décision C(2019) 3452, qui comporte une annexe établissant les lignes directrices pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses financées par l'Union en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

PARTIE 3 – Procédures d'audit concernant la fraude

32) Nous déterminons et évaluons le risque que les comptes consolidés présentent des anomalies significatives et, en ce qui concerne les opérations sous-jacentes, le risque de non-respect, dans une mesure significative, des exigences de la législation de l'Union européenne, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs.

33) Nous concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit répondant à ces risques et nous recueillons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Les anomalies et non-conformités significatives procédant d'une fraude sont plus difficiles à détecter que celles qui résultent d'une erreur, car la fraude peut s'accompagner de collusion, d'établissement de faux, d'omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou de soustraction au contrôle interne. Le risque de non-détection de ces anomalies et non-conformités est donc plus élevé.

34) Si nous avons des raisons de soupçonner une activité frauduleuse, nous en informons le Parquet européen et l'OLAF, sur la base de leurs compétences.

PARTIE 4 – La déclaration d'assurance – Formulation de notre opinion d'audit

35) Nous fondons notre opinion sur suffisamment d'éléments probants appropriés, que nous obtenons au moyen de tests sur les opérations et d'un examen des systèmes de gestion et de contrôle.

36) Nos travaux nous permettent d'aboutir à une opinion éclairée par laquelle nous indiquons si les erreurs touchant la population sont supérieures ou inférieures au seuil de signification. Le niveau de 2,0 % sert de seuil de signification en vue de la formulation de notre opinion. Nous tenons également compte de la nature et du contexte des erreurs, des montants concernés par celles-ci et d'autres informations disponibles (voir point ***(27)***).

37) Lorsque nous relevons un niveau d'erreur significatif et déterminons son impact sur notre opinion d'audit, nous devons établir si les erreurs sont «généralisées»[25] dans la population examinée. Lorsque les erreurs sont significatives et généralisées, nous émettons une opinion défavorable.

[25] Norme internationale d'audit (révisée) ISA 705 intitulée *Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report*.

38) Des erreurs et/ou une absence d'éléments probants sont «généralisées» si, selon le jugement de l'auditeur, elles ne sont pas circonscrites à des éléments, comptes ou rubriques spécifiques des états financiers (c'est-à-dire lorsqu'elles sont omniprésentes dans les comptes ou dans les opérations testées). Même si elles sont circonscrites à des éléments, comptes ou rubriques spécifiques des états financiers, elles sont toujours généralisées si elles concernent ou pourraient concerner une part substantielle des états financiers ou ont trait à des informations fondamentales pour la compréhension, par l'utilisateur, des états financiers.

PARTIE 5 – Lien entre les opinions d'audit sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations

39) En vertu des normes internationales d'audit[26], lorsque les auditeurs formulent des opinions d'audit à la fois sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers, une opinion modifiée sur la régularité des opérations ne donne pas lieu, en soi, à une opinion modifiée sur la fiabilité des comptes.

[26] Paragraphe 16 de la norme ISSAI 4000.

Chapitre 2

Gestion budgétaire et financière

Table des matières

	Points
Introduction	2.1.
La gestion budgétaire et financière en 2024	2.2. - 2.28.
Sous l'effet de NextGenerationEU, les paiements ont été supérieurs aux engagements en 2024	2.2. - 2.11.
La tendance récente à l'utilisation de la quasi-totalité des crédits d'engagement s'est poursuivie en 2024	2.6. - 2.8.
Les paiements exécutés ont été supérieurs aux prévisions, mais inférieurs au plafond du CFP	2.9. - 2.11.
Absorption des Fonds en gestion partagée: presque terminée pour le CFP 2014-2020, mais toujours faible pour le CFP 2021-2027	2.12. - 2.19.
L'absorption des Fonds ESI a atteint 97 %, avec 21 États membres au-delà des 95 %	2.12. - 2.15.
L'absorption des Fonds en gestion partagée relevant du RPDC pour la période 2021-2027 reste faible	2.16. - 2.18.
Les paiements au titre du Feader dans le cadre de la nouvelle PAC se sont accélérés en 2024	2.19.
Le niveau des subventions octroyées au titre de la FRR a été plus faible que prévu, mais l'absorption des compléments de NextGenerationEU s'est accélérée en 2024	2.20. - 2.25.
Le total des engagements restant à liquider a commencé à diminuer en 2024, mais plus lentement que prévu	2.26. - 2.28.
Risques et difficultés	2.29. - 2.69.
Risque croissant de dégagements et nécessité d'accélérer la mise en œuvre	2.29. - 2.31.
Risques pour l'absorption des Fonds de la FRR en temps voulu	2.32. - 2.33.
Les futurs CFP devront tenir compte de la charge croissante découlant des obligations d'emprunt au titre de NextGenerationEU	2.34. - 2.50.
L'encours des emprunts de l'UE a augmenté de plus de 30 % en 2024	2.35. - 2.42.

Le remboursement des emprunts de NextGenerationEU est reporté aux futurs CFP 2.43. - 2.47.

Les coûts attendus des emprunts de NextGenerationEU pour le CFP actuel ont été revus à la baisse en 2024, mais pourraient quand même être deux fois plus élevés que les estimations initiales 2.48. - 2.50.

Au travers de son budget, l'UE a continué d'apporter un soutien à l'Ukraine pendant la guerre d'agression menée par la Russie 2.51. - 2.56.

L'exposition du budget de l'UE continue d'augmenter 2.57. - 2.65.

L'exposition du budget de l'UE devrait augmenter encore 2.60. - 2.61.

La performance financière cumulée du fonds commun de provisionnement devient positive pour la première fois 2.62. - 2.65.

L'inflation dans l'UE redescend vers la barre des 2 %, ce qui limite le risque d'impact négatif supplémentaire sur le CFP actuel 2.66. - 2.69.

Conclusions et recommandations 2.70. - 2.78.

Conclusions 2.70. - 2.78.

Recommandation

Introduction

2.1. Le présent chapitre fait état des principales questions de gestion budgétaire et financière relatives au budget 2024 de l'UE et au financement supplémentaire. Nous traitons également ici la question des risques et des difficultés détectés sur les plans budgétaire et financier auxquels l'UE pourrait être confrontée au cours des prochaines années. Ce chapitre repose sur notre examen de l'exécution du budget de l'UE ainsi que sur l'étude des documents publiés par la Commission et d'autres parties prenantes. Il tient compte aussi des travaux réalisés pour nos rapports spéciaux et nos avis.

La gestion budgétaire et financière en 2024

Sous l'effet de NextGenerationEU, les paiements ont été supérieurs aux engagements en 2024

2.2. Dans cette section, nous analysons comment le budget de l'UE a été exécuté en 2024. Il s'agit du quatrième exercice du *cadre financier pluriannuel* (CFP) 2021-2027 et de *NextGenerationEU*.

2.3. Depuis 2023, nous incluons tous les types de crédits d'engagement et de paiement (crédits budgétaires annuels, *reports* et montants reconstitués, recettes affectées au titre de NextGenerationEU et autres recettes affectées) dans notre analyse. N'étant pas repris au budget, les prêts ne sont pas concernés par nos travaux.

2.4. Adoptée en février 2024, la révision à mi-parcours du CFP a introduit un ajustement technique révisé[1], qui consistait, entre autres, à faire passer de 186,0 milliards d'euros à 186,8 milliards d'euros le plafond du CFP pour 2024 concernant les crédits d'engagement, sans modifier celui des crédits de paiement, qui a donc été maintenu à 170,5 milliards d'euros. Elle a également instauré la *réserve pour l'Ukraine* et l'*instrument EURI*, nouveaux instruments spéciaux qui viennent en sus des plafonds du CFP.

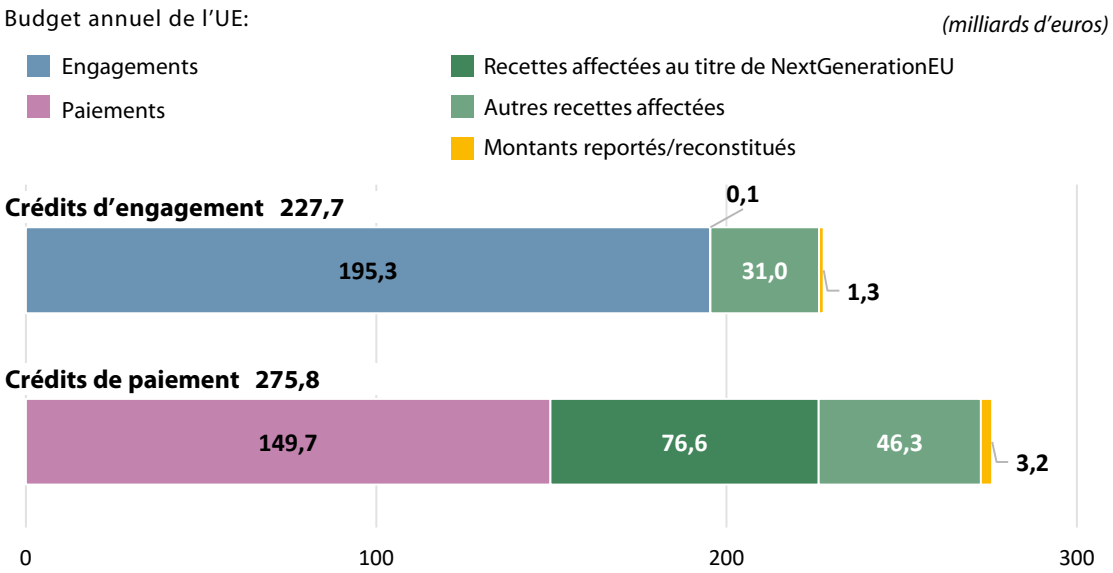
2.5. La ***figure 2.1*** présente le budget total de l'UE disponible pour les crédits d'engagement et de paiement de l'exercice 2024. Le budget annuel de l'UE représente 85,8 % du total des crédits d'engagement disponibles et 54,3 % du total des crédits de paiement disponibles, les recettes affectées au titre de NextGenerationEU, les autres recettes affectées, les reports et les montants reconstitués composant le reste. À compter de 2024, les engagements relatifs aux recettes affectées au titre de NextGenerationEU se limitent aux dépenses administratives de la Commission[2].

---

[1] Document COM(2024) 110.

[2] Article 12, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/241.

Figure 2.1 – Total des crédits disponibles en 2024 (y compris les subventions octroyées au titre de NextGenerationEU)



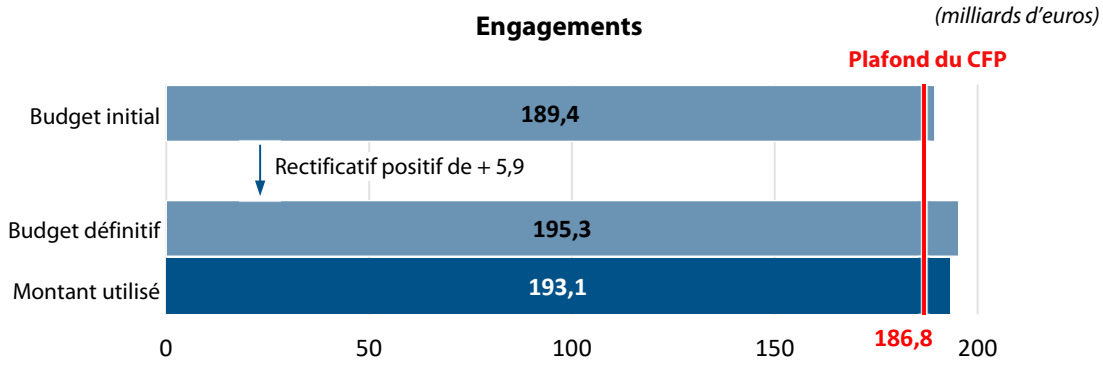
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE pour 2024, ainsi que d'autres données de la Commission.

La tendance récente à l'utilisation de la quasi-totalité des crédits d'engagement s'est poursuivie en 2024

2.6. L'autorité budgétaire de l'UE a approuvé un budget annuel initial pour 2024 de 189,4 milliards d'euros en ce qui concerne les crédits d'engagement (voir ***figure 2.2***). Cinq budgets rectificatifs ont été adoptés au cours de l'exercice en question. L'effet net cumulé des budgets rectificatifs a été une augmentation de 5,9 milliards d'euros des crédits d'engagement, à 195,3 milliards d'euros, soit un montant supérieur au plafond du CFP (186,8 milliards d'euros). Cela a été rendu possible par des *instruments spéciaux* du CFP. Ces derniers apportent des fonds supplémentaires, ce qui permet de dépasser les plafonds du CFP pour faire face aux événements nouveaux ou imprévus.

2.7. Le total des engagements pris au titre du budget définitif pour 2024 a atteint 193,1 milliards d'euros, soit 98,9 % du montant disponible. Les crédits d'engagement non utilisés (soit 2,2 milliards d'euros) provenaient principalement du *Fonds européen de développement régional (FEDER)* (0,8 milliard d'euros), de l'*instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI)* (0,5 milliard d'euros) et du *Fonds de cohésion (FC)* (0,2 milliard d'euros). De ces crédits inutilisés, un montant de 1,0 milliard d'euros a été reporté à 2025, dont 0,5 milliard d'euros pour l'IVCDCI et 0,3 milliard d'euros pour la *réserve de solidarité européenne*. Le solde des crédits en question (1,2 milliard d'euros) a été annulé, dont 1,1 milliard d'euros en lien avec les crédits d'engagement suspendus à la suite de la décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil.

Figure 2.2 – Exécution des engagements budgétaires annuels de l'UE pour 2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

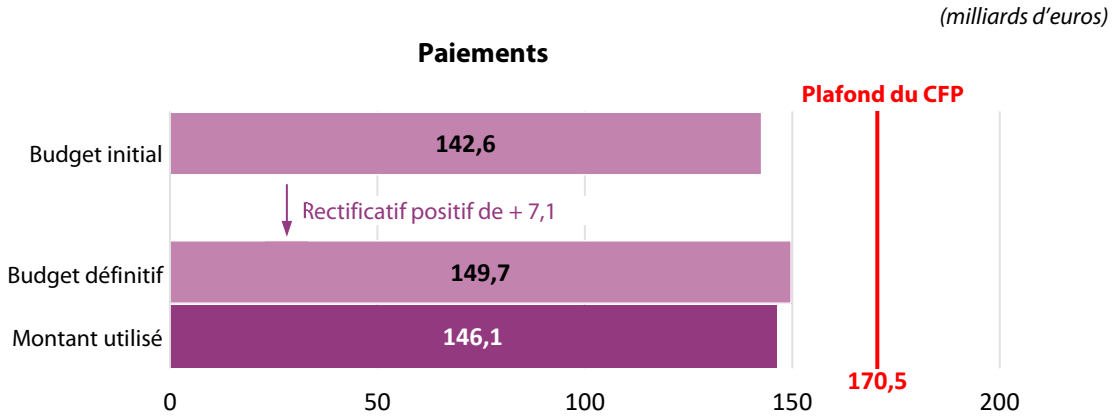
2.8. Si nous incluons les engagements supplémentaires (19,7 milliards d'euros) provenant des recettes affectées et que nous y ajoutons les reports et les montants reconstitués (0,9 milliard d'euros), le total des engagements a atteint 213,7 milliards d'euros en 2024. Le montant total des crédits d'engagement se chiffrant à 227,7 milliards d'euros, le budget prévu pour les engagements a donc été utilisé à 93,9 %.

Les paiements exécutés ont été supérieurs aux prévisions, mais inférieurs au plafond du CFP

2.9. Le budget 2024 initial était de 142,6 milliards d'euros pour les crédits de paiement, un montant inférieur au plafond du CFP, à savoir 170,5 milliards d'euros (voir ***figure 2.3***). Les budgets rectificatifs ont donné lieu à une augmentation de 7,1 milliards d'euros des crédits de paiement, portant le total de ceux-ci à 149,7 milliards d'euros.

2.10. Le total des paiements effectués au titre du budget définitif pour 2024 a atteint 146,1 milliards d'euros, soit 97,6 % du montant disponible. Des 3,6 milliards d'euros de crédits de paiement non utilisés, 3,5 milliards d'euros ont été reportés à 2025, dont 1,9 milliard d'euros pour les coûts d'emprunt de NextGenerationEU. Le solde des crédits en question (0,1 milliard d'euros) a été annulé.

Figure 2.3 – Exécution des paiements budgétaires annuels de l'UE pour 2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

2.11. Si nous incluons les paiements supplémentaires (98,2 milliards d'euros) provenant des recettes affectées (principalement NextGenerationEU et REPowerEU) et que nous y ajoutons les reports et les montants reconstitués (2,7 milliards d'euros), le total des paiements a atteint 247,0 milliards d'euros en 2024. Le montant total des crédits de paiement se chiffrant à 275,8 milliards d'euros, le budget prévu pour les paiements a donc été utilisé à 89,6 %.

Absorption des Fonds en gestion partagée: presque terminée pour le CFP 2014-2020, mais toujours faible pour le CFP 2021-2027

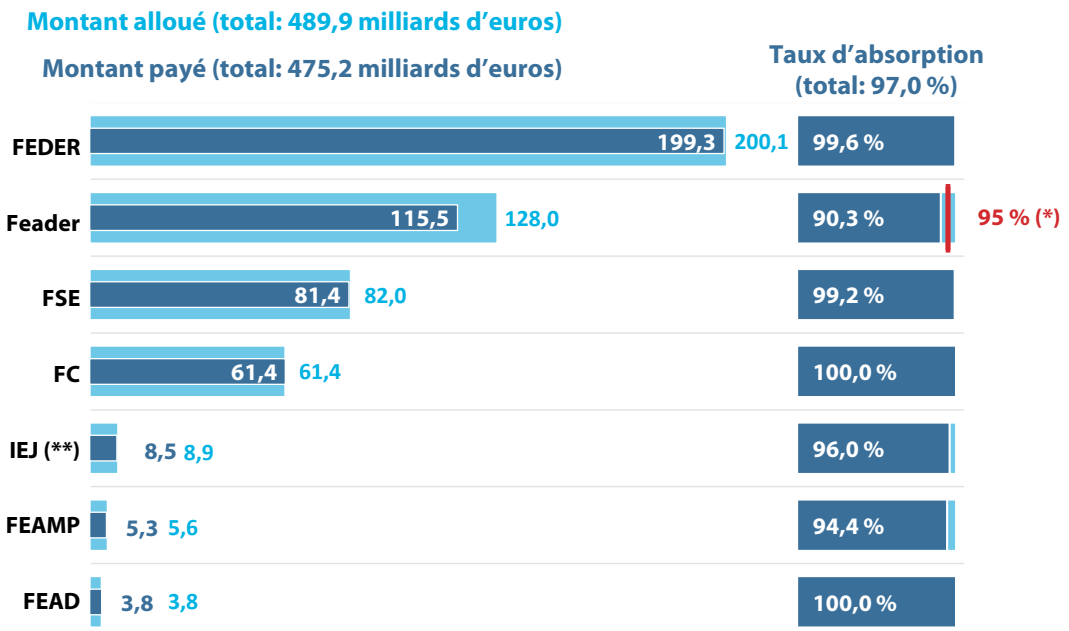
L'absorption des Fonds ESI a atteint 97 %, avec 21 États membres au-delà des 95 %

2.12. Les *Fonds structurels et d'investissement européens* (Fonds ESI) sont gérés conjointement par la Commission et les États membres. Les données les concernant sont communiquées sur une plateforme de données ouvertes en ligne. Fin 2024, le total des paiements effectués au titre des Fonds ESI de la période 2014-2020 s'élevait à 475,2 milliards d'euros, soit 97,0 % de l'enveloppe totale de 489,9 milliards d'euros. En 2024, les paiements ont atteint un montant de 27,3 milliards d'euros.

2.13. La ***figure 2.4*** présente les taux d'absorption cumulés pour chaque Fonds ESI (hors NextGenerationEU) à la fin de 2024. Le taux d'absorption indique, sous la forme d'un pourcentage, le rapport entre les *préfinancements* et les *paiements intermédiaires* effectués sur le budget de l'UE en faveur des États membres pour les dépenses déclarées, d'une part, et le total des montants alloués pour une période donnée, d'autre part. Les paiements intermédiaires aux États membres ont lieu après que ceux-ci ont présenté leurs demandes de paiement à la Commission. De ce fait, les taux d'absorption que nous indiquons ne correspondent pas nécessairement à l'avancement réel de la mise en œuvre des projets ni au montant total que les *bénéficiaires* ont déjà perçu de la part des États membres.

Figure 2.4 – Absorption des Fonds ESI de la période 2014-2020 (hors NextGenerationEU) – situation à la fin de 2024

(milliards d'euros)



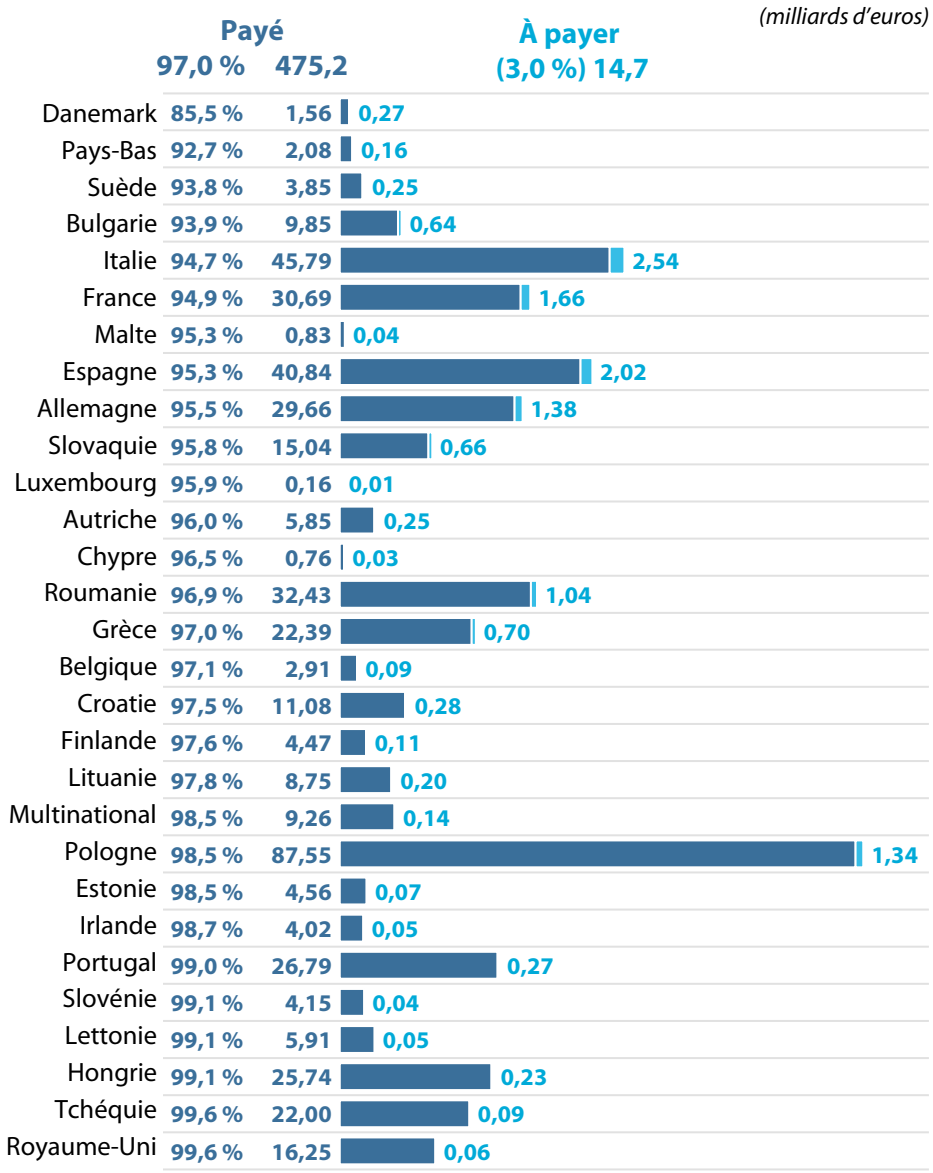
FEDER: Fonds européen de développement régional
Feader: Fonds européen agricole pour le développement rural
FSE: Fonds social européen
FC: Fonds de cohésion
IEJ: initiative pour l'emploi des jeunes
FEAMP: Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEAD: Fonds européen d'aide aux plus démunis

(*) Le trait rouge indique le taux d'absorption hors dotations supplémentaires de 28,1 milliards d'euros destinées au Feader au titre du CFP 2021-2027 pour 2021 et 2022. Le Feader a bénéficié de ces dotations supplémentaires au cours d'une période transitoire de deux ans, à l'issue de laquelle il a été intégré complètement dans le cadre régissant les plans stratégiques de la politique agricole commune pour la période 2023-2027.
(**) L'IEJ inclut une dotation spécifique allouée au titre du FSE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la plateforme de données ouvertes de la Commission au 6 janvier 2025 et d'autres données de la Commission.

2.14. Les paiements effectués au titre des Fonds ESI ont de nouveau progressé en 2024: à la fin de l'exercice, 21 États membres avaient absorbé plus de 95 % de leur enveloppe (voir ***figure 2.5***).

Figure 2.5 – Taux d'absorption des Fonds ESI de la période 2014-2020 (hors NextGenerationEU) – situation à la fin de 2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la plateforme de données ouvertes de la Commission au 6 janvier 2025.

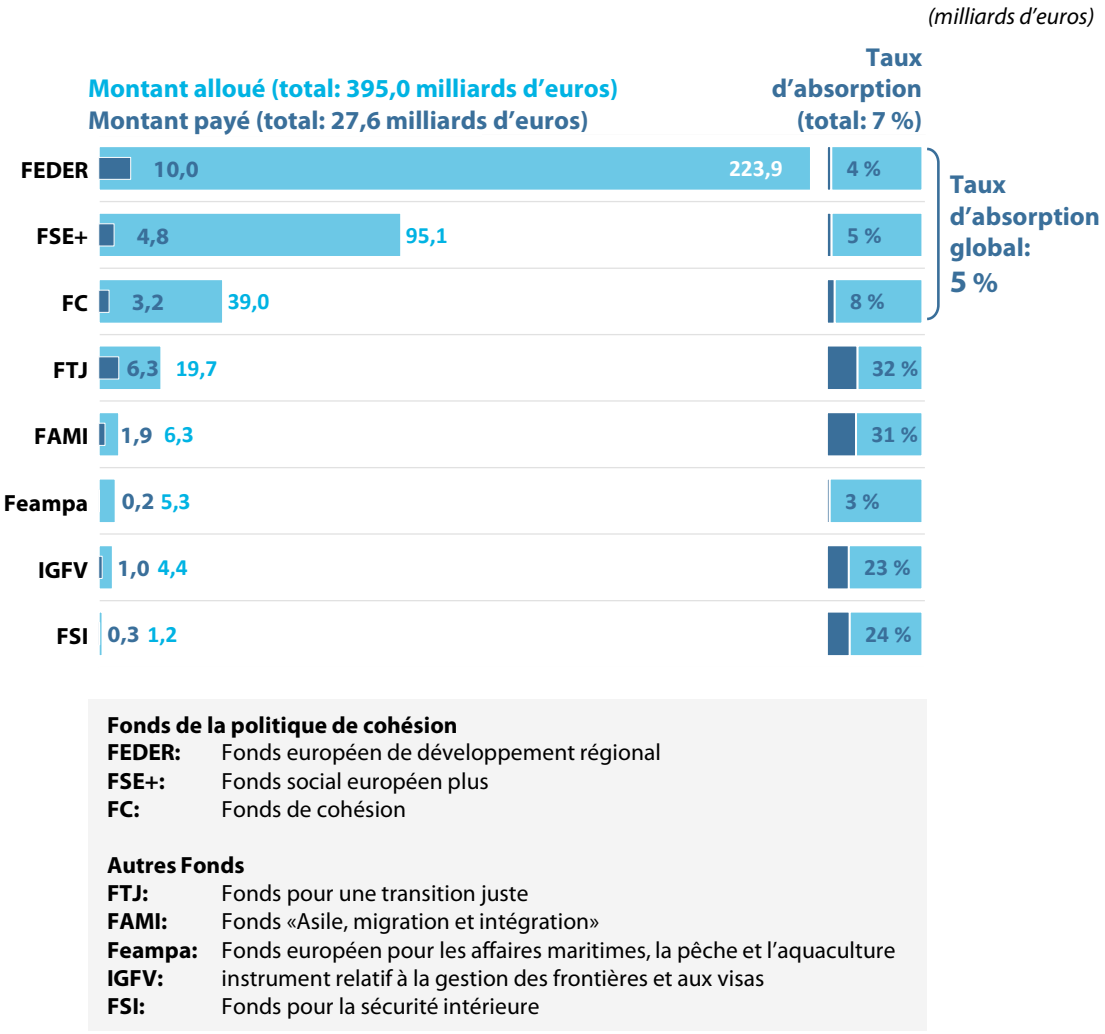
2.15. En 2024, le délai de présentation des demandes finales de paiements intermédiaires au titre de tous les Fonds ESI – à l'exception du *Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)* – a été prolongé d'un an, jusqu'au 31 juillet 2025. Le solde final sera établi à la fin de 2026.

L’absorption des Fonds en gestion partagée relevant du RPDC pour la période 2021-2027 reste faible

2.16. En 2024, les paiements annuels relatifs aux Fonds en *gestion partagée* relevant du *règlement portant dispositions communes* (RPDC)[3] ont atteint 14,7 milliards d’euros (en 2023: 6,3 milliards d’euros), dont 5,2 milliards d’euros de préfinancements (en 2023: 4,1 milliards d’euros) et 9,5 milliards d’euros de paiements intermédiaires (en 2023: 2,2 milliards d’euros). À la fin de 2024, le total des paiements s’élevait à 27,6 milliards d’euros, soit à peine 7 % du montant de ces Fonds dans le CFP 2021-2027 (395 milliards d’euros) (voir ***figure 2.6***).

[3] Règlement (UE) 2021/1060.

Figure 2.6 – Absorption des Fonds en gestion partagée relevant du RPDC pour la période 2021-2027 – situation à la fin de 2024

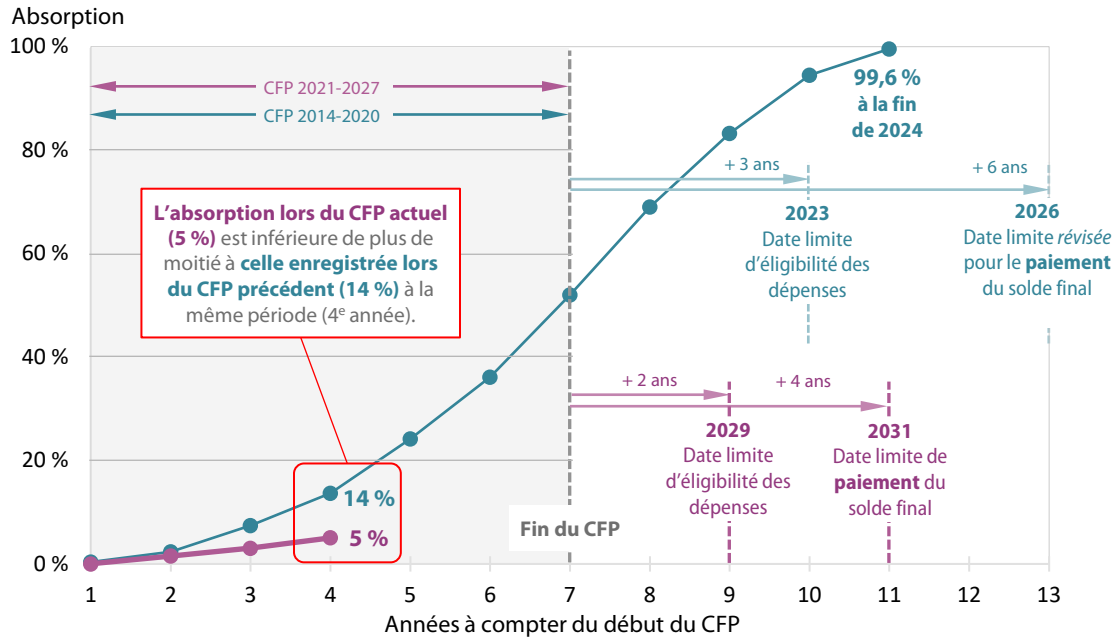


Remarque: Les montants relatifs au FTJ incluent les chiffres de NextGenerationEU.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la plateforme de données ouvertes de la Commission au 6 janvier 2025.

2.17. La mise en œuvre des Fonds de la politique de cohésion (FEDER, FC et FSE+), qui représentent plus de 90 % des Fonds en gestion partagée relevant du RPDC pour la période 2021-2027, est restée à un faible niveau. Si nous comparons leur mise en œuvre (préfinancements et paiements intermédiaires) à celle de la *période de programmation* précédente (voir ***figure 2.7***), le taux d'absorption global de ces trois Fonds n'était que de 5 % à la fin de 2024, contre 14 % au même moment du CFP 2014-2020 (fin 2017). Étant donné que la fin de la période d'éligibilité des dépenses sous-jacentes[4] et la date limite de paiement du solde final[5] du CFP 2021-2027 sont avancées d'un an par rapport à la période de programmation précédente, la pression exercée pour absorber les Fonds de l'UE va encore augmenter.

Figure 2.7 – Mise en œuvre des Fonds de cohésion au cours de la quatrième année: le CFP actuel n'atteint pas la moitié du taux du CFP précédent



Remarque: Y compris les préfinancements et les paiements intermédiaires.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la plateforme de données ouvertes de la Commission au 6 janvier 2025.

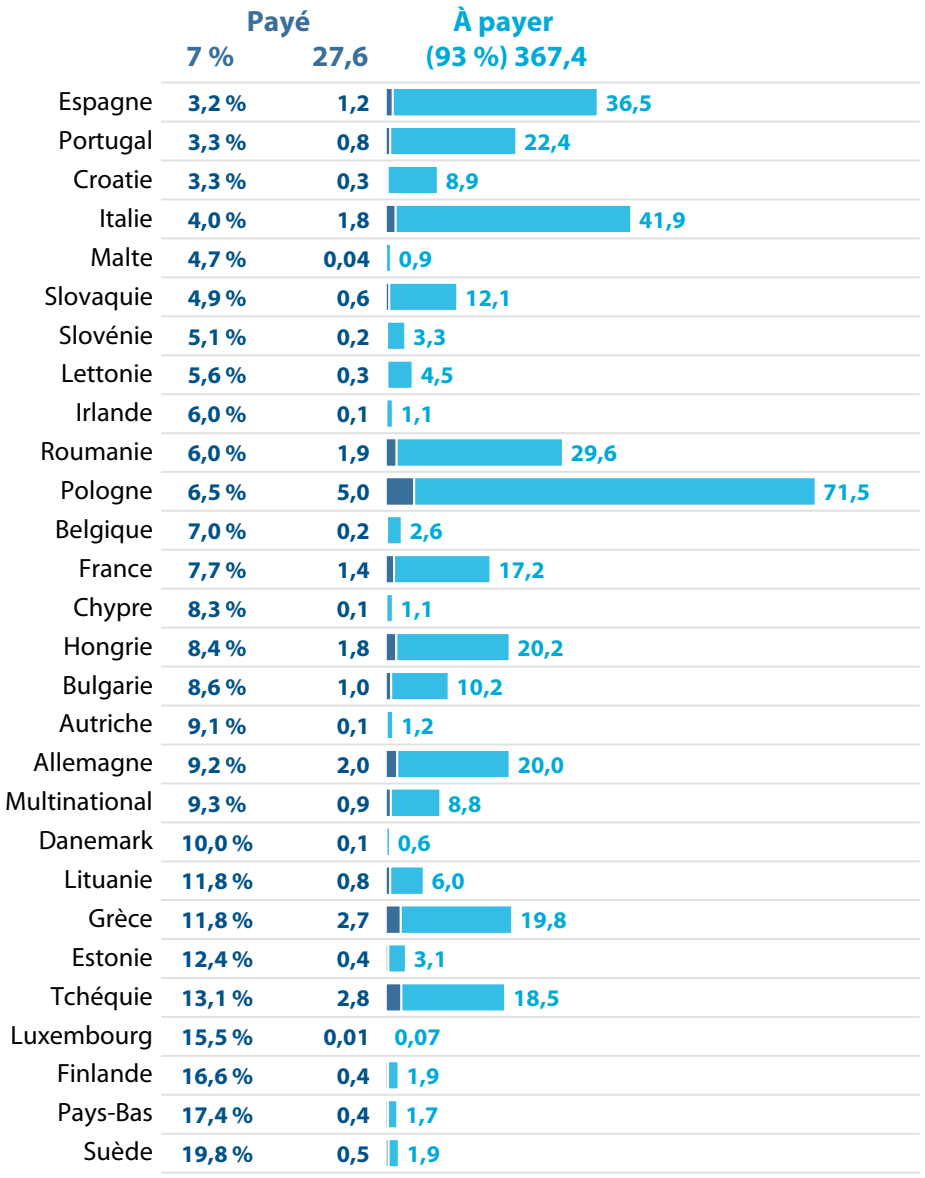
[4] Article 63, paragraphe 2, du règlement (UE) 2021/1060.

[5] Ibid., article 102, paragraphe 5.

2.18. La *figure 2.8* montre le taux d'absorption par État membre.

Figure 2.8 – Taux d'absorption des Fonds en gestion partagée relevant du RPDC pour la période 2021-2027, par État membre – situation à la fin de 2024

(milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la plateforme de données ouvertes de la Commission au 6 janvier 2025.

Les paiements au titre du Feader dans le cadre de la nouvelle PAC se sont accélérés en 2024

2.19. Depuis 2023, le Feader est régi par les règlements de la nouvelle *politique agricole commune* (PAC)[6]. L'absorption des fonds du Feader pour la période 2023-2027 a débuté en 2023, après la période transitoire de 2021-2022[7]. À la fin de 2024[8], les paiements au titre du Feader s'élevaient à 6,3 milliards d'euros (en 2023: 0,7 milliard d'euros), soit un taux d'absorption de 9,5 %, contre 1 % un an plus tôt.

Le niveau des subventions octroyées au titre de la FRR a été plus faible que prévu, mais l'absorption des compléments de NextGenerationEU s'est accélérée en 2024

2.20. En février 2023, le Parlement européen et le Conseil ont modifié le règlement FRR de manière à permettre d'ajouter un chapitre *REPowerEU* aux plans pour la reprise et la résilience (PRR) des États membres et de mettre ainsi progressivement fin à la dépendance de l'UE à l'égard des importations de combustibles fossiles russes tout en agissant pour le climat. À la fin de 2024, tous les États membres, à l'exception de la Bulgarie, avaient intégré un chapitre REPowerEU dans leurs plans révisés.

2.21. Pour financer les 26 chapitres REPowerEU approuvés jusqu'ici, la Commission utilisera les recettes du *système d'échange de quotas d'émission (SEQE)* jusqu'à concurrence de 19,5 milliards d'euros, ainsi que des dotations provenant de la *réserve d'ajustement au Brexit*[9] à hauteur d'un montant maximal de 2,1 milliards d'euros. Si nous ajoutons aux fonds de NextGenerationEU ceux tirés du SEQE et de la réserve d'ajustement au Brexit, le montant total des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), y compris REPowerEU, pourrait atteindre 359,5 milliards d'euros. Il n'est pas tenu compte ici des dépenses administratives, dont les montants sont très faibles. De ces 359,5 milliards d'euros, un montant de 0,6 milliard d'euros doit encore être engagé.

---

[6] Règlement (UE) 2021/2115 et règlement (UE) 2021/2116.

[7] Règlement (UE) 2020/2220.

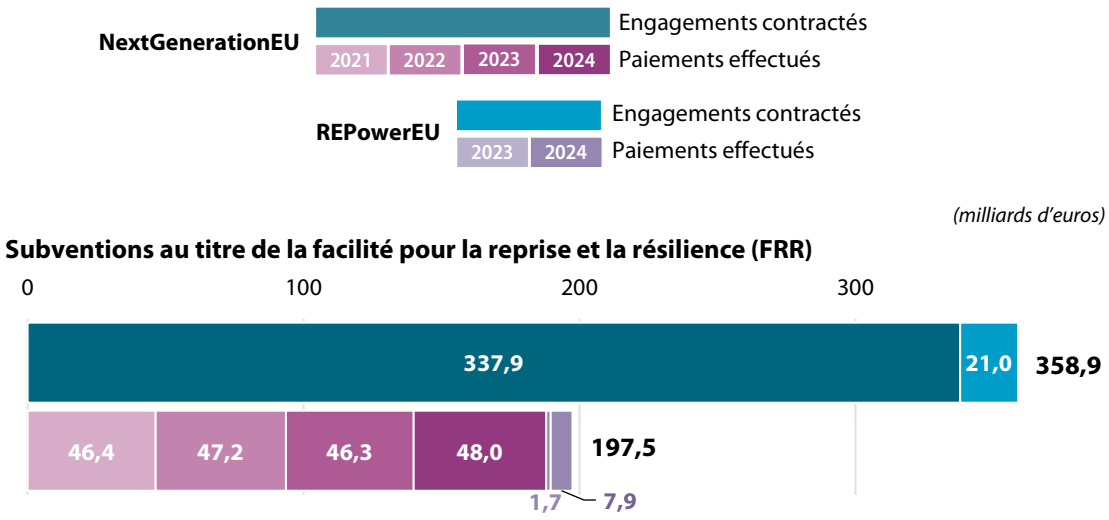
[8] Cour des comptes européenne, sur la base de la plateforme de données ouvertes de la Commission au 31 mars 2025.

[9] Article 21 du règlement (UE) 2021/241, tel que modifié par le règlement (UE) 2023/435.

2.22. En 2024, le montant des versements annuels de subventions au titre de la FRR s'est élevé à 55,9 milliards d'euros, dont 7,9 milliards d'euros financés par REPowerEU et 48,0 milliards d'euros par NextGenerationEU. Les versements annuels de subventions au titre de la FRR financées par NextGenerationEU n'ont atteint que la moitié du montant prévu par la Commission en juin 2023 (96 milliards d'euros)[10]. Toutefois, en décembre 2024, 15 États membres ont présenté des demandes de paiement pour un montant total de 58,5 milliards d'euros[11].

2.23. À la fin de 2024, les paiements se montaient à 197,5 milliards d'euros pour un total d'engagements de 358,9 milliards d'euros, de sorte que 161,4 milliards d'euros de subventions au titre de la FRR sont encore susceptibles d'être versés d'ici à la fin de 2026 (voir ***figure 2.9***).

Figure 2.9 – Subventions octroyées, par source – situation à la fin de 2024



Remarque: Les dépenses administratives ne sont pas incluses.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE pour 2024, ainsi que d'autres données de la Commission.

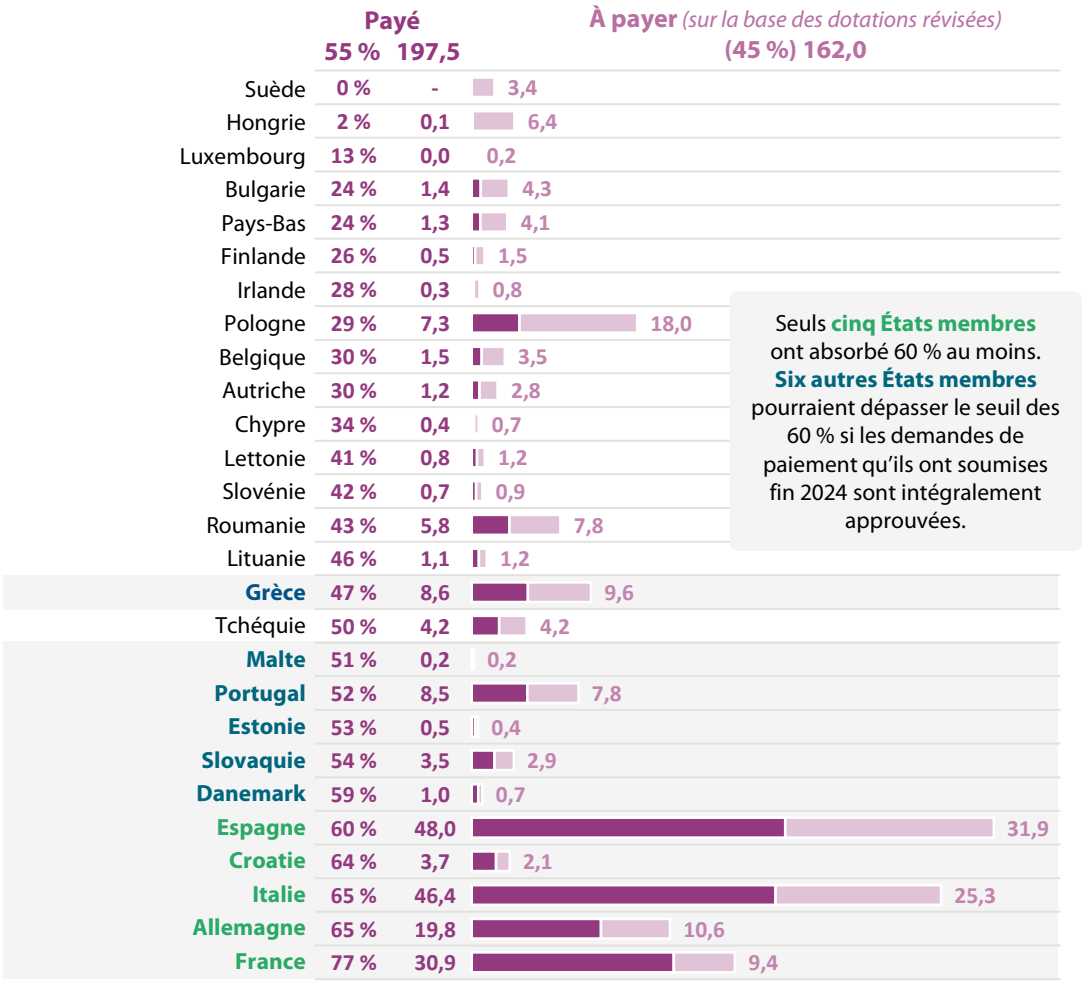
2.24. Jusqu'à présent, l'absorption des subventions accordées au titre de la FRR a varié fortement d'un État membre à l'autre (voir ***figure 2.10***).

[10] Document COM(2023) 390, tableau 3.

[11] Historique du tableau de bord de la reprise et de la résilience de la Commission.

Figure 2.10 – Subventions versées au titre de la FRR et montants à payer sur la base des dotations revues, par État membre – situation à la fin de 2024

(milliards d'euros)



Remarques: Les dépenses administratives ne sont pas incluses.
Le montant à payer est fondé sur la dotation révisée, y compris 0,6 milliard d'euros à engager d'ici à la fin de 2026.
La Suède a présenté sa première demande de paiement (1,6 milliard d'euros) en décembre 2024.
La Hongrie n'a reçu qu'un préfinancement et n'a pas encore présenté la moindre demande de paiement.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du tableau de bord de la FRR et d'autres données de la Commission.

2.25. Le total des engagements concernant les compléments de NextGenerationEU aux programmes du CFP s'élève à 82,9 milliards d'euros[12] (voir ***figure 2.11***). Les paiements annuels correspondant aux compléments de NextGenerationEU aux programmes existants du CFP ont fortement augmenté en 2024, passant à 24,6 milliards d'euros (en 2021: 7,2 milliards d'euros; en 2022: 16,1 milliards d'euros; en 2023: 19,0 milliards d'euros), pour atteindre un montant total cumulé de 66,9 milliards à la fin de l'exercice. Par conséquent, les paiements susceptibles d'être effectués d'ici à la fin de 2026 représentent un montant de 16 milliards d'euros. La nette augmentation enregistrée au niveau des paiements au titre du *Fonds pour une transition juste (FTJ)* s'explique principalement par le préfinancement exceptionnel (5,9 milliards d'euros) versé en mars 2024[13] après l'adoption du règlement STEP[14], comme nous l'avons expliqué dans notre rapport annuel relatif à 2023[15].

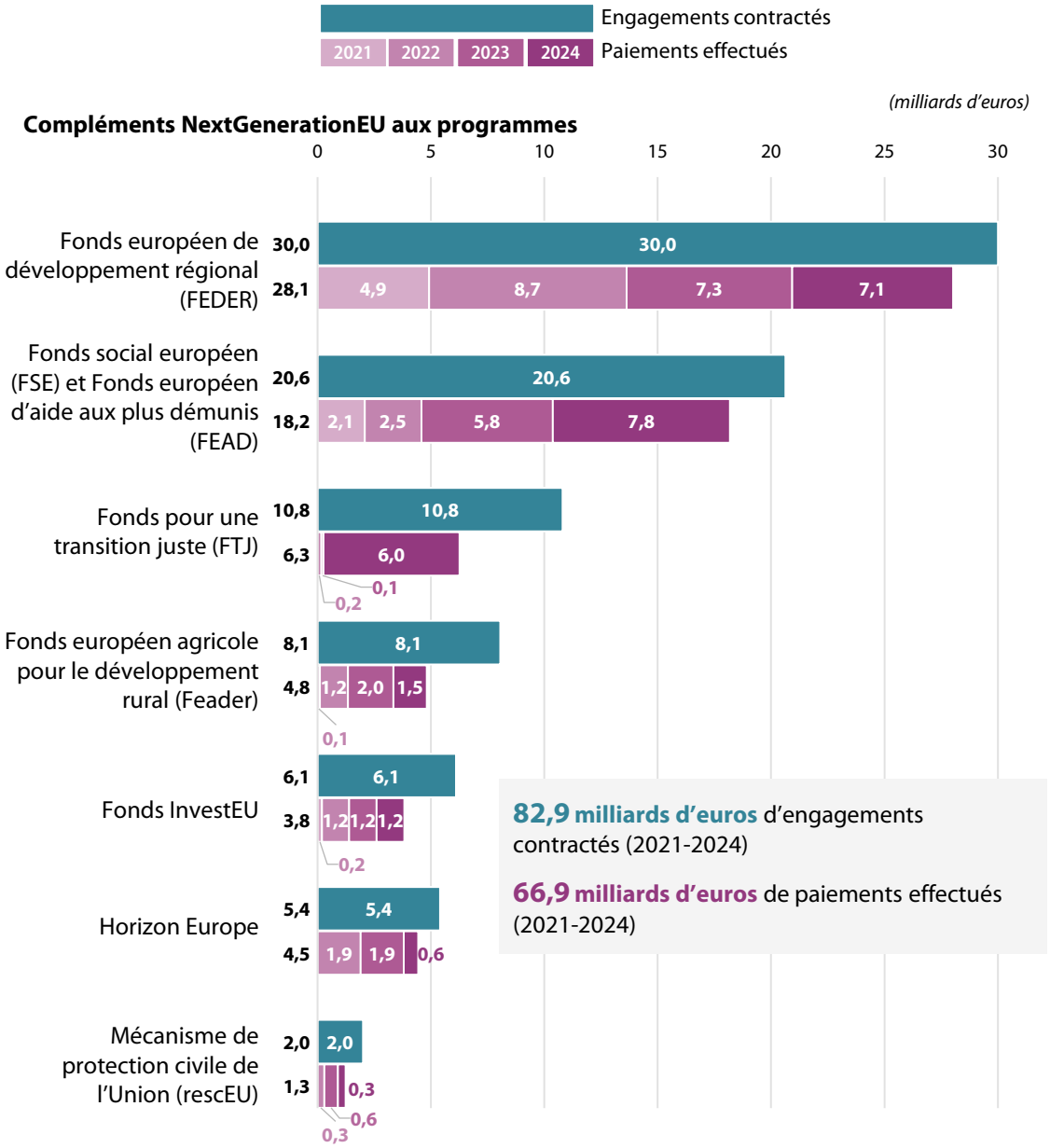
[12] Rapport annuel relatif à 2023, point 2.26.

[13] Document COM(2024) 276, p. 1.

[14] Article 11, paragraphe 3, du règlement (UE) 2024/795.

[15] Rapport annuel relatif à 2023, point 2.19.

Figure 2.11 – Mise en œuvre de NextGenerationEU: les compléments aux programmes de l'UE – situation à la fin de 2024

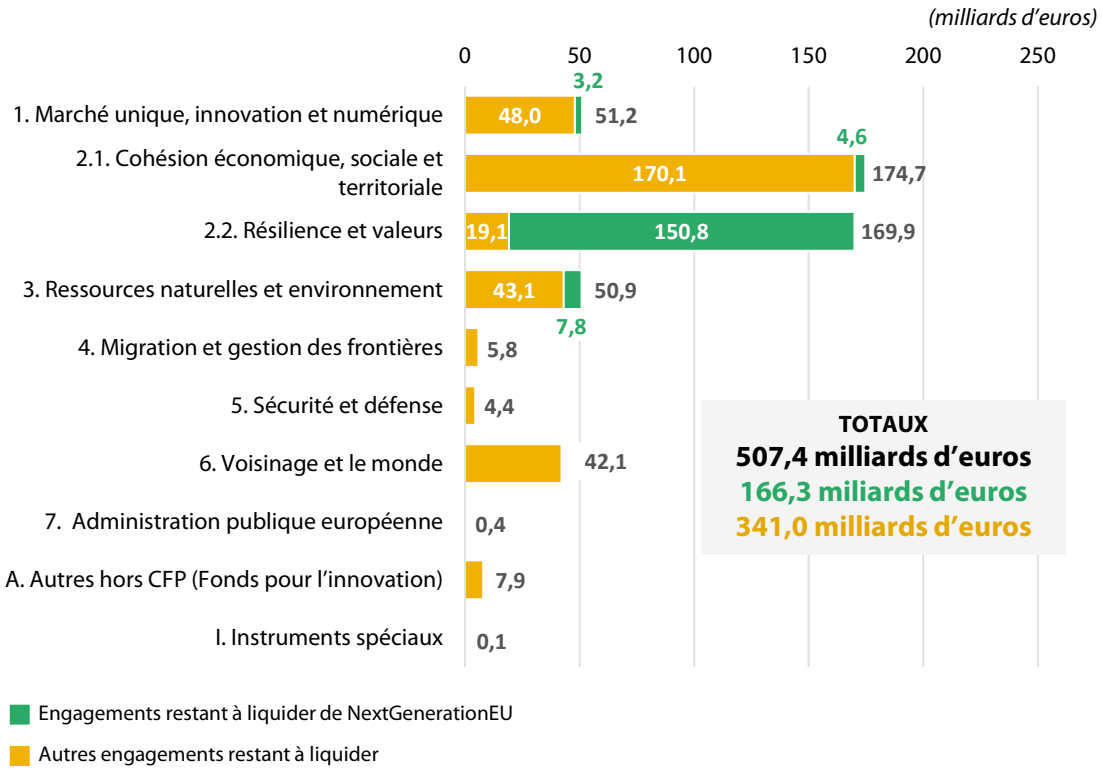


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

Le total des engagements restant à liquider a commencé à diminuer en 2024, mais plus lentement que prévu

2.26. Les *engagements restant à liquider* correspondent à la somme des engagements contractés qui n'ont pas encore donné lieu à paiement. Fin 2024, les engagements restant à liquider, qui devront être payés au cours des années qui viennent sous peine de dégagement des crédits correspondants, s'élevaient à 507,4 milliards d'euros, dont 166,3 milliards d'euros de subventions au titre de NextGenerationEU. Bien que le montant total des engagements restant à liquider ait diminué par rapport à son niveau record de 2023 (543 milliards d'euros), il est quand même supérieur de 33,5 milliards d'euros à l'estimation publiée en juin 2024 par la Commission (473,9 milliards d'euros)[16]. La ***figure 2.12*** en donne une vue détaillée.

Figure 2.12 – Engagements restant à liquider, par source et par rubrique du CFP – situation à la fin de 2024



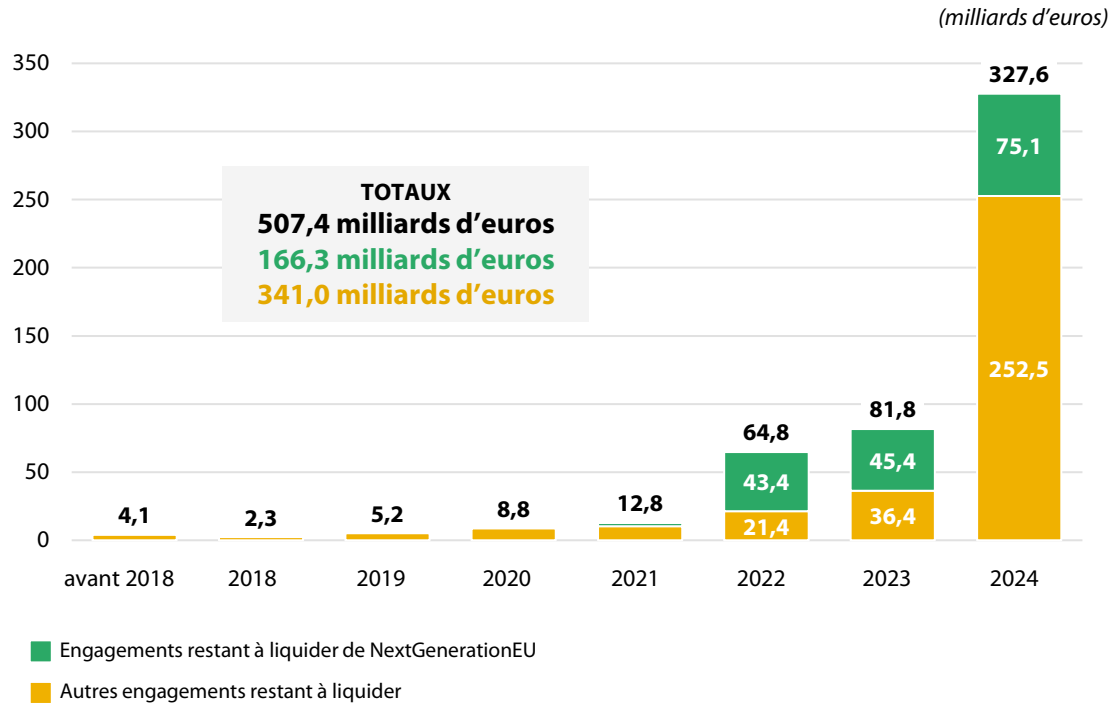
Remarque: Le Fonds pour l'innovation est financé par des recettes affectées et hors CFP, mais figure dans les comptes de l'UE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024, ainsi que des états sur l'exécution budgétaire tirés du système comptable de la Commission.

[16] Document COM(2024) 276, tableau 4.

2.27. La ***figure 2.13*** présente le total des engagements restant à liquider à la fin de 2024, par année d'origine et par type de financement:

Figure 2.13 – Engagements restant à liquider, par année d'origine et par type de financement – situation à la fin de 2024



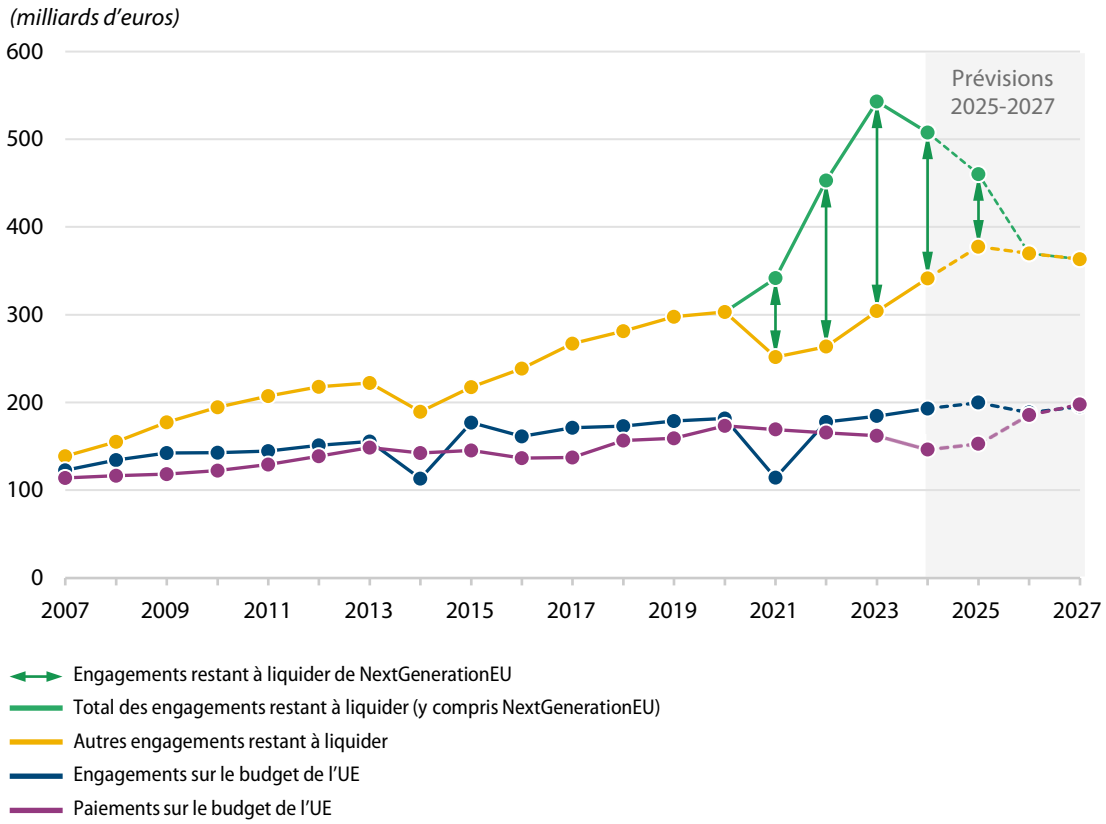
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024, ainsi que des états sur l'exécution budgétaire tirés du système comptable de la Commission.

2.28. Selon les prévisions, les engagements restant à liquider de NextGenerationEU vont diminuer au cours de la période 2025-2026, car soit les paiements seront effectués d'ici à la fin de 2026, soit les crédits engagés correspondants seront dégagés. Par contre, les engagements restant à liquider du CFP en cours devraient augmenter au cours des prochaines années. En 2024, La Commission a revu à la hausse ses prévisions concernant les engagements restant à liquider relatifs au CFP à la fin de 2027, les faisant passer de 322,9 milliards d'euros[17] à 364,7 milliards d'euros[18] (voir ***figure 2.14***).

[17] Document COM(2023) 390, tableau 4.

[18] Document COM(2024) 276, tableau 4.

Figure 2.14 – Engagements restant à liquider, engagements et paiements de la période 2007-2024 et prévisions pour les années 2025 à 2027



Remarque: Les prévisions à compter de 2025 ne tiennent pas compte des reports ni des recettes affectées autres que les crédits de NextGenerationEU et de la facilité pour l'Ukraine.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à la période 2007-2024, et document COM(2024) 276.

Risques et difficultés

Risque croissant de dégagements et nécessité d'accélérer la mise en œuvre

2.29. En 2024, la Commission a prévu des dégagements d'un montant total de 8,8 milliards d'euros pour la période 2025-2027[19] (en 2023, sa prévision était de 8,1 milliards d'euros pour la période 2024-2027[20]). Cette augmentation des dégagements estimés concerne principalement les programmes de cohésion relevant du CFP actuel et le Feader. Des dégagements sont attendus au niveau du Feader lorsque les programmes du CFP précédent prendront fin en 2026, tandis que les programmes de cohésion du CFP 2021-2027 seront exposés à des risques majeurs de dégagements à partir de 2027.

[19] Document COM(2024) 276, tableau 2.

[20] Document COM(2023) 390, tableau 2.

2.30. Pour ce qui est du FC, du FEDER et du FSE+, la Commission prévoit 2,7 milliards de dégagements au total. Cela représente une hausse importante par rapport aux prévisions de 2023 (2,2 milliards d'euros) et un montant près de sept fois plus élevé que celui calculé en 2022 (0,4 milliard d'euros)[21]. Cette projection anticipe une forte accélération de la mise en œuvre de ces Fonds en 2026 et 2027. Si le coup d'accélérateur ne se produit pas, les montants exposés à un risque de dégagement continueront d'augmenter, même compte tenu de l'incidence attendue de STEP[22]. S'ils veulent écarter ce risque, les États membres doivent aller beaucoup plus vite dans la mise en œuvre qu'au cours de la période 2014-2020 (voir ***figure 2.7***). De plus, il est prévu dans le CFP actuel que la période d'éligibilité se termine un an plus tôt et que le paiement du solde final soit lui aussi avancé d'un an (voir point ***2.17***). Notre recommandation de 2023[23], qui invitait la Commission à prendre les mesures nécessaires à l'égard des programmes exposés à un risque de dégagement, reste donc toujours valable. Nous relevons cependant que le 1er avril 2025, la Commission a émis deux propositions législatives concernant les règlements des Fonds de la politique de cohésion pour la période de programmation 2021-2027[24], propositions qui, dans certaines circonstances, permettraient de réduire le risque de dégagement de ces Fonds.

2.31. Selon la Commission[25], la plupart de ces dégagements sont éligibles à l'instrument EURI[26], qui est destiné à financer les dépassements de coûts des emprunts contractés au titre de NextGenerationEU par rapport aux disponibilités budgétaires, avant de mobiliser les contributions des États membres[27].

---

21 Document COM(2022) 315, tableau 2.

22 Document COM(2024) 276, 2.3. Dégagements.

23 Rapport annuel relatif à 2023, recommandation n° 2.1.

24 Documents COM(2025) 123 et COM(2025) 164.

25 Document COM(2024) 276, 2.3. Dégagements.

26 Article 1er, paragraphe 6, du règlement (UE, Euratom) 2024/765.

27 Rapport annuel relatif à 2023, point 2.32.

Risques pour l'absorption des Fonds de la FRR en temps voulu

2.32. À la fin de 2024, les versements de subventions au titre de la FRR en faveur des États membres se montaient à 197,5 milliards d'euros au total (soit 55 % de l'enveloppe disponible) (voir ***figure 2.9***). Toutefois, ces paiements ne correspondent pas nécessairement au nombre ou à l'importance des jalons et des cibles atteints par les États membres, et le rapport entre fonds perçus et jalons atteints varie d'un pays à l'autre.

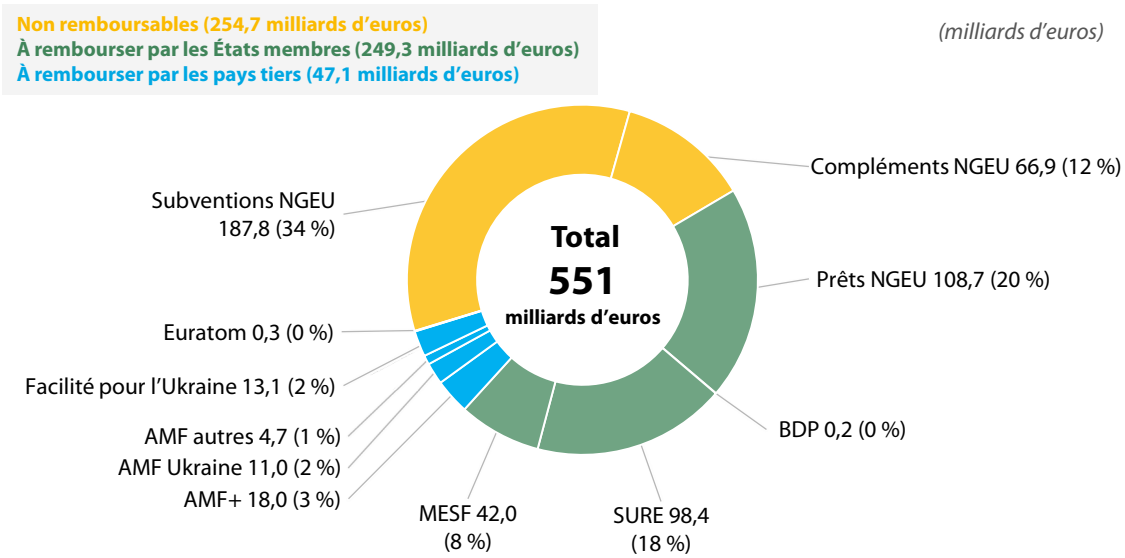
2.33. Dans un rapport spécial consacré à la FRR et publié en 2024[28], nous sommes arrivés à la conclusion qu'il existait des risques pour l'absorption rapide des fonds et l'achèvement en temps voulu des mesures au cours de la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la facilité. Par ailleurs, la concentration de jalons et de cibles lors de cette phase, en particulier pour les investissements, risque fort d'empêcher l'absorption complète des fonds, étant donné que les investissements sont généralement plus longs à mettre en œuvre.

Les futurs CFP devront tenir compte de la charge croissante découlant des obligations d'emprunt au titre de NextGenerationEU

2.34. Pour notre analyse de la dette de l'UE, nous avons examiné les emprunts contractés sur les marchés financiers, essentiellement des obligations à long terme. Ces emprunts servent à financer NextGenerationEU ainsi que l'assistance financière accordée aux États membres et aux pays tiers. La ***figure 2.15*** présente une ventilation des programmes de l'UE financés par l'emprunt européen.

[28] Rapport spécial 13/2024.

Figure 2.15 – Programmes financés par l'encours des emprunts de l'UE – situation à la fin de 2024



BDP:	balance des paiements
MESF:	mécanisme européen de stabilisation financière
AMF:	assistance macrofinancière
NGEU:	NextGenerationEU
SURE:	instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence

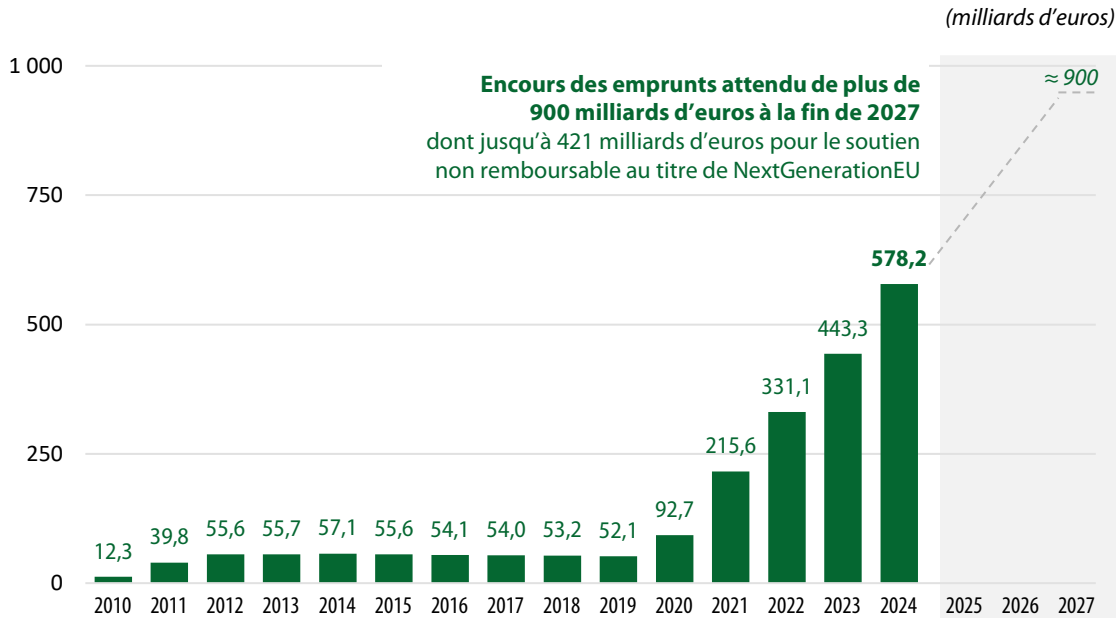
Remarque: Les montants ne comprennent pas la partie des subventions de la FRR financées par la réserve d'ajustement au Brexit ou par le SEQE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

L'encours des emprunts de l'UE a augmenté de plus de 30 % en 2024

2.35. Au cours des cinq dernières années, la Commission a considérablement augmenté les émissions obligataires, étant donné qu'elle s'est tournée vers les marchés des capitaux pour financer des programmes de plus grande envergure, tels que SURE et NextGenerationEU (voir ***figure 2.16***). D'ici à 2027, l'encours des emprunts de l'UE pourrait dépasser les 900 milliards d'euros, un montant près de dix fois supérieur à celui de 2020, avant la création de NextGenerationEU.

Figure 2.16 – Évolution de l'encours des obligations de l'UE depuis 2010



Remarque: L'émission d'obligations de l'UE s'entend à la valeur nominale de la dette brute. Les bons du Trésor de l'UE (23,1 milliards d'euros) ne sont pas pris en compte.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024 et des informations fournies par la Commission.

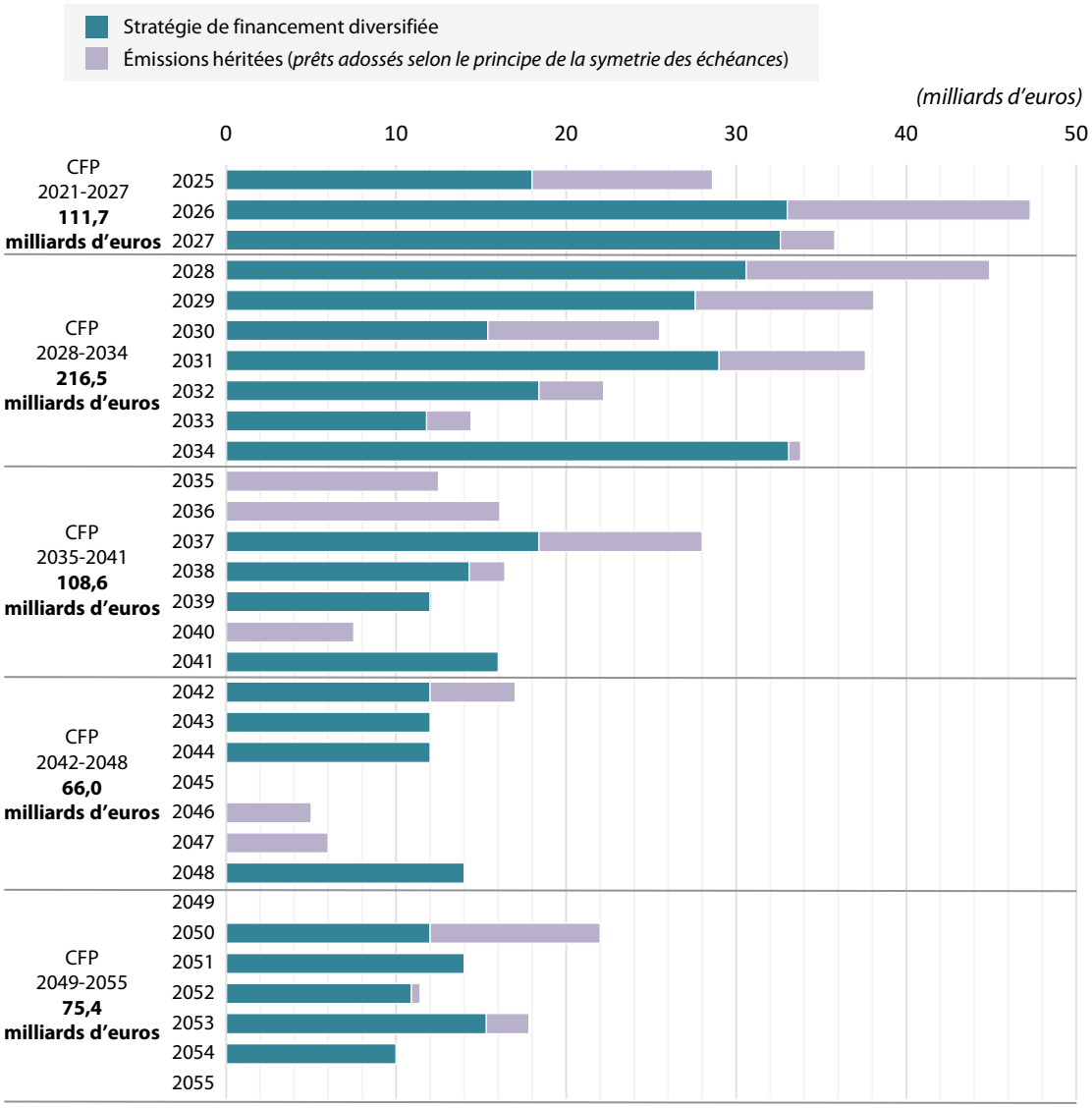
2.36. Des 578,2 milliards d'euros composant l'encours des obligations de l'UE à la fin de 2024, 254,7 milliards d'euros (44 %) avaient été décaissés pour le *soutien non remboursable* au titre de NextGenerationEU, soutien qui n'est donc soumis à aucune obligation de remboursement de la part des États membres. Ce montant ne comprend pas la partie des subventions de la FRR financées par la réserve d'ajustement au Brexit ou par le SEQE.

2.37. Depuis décembre 2022, la Commission a adopté une *stratégie de financement diversifiée*[29], qui constitue son approche standard pour le financement des programmes d'assistance financière par l'emprunt[30]. À la fin de 2024, la valeur nominale de l'encours des emprunts de l'UE était de 601,3 milliards d'euros (en 2023: 458,5 milliards d'euros). L'encours des emprunts incluait des bons du Trésor de l'UE d'une valeur nominale de 23,1 milliards d'euros (en 2023: 15,2 milliards d'euros). Ils ont une échéance inférieure à un an et sont émis pour la gestion de la liquidité. La ***figure 2.17*** présente les échéances des emprunts de l'UE, hors bons du Trésor, par période de programmation. La structure actuelle des échéances est répartie entre le CFP actuel et les suivants, ce qui permet d'étaler dans le temps le remboursement des obligations plutôt que de le concentrer au cours d'un seul CFP.

[29] Rapport annuel relatif à 2023, point 2.36.

[30] Article 224 du règlement financier.

Figure 2.17 – Volumes annuels de l'encours des obligations de l'UE arrivant à échéance – situation à la fin de 2024



Remarque: Les montants s'entendent à la valeur nominale. Les bons du Trésor de l'UE ne sont pas pris en compte.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

2.38. Les opérations d'emprunt de l'UE s'appuient sur un mécanisme de garantie conçu pour faire en sorte que les obligations de service de la dette puissent toujours être respectées. Cette garantie est fournie par la marge de manœuvre du budget de l'UE, qui est la marge annuelle entre le plafond des ressources propres (c'est-à-dire le montant maximal que l'UE peut demander aux États membres) et les ressources propres nécessaires pour financer le niveau réel des crédits de paiement au titre du CFP. Pour la période 2021-2027, le plafond permanent des ressources propres est fixé à 1,4 % du *revenu national brut (RNB*) de l'UE. Le budget 2024 comprenait des ressources propres correspondant à 0,79 % du RNB de l'UE pour financer les dépenses budgétaires[31], ce qui signifie qu'à la fin de l'exercice, une marge de 0,61 % était disponible pour couvrir les passifs budgétaires.

2.39. Dans la pratique, la marge de manœuvre sert de garantie de dernier recours pour les investisseurs: si l'UE rencontre des difficultés pour assurer le service de sa dette (par exemple en raison de remboursements tardifs ou incomplets de la part des bénéficiaires de prêts), elle permet à la Commission de demander des contributions supplémentaires aux États membres pour satisfaire à ces obligations. Avant qu'un tel appel ne soit lancé, la Commission déclare avoir mis en place des mesures d'atténuation des risques et de gestion de la liquidité[32]. La marge de manœuvre n'est pas une réserve préfinancée. Elle ne donne lieu à des paiements par les États membres que si les ressources budgétaires normales de l'UE et les entrées de trésorerie provenant des emprunteurs sont insuffisantes pour couvrir les remboursements des emprunts de l'UE. Ce mécanisme établi par la législation[33] constitue un engagement juridique contraignant pour les États membres.

---

[31] Comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024, note 6.7.

[32] Ibid.

[33] Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil.

2.40. Chaque année, la Commission publie à l'intention du législateur de l'UE un rapport sur les *passifs éventuels* découlant de garanties budgétaires et de l'assistance financière et sur leur viabilité[34]. Sur la base des données disponibles à la fin de 2023, la Commission estime que la marge de manœuvre au titre du plafond permanent des ressources propres, après déduction de celles nécessaires pour financer les crédits de paiement du budget de l'UE (hors NextGenerationEU), s'élève à 114,7 milliards d'euros en 2025, à 89,1 milliards d'euros en 2026 et à 86,9 milliards d'euros en 2027[35] (voir ***figure 2.18***). Ces chiffres correspondent respectivement à 0,6 %, 0,5 % et 0,4 % du RNB de l'UE.

2.41. Outre la marge de manœuvre au titre du plafond permanent des ressources propres, la décision relative aux ressources propres a introduit, jusqu'en 2058, une augmentation supplémentaire temporaire et exceptionnelle de ce plafond de 0,6 % du RNB de l'UE, exclusivement pour garantir le remboursement des emprunts de NextGenerationEU. La Commission estime que, pour la période allant jusqu'en 2027, la quasi-totalité de la marge de manœuvre au titre des ressources propres temporaires restera disponible[36] (voir ***figure 2.18***).

[34] Document COM(2024) 507.

[35] Ibid., annexes.

[36] Ibid., annexes.

Figure 2.18 – Marge de manœuvre au titre des plafonds permanent et temporaire des ressources propres

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document COM(2024) 507.

2.42. Afin de préserver la viabilité des futurs CFP, il faudra tenir compte de la charge croissante des obligations liées à l'emprunt, notamment le remboursement du principal et des intérêts, ainsi que de la disponibilité des garanties correspondantes.

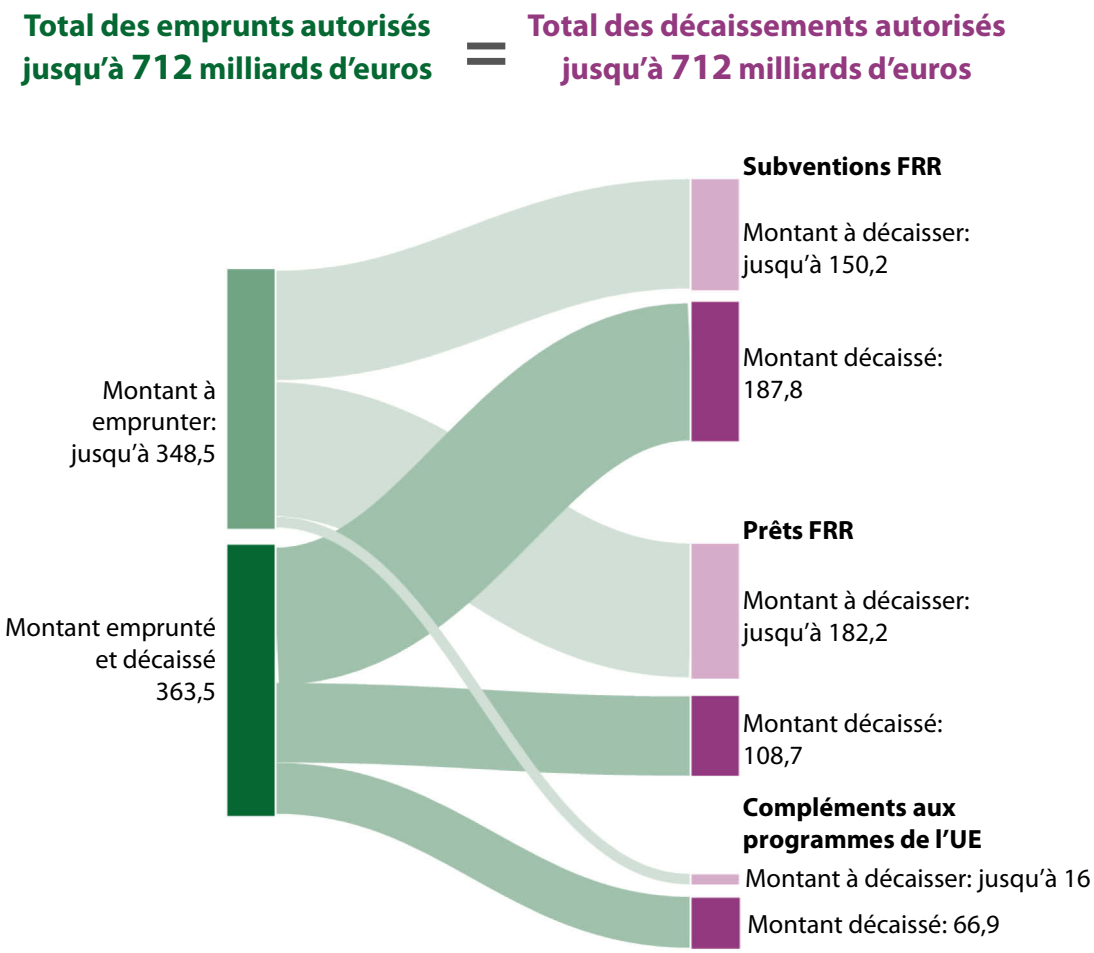
Le remboursement des emprunts de NextGenerationEU est reporté aux futurs CFP

2.43. NextGenerationEU a été mise en place pour fournir aux États membres un financement pouvant aller jusqu'à 712 milliards d'euros, dont 291 milliards d'euros au maximum pour des prêts au titre de la FRR et 421 milliards d'euros au maximum pour un soutien non remboursable au titre de l'initiative. À la fin de 2024, l'UE avait déboursé 363,5 milliards d'euros (voir ***figure 2.19***). L'UE a toujours la possibilité d'emprunter jusqu'à 348,5 milliards d'euros pour financer NextGenerationEU avant la fin de 2026. Après 2026, les opérations d'emprunt devront être strictement limitées aux opérations de refinancement[37].

[37] Considérant 18 de la décision (UE, Euratom) 2020/2053.

Figure 2.19 – Décaissements au titre de NextGenerationEU – situation à la fin de 2024

(milliards d'euros)



Remarque: Le montant des emprunts indiqué pour NextGenerationEU ne tient compte que des fonds spécifiquement alloués à cette initiative au 31 décembre 2024. Il ne comprend pas la partie des subventions au titre de la FRR financées par la réserve d'ajustement au Brexit ou par le SEQE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

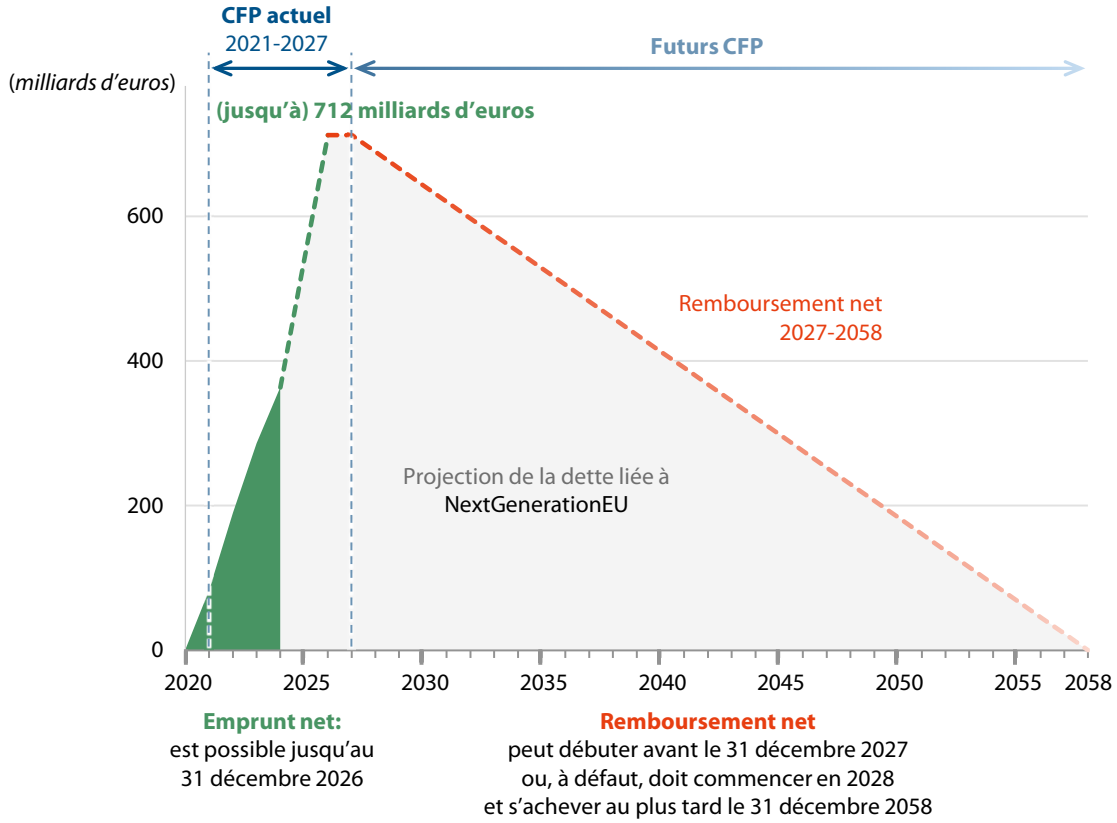
2.44. Le remboursement des emprunts contractés dans le cadre de NextGenerationEU peut commencer avant la fin de 2027, s'il reste des crédits non utilisés au niveau de la ligne budgétaire pour couvrir les coûts de financement de l'initiative. À défaut, le remboursement devra commencer en 2028 et s'achever en 2058 au plus tard[38]. En d'autres termes, l'essentiel du remboursement est différé aux futurs CFP, avec un échéancier qui doit être constant et prévisible. Les opérations annuelles de remboursement de la dette liée à NextGenerationEU sont plafonnées à 7,5 % du montant maximal du soutien non remboursable accordé au titre de l'initiative[39] (soit 31,6 milliards d'euros par an).

2.45. La ***figure 2.20*** présente une projection de la dette générée par NextGenerationEU selon l'hypothèse d'un recours à l'emprunt maximal autorisé par cette initiative et d'un remboursement linéaire. Toutefois, dans la pratique, l'emprunt et le remboursement ne suivront sans doute pas de schéma linéaire.

[38] Ibid., article 5, paragraphe 2.

[39] Ibid.

Figure 2.20 – Projection des emprunts et des remboursements de NextGenerationEU – situation à la fin de 2024



Remarque: Le montant des emprunts indiqué pour NextGenerationEU ne tient compte que des fonds spécifiquement alloués à cette initiative au 31 décembre 2024.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024 et de la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil.

2.46. Pour pouvoir réduire les engagements de manière constante et prévisible comme cela lui est demandé[40], la Commission devra peut-être reconduire les emprunts échus par l'émission de nouveaux instruments de dette qui rembourseront ceux arrivés à échéance[41]. L'évolution des conditions du marché pourrait se traduire par une baisse des coûts de l'emprunt ou par une hausse de ceux-ci, qui, dans le cas de la dette liée à NextGenerationEU concernant les subventions et les compléments[42], devrait être supportée par le budget de l'UE. Le législateur de l'UE et la Commission sont convenus que les dépenses sur le budget de l'UE relatives au remboursement de la dette liée à NextGenerationEU ne devraient pas donner lieu à une réduction excessive des dépenses consacrées aux programmes ou aux instruments d'investissement prévus par le CFP actuel[43]. Le calendrier de remboursement des emprunts destinés au soutien non remboursable au titre de NextGenerationEU pourrait avoir une incidence sur le total des crédits de paiement des futurs CFP, sans préjudice de l'ampleur de ceux-ci. Tous les coûts exposés par l'UE en lien avec les emprunts contractés pour financer les prêts de NextGenerationEU, y compris les frais relatifs à la gestion des risques de taux d'intérêt et des autres risques financiers, sont supportés par les États membres bénéficiaires.

2.47. En février 2024, le Conseil européen a donné son feu vert à l'utilisation du produit de toute nouvelle ressource propre introduite après 2023 pour le remboursement anticipé des emprunts contractés dans le cadre de NextGenerationEU[44]. Dans l'avis que nous avons rendu sur la proposition de la Commission[45], nous avons indiqué que les informations disponibles ne nous permettaient pas d'établir si les recettes annuelles escomptées seraient suffisantes pour couvrir, comme prévu, le remboursement de la dette liée à NextGenerationEU. Depuis la proposition de la Commission en 2023, les négociations n'ont guère progressé pour permettre l'introduction de ces nouvelles ressources propres. Néanmoins, l'adoption de nouvelles ressources propres n'est pas une condition préalable à la capacité de l'UE de rembourser les emprunts NextGenerationEU.

---

40 Ibid.

41 Document COM(2024) 93, annexe.

42 Article 11, paragraphe 1, de la décision d'exécution (UE, Euratom) 2023/2825 de la Commission.

43 Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020, annexe II.

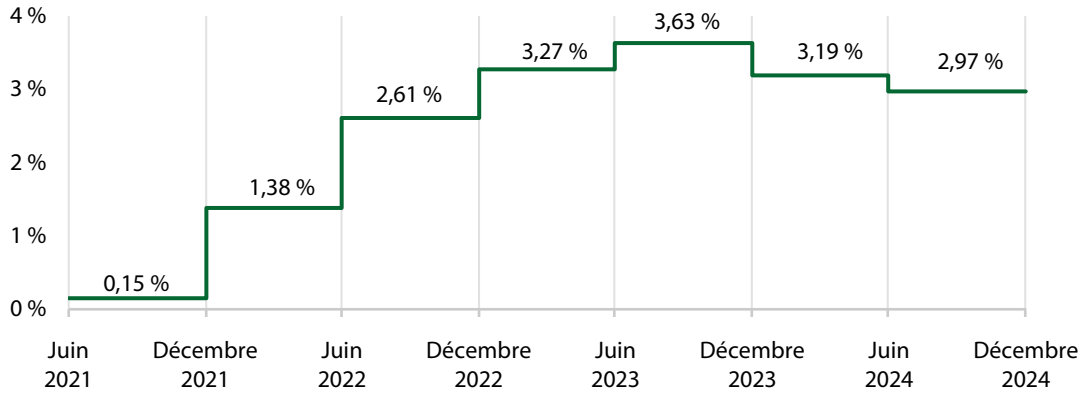
44 Document EUCO 2/24.

45 Avis 04/2023, point 20.

Les coûts attendus des emprunts de NextGenerationEU pour le CFP actuel ont été revus à la baisse en 2024, mais pourraient quand même être deux fois plus élevés que les estimations initiales

2.48. La dotation globale convenue en 2020 pour couvrir le coût de financement de NextGenerationEU lors du CFP 2021-2027 se montait à 14,9 milliards d'euros relevant de la rubrique 2b du CFP et censés servir au paiement des intérêts et des coupons liés aux emprunts NextGenerationEU[46]. Les estimations pour 2020 se fondaient sur des taux d'intérêt compris entre 0,55 % pour 2021 et 1,15 % pour 2027[47]. Or les taux d'intérêt réels ont considérablement augmenté[48], ce qui a eu un effet négatif sur le coût marginal de financement de l'UE. Le coût de financement a culminé à 3,63 % en 2023, alors qu'il était encore de 0,15 % en 2021. Il a commencé à diminuer au cours du premier semestre de 2024[49] (voir ***figure 2.21***).

Figure 2.21 – Évolution du coût de financement de l'UE



Remarque: Le coût de financement pour chaque intervalle reflète le taux au moment de la déclaration, mais peut fluctuer en raison de l'évolution des conditions du marché.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document COM(2025) 70.

[46] Document (en anglais) intitulé *Statement of estimates of the Commission for the financial year 2024* (section *Financial Programming 2025-2027*, p. 9).

[47] Briefing (en anglais) intitulé *Revision of the EU's long-term budget for 2021 to 2027* du Service de recherche du Parlement européen, p. 7.

[48] Document (en anglais) intitulé *Key ECB interest rates*.

[49] Document COM(2025) 70.

2.49. Selon la Commission, les dépenses d'intérêts pour le soutien non remboursable au titre de NextGenerationEU se sont élevées à 5,4 milliards d'euros au cours de la période 2021-2024 (dont 3,4 milliards d'euros pour la seule année 2024). C'est près de 50 % de plus que les prévisions initiales, qui annonçaient 3,7 milliards d'euros[50]. La Commission prévoit de payer environ 5 milliards d'euros d'intérêts en 2025[51], 8 milliards d'euros en 2026[52] et entre 10,5 et 11,9 milliards d'euros en 2027[53]. Le total des dépenses d'intérêts financées dans le cadre du CFP actuel pourrait donc se situer entre 29 et 30,4 milliards d'euros, soit environ le double du montant initialement prévu par la Commission (14,9 milliards d'euros)[54].

2.50. Selon l'estimation publiée dans une note d'information de 2024 commandée par le Parlement européen[55], le montant total des paiements d'intérêts pour le soutien non remboursable au titre de NextGenerationEU pourrait atteindre entre 70,9 et 73,8 milliards d'euros lors du prochain CFP (2028-2034).

Au travers de son budget, l'UE a continué d'apporter un soutien à l'Ukraine pendant la guerre d'agression menée par la Russie

2.51. Selon la Commission, à la fin de 2024, l'UE et ses États membres avaient mobilisé plus de 130 milliards d'euros pour soutenir l'Ukraine et sa population depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie (voir ***figure 2.22***).

---

50 Document (en anglais) intitulé *Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) – Current prices*, ligne 2.6. *Financing and repayment – NextGenerationEU*.

51 Document (en anglais) intitulé *Statement of estimates of the Commission for the financial year 2026* (section *Policy highlights, 3.4.3. Recovery and resilience cluster*).

52 Ibid.

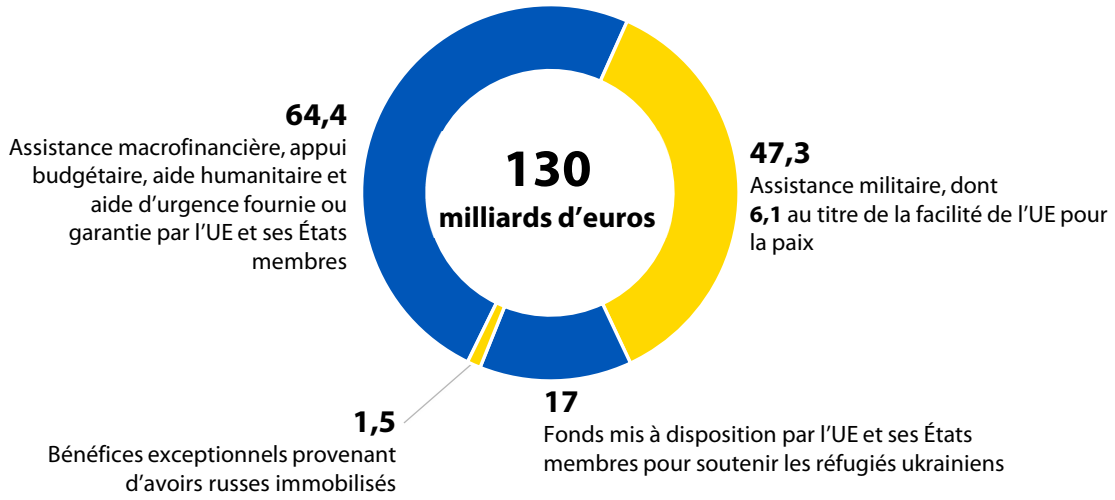
53 Document (en anglais) intitulé *Statement of estimates of the Commission for the financial year 2026* (section *Financial Programming 2027, 2.2.2. Sub-Heading 2b – Resilience and values*, et annexe 3.5).

54 Document (en anglais) intitulé *Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) – Current prices*, ligne 2.6. *Financing and repayment – NextGenerationEU*.

55 *Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF*.

Figure 2.22 – Soutien de l'UE en faveur de l'Ukraine depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie

(milliards d'euros)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

2.52. En février 2024, le législateur de l'UE a créé la facilité pour l'Ukraine afin de fournir à ce pays une aide financière pouvant aller jusqu'à 50 milliards d'euros entre 2024 et 2027. À la fin de 2024, 19,6 milliards d'euros, dont 13,1 milliards d'euros sous forme de prêts, avaient été mobilisés dans le cadre de cette facilité.

2.53. Au titre du pilier III de la facilité pour l'Ukraine, l'UE peut subventionner les coûts d'emprunt de ce pays au cours de la période couverte par le CFP actuel, tant pour les prêts en lien avec ladite facilité que pour les prêts exceptionnels accordés en 2022 dans le cadre de l'*assistance macrofinancière (AMF)*. En 2024, la bonification d'intérêts liée aux prêts AMF exceptionnels s'est élevée à 0,2 milliard d'euros.
Les bonifications relatives aux prêts relevant de la facilité pour l'Ukraine n'auront une incidence budgétaire qu'à partir de 2025. Cependant, les auteurs d'une note adressée au Parlement européen[56] estiment que, si l'Ukraine ne verse aucun intérêt à l'UE pour les prêts obtenus au cours du prochain CFP, il pourrait en résulter une charge supplémentaire pour le budget européen d'environ 1,65 milliard d'euros par an, soit 11,5 milliards d'euros au total pour la période 2028-2034.

[56] *Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF*.

2.54. En octobre 2024, le Parlement européen et le Conseil ont mis en place le mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine (MCPU)[57] afin que l'UE apporte un soutien à ce pays dans le cadre de l'initiative du G7 intitulée «Prêts à l'Ukraine par l'accélération de l'utilisation des recettes extraordinaires». En l'occurrence, l'Union décaissera, en 2025, un prêt AMF exceptionnel de 18,1 milliards d'euros[58] en plusieurs tranches. À l'instar des prêts au titre de la facilité pour l'Ukraine et par dérogation au règlement financier[59], ce prêt ne nécessite pas de provisionnement du fonds commun de provisionnement (FCP)[60].

2.55. Le remboursement de ce prêt devrait être couvert par de futures recettes exceptionnelles provenant d'avoirs souverains russes immobilisés dans le cadre des sanctions imposées par l'UE à la Russie. Nous relevons toutefois la complexité juridique liée au gel des avoirs russes et à l'utilisation des bénéfices exceptionnels[61]. Qui plus est, les sanctions doivent être approuvées périodiquement, ce qui nécessite l'accord unanime de tous les États membres de l'UE. En d'autres termes, des modifications du cadre juridique ou l'absence de consensus entre les États membres peuvent réduire ces recettes extraordinaires, avec des conséquences financières potentielles pour les futurs budgets de l'UE. Étant donné qu'en fin de compte, tous ces prêts sont garantis par le budget de l'UE et par la marge de manœuvre, tout facteur affectant les bénéfices exceptionnels peut nécessiter soit une réduction des dépenses budgétaires de l'UE, soit une augmentation des contributions financières des États membres afin de maintenir la stabilité budgétaire en cas de défaut de paiement de l'Ukraine.

---

[57] Règlement (UE) 2024/2773.

[58] Document (en anglais) intitulé *Annex to the G7 Finance Ministers' Statement on Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loan initiative*.

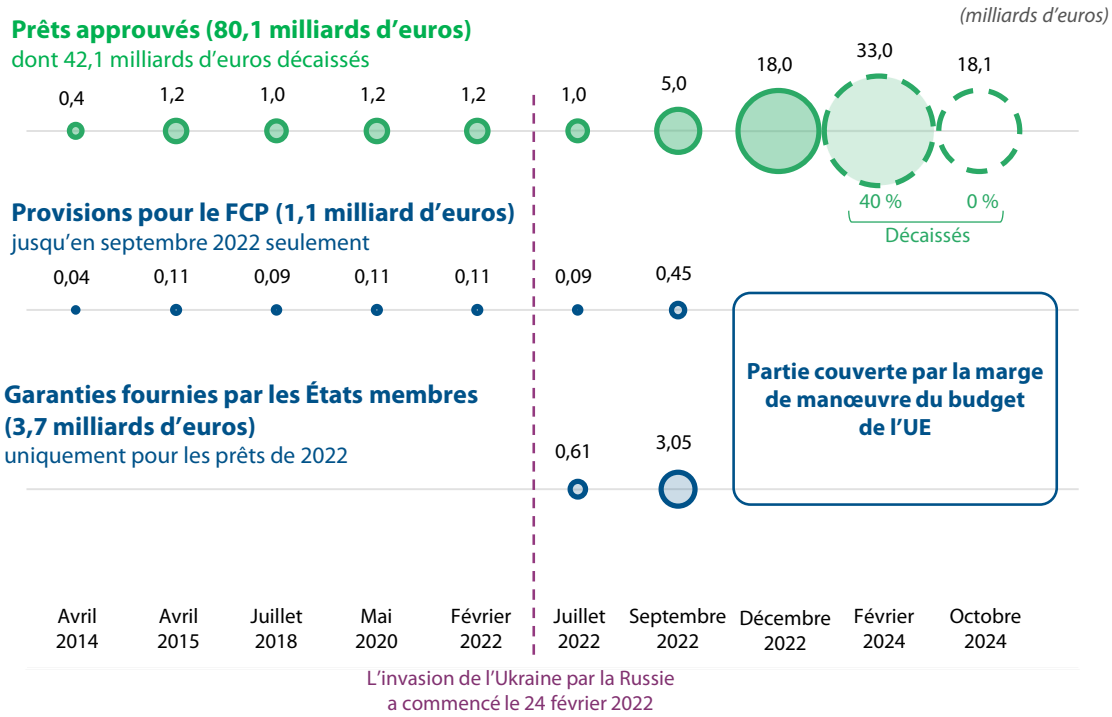
[59] Article 214, paragraphe 1, du règlement financier,

[60] Article 14, paragraphe 2, du règlement (UE) 2024/2773.

[61] Service de recherche du Parlement européen,*Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine*, février 2024, p. 41.

2.56. À la fin de 2024, les prêts approuvés en faveur de l'Ukraine, qu'il s'agisse de prêts en cours ou encore à décaisser, s'élevaient à 80,1 milliards d'euros, dont 42,1 milliards d'euros avaient été versés. Dans le même temps, la Commission a comptabilisé une provision pour dépréciation de 15,8 milliards d'euros dans les comptes annuels de l'UE pour les prêts déjà versés à l'Ukraine (en 2023: 8,8 milliards d'euros). Ce montant correspond aux pertes attendues sur la durée de vie des prêts. La ***figure 2.23*** présente une vue d'ensemble des prêts accordés à l'Ukraine en cours à la fin de 2024. En outre, l'Euratom a accordé 0,3 milliard d'euros de prêts à Energoatom, montant pour lequel une provision pour dépréciation de 0,1 milliard d'euros a été comptabilisée. En avril 2024, l'Ukraine a remboursé 0,6 milliard d'euros sur des prêts antérieurs conformément aux échéances prévues.

Figure 2.23 – Historique des prêts accordés à l'Ukraine, en cours ou à décaisser, avec les provisions prévues et les garanties apportées par les États membres



Remarques: Le prêt en cours de 0,3 milliard d'euros versé par l'Euratom à Energoatom n'est pas inclus. À la fin de 2024, un montant de 0,34 milliard d'euros destiné aux provisions du FCP pour les prêts de 2022 devait encore être payé.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation applicable et des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

L’exposition du budget de l’UE continue d’augmenter

2.57. Pour analyser l’exposition du budget de l’UE, nous avons pris en considération:

a) les garanties sur le budget de l’UE pour couvrir, en cas de défaut, les emprunts contractés sur les marchés et utilisés pour financer les prêts qui sont ensuite accordés aux États membres ou aux pays tiers;

b) les passifs susceptibles d’apparaître à l’avenir si un événement particulier se produit, qui figurent dans les comptes annuels en tant que *passifs éventuels* et qui consistent en des *garanties budgétaires* déjà accordées pour les montants décaissés[62].

2.58. À la fin de 2024, l’exposition totale du budget de l’UE atteignait 342 milliards d’euros. C’est une hausse de 14,8 % par rapport à fin 2023, où elle s’établissait à 298,0 milliards d’euros. La ***figure 2.24*** présente l’exposition actuelle du budget de l’UE et le système de protection mis en place pour faire en sorte que l’UE puisse honorer les obligations liées à sa dette.

[62] Note 4.1.1 des comptes annuels consolidés de l’UE relatifs à l’exercice 2024.

Figure 2.24 – Exposition totale du budget de l'UE à la fin de 2024: sources d'exposition et couverture du risque

(milliards d'euros)	Exposition du budget de l'UE		Système de protection **AVANT** de faire appel au budget de l'UE	Système de protection **APRÈS** avoir fait appel au budget de l'UE
	2023	2024		
Prêts NextGenerationEU	79,2	108,7	s.o.	Marge de manœuvre au titre du plafond temporaire des ressources propres (0,6 % du RNB de l'UE)
Prêts SURE	98,4	98,4		Marge de manœuvre au titre du plafond permanent des ressources propres (1,4 % du RNB de l'UE) + Garantie des États membres (25 %)
Prêts MESF	42,8	42,0		Marge de manœuvre au titre du plafond permanent des ressources propres (1,4 % du RNB de l'UE)
Prêts d'aide à la balance des paiements	0,2	0,2		
Prêts AMF+ *à l'Ukraine*	18,0	18,0		
Prêts de la facilité pour l'Ukraine	-	13,1		
Prêts AMF exceptionnels *à l'Ukraine*	6,0	6,0	Fonds commun de provisionnement (9 %) + Garantie volontaire des États membres (61 %)	s.o.
Prêts AMF *à l'Ukraine*	5,6	5,0	Fonds commun de provisionnement (entre 9 % et 70 %)	
Garantie pour l'Ukraine	-	0,1		
Prêts Euratom *à Energoatom*	0,3	0,3		
Garantie de l'EFSI	21,6	21,0		
Garantie du mandat de prêt extérieur	19,9	19,2		
Garantie FEDD	0,5	0,5		
Garantie IVCDCI-FEDD+	0,6	1,3		
Garantie InvestEU	1,4	3,5		
Autres prêts au titre de l'AMF	3,6	4,7		
Total	**298**	**342**		

Remarques: La figure a été établie suivant l'approche décrite au point ***2.57***.
Les taux de provisionnement des compartiments «États membres» dans le cadre de la garantie InvestEU peuvent différer du taux normal. Tout montant non couvert par provisionnement est couvert par des contre-garanties fournies par les États membres.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

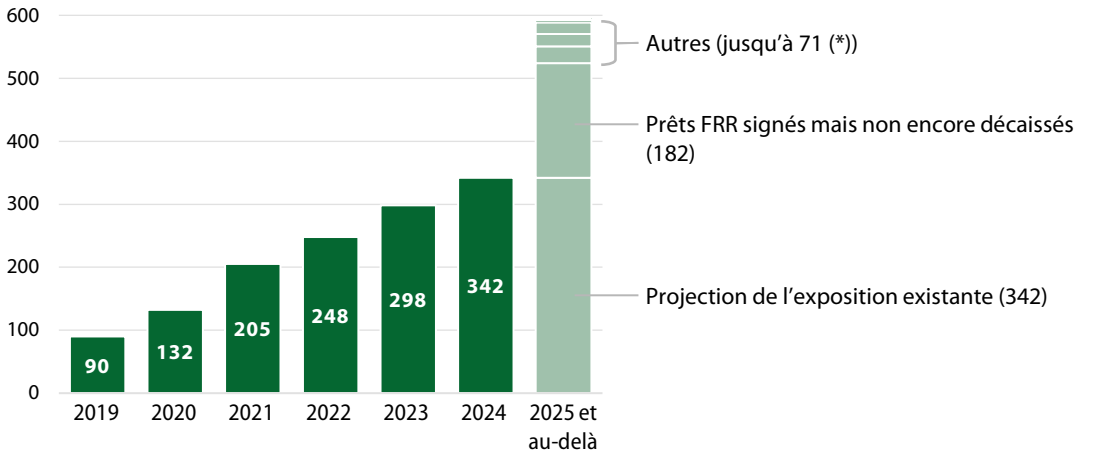
2.59. En octobre 2024, la Commission a conclu[63] que, sur la base des données établies à la fin de 2023, la marge de manœuvre disponible jusqu'à la fin de 2027 devrait suffire pour faire face aux pertes potentielles découlant des passifs couverts par cette marge, qu'il s'agisse d'opérations relevant de NextGenerationEU ou d'autres opérations (voir ***figure 2.18***).

L'exposition du budget de l'UE devrait augmenter encore

2.60. Selon les prévisions, l'exposition du budget de l'UE va encore augmenter et pourrait atteindre 567 milliards d'euros d'ici à la fin de 2027 (voir figure ***2.25***).

Figure 2.25 – Expositions passée et attendue du budget de l'UE

(milliards d'euros, à prix courants)



(*) Autres jusqu'à 71:
- garanties budgétaires pour les opérations, constituées mais pas encore décaissées (jusqu'à 27)
- facilité en faveur de l'Ukraine (jusqu'à 19,9)
- mécanisme de coopération pour les prêts à l'Ukraine (jusqu'à 18,1)
- facilité en faveur des Balkans occidentaux (jusqu'à 4)
- facilité pour la Moldavie (jusqu'à 1,5)
- Assistance macrofinancière à la Jordanie(jusqu'à 0,5)

Remarque: La figure a été établie suivant l'approche décrite au point ***2.57***, mais à partir de l'exercice 2025, les prêts arrivant à échéance au cours de la période 2025-2027 ne sont plus pris en compte.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

[63] Document COM(2024) 507, conclusions.

2.61. L'exposition totale est la somme des expositions annuelles. L'exposition annuelle correspond au montant maximal qui doit être couvert par le budget de l'UE, ou par la marge de manœuvre, en cas de défauts de paiement une année donnée[64]. La Commission nous a communiqué, sur la base des chiffres disponibles fin 2023, les données relatives à l'exposition annuelle résultant de l'assistance financière accordée aux États membres et aux pays tiers, ainsi que du *mandat de prêt extérieur*. Pour ce qui est de 2025, nous avons calculé que l'exposition totale s'élèverait à 14,5 milliards d'euros. Ce chiffre ne tient cependant pas compte de l'exposition liée aux programmes restants couverts par des garanties budgétaires (Fonds ESI, InvestEU, FEDD et FEDD+). Dans notre rapport annuel relatif à 2022[65], nous avons recommandé à la Commission de rendre publique son estimation de l'exposition annuelle totale.

La performance financière cumulée du fonds commun de provisionnement devient positive pour la première fois

2.62. Depuis 2021, le *fonds commun de provisionnement* (FCP) rassemble toutes les provisions relatives aux passifs financiers de l'UE liés aux garanties budgétaires, aux prêts accordés au titre de l'assistance financière et au mécanisme de prêt de l'Euratom[66].

2.63. Au 31 décembre 2024, la valeur de marché des actifs du FCP s'élevait à 23,2 milliards d'euros (en 2023: 18,8 milliards d'euros). Les ressources du FCP sont réparties en compartiments correspondant aux différents instruments contributeurs[67] (voir ***Figure 2.26***).

---

[64] Rapport spécial 05/2023, figure 2.

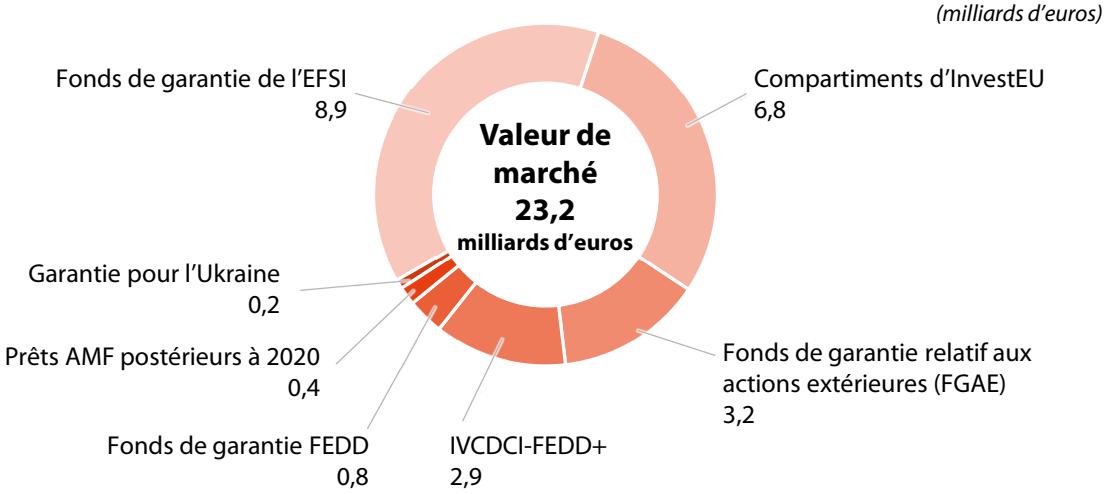
[65] Rapport annuel relatif à 2022, recommandation n° 2.3.

[66] Article 212 du règlement financier.

[67] Article 3 de la décision C(2020) 131/03.

Figure 2.26 – Composantes du fonds commun de provisionnement – situation à la fin de 2024

(milliards d'euros)



EFSI: Fonds européen pour les investissements stratégiques (*European Fund for Strategic Investments*)
IVCDCI: instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale
FEDD+: Fonds européen pour le développement durable Plus
FEDD: Fonds européen pour le développement durable
AMF: assistance macrofinancière

Remarque: Les actifs présentés dans les compartiments InvestEU comprennent un montant de 0,6 milliard d'euros alloué aux compartiments «États membres» (Tchéquie, Finlande, Roumanie, Malte, Bulgarie et Grèce), qui sont financés séparément par des contributions nationales ou régionales.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels consolidés de l'UE relatifs à l'exercice 2024.

2.64. Dans sa gestion du FCP, la Commission entend au moins veiller à la préservation du capital[68]. Avec une performance positive de 0,8 milliard d'euros en 2024, la performance financière cumulée (non réalisée) du portefeuille depuis sa création en 2021 est devenue positive pour la première fois, atteignant 1,4 % ou 0,3 milliard d'euros.

[68] Document COM(2024) 180, partie 2.

2.65. La Commission peut s'appuyer sur le FCP pour couvrir les sorties de trésorerie requises en cas d'appels à garantie liés à des opérations tant dans l'Union que dans des pays tiers, ainsi qu'en cas de défaillances de ces derniers, avant de recourir au budget de l'UE. Bien qu'il n'y ait jamais eu de défaut de paiement concernant les prêts de l'assistance macrofinancière (AMF) et de l'Euratom, les appels nets cumulés sur les opérations en défaut et les réductions de valeur des investissements en fonds propres au titre des garanties budgétaires s'élevaient, à la fin de 2023, à 1,2 milliard d'euros, dont 0,9 milliard d'euros en lien avec le mandat de prêt extérieur[69], dont le provisionnement relève du compartiment «Fonds de garantie relatif aux actions extérieures» (FGAE).

L'inflation dans l'UE redescend vers la barre des 2 %, ce qui limite le risque d'impact négatif supplémentaire sur le CFP actuel

2.66. Le règlement établissant le CFP fixe les plafonds annuels (pour les crédits d'engagement et de paiement) aux prix de 2018[70]. L'ajustement aux prix courants dans le budget annuel de l'UE prend la forme d'une augmentation annuelle de 2 % (déflateur). Le pouvoir d'achat du budget de l'UE diminue (ou augmente) de la différence entre le déflateur fixe et le taux d'inflation moyen.

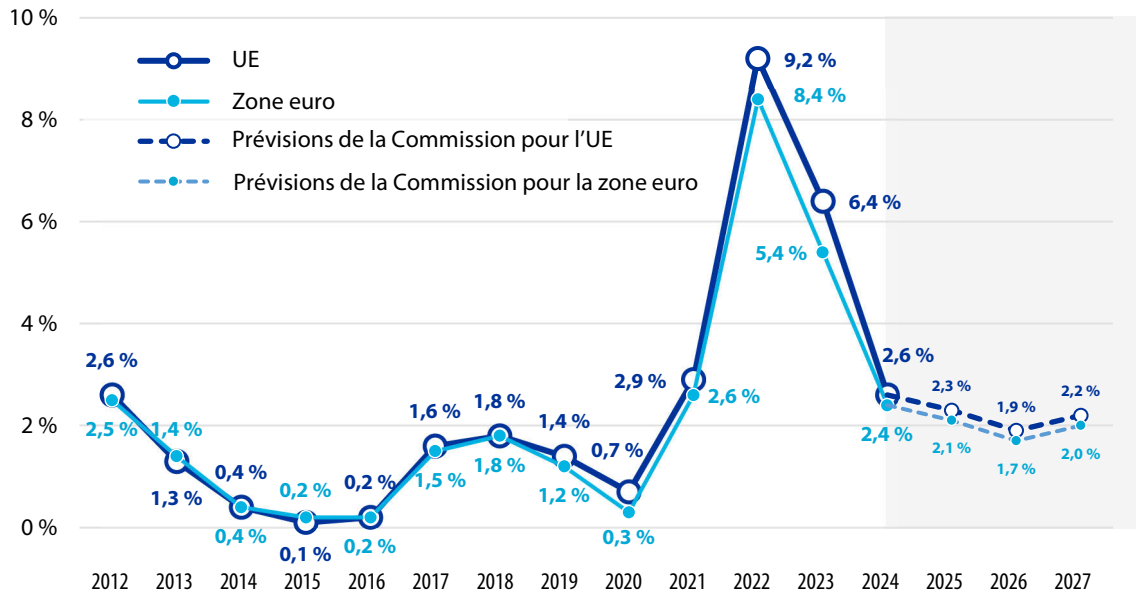
---

[69] Document (en anglais) intitulé *2025 Draft general budget of the European Union – Working document part XI*, p. 67.

[70] Annexe I du règlement (UE, Euratom) 2020/2093.

2.67. L'inflation moyenne dans l'UE a enregistré une hausse marquée en 2022, à 9,2 %, avant de reculer à 6,4 % en 2023[71] et à 2,6 % en 2024[72] (voir ***figure 2.27***). La Commission s'attend à un nouveau recul du taux d'inflation à 2,3 % en 2025 et même à 1,9 % en 2026[73]. En ce qui concerne la zone euro, elle table sur une inflation moyenne de 2,1 % en 2025 et de 1,7 % en 2026[74]. Ces taux correspondent en grande partie aux projections actuelles de la Banque centrale européenne pour la zone euro (2,0 % pour 2025 et 1,6 % pour 2026)[75].

Figure 2.27 – Taux d'inflation annuel moyen dans l'UE et dans la zone euro (2012-2027)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'Eurostat, des prévisions économiques européennes de la Commission (printemps 2025) et, pour 2027, de la page *Inflation rate, average consumer prices* du site internet du FMI.

[71] Eurostat, Indice des prix à la consommation harmonisé – taux d'inflation.

[72] Prévisions économiques européennes – Printemps 2025.

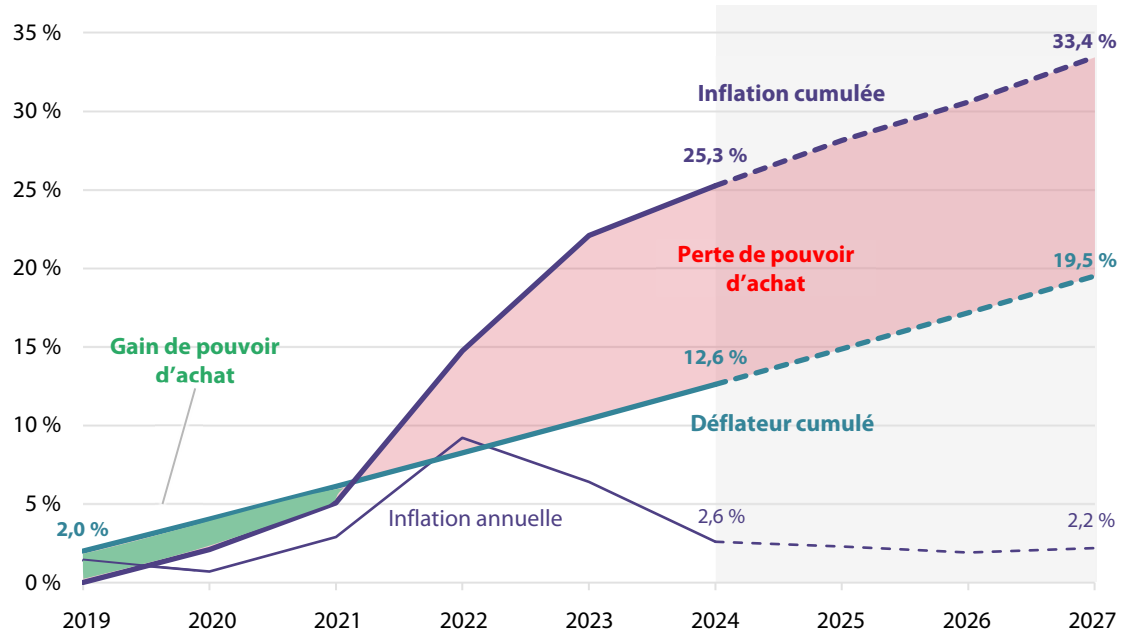
[73] Ibid.

[74] Ibid.

[75] Projections macroéconomiques de la Banque centrale européenne (situation de juin 2025).

2.68. les chocs inflationnistes de 2022 et de 2023 ont entraîné un large dépassement du déflateur annuel de 2 % appliqué par la Commission, ce qui a eu une incidence négative sur le pouvoir d'achat du budget de l'UE. Compte tenu des prévisions de la Commission[76] et du FMI[77] en matière d'inflation, nous estimons que le pouvoir d'achat du budget de l'UE pourrait baisser d'environ 13,9 points de pourcentage d'ici à la fin de 2027 (voir ***figure 2.28***). Cette estimation tient compte des taux d'inflation récents et prévus, qui redescendent vers la barre des 2 %.

Figure 2.28 – Évolution du pouvoir d'achat du budget de l'UE (2019-2027)



Remarque: Sur la base des valeurs de 2018.

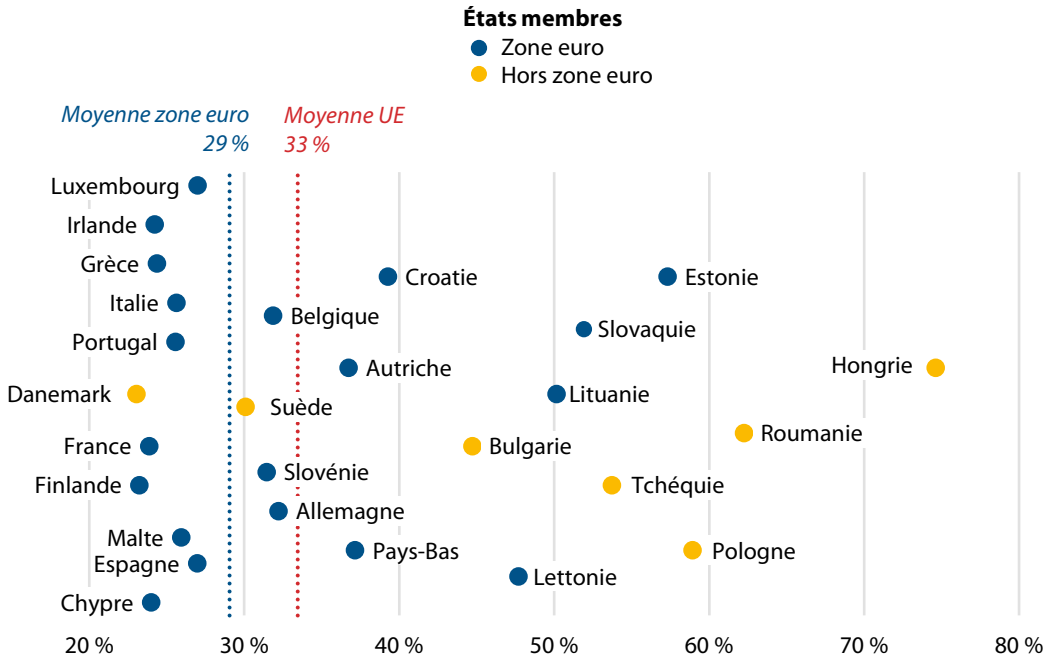
Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'Eurostat, des prévisions économiques européennes de la Commission (printemps 2025) et, pour 2027, de la page *Inflation rate, average consumer prices* du site internet du FMI.

[76] Prévisions économiques européennes – Printemps 2025.

[77] FMI, *Inflation rate, average consumer prices*.

2.69. Le déflateur fixe annuel de 2 % fournit un cadre simple et prévisible pour la planification budgétaire sur l'ensemble du CFP. Jusqu'à la fin de 2021, il était globalement conforme à l'évolution historique des niveaux de prix[78]. Cependant, le déflateur fixe ne permet pas d'adapter le budget de l'UE à des conditions économiques inattendues, notamment aux flambées inflationnistes. De plus, en matière d'inflation, les États membres ne sont pas tous logés à la même enseigne (voir ***figure 2.29***).

Figure 2.29 – Inflation cumulée attendue, par État membre, pour la période 2019-2027



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'Eurostat, des prévisions économiques européennes de la Commission (printemps 2025) et, pour 2027, de la page *Inflation rate, average consumer prices* du site internet du FMI.

[78] Document (en anglais) *The impact of inflation on the EU budget*, novembre 2022.

Conclusions et recommandations

Conclusions

2.70. En 2024, pratiquement tous les crédits d'engagement et de paiement prévus au budget annuel de l'UE ont été utilisés. Sous l'effet de NextGenerationEU, le total des paiements effectués en 2024 a été supérieur à celui des engagements. L'absorption des Fonds ESI de la période 2014-2020 a atteint 97 %, tandis que le total des paiements pour les Fonds en gestion partagée au titre du RPDC n'a représenté que 7 % du montant de ces fonds dans le CFP 2021-2027. L'écart d'absorption cumulé des Fonds de la politique de cohésion (FEDER, FC et FSE +), qui représentent ensemble plus de 90 % de ces fonds, correspond à un retard de mise en œuvre de plus d'un an par rapport au CFP 2014-2020. (voir points ***2.2*** à ***2.19***).

2.71. Les paiements annuels de subventions au titre de la FRR, qui ont atteint un montant total de 55,9 milliards d'euros en 2024, représentaient un peu plus de la moitié de ce que la Commission avait prévu en juin 2023 (96 milliards d'euros). Toutefois, en décembre 2024, 15 États membres ont présenté des demandes de paiement pour un montant total de 58,5 milliards d'euros. Sur les 358,9 milliards d'euros d'engagements de subventions au titre de la FRR, 197,5 milliards d'euros (55 %) avaient été versés à la fin de 2024, ce qui donne un solde à payer de 161,4 milliards d'euros (45 %) avant la fin de 2026. Les paiements annuels de compléments au titre de NextGenerationEU aux programmes existants du CFP ont atteint 24,6 milliards d'euros en 2024. C'est une augmentation importante par rapport aux années précédentes, qui porte le total des fonds versés à 66,9 milliards d'euros (81 %) à la fin de 2024. (voir points ***2.20*** à ***2.25***).

2.72. À la fin de 2024, le total des engagements restant à liquider, y compris les subventions de NextGenerationEU, s'élevait à 507,4 milliards d'euros. Ce montant marque une diminution par rapport au niveau historique de 543 milliards d'euros atteint en 2023, mais il est quand même supérieur de 33,5 milliards d'euros à l'estimation de la Commission de juin 2024. (voir points ***2.26*** à ***2.28***).

2.73. Les risques de dégagement se sont accrus en 2024, les prévisions allant jusqu'à 8,8 milliards d'euros pour la période 2025-2027. Sans une forte accélération de l'utilisation des fonds par les États membres, les montants à risque continueront d'augmenter. (voir points ***2.29*** à ***2.31***).

2.74. À la fin de 2024, les versements de subventions au titre de la FRR en faveur des États membres ont atteint 197,5 milliards d'euros au total (55 %). Toutefois, la concentration des jalons et des cibles, en particulier pour les investissements, au cours de la dernière phase de la période de mise en œuvre de la FRR présente des risques pour une absorption complète et en temps voulu. (voir points ***2.32*** et ***2.33***).

2.75. Le total des dépenses d'intérêts financées sur le CFP actuel pourrait se situer entre 29 et 30,4 milliards d'euros, soit environ le double du montant initialement prévu par la Commission (14,9 milliards d'euros). Les emprunts de l'Union, qu'ils soient liés ou non à NextGenerationEU, devraient augmenter de manière substantielle jusqu'à la fin du CFP actuel, la majeure partie des remboursements étant reportée aux futurs CFP. Afin de préserver la viabilité des futurs CFP, il faudra tenir compte de la charge croissante que représentent les obligations liées à l'emprunt, de la disponibilité de garanties adéquates et de la nécessité de garantir des ressources suffisantes pour la mise en œuvre des programmes de l'UE. Le calendrier de remboursement des emprunts destinés au soutien non remboursable au titre de NextGenerationEU pourrait avoir une incidence sur le total des crédits de paiement des futurs CFP, sans préjudice de l'ampleur de ceux-ci. (voir points ***2.34*** à ***2.50***).

2.76. À la fin de 2024, l'UE et ses États membres avaient mobilisé plus de 130 milliards d'euros pour soutenir l'Ukraine et sa population depuis le début de la guerre d'agression menée par la Russie. L'UE en a versé 42,1 milliards d'euros sous forme de prêts, auxquels s'ajouteront 38 milliards d'euros supplémentaires encore à décaisser. (voir points ***2.51*** à ***2.56***).

2.77. L'exposition du budget de l'UE aux garanties sur celui-ci et aux passifs éventuels a augmenté, passant de 298 milliards d'euros en 2023 à 342 milliards d'euros en 2024, et devrait encore se détériorer pour atteindre 567 milliards d'euros en 2027. À la fin de 2024, 182 milliards d'euros de prêts supplémentaires au titre de la FRR avaient été accordés, mais n'avaient pas encore donné lieu à des paiements (voir ***figure 2.25***). En 2024, la performance financière cumulée du FCP est devenue positive pour la première fois depuis sa création. Au 31 décembre 2024, la valeur de marché des actifs du FCP s'élevait à 23,2 milliards d'euros. (voir points ***2.57*** à ***2.65***).

2.78. Si les chocs inflationnistes de 2022 et 2023 ont érodé le pouvoir d'achat du budget de l'UE, la situation s'est quelque peu stabilisée, les taux d'inflation récents et prévus avoisinant les 2 %. (voir points ***2.66*** à ***2.69***).

Recommandation

Recommandation n° 2.1 – Veiller à ce que le remboursement de NextGenerationEU tienne compte de la mise en œuvre des programmes de l'UE

La Commission devrait élaborer et appliquer un calendrier de remboursement approprié des emprunts contractés au titre de NextGenerationEU, de sorte qu'il reste suffisamment de ressources pour mettre en œuvre les programmes actuels et futurs de l'UE.

Quand? D'ici à la fin de 2026.

Chapitre 3

Le budget de l'UE: obtenir des résultats

Table des matières

	Points
Introduction	**3.1.**
Partie 1 – Résultats de nos audits de la performance: principaux messages	**3.2. - 3.40.**
Introduction	3.2. - 3.7.
Réaction de l'UE concernant la relance après la crise	3.8. - 3.11.
Accroître la compétitivité économique de l'UE au profit de tous les citoyens	3.12. - 3.18.
Résilience face aux menaces pesant sur la sécurité de l'UE et respect des valeurs européennes que sont la liberté, la démocratie et l'état de droit	3.19. - 3.25.
Changement climatique, environnement et ressources naturelles	3.26. - 3.32.
Politiques budgétaires et finances publiques dans l'Union	3.33. - 3.38.
Principales parties prenantes institutionnelles	3.39. - 3.40.
Parlement européen	3.39.
Conseil de l'Union européenne	3.40.
Partie 2 – Performance des *programmes* relevant de la rubrique 1 du cadre financier pluriannuel	**3.41. - 3.85.**
Introduction	3.41. - 3.42.
Étendue et approche	3.43.
Le cadre pour la communication d'informations sur la performance est resté stable et les informations y sont produites conformément aux instructions	3.44. - 3.46.
Les indicateurs de performance sont mieux conçus, mais la traçabilité des résultats communiqués présente encore des lacunes	3.47. - 3.62.
À quelques exceptions près, les indicateurs de performance de la période couverte par le CFP actuel sont mieux conçus	3.47. - 3.52.
La traçabilité des résultats communiqués présente des lacunes	3.53. - 3.62.

Il existait une méthodologie claire pour évaluer les progrès réalisés au regard des valeurs cibles des indicateurs de performance clés, mais l'évaluation était optimiste 3.63. - 3.77.

Nous estimons que la progression vers les valeurs cibles des IPC est plus faible que ne le suggère l'évaluation de la Commission 3.63. - 3.68.

Les valeurs cibles des programmes actuels sont pour la plupart en voie d'être atteintes, tandis que les objectifs des programmes de la période précédente ont en partie été atteints 3.69. - 3.77.

Conclusions et recommandations 3.78. - 3.85.

Partie 3 – Suivi des recommandations formulées dans notre rapport sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2021 3.86. - 3.89.

Annexes

Annexe 3.1 – Examen des rapports spéciaux au sein des commissions du Parlement européen

Annexe 3.2 – Exemples d'actions rapides prises par la Commission pour donner suite aux recommandations formulées dans les rapports spéciaux de la Cour de 2024

Annexe 3.3 – Rubrique 1 «Marché unique, innovation et numérique» du CFP pour la période 2021-2027 (en engagements)

Annexe 3.4 – Structure de gestion et de mise en œuvre des programmes

Annexe 3.5 – Situation des indicateurs de performance clés au 31.12.2023, telle qu'elle ressort de l'évaluation de la Cour

Annexe 3.6 – Suivi des recommandations formulées antérieurement dans le «Rapport de la Cour des comptes européenne sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2021»

Introduction

3.1. Cette année, notre chapitre consacré à la *performance* couvre les thèmes ci-après:

- partie 1: *résultats* et principaux messages de nos rapports spéciaux de 2024 relatifs à la performance, et informations y afférentes émanant de la Commission et des autorités budgétaires et législatives (le Parlement européen et le Conseil);
- partie 2: analyse de la manière dont la Commission a présenté les informations relatives à la performance dans son rapport annuel 2023 sur la gestion et la performance pour ce qui est de la rubrique 1 «Marché unique, innovation et numérique» du *cadre financier pluriannuel* (CFP);
- partie 3: mise en œuvre des recommandations formulées dans notre rapport sur la performance du budget de l'UE relatif à 2021.

Partie 1 – Résultats de nos audits de la performance: principaux messages

Introduction

3.2. Dans nos rapports spéciaux, nous examinons dans quelle mesure le budget de l'UE a été exécuté conformément aux principes de *bonne gestion financière*[1]. Nous y traitons de questions clés liées à la performance et à la *conformité*. En 2024, nous avons publié 28 rapports spéciaux portant sur un grand nombre de problèmes auxquels l'UE est confrontée dans ses différents domaines de dépenses et ses différentes politiques.

3.3. Nos travaux d'audit ont été centrés sur les domaines stratégiques suivants, que nous considérons comme des priorités au regard de notre stratégie pour 2021-2025:

- la réaction de l'UE concernant la relance après la crise;
- l'accroissement de la compétitivité économique de l'UE au profit de tous les citoyens;
- la résilience face aux menaces pesant sur la sécurité de l'UE et le respect des valeurs européennes que sont la liberté, la démocratie et l'état de droit;
- le changement climatique, l'environnement et les ressources naturelles;
- les politiques budgétaires et les finances publiques dans l'Union.

3.4. La ***figure 3.1*** donne une vue d'ensemble de tous les rapports spéciaux que nous avons publiés en 2024, ventilés par domaine stratégique.

[1] Article 33 des règles financières applicables au budget général de l'Union, septembre 2024.

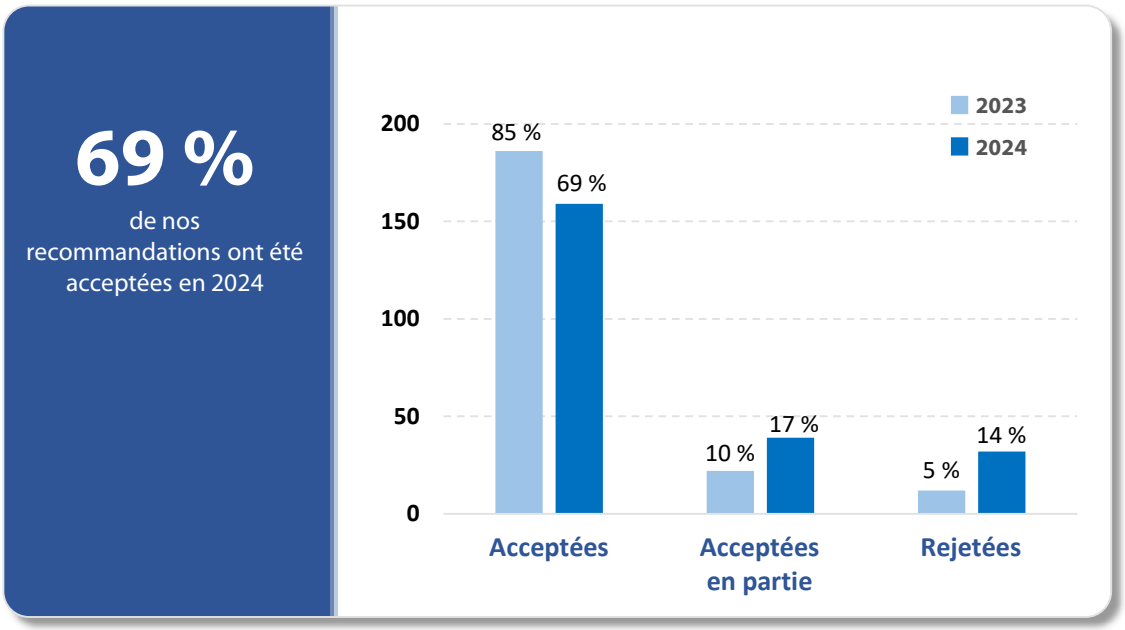
Figure 3.1 – Couverture des domaines stratégiques de la Cour dans ses rapports spéciaux de 2024

Réaction de l'UE concernant la relance après la crise	▪ RS 12/2024 – Réaction de l'UE face à la pandémie de COVID-19 ▪ RS 13/2024 – *Absorption* des fonds de la *facilité pour la reprise et la résilience* ▪ RS 25/2024 – Transition numérique des soins de santé
Compétitivité	▪ RS 04/2024 – Réalisation des objectifs de l'UE en matière de sécurité routière ▪ RS 08/2024 – L'UE face au défi de l'intelligence artificielle ▪ RS 10/2024 – Reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'Union européenne ▪ RS 11/2024 – La politique industrielle de l'UE en matière d'hydrogène renouvelable ▪ RS 21/2024 – Aides d'État en temps de crise ▪ RS 23/2024 – Étiquetage des denrées alimentaires dans l'UE
Résilience et valeurs européennes	▪ RS 02/2024 – Rôle de coordination du Service européen pour l'action extérieure ▪ RS 03/2024 – L'état de droit dans l'Union européenne ▪ RS 05/2024 – Registre de transparence de l'UE ▪ RS 06/2024 – La facilité en faveur des réfugiés en Turquie ▪ RS 17/2024 – *Fonds fiduciaire* d'urgence *de l'UE* pour l'Afrique ▪ RS 18/2024 – Soutien financier de l'UE aux systèmes de santé des pays partenaires ▪ RS 26/2024 – Intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne ▪ RS 28/2024 – Respect du droit de l'Union
Changement climatique, environnement et ressources naturelles	▪ RS 01/2024 – Réduction des émissions de dioxyde de carbone des voitures particulières ▪ RS 09/2024 – Sécurité de l'approvisionnement en gaz dans l'UE ▪ RS 14/2024 – Transition verte ▪ RS 15/2024 – Adaptation au changement climatique dans l'UE ▪ RS 19/2024 – L'agriculture biologique dans l'UE ▪ RS 20/2024 – Les plans relevant de la politique agricole commune
Politiques budgétaires et finances publiques	▪ RS 07/2024 – La Commission européenne et le recouvrement des dépenses irrégulières ▪ RS 16/2024 – Recettes de l'UE fondées sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés ▪ RS 22/2024 – Double financement sur le budget de l'UE ▪ RS 24/2024 – Fonction publique européenne ▪ RS 27/2024 – Lutte contre les régimes fiscaux dommageables et l'évasion fiscale des entreprises

Source: Cour des comptes européenne.

3.5. Nos entités auditées ont le droit d'apporter des réponses à nos observations[2]. Ces réponses, dans lesquelles elles indiquent également si elles acceptent ou non nos recommandations, sont publiées en même temps que nos rapports spéciaux. En 2024, ces derniers comprenaient 230 recommandations (contre 220 en 2023) portant sur un large éventail de sujets. Parmi ces recommandations, 69 % ont été pleinement acceptées par les entités auditées, et 17 % l'ont été en partie (voir ***figure 3.2***). Trois[3] de nos rapports spéciaux représentent à eux seuls près de la moitié des recommandations qui n'ont pas été acceptées.

Figure 3.2 – Degré d'acceptation des recommandations de nos rapports spéciaux de 2024 et de 2023



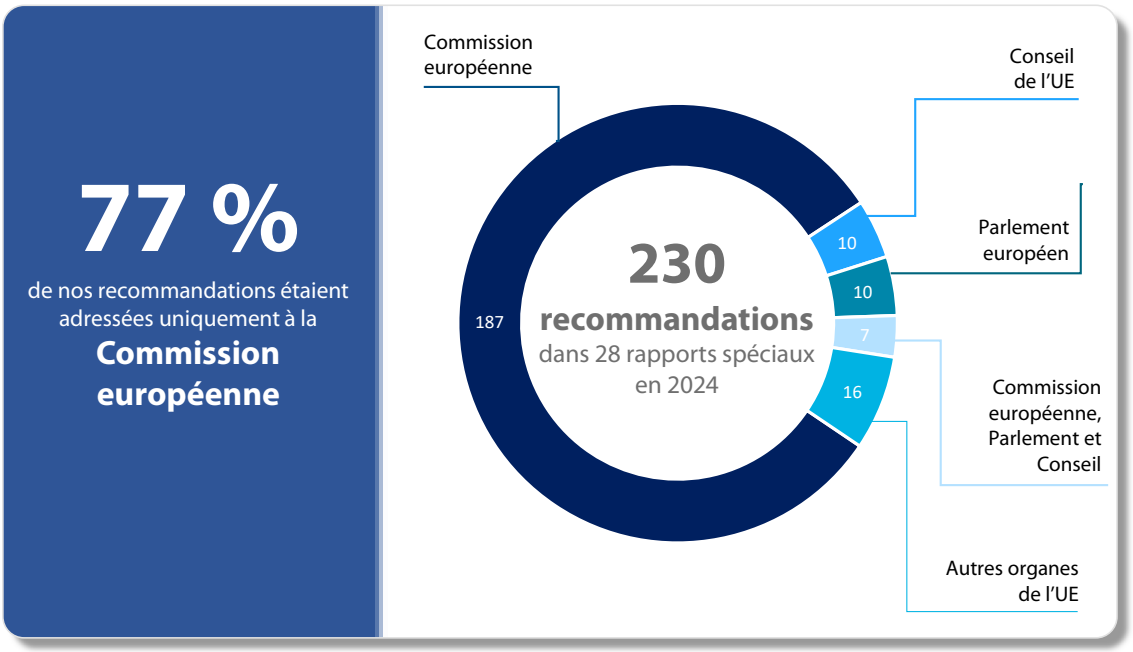
Source: Cour des comptes européenne.

3.6. Nous avons adressé la plupart de nos recommandations à la Commission européenne (voir ***figure 3.3***).

[2] Ibid., article 265.

[3] À savoir les rapports spéciaux 05/2024, 08/2024 et 22/2024.

Figure 3.3 – Ventilation des recommandations par entité auditée



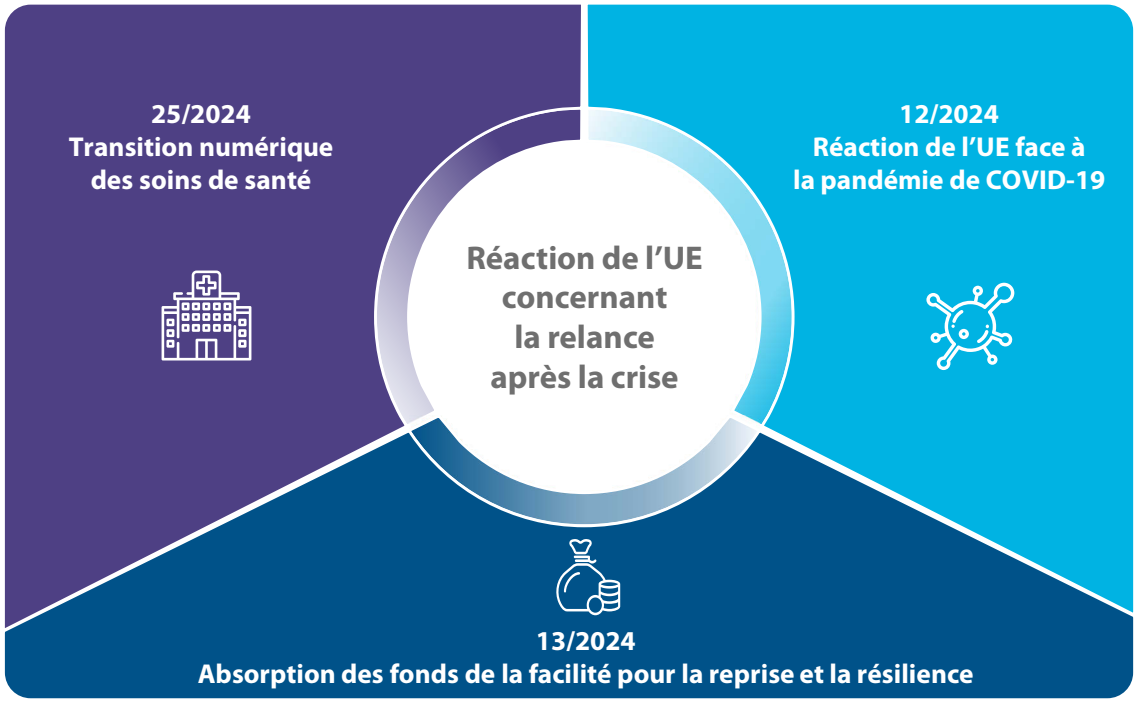
Source: Cour des comptes européenne.

3.7. Dans les points suivants, nous présentons les principaux messages de nos rapports spéciaux, par domaine stratégique, suivis d'une vue d'ensemble des références faites à nos rapports spéciaux par le Conseil, ainsi que par le Parlement européen dans sa résolution sur la *décharge*. Par ailleurs, nous indiquons quelles commissions du Parlement ont examiné nos différents rapports spéciaux jusqu'à fin mai dans l'***annexe 3.1***, et donnons des exemples d'actions rapides prises par la Commission dans l'***annexe 3.2***. Ces informations viennent compléter la position exprimée par la Commission dans ses réponses à nos rapports spéciaux, et s'entendent sans préjudice du suivi périodique que nous effectuons après trois ans.

Réaction de l’UE concernant la relance après la crise

3.8. En 2024, nous avons publié trois rapports spéciaux sur des thèmes relevant de ce domaine stratégique (voir ***figure 3.4***).

Figure 3.4 – Rapports spéciaux publiés en 2024 dans le domaine stratégique de la réaction de l’UE concernant la relance après la crise



Source: Cour des comptes européenne.

3.9. Aux côtés de la Commission, les deux agences de l’UE actives dans le domaine de la santé, à savoir le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies et l’Agence européenne des médicaments, ont joué un rôle important dans la réaction de l’Union face à la **pandémie de COVID-19**. Nous avons conclu[4] que même si elles n’étaient pas totalement préparées pour faire face à une crise sanitaire prolongée, les deux agences avaient généralement bien géré celle de la COVID-19. Nous avons également constaté que la Commission et les agences mettaient en œuvre les enseignements tirés de la pandémie.

[4] Rapport spécial 12/2024.

3.10. La pandémie de COVID-19 a accentué l'importance de la **transition numérique des soins de santé**. Nous avons constaté[5] que la Commission avait efficacement rempli sa mission de soutien aux États membres dans la transition numérique de leurs systèmes de santé. À la suite de la pandémie, le cadre d'action de l'UE a été renforcé, et la Commission a fourni aux États membres des orientations sur les fonds de l'UE tout en suivant leurs progrès. Toutefois, les États membres ont peiné à utiliser ces fonds, et la plupart d'entre eux, à l'instar de la Commission, ne disposaient pas d'une vue exhaustive de la manière dont les fonds étaient employés.

3.11. En ce qui concerne l'absorption des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), nous avons conclu[6] que la situation progressait tant bien que mal. Bien que la Commission et les États membres eussent entrepris de résorber ces retards, des risques subsistaient quant à la réalisation des mesures et des objectifs de la FRR.

---

[5] Rapport spécial 25/2024.

[6] Rapport spécial 13/2024.

Accroître la compétitivité économique de l'UE au profit de tous les citoyens

3.12. En 2024, nous avons publié six rapports spéciaux sur des thèmes relevant de ce domaine stratégique (voir ***figure 3.5***).

Figure 3.5 – Rapports spéciaux publiés en 2024 dans le domaine stratégique de la compétitivité économique de l'UE

Source: Cour des comptes européenne.

3.13. En matière de **sécurité routière**, nous avons constaté[7] que dans le cadre de son rôle de coordination, la Commission avait mis en place l'approche de l'UE pour un «système sûr» avec pour objectifs ambitieux de diminuer le nombre de morts et de blessés graves sur les routes de moitié à l'horizon 2030, et de le réduire à zéro ou presque pour 2050. Cependant, elle ne parvenait que difficilement à suivre les progrès des États membres. Nous avons également relevé des insuffisances dans les actions de la Commission et dans la sélection des projets cofinancés. Nous avons conclu qu'au rythme actuel de progression, ces objectifs ambitieux ne seraient probablement pas atteints sans efforts supplémentaires de la part de l'UE et des États membres.

[7] Rapport spécial 04/2024.

3.14. Même si les actions de la Commission couvraient les principaux aspects essentiels au développement d'un écosystème d'**intelligence artificielle** (IA) européen, nous avons constaté[8] qu'au moment de l'audit, ces actions avaient eu peu d'effet et n'avaient pas permis de donner un coup d'accélérateur suffisant pour rejoindre le peloton de tête dans la course mondiale aux investissements dans l'IA. Les mesures des États membres et celles de la Commission n'ont pas été coordonnées efficacement, cette dernière ne disposant pas des outils de gouvernance et des informations nécessaires.

3.15. Nous avons constaté[9] que la reconnaissance des **qualifications professionnelles** dans l'UE constituait un mécanisme essentiel à l'exercice, par les citoyens, de leur droit de pratiquer une profession dans un autre État membre, mais qu'il est utilisé de manière sporadique et incohérente. L'application de la directive de l'UE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles présentait encore des faiblesses, et les informations fournies aux citoyens n'étaient pas toujours fiables. Les autorités des États membres n'ont pas intégré le mécanisme d'alerte dans la procédure de reconnaissance.

3.16. La Commission a défini la voie à suivre pour créer un marché de l'**hydrogène renouvelable** dans sa stratégie de l'hydrogène et son plan *REPowerEU*, avec une enveloppe de 18,8 milliards d'euros pour la période 2021-2027. Nous avons conclu[10] qu'elle était en partie parvenue à créer les conditions propices à l'émergence du marché de l'hydrogène et à la chaîne de valeur correspondante. Le cadre juridique avait été en majeure partie adopté, mais des difficultés subsistaient, notamment en ce qui concerne les choix stratégiques à opérer pour pouvoir aller de l'avant sans créer de nouvelles dépendances stratégiques.

3.17. À la suite des perturbations économiques causées par la pandémie de COVID-19 et la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, nous avons constaté que la Commission avait réagi[11] rapidement à la nécessité, pour les États membres, de recourir à des **aides d'État**, mais que le suivi des aides présentait des insuffisances et que les règles manquaient de cohérence.

---

8 Rapport spécial 08/2024.

9 Rapport spécial 10/2024.

10 Rapport spécial 11/2024.

11 Rapport spécial 21/2024.

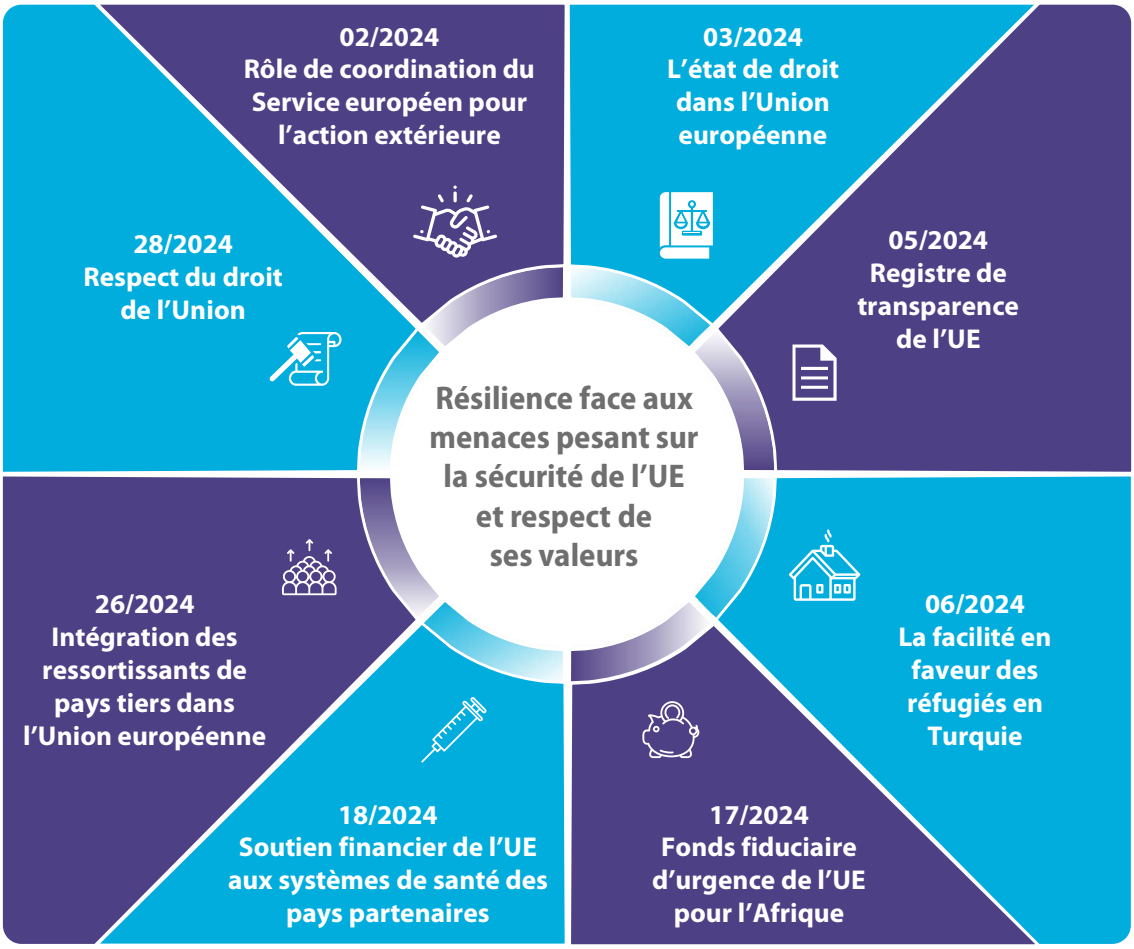
3.18. Nous avons constaté[12] que l'**étiquetage des denrées alimentaires** dans l'UE pouvait aider les consommateurs à prendre des décisions en meilleure connaissance de cause lors de leurs achats alimentaires, mais qu'il existait d'importantes lacunes dans le cadre juridique de l'UE ainsi que des faiblesses au niveau du suivi, de la communication d'informations, des systèmes de contrôle et des sanctions.
Les consommateurs se retrouvaient ainsi confrontés à des étiquettes parfois déroutantes ou trompeuses, ou qu'ils ne comprenaient pas toujours.

Résilience face aux menaces pesant sur la sécurité de l'UE et respect des valeurs européennes que sont la liberté, la démocratie et l'état de droit

3.19. En 2024, nous avons publié huit rapports spéciaux sur des thèmes relevant de ce domaine stratégique (voir ***figure 3.6***).

[12] Rapport spécial 23/2024.

Figure 3.6 – Rapports spéciaux publiés en 2024 dans le domaine stratégique de la résilience et des valeurs européennes



Source: Cour des comptes européenne.

3.20. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) est le service diplomatique de l'Union européenne. Nous avons constaté[13] que la **coordination assurée par le SEAE**, tant en interne qu'avec la Commission et le Conseil, était globalement efficace et qu'elle lui permettait de soutenir adéquatement le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité dans l'exécution de son mandat. Nous avons toutefois relevé certaines faiblesses en matière de gestion de l'information, d'effectifs et de rapports.

[13] Rapport spécial 02/2024.

3.21. Nous avons constaté[14] que, combiné à certaines dispositions spécifiques de la FRR et du règlement portant dispositions communes dans le domaine de la politique de cohésion, le règlement de 2020 relatif à la *conditionnalité* permettait de mieux protéger les intérêts financiers de l'UE contre les violations des principes de l'**état de droit**, et que les mesures prises à l'encontre du seul pays concerné jusque-là étaient conformes à ce règlement. Certains points du règlement étaient cependant difficiles à appliquer, et il existait un certain nombre de risques pouvant compromettre sérieusement l'*efficacité* des mesures prises.

3.22. Nous avons conclu[15] que la Commission avait amélioré sa gestion pour pouvoir détecter les **infractions au droit de l'UE** et pour y remédier, mais qu'elle mettait encore trop de temps à clôturer les dossiers.

3.23. Nous avons conclu[16] que l'accord interinstitutionnel de 2021 sur le **registre de transparence** comprenait les grands éléments requis en vertu des principes internationaux applicables aux cadres régissant le lobbying, et que le registre de transparence fournissait des informations utiles pour permettre aux citoyens de suivre les pratiques en matière de lobbying. Cependant, ces informations présentaient des faiblesses et des lacunes qui réduisaient la transparence des activités de lobbying dans les trois institutions signataires.

---

[14] Rapport spécial 03/2024.

[15] Rapport spécial 28/2024.

[16] Rapport spécial 05/2024.

3.24. Dans le domaine de la migration et de l'aide aux réfugiés, nous avons constaté ce qui suit:

- la **facilité en faveur des réfugiés en Turquie** a fourni un soutien adéquat dans des conditions difficiles, et la Commission a amélioré sa gestion en mettant en œuvre nos recommandations de 2018. Toutefois, les ressources de cette facilité auraient pu être davantage optimisées et son *impact* aurait pu être plus tangible[17];

- les rapports relatifs aux projets soutenus par le ***Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique*** indiquaient que de nombreux résultats avaient été obtenus. Néanmoins, le soutien du Fonds n'était toujours pas suffisamment centré sur les priorités fixées[18];

- le soutien du **Fonds «*Asile*, migration et intégration»** a joué un rôle utile dans l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'UE, mais son incidence n'a pas encore pu être démontrée[19].

3.25. L'UE contribue au **financement** des systèmes de santé **de ses pays partenaires**. Nous avons conclu[20] que la Commission avait alloué les fonds suivant ses grandes priorités. Toutefois, la méthodologie employée pour ce faire présentait des défaillances, l'efficacité des projets a pâti de problèmes liés à la coordination et à la durabilité, et le suivi n'a pas permis de dresser un tableau complet des activités de la Commission dans le secteur de la santé.

---

17 Rapport spécial 06/2024.

18 Rapport spécial 17/2024.

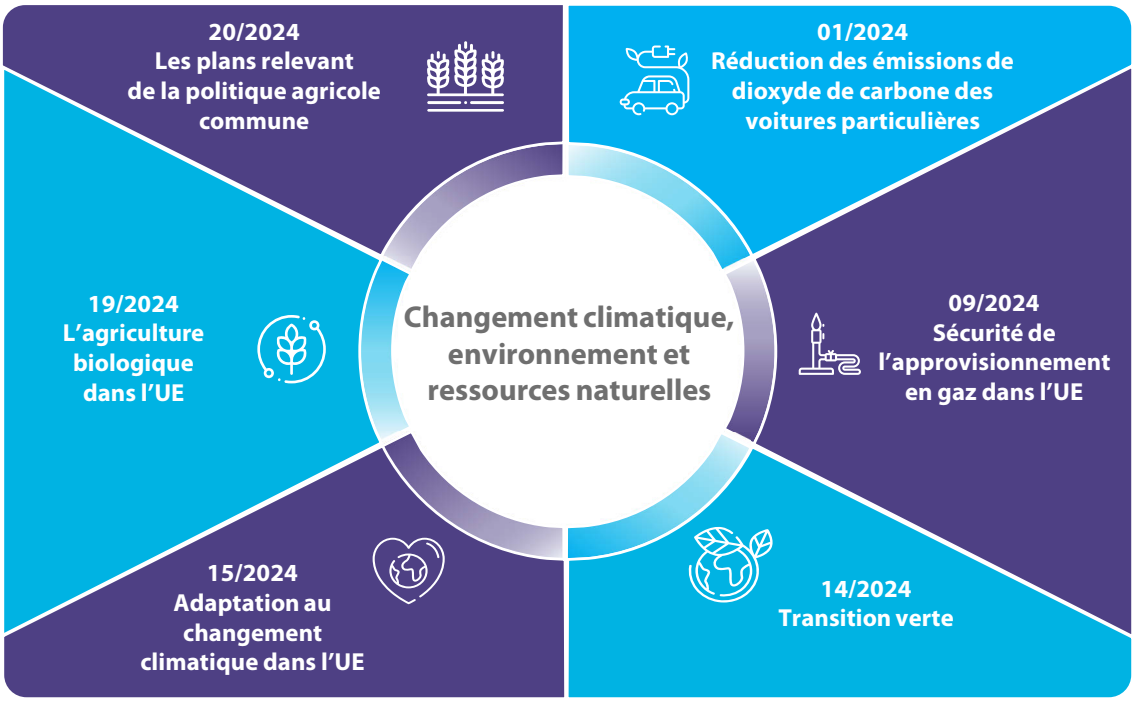
19 Rapport spécial 26/2024.

20 Rapport spécial 18/2024.

Changement climatique, environnement et ressources naturelles

3.26. En 2024, nous avons publié six rapports spéciaux dans ce domaine stratégique (voir ***figure 3.7***).

Figure 3.7 – Rapports spéciaux publiés en 2024 dans le domaine stratégique du changement climatique, de l'environnement et des ressources naturelles



Source: Cour des comptes européenne.

3.27. Les émissions de dioxyde de carbone (CO_2) des voitures particulières neuves ont commencé à baisser de manière significative à partir de 2020, lorsque des objectifs d'émissions plus stricts sont entrés en vigueur. Les **émissions** globales **de CO_2** des voitures à moteur thermique n'ayant pas diminué, cette baisse s'explique principalement par l'essor important des véhicules électriques. Nous avons conclu[21] que même si la Commission avait collecté et vérifié les données relatives aux émissions de CO_2 des voitures conformément au règlement, l'exactitude des émissions de CO_2 déclarées par les constructeurs sur les certificats de conformité des voitures neuves n'était pas suffisamment garantie.

[21] Rapport spécial 01/2024.

3.28. La guerre d'agression déclenchée par la Russie contre l'Ukraine en février 2022 a engendré une crise de l'**approvisionnement en gaz** et de l'accessibilité financière dans l'UE. Cette situation a mis à l'épreuve le cadre de l'UE en faveur de la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Nous avons constaté[22] que ce cadre couvrait la sécurité de l'approvisionnement en gaz de manière inégale et que l'impact des mesures prises en réponse à l'instrumentalisation du gaz par la Russie n'était pas toujours manifeste.

3.29. Dans le domaine de l'**adaptation au changement climatique**, nous avons pu constater[23] la solidité du cadre de la politique de l'UE en matière d'adaptation dans son ensemble, mais aussi des insuffisances et des lacunes dans sa mise en œuvre. La majorité des projets que nous avons audités permettaient de lutter efficacement contre les risques climatiques, mais certains avaient une incidence négligeable ou nulle sur l'augmentation de la capacité d'adaptation, et quelques-uns pouvaient conduire à une maladaptation.

3.30. Dans le domaine de l'**agriculture biologique**, nous avons constaté[24] qu'il manquait des éléments importants dans la stratégie de l'UE en la matière, comme des valeurs cibles quantifiables et des moyens de mesurer les progrès accomplis. Le financement de l'UE avait permis d'accroître la superficie consacrée à l'agriculture biologique, mais les objectifs environnementaux et de marché n'avaient pas été suffisamment pris en compte.

3.31. Dans le cadre de la FRR, les États membres ont prévu de consacrer quelque 275 milliards d'euros à l'action pour le climat au titre du pilier de la **transition verte**. Notre analyse[25] a cependant mis au jour des faiblesses dans la conception de la facilité et des incohérences dans la mise en œuvre des mesures de transition verte. Nous avons constaté que le suivi des dépenses climatiques était très approximatif et que certains coefficients pouvaient donner lieu à des surestimations.

---

[22] Rapport spécial 09/2024.

[23] Rapport spécial 15/2024.

[24] Rapport spécial 19/2024.

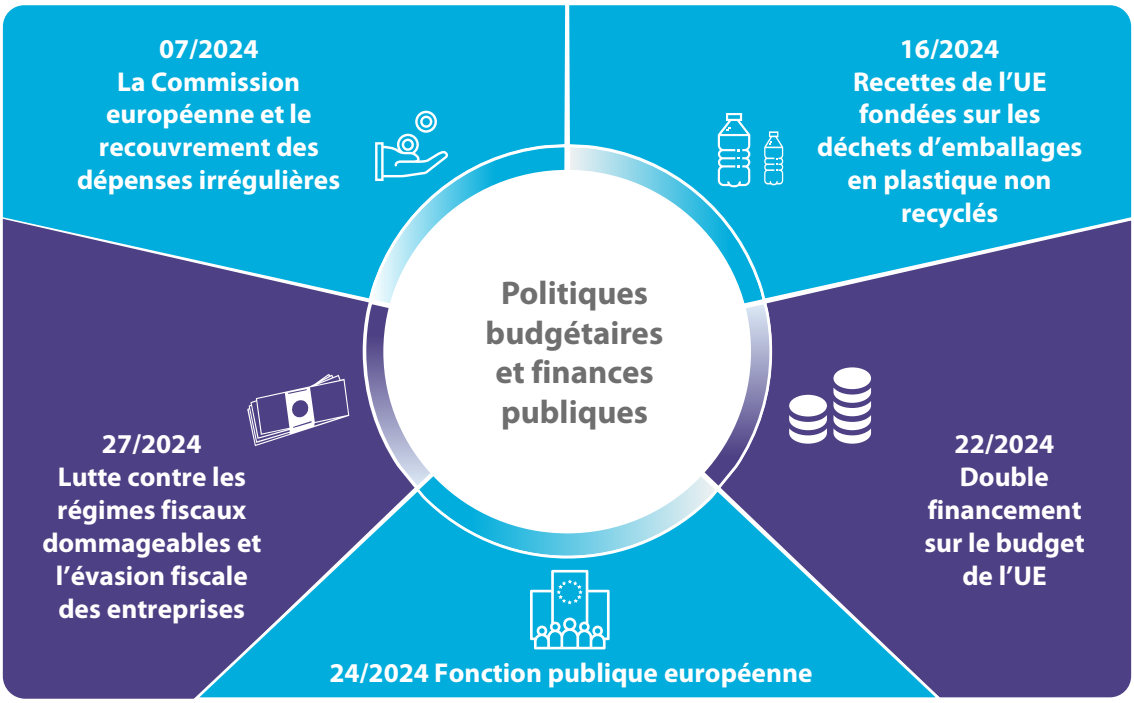
[25] Rapport spécial 14/2024.

3.32. La nouvelle *politique agricole commune* (PAC) de la période 2023-2027, qui s'appuie sur les **plans relevant de la PAC** définis par chaque État membre, affiche des ambitions accrues en matière d'environnement et de climat. Nous avons constaté[26] que ces nouveaux plans étaient plus verts que ceux de la PAC précédente, mais qu'ils n'étaient pas à la hauteur des ambitions climatiques et environnementales de l'UE. Par ailleurs, les éléments essentiels à l'évaluation de la performance écologique faisaient défaut.

Politiques budgétaires et finances publiques dans l'Union

3.33. En 2024, nous avons publié cinq rapports spéciaux sur des thèmes relevant de ce domaine stratégique (voir ***figure 3.8***).

Figure 3.8 – Rapports spéciaux publiés en 2024 dans le domaine stratégique des politiques budgétaires et des finances publiques



Source: Cour des comptes européenne.

[26] Rapport spécial 20/2024.

3.34. En ce qui concerne le **recouvrement des dépenses irrégulières** auprès des bénéficiaires de fonds de l'UE, nous avons conclu[27] que la Commission veillait à l'enregistrement précis et rapide des dépenses irrégulières en gestion directe et en *gestion indirecte*, mais que leur recouvrement prenait trop de temps. En *gestion partagée*, les taux de recouvrement au niveau des *bénéficiaires* pour le *Fonds européen agricole de garantie* (FEAGA) étaient généralement inférieurs à ceux observés pour la gestion directe et indirecte. Ils ne s'étaient pas améliorés depuis 2006, tandis que les taux de recouvrement et d'annulation de créances variaient considérablement d'un État membre à l'autre Dans le domaine de la cohésion, la Commission n'effectue pas de suivi des systèmes de recouvrement des États membres étant donné que les dépenses irrégulières sont retirées et qu'elles n'affectent pas le budget de l'UE

3.35. Nous avons évalué la mise en place de la nouvelle ***ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés*** produits par les États membres. Nous avons conclu[28] que les États membres n'étaient pas suffisamment préparés et que la comparabilité et la fiabilité des données utilisées étaient insuffisantes.

3.36. Nous avons évalué les systèmes mis en place par la Commission et les États membres pour éviter les situations de **double financement** 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. Nous en avons conclu[29] que le recours à un financement non lié aux coûts accentuait le risque de double financement.

3.37. Vu les conditions de plus en plus difficiles auxquelles l'Union est confrontée, nous avons constaté[30] que les institutions de l'UE avaient fait face aux priorités émergentes en réaffectant le personnel de la **fonction publique européenne** là où les besoins étaient les plus pressants et en diversifiant les canaux de recrutement. Elles se sont plus largement appuyées sur des agents sous contrat à durée déterminée, malgré le risque pour la continuité des activités. Elles ont peiné à attirer certains profils et n'ont pas tiré parti de toute la marge de manœuvre offerte par leur **cadre d'emploi** en ce qui concerne la performance et les perspectives de carrière du personnel.

---

[27] Rapport spécial 07/2024.

[28] Rapport spécial 16/2024.

[29] Rapport spécial 22/2024.

[30] Rapport spécial 24/2024.

3.38. En ce qui concerne les efforts de l'UE en matière de **lutte contre les régimes fiscaux dommageables et l'évasion fiscale des entreprises**, nous avons constaté[31] que dans le cadre de ses compétences limitées en matière de fiscalité directe, l'Union avait adopté un cadre juridique et qu'elle utilisait des instruments de soutien en guise de première ligne de défense contre les pratiques fiscales dommageables systémiques. Nous avons toutefois relevé des failles dans la manière dont les règles ont été mises en œuvre ainsi que l'absence d'un cadre commun de suivi de la performance tant au niveau national qu'à celui de l'UE.

Principales parties prenantes institutionnelles

Parlement européen

3.39. Dans sa résolution concernant la décharge pour l'exercice 2023 relative à la Commission, aux *agences exécutives* et aux *Fonds européens de développement*, le Parlement européen fait référence à 12[32] des 28 rapports que nous avons publiés en 2024. À titre d'exemple:

- le Parlement a mentionné plusieurs fois notre rapport[33] sur le registre de transparence de l'UE. Il a notamment invité la Commission à mettre en place les moyens nécessaires afin que tous les représentants d'intérêts qui approchent les institutions de l'Union soient enregistrés dans le registre de transparence. La Commission a également été invitée à proposer une modification de l'annexe II de l'accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 pour exiger des représentants d'intérêts qu'ils inscrivent la liste de leurs soutiens financiers dans le registre de transparence de l'Union même s'ils déclarent dans ce registre qu'ils ne représentent que les intérêts de leurs propres membres;

[31] Rapport spécial 27/2024.

[32] À savoir les rapports spéciaux 03/2024, 05/2024, 07/2024, 13/2024, 14/2024, 15/2024, 16/2024, 17/2024, 18/2024, 19/2024, 20/2024, et 22/2024.

[33] Rapport spécial 05/2024.

- en ce qui concerne notre rapport[34] sur les systèmes mis en place par la Commission pour recouvrer les dépenses irrégulières, le Parlement a invité la Commission à donner la priorité à la perception des *ordres de recouvrement* en souffrance et à tenir la commission du contrôle budgétaire informée des progrès accomplis;

- pour ce qui est de notre rapport[35] sur l'absorption des fonds de la FRR, le Parlement a demandé instamment à la Commission d'agir rapidement et de façon décisive le cas échéant, notamment en imposant des *corrections financières*, et de tirer pleinement parti des dispositions du règlement FRR s'il subsiste des lacunes dans les systèmes de contrôle des États membres;

- en ce qui concerne notre rapport[36] sur le double financement par le budget de l'UE, le Parlement a estimé que, pour respecter les principes d'*additionnalité* et de complémentarité tout en évitant le risque de double financement, les mêmes mesures qui figurent déjà dans d'autres plans nationaux bénéficiant d'un financement de l'Union (cohésion, agriculture, etc.) devaient être soit exclues du PRR soit décrites plus en détail, même si elles ne supposent aucun coût. Il a en outre demandé instamment à la Commission de continuer à faire preuve de vigilance et d'anticipation pour pouvoir détecter toute situation potentielle de double financement.

---

[34] Rapport spécial 07/2024.

[35] Rapport spécial 13/2024.

[36] Rapport spécial 22/2024.

Conseil de l'Union européenne

3.40. À la fin mai 2025, le Conseil avait élaboré des conclusions concernant 17 de nos 28 rapports spéciaux publiés en 2024. Dans l'ensemble, ces conclusions appuyaient nos recommandations et s'accompagnaient de commentaires, dont certains sont présentés en détail ci-après.

- À la suite de notre rapport[37] sur la réduction des émissions de dioxyde de carbone des voitures particulières, le Conseil a invité la Commission à assurer un suivi avec les autorités des États membres compétentes en matière de réception par type au sein du forum d'échange d'informations sur la mise en œuvre afin de mettre au point et d'utiliser des fiches de réception par type électroniques et harmonisées lorsque les données sont structurées.

- Au sujet de notre rapport[38] sur le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, le Conseil a invité la Commission à élaborer des approches durables en vue d'une plus grande cohérence entre la politique de développement et la politique migratoire, notamment en s'attaquant de manière durable aux causes profondes de la migration irrégulière. Le Conseil a estimé qu'il convenait de soutenir l'enseignement et la formation techniques et professionnels, en veillant en particulier à donner aux femmes les moyens d'agir en tant que vectrices de changement en faveur du *développement durable*.

- Pour ce qui est de nos rapports sur la FRR[39], et dans le cadre du règlement (UE) 2021/241, le Conseil a invité la Commission, en étroite coopération avec les États membres, à continuer d'identifier des moyens concrets de rationaliser le processus d'établissement de rapports, d'éviter les doubles emplois et de réduire le travail administratif lié à la mise en œuvre de l'instrument, tout en garantissant une protection adéquate des intérêts financiers de l'Union.

- En ce qui concerne notre rapport[40] sur l'adaptation au changement climatique, le Conseil a invité la Commission à fournir des solutions et des exemples de bonnes pratiques dans le cadre du financement des mesures d'adaptation dans le secteur public et dans le secteur privé.

---

[37] Rapport spécial 01/2024.

[38] Rapport spécial 17/2024.

[39] À savoir les rapports spéciaux 13/2024, 14/2024 et 22/2024.

[40] Rapport spécial 15/2024.

Partie 2 – Performance des *programmes* relevant de la rubrique 1 du cadre financier pluriannuel

Introduction

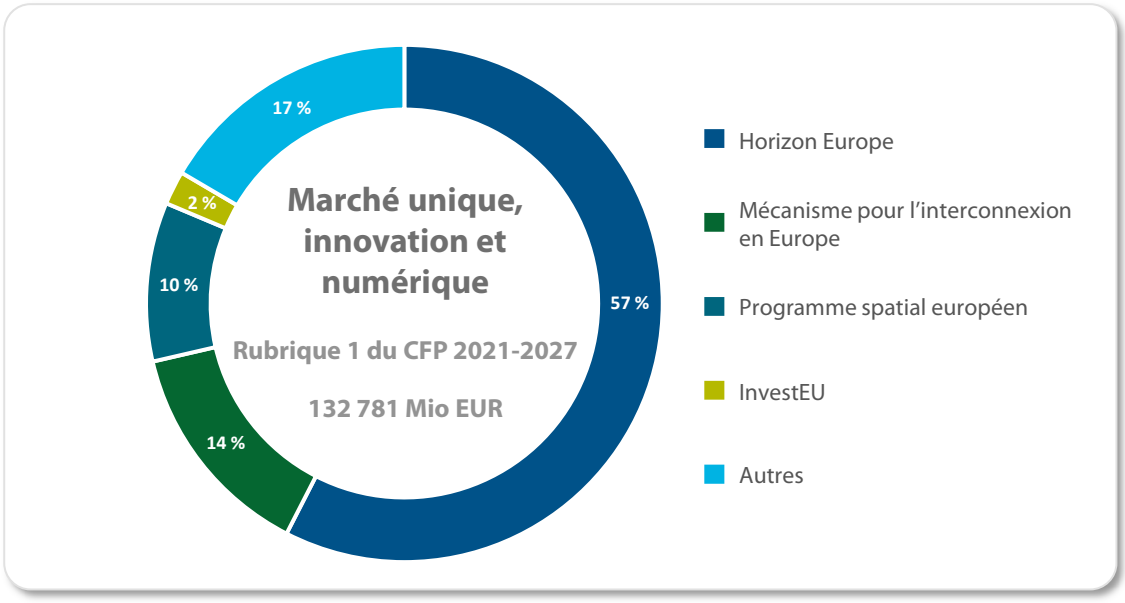
3.41. Nous consacrons chaque année notre examen des rapports de la Commission sur la performance à un domaine spécifique. Cette année, nous nous sommes penchés sur les informations disponibles en la matière pour la rubrique 1 «Marché unique, innovation et numérique», présentées dans les *fiches relatives à la performance des programmes* (FPP) annexées au *rapport annuel sur la gestion et la performance du budget de l'UE* concernant l'exercice 2023.

3.42. L'enveloppe budgétaire initiale allouée à la rubrique «Marché unique, innovation et numérique» s'élevait à 132 781 millions d'euros. *Horizon Europe* (avec 76 400 millions d'euros) représente plus de la moitié de ce budget. Son principal objectif est de faciliter la collaboration et de renforcer l'impact de la recherche et de l'innovation sur l'élaboration, le soutien et la mise en œuvre des politiques de l'Union, tout en permettant de relever les défis mondiaux. Nos constatations concernant la *régularité* des dépenses relevant de cette rubrique du CFP sont présentées au ***chapitre 5*** de notre rapport annuel.

Étendue et approche

3.43. Nous avons analysé le rapport de haut niveau établi par la Commission concernant la performance du budget de l'UE, à savoir le rapport annuel sur la gestion et la performance (ci-après «AMPR» pour *annual management and performance report*). Nous avons vérifié si le cadre mis en place par la Commission pour la communication d'informations sur la performance avait été correctement appliqué aux FPP relevant de la rubrique 1 du CFP dans l'AMPR 2023. Nous avons tenu compte de nos travaux d'audit précédents et examiné comment les indicateurs avaient été utilisés pour rendre compte de la performance. Pour l'ensemble des quatre programmes retenus dans l'échantillon (Horizon Europe, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), le programme spatial de l'Union et *InvestEU*), nous avons examiné la fiabilité des informations sur la performance, y compris les indicateurs figurant dans les FPP. Étant donné qu'Horizon Europe représente 57 % du budget total de la rubrique 1 du CFP (voir ***annexe 3.3*** et ***figure 3.9***), nous avons effectué des tests détaillés sur les indicateurs y afférents. La structure de gestion et de mise en œuvre des programmes est présentée de manière synthétique à l'***annexe 3.4***. Nous avons également évalué la progression globale des indicateurs.

Figure 3.9 – La rubrique 1 du CFP 2021-2027



Source: Commission européenne, Cadre financier pluriannuel 2021-2027 (en *engagements*) – prix de 2018.

Le cadre pour la communication d'informations sur la performance est resté stable et les informations y sont produites conformément aux instructions

3.44. Dans notre document d'analyse consacré à l'AMPR 2023, nous présentons la manière dont la Commission élabore ce rapport. Le cadre d'établissement de l'AMPR est resté stable, avec des instructions émises par le conseil d'administration de la Commission. Les FPP que nous avons examinées étaient conformes à ces instructions.

3.45. Les données budgétaires figurant dans les FPP pour les programmes sélectionnés provenaient du système comptable de la Commission. Nous n'avons pas mis en évidence d'*erreurs* significatives dans les chiffres communiqués, en dehors du fait que le budget total d'Horizon Europe pour la période 2021-2027 était sous-estimé de 367 millions d'euros en raison d'une réaffectation de fonds.

3.46. La direction générale du budget (DG BUDG) contrôle la qualité des données figurant dans l'AMPR. Les vérifications qu'elle effectue à cette occasion sont expliquées plus en détail dans notre document d'analyse consacré à l'AMPR 2022. Nous avons constaté que la plupart des références quantitatives faites dans l'AMPR 2023 pour les programmes que nous avons examinés reposaient sur des éléments probants pertinents.

Les indicateurs de performance sont mieux conçus, mais la traçabilité des résultats communiqués présente encore des lacunes

À quelques exceptions près, les indicateurs de performance de la période couverte par le CFP actuel sont mieux conçus

3.47. Dans l'ensemble, nous considérons que pour les deux *périodes de programmation* (2014-2020 et 2021-2027), les indicateurs de performance clés (IPC) présentés dans les FPP de notre échantillon étaient largement conformes au principe SMART, ce qui signifie qu'ils étaient «spécifiques», «mesurables», «réalisables», «pertinents» et «datés». Toutefois, les IPC utilisés pour les programmes de la période 2014-2020 ne portant pas suffisamment sur les résultats (dans le cas du MIE 2014-2020) et les impacts (dans ceux d'*Horizon 2020* et du MIE 2014-2020) (voir ***tableau 3.1***), ils étaient peu utiles pour évaluer la performance des programmes. Le MIE 2014-2020 était essentiellement assorti d'indicateurs de *réalisation*, qui mesurent des quantités (par exemple, le nombre de points d'approvisionnement, ou encore le nombre de points d'accès Wi-Fi créés). Horizon 2020 était pourvu de deux indicateurs d'impact, mais pour l'un d'entre eux, la dernière année couverte était 2016, après quoi les données faisaient défaut.

Tableau 3.1 – Types d'*indicateurs de performance clés*

Programme	Indicateurs d'intrants	Indicateurs de réalisation	Indicateurs de résultat	Indicateurs d'impact	Total
2014-2020					
Horizon 2020	-	■■■■■■■	■■■■■■■■■	■■	28
MIE	■■	■■■■■■■■■■	■	-	17
2021-2027					
Horizon Europe	-	■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	27
MIE	■■■■	■■■■■■■■■■	-	-	16
InvestEU	-	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■■	59
Programme spatial de l'UE	-	■■■■■■	■■■■■■■■■■	■■■■■■■■■	34
Total	**6**	**64**	**71**	**40**	**181**

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des tableaux de données sur la performance joints aux projets de budget 2022 et 2025.

3.48. Pour la période 2021-2027, les règlements prévoyaient un ensemble d'indicateurs plus équilibré pour trois des programmes. Pour le MIE de la période 2021-2027, les IPC prévus par la législation régissant le programme consistaient en des indicateurs d'*intrants* et de réalisation, tandis que des indicateurs de résultat et d'impact ont été définis ultérieurement dans un *document de travail des services de la Commission* relatif au cadre de suivi et d'évaluation. Ces derniers types d'indicateurs ne figurent pas dans les tableaux de données sur la performance accompagnant le projet de budget 2025.

3.49. Dans ses évaluations relatives aux deux programmes de 2014-2020 (évaluation à mi-parcours pour le MIE et évaluation *ex post* pour Horizon 2020), la Commission a fait état de faiblesses dans les systèmes de suivi de la performance. La conception des indicateurs concernant Horizon 2020 a été jugée faible pour ce qui est de l'évaluation des résultats[41], certaines valeurs de référence et valeurs cibles faisaient défaut, et les informations sur la performance communiquées par les bénéficiaires eux-mêmes pouvaient comporter des inexactitudes[42]. Selon l'évaluation du MIE, les indicateurs de performance relatifs aux objectifs généraux des politiques sectorielles n'étaient pas suffisamment élaborés pour mesurer les impacts[43].

3.50. Dans notre rapport spécial 24/2023 «Villes intelligentes – Des solutions concrètes mais difficiles à reproduire faute de cohésion d'ensemble», nous avons conclu que faute d'indicateurs appropriés, il était difficile de mesurer l'impact du programme.

---

[41] «Évaluation *ex post* d'Horizon 2020, le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation» (COM(2024) 49 final), p. 5.

[42] Document de travail des services de la Commission accompagnant le document «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Évaluation *ex post* d'Horizon 2020, le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation» (SWD(2024) 29 final, partie 2/2), p. 34.

[43] Document de travail des services de la Commission accompagnant le document «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'évaluation à mi-parcours du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)» (SWD(2018) 44 final/2), p. 93.

3.51. Dans sa boîte à outils pour une *meilleure réglementation*, la Commission recommande de définir des indicateurs qui soient crédibles pour les non-spécialistes, univoques et faciles à interpréter. Pour la période 2021-2027, nous estimons que deux des indicateurs d'Horizon Europe (voir ***encadré 3.1***) et l'un des indicateurs du programme spatial de l'Union étaient difficiles à interpréter.

Encadré 3.1

Exemple d'indicateur d'Horizon Europe difficile à interpréter

Horizon Europe a notamment pour indicateur l'«estimation des effets cumulés découlant de l'utilisation/exploitation de résultats financés par le programme sur les réponses apportées aux priorités stratégiques déterminées de l'Union et aux problématiques mondiales (notamment les *objectifs de développement durable*), y compris la contribution au cycle d'élaboration des politiques et de la législation (comme les normes et les standards) (multidimensionnels: pour chaque priorité recensée)». L'indicateur est difficile à interpréter, ce qui pose un risque pour l'exactitude des informations communiquées.

3.52. Pour InvestEU, deux des huit indicateurs présentés dans les FPP n'étaient pas suffisamment spécifiques. Rien n'indique de façon suffisamment claire si les indicateurs «investissements mobilisés» et «*effet multiplicateur*» portent sur les opérations approuvées, signées ou décaissées. S'il souhaite davantage de précisions, le lecteur doit se référer aux définitions de ces indicateurs fournies dans le fichier de *métadonnées* relatives aux indicateurs accompagnant le projet de budget 2025, où il apprendra qu'ils se rapportent tous deux à des opérations approuvées. Sans cette information, le lecteur risque de surestimer la performance déclarée.

La traçabilité des résultats communiqués présente des lacunes

3.53. Nous avons examiné les valeurs sous-jacentes à chacun des IPC présentés dans les FPP. Même si nous reconnaissons que la situation s'est améliorée lors la période de programmation actuelle, nous avons encore relevé des lacunes en matière de traçabilité des données sous-jacentes, comme l'illustre de manière synthétique le ***tableau 3.2***.

Table 3.2 – Traçabilité des données utilisées pour les indicateurs de performance clés figurant dans les fiches de performance des programmes

Programme	Traçabilité				Total
	Bonne	Partielle	Faible	Nulle	
	Source des informations probantes				
	Liste détaillée, complète et vérifiée par rapprochement	Liste détaillée, partielle ou non vérifiée par rapprochement	Capture d'écran du système	Aucune traçabilité	
Période 2014-2020					
Horizon 2020	0	0	5	0	5
MIE 2014-2020	3	1	0	0	4
Période 2021-2027					
Horizon Europe	7	2	0	0	9
MIE 2021-2027	8	0	0	0	8
Programme spatial de l'Union	5	1	0	0	6
InvestEU	2	6	0	0	8
Total	**25**	**10**	**5**	**0**	**40**

Remarque: Sur les 181 IPC utilisés pour les programmes de notre échantillon, 40 figurent parmi la sélection d'IPC dont la Commission rend compte dans les FPP.

Source: Cour des comptes européenne.

Période 2014-2020

3.54. La Commission détermine la valeur des IPC pour Horizon 2020 et pour le MIE 2014-2020 sur la base de données collectées auprès des bénéficiaires. Toutefois, les informations détaillées sur lesquels reposent ces valeurs sont arrêtées au jour même où ces données sont communiquées, après quoi les données changent du fait des nouvelles saisies effectuées dans le système.

3.55. En ce qui concerne Horizon 2020, la Commission a pu étayer les chiffres relatifs aux IPC communiqués dans les FPP par des captures d'écran issues du système, sur lesquelles apparaissent des sommes de données à la date de communication, mais elle n'était pas en mesure de fournir davantage de détails. Le système de la Commission ne nous a pas permis de vérifier si ces IPC étaient exacts. L'absence d'informations détaillées sous-jacentes aux IPC communiqués pour Horizon 2020 limite considérablement la fiabilité des données présentées. Ce problème de traçabilité des données avait déjà été détecté par les services de la Commission.

3.56. Pour le MIE 2014-2020, la Commission nous a fourni les listes détaillées des données spécifiques relatives à la performance étayant les IPC communiqués dans les FPP.

Période 2021-2027

Horizon Europe

3.57. L'évaluation d'Horizon 2020[44] attire l'attention sur le problème de la «comptabilisation multiple» des résultats des projets. Pour Horizon Europe, la Commission a amélioré son approche en matière de suivi de la performance en prenant des instantanés des données communiquées sur les projets à des dates spécifiques. Les responsables de projet de la Commission vérifient les documents établis périodiquement par les bénéficiaires aux fins de la communication d'informations, alors que pour les périodes de programmation précédentes, les IPC étaient fondés sur les informations communiquées régulièrement par les bénéficiaires et ne faisaient pas l'objet d'une telle vérification.

3.58. Les données de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD) sont saisies dans le système informatique sous-jacent, tandis que les données du Centre commun de recherche (JRC) et de l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT) sont transmises à la DG RTD par courrier électronique. Nous avons relevé quelques inexactitudes dans les valeurs communiquées pour les indicateurs. En ce qui concerne les deux IPC mesurant le nombre de publications scientifiques évaluées par les pairs et le nombre de chercheurs associés à des activités d'amélioration des compétences, nous avons constaté des incohérences dans les données transmises à la DG RTD, à savoir une double comptabilisation de certains éléments dans les données du JRC, ainsi que des listes détaillées non vérifiées par rapprochement dans celles de l'EIT. Dans l'évaluation à mi-parcours[45], la mise en œuvre des dispositions du règlement Horizon Europe relatives au suivi et à la communication d'informations est considérée comme partielle.

---

[44] Document de travail des services de la Commission accompagnant le document «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Évaluation *ex post* d'Horizon 2020, le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation» (SWD(2024) 29 final, partie 2/2), annexe II (p. 34).

[45] Document de travail des services de la Commission accompagnant le document «Horizon Europe: la recherche et l'innovation au cœur de la compétitivité» (SWD(2025) 110 final), p. 100.

MIE 2021-2027

3.59. Pour le MIE 2021-2027, la Commission nous a fourni une liste détaillée de tous les indicateurs figurant dans la FPP, et nous avons été en mesure de vérifier leur valeur par rapprochement avec les données chiffrées communiquées.

Programme spatial de l'Union

3.60. Nous avons obtenu des éléments probants à l'appui des IPC figurant dans la FPP du programme spatial de l'UE. Les valeurs cibles étaient déclarées comme étant en voie d'être atteintes pour tous les IPC, mais pour deux d'entre eux (relatifs aux enquêtes de satisfaction des utilisateurs de l'Union en ce qui concerne les services *Galileo* et EGNOS), les chiffres communiqués reposaient respectivement sur 51 et 62 réponses aux enquêtes. Les utilisateurs ont été invités à participer à ces enquêtes au moyen d'un appel ouvert publié sur le site internet de chacun des programmes. Si nous prenons pour référence le nombre d'utilisateurs enregistrés sur chacun des sites, le taux de «réponse» s'établit à 9 % pour Galileo et à 2 % pour EGNOS. Nous estimons que ces taux de «réponse» sont trop faibles pour donner une image fiable de la satisfaction des utilisateurs. En outre, les trois IPC figurant dans la FPP qui se rapportent à la satisfaction des utilisateurs rendent compte de la situation des années précédentes: deux d'entre eux (concernant Galileo et EGNOS) portent sur 2022, et le troisième (concernant Copernicus), sur 2021.

3.61. Dans notre rapport spécial 07/2021, nous avions analysé le programme spatial de l'Union et recommandé à la Commission d'assurer le suivi de la réalisation des objectifs au moyen d'un ensemble d'indicateurs de performance appropriés. Nous avons procédé au suivi de cette recommandation cette année (voir l'***annexe 12.1*** au ***chapitre 12***), et avons estimé qu'elle avait été mise en œuvre à certains égards.

InvestEU

3.62. Pour ce qui est d'InvestEU, les données sources pour les IPC communiqués proviennent des rapports opérationnels des partenaires chargés de la mise en œuvre, qui contiennent des données non pas au niveau des projets, mais à celui des produits financiers. La Commission n'a pas été en mesure de fournir des informations au niveau des projets, car InvestEU est mis en œuvre en gestion indirecte, et les contrôles effectués par la Commission portent sur le caractère raisonnable et la vraisemblance ou consistent en des visites de suivi. Si nécessaire et sur demande, les partenaires chargés de la mise en œuvre sont tenus de fournir des informations détaillées sur les données soumises.

Il existait une méthodologie claire pour évaluer les progrès réalisés au regard des valeurs cibles des indicateurs de performance clés, mais l'évaluation était optimiste

Nous estimons que la progression vers les valeurs cibles des IPC est plus faible que ne le suggère l'évaluation de la Commission

3.63. Pour les deux CFP concernés, la Commission utilise une méthode standard pour rendre compte, dans les FPP, des progrès enregistrés au regard des IPC (valeur atteinte, en bonne voie, progrès modérés, mérite une attention particulière ou aucune donnée).

3.64. Cette méthode d'évaluation est également utilisée pour les tableaux de données sur la performance que la Commission joint au projet de budget. Ces tableaux rendent compte des indicateurs du programme, en précisant notamment les valeurs de référence, les valeurs intermédiaires, les progrès réels, les valeurs cibles, la nature des indicateurs, les sources des données et leurs dates d'arrêté. Les valeurs intermédiaires ne sont pas systématiquement fournies, ce qui complique l'évaluation des progrès accomplis.

3.65. Nous avons analysé, pour les FPP 2023 de notre échantillon et pour les deux périodes de programmation, l'évaluation de la Commission relative aux progrès enregistrés, en appliquant une méthode similaire à celle décrite dans l'annexe de notre rapport sur la performance du budget de l'UE relatif à 2019. Dans 19 % des cas (soit 34 cas sur 181), notre évaluation de la performance différait de celle de la Commission (voir ***tableau 3.3***). Cela peut également s'expliquer par le fait que l'évaluation de la Commission tient compte de projets en cours qui ne sont pas encore pris en considération dans les chiffres communiqués.

Tableau 3.3 – Évaluation des indicateurs de performance clés – Commission et Cour des comptes européenne

Programme	CE	Cour	CE	Cour	CE	Cour	CE	Cour	CE	Cour	Total
	Valeur cible atteinte		En bonne voie		Progrès modérés		Mérite une attention particulière		Pas d'évaluation		
Période 2014-2020											
Horizon 2020	2	2	15	14	6	3	0	3	5	6	28
MIE 2014-2020	1	2	12	4	4	2	0	9	0	0	17
Période 2021-2027											
Horizon Europe	0	0	6	5	2	3	0	0	19 (*)	19 (*)	27
MIE 2021-2027	0	0	14	10	2	3	0	3	0	0	16
InvestEU	0	0	6	6	0	0	0	0	53	53	59
Programme spatial de l'Union	0	0	23	24	0	0	0	3	11	7	34
Total	**3**	**4**	**76**	**63**	**14**	**11**	**0**	**18**	**88**	**85**	**181**

(*) Indicateurs à moyen et long termes à mesurer en temps utile (il était encore trop tôt pour le faire au moment de l'établissement de l'AMPR 2023), comme cela est précisé dans une annexe à la communication de la Commission relative au cadre de performance du budget de l'UE au titre du CFP 2021-2027.
Remarque: CE = Commission européenne; Cour = Cour des comptes européenne.

Source: Cour des comptes européenne.

3.66. Dans l'***encadré 3.2***, nous donnons deux exemples tirés des programmes 2014-2020 pour lesquels nous considérons que l'évaluation, par la Commission, des progrès réalisés ne cadrait pas avec les résultats obtenus tels qu'indiqués dans les FPP.

Encadré 3.2

Exemples de surévaluations concernant les indicateurs de performance clés présentées dans les fiches de performance du programme (2014-2020)

Horizon 2020

Indicateur	Valeur de référence	Pourcentage de progression	Valeur cible	Résultats au 31.12.2023	Appréciation de la Commission
Demandes de brevets et brevets délivrés pour tous les défis de société	0	13 %	3,0 en 2025	0,38 sur les 3,0 visés	Progrès modérés

Source: FPP d'Horizon Europe (AMPR 2023).

MIE 2014-2020

Indicateur	Valeur de référence	Pourcentage de progression	Valeur cible	Résultats au 31.12.2023	Appréciation de la Commission
Volet «Transports» du MIE – lignes en service équipées du système européen de gestion du trafic ferroviaire	0	6 %	5 491 km en 2024	326 km sur les 5 491 km visés	Progrès modérés

Source: FPP du MIE 2021-2027 (AMPR 2023).

Dans les deux cas, l'appréciation «progrès modérés» ne semble pas réaliste étant donné que les résultats communiqués correspondent à la situation fin 2023, si bien qu'il reste très peu de temps pour atteindre les valeurs cibles fixées. Notre appréciation pour ces deux indicateurs est «mérite une attention particulière».

La Commission fournit des informations détaillées sur l'évolution des indicateurs dans les tableaux de données sur la performance, et elle s'attend à ce que la progression des deux indicateurs s'accélère fortement.

3.67. Pour la période 2021-2027, les programmes en étant à leurs débuts, la Commission a encore le temps d'achever leur mise en œuvre. L'évaluation des progrès pâtit du fait que même si des valeurs intermédiaires ont été fixées, elles ne figurent pas dans les FPP. Les FPP comparent les résultats obtenus jusqu'à fin 2023 avec les valeurs cibles fixées pour la fin de la période de programmation. L'***encadré 3.3*** en donne deux exemples.

Encadré 3.3

Exemples de surévaluations concernant les indicateurs de performance clés présentées dans les fiches de performance du programme (2021-2027)

Horizon Europe

Indicateur	Valeur de référence	Pourcentage de progression	Valeur cible	Résultats au 31.12.2023	Appréciation de la Commission
Publications scientifiques évaluées par les pairs dans le cadre d'Horizon Europe	0	2 %	179 000 en 2030	2 843 sur les 179 000 visés	Progrès modérés

Source: FPP d'Horizon Europe (AMPR 2023).

MIE 2021-2027

Indicateur	Valeur de référence	Pourcentage de progression	Valeur cible	Résultats au 31.12.2023	Appréciation de la Commission
Nombre de points de ravitaillement en carburants alternatifs construits ou modernisés avec le soutien du MIE	0	1 %	38 000 en 2029	497 points de ravitaillement en carburants alternatifs sur les 38 000 visés	En bonne voie

Source: FPP du MIE 2021-2027 (AMPR 2023).

Dans le cas de l'indicateur d'Horizon Europe, l'appréciation «progrès modérés» est difficile à comprendre en l'absence de référence à la valeur intermédiaire de 5 100 publications en 2023 présentée par la Commission dans les tableaux de données sur la performance étayant le projet de budget pour 2025.

Pour l'indicateur du MIE, l'évaluation «en bonne voie» semble optimiste par rapport à la valeur cible fixée pour 2029 et à celle, intermédiaire, de 12 000 points de ravitaillement fixée pour 2026 et présentée dans les tableaux de données sur la performance étayant le projet de budget pour 2025.

La Commission fournit des informations détaillées sur l'évolution des indicateurs dans les tableaux de données sur la performance, et elle s'attend à ce que la progression des deux indicateurs s'accélère fortement.

3.68. Dans le cas d'InvestEU, les quatre indicateurs assortis de valeurs cibles définis par le règlement ont été présentés dans la FPP, de même que quatre autres indicateurs dépourvus de valeurs cibles, ce qui limite la possibilité d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du programme. Dans sa boîte à outils pour une meilleure réglementation, la Commission recommande d'utiliser des valeurs cibles en les expliquant afin de replacer la valeur de l'indicateur dans son contexte.

Les valeurs cibles des programmes actuels sont pour la plupart en voie d'être atteintes, tandis que les objectifs des programmes de la période précédente ont en partie été atteints

3.69. Les IPC fournissent des informations utiles sur les progrès accomplis et sur la réalisation des objectifs. Toutefois, la mesure dans laquelle les actions financées ont permis de répondre aux besoins à l'échelle de l'UE ne peut être appréciée uniquement sur la base de l'atteinte ou non des valeurs cibles des indicateurs. Elle doit être évaluée par la Commission au terme de la mise en œuvre du programme. Aux points suivants, nous présentons la progression des indicateurs telle qu'elle ressort de notre évaluation des informations fournies dans les tableaux de données sur la performance. Dans certains cas, notre appréciation diffère de celle de la Commission (voir point ***3.65***).

Période 2014-2020

3.70. Nous avons également examiné certains des indicateurs d'Horizon 2020, communiqués pour la dernière fois dans les documents de travail relatifs au projet de budget 2022. Compte tenu des indicateurs présentés dans les tableaux de données sur la performance joints au projet de budget 2025, Horizon 2020 était assorti de 28 indicateurs (***annexe 3.5***), dont 16 (57 %) pour lesquels la valeur cible était atteinte ou en voie de l'être. Nous estimons qu'étant donné les valeurs déclarées pour ces indicateurs, le programme n'a que partiellement atteint ses objectifs, et ce alors même qu'il est sur le point d'être clôturé. Seuls deux des six objectifs du programme («science d'excellence» et «Centre commun de recherche») affichent des valeurs cibles atteintes ou en voie de l'être pour tous les indicateurs.

3.71. Dans l'*évaluation ex post* d'Horizon 2020[46], la Commission affirme que ce programme «a joué un rôle déterminant dans l'édification d'une société et d'une économie ancrées dans la connaissance et l'innovation». Elle y souligne toutefois que si certains objectifs ou indicateurs de performance clés d'Horizon 2020 ont été atteints, ce n'est pas le cas de tous.

3.72. En ce qui concerne le MIE 2014-2020 qui, à l'instar d'Horizon 2020, est sur le point d'être clôturé, les tableaux de données sur la performance comportaient 17 indicateurs (***annexe 3.5***), dont 11 (65 %) pour lesquels la valeur cible ne sera probablement pas atteinte, ce qui montre que dans l'ensemble, les objectifs du MIE n'ont pas été atteints. Seuls deux des six objectifs de ce programme («missions publiques» et «réseaux modernes») affichent des valeurs cibles atteintes ou en voie de l'être pour tous leurs indicateurs.

3.73. L'évaluation *ex post* relative à la période 2014-2020 devrait être publiée début 2026. L'une des conclusions[47] de l'évaluation à mi-parcours était que le règlement MIE ne prévoyait pas suffisamment d'IPC pertinents, bien définis et solides.

---

[46] Document de travail des services de la Commission accompagnant le document «Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Évaluation *ex post* d'Horizon 2020, le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation» (SWD(2024) 29 final), partie 1, p. 93 et 97.

[47] Document de travail des services de la Commission accompagnant le document «Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur l'évaluation à mi-parcours du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)» (SWD(2018) 44 final/2, partie 1/2), p. 15.

Période 2021-2027

3.74. Pour le programme Horizon Europe, les tableaux de données sur la performance comportaient 27 indicateurs (***annexe 3.5***), qui répondaient à trois objectifs spécifiques. Chacun de ces objectifs spécifiques était notamment assorti de six indicateurs à moyen ou à long terme, pour lesquels les données ne sont pas encore disponibles. Il s'agissait d'indicateurs de résultat et d'impact, et le programme en était encore aux premiers stades de sa mise en œuvre. Les valeurs cibles de cinq (56 %) des neuf indicateurs communiqués sont en voie d'être atteintes. Selon l'évaluation à mi-parcours[48], les objectifs du programme sont en voie d'être atteints.

3.75. Pour le MIE 2021-2027, les tableaux de données sur la performance comportaient 16 indicateurs (***annexe 3.5***) correspondant à trois objectifs spécifiques, dont 10 (63 %) pour lesquels la valeur cible était en voie d'être atteinte.

3.76. Pour InvestEU, les tableaux de données sur la performance comprenaient 59 indicateurs (***annexe 3.5***) correspondant à sept objectifs spécifiques. Toutefois, InvestEU étant par nature régi par la demande, aucune valeur cible n'a été fixée pour cinq de ces objectifs spécifiques couverts par un total de 37 indicateurs, ce qui limite la possibilité d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du programme. En outre, dans son évaluation à mi-parcours, la Commission a souligné[49] que les chiffres communiqués pour les indicateurs fondés sur les approbations et non sur les décaissements (par exemple, l'indicateur «investissements mobilisés») reflètent les attentes plutôt que les résultats réels.

3.77. Pour ce qui est du programme spatial de l'Union, les tableaux de données sur la performance comportaient 34 indicateurs (***annexe 3.5***) couvrant trois objectifs spécifiques, dont 24 (71 %) pour lesquels la valeur cible était en voie d'être atteinte.

---

[48] Document de travail des services de la Commission accompagnant le document «Horizon Europe: la recherche et l'innovation au cœur de la compétitivité» (SWD(2025) 110 final), p. 97.

[49] Document de travail des services de la Commission intitulé *InvestEU interim evaluation* (SWD(2024) 228 final), p. 37.

Conclusions et recommandations

3.78. Le cadre mis en place par la Commission pour la communication d'informations sur la performance est resté stable et les références qu'elle fait à la performance de la rubrique 1 du CFP dans son AMPR relatif à 2023 sont conformes à ses instructions internes. Nous avons relevé des incohérences mineures dans les données communiquées (points ***3.44*** à ***3.46***).

3.79. D'une manière générale, les indicateurs de performance communiqués pour les deux périodes dans les FPP étaient conformes au principe SMART. Les indicateurs ont été améliorés pour la période 2021-2027 de sorte à mieux tenir compte de tous les aspects de la performance des programmes, des intrants à l'impact. Cependant, le MIE n'est toujours pas assorti d'indicateurs de résultat ou d'impact (point ***3.47***). Dans certains cas, les indicateurs étaient difficiles à interpréter (points ***3.51*** et ***3.52***).

3.80. La traçabilité des données sous-jacentes aux indicateurs de performance présentait des lacunes, en particulier pour Horizon 2020, ce qui affaiblit notablement leur fiabilité (point ***3.55***). Pour Horizon Europe, même si la Commission a amélioré la manière dont ces données sont vérifiées, nous avons encore constaté des incohérences dans les données sous-jacentes (points ***3.53***, ***3.57*** et ***3.58***).

3.81. Les indicateurs de performance communiqués pour le programme spatial de l'UE ne reflétaient pas les avis d'un nombre suffisant d'utilisateurs de ce programme, et nous avons précédemment recommandé à la Commission d'utiliser des indicateurs de performance appropriés (points ***3.60*** et ***3.61***).

3.82. La Commission rend compte, dans les FPP, des progrès accomplis en vue de la réalisation des valeurs cibles des IPC. Notre appréciation des progrès réalisés divergeait de celle de la Commission pour 19 % des indicateurs figurant dans les FPP de notre échantillon. Pour la plupart de ces indicateurs, notre appréciation de la progression des résultats était moins positive que celle de la Commission (points ***3.63*** à ***3.67***). En ce qui concerne InvestEU, 50 % des indicateurs présentés dans le FPP n'avaient pas de valeur cible (point ***3.68***), ce qui limite la possibilité d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du programme.

3.83. Selon nous, tant pour Horizon 2020 que pour le MIE 2014-2020, moins de la moitié des indicateurs de performance montrent que les résultats ont été obtenus ou sont en voie de l'être (points ***3.70*** à ***3.73***). Ces programmes sont tous deux sur le point d'être clôturés.

3.84. Pour ce qui est des programmes 2021-2027, d'après les indicateurs pour lesquels des données sont disponibles, Horizon Europe, le MIE et le programme spatial de l'UE sont sur la bonne voie ou affichent des progrès modérés. Dans le cas d'InvestEU, la plupart des indicateurs étant dépourvus de valeur cible, ils ne peuvent servir à évaluer les progrès accomplis (point ***3.76***).

3.85. Sur la base de nos conclusions, nous formulons les recommandations ci-après.

Recommandation n° 3.1 – Améliorer encore la traçabilité des données utilisées pour rendre compte des indicateurs de performance clés

Afin d'améliorer encore la fiabilité des IPC dont elle rend compte dans les fiches de performance des programmes (FPP), la Commission devrait veiller à ce qu'il existe un lien clair et documenté entre les données sous-jacentes relatives à la performance et les valeurs présentées dans les FPP.

Quand? Pour le rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2025.

Recommandation n° 3.2 – Améliorer le suivi des indicateurs

Afin de faciliter une meilleure communication d'informations sur la performance tout au long de la mise en œuvre des programmes, la Commission devrait fixer plus d'une valeur intermédiaire sur l'ensemble de la période de programmation pour les indicateurs dont il est utile de mesurer l'état d'avancement intermédiaire.

Quand? Au moment de rendre compte de la performance du prochain CFP.

Recommandation n° 3.3 – Améliorer l'évaluation des indicateurs de performance clés

Afin d'améliorer son évaluation de la progression vers les valeurs cibles des IPC indiquées dans les FPP, la Commission devrait justifier les appréciations reposant sur des informations autres que des données validées.

Quand? Pour le rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2025.

Partie 3 – Suivi des recommandations formulées dans notre rapport sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2021

3.86. Cette partie comporte des informations sur le suivi des recommandations formulées dans notre rapport sur la performance du budget de l'UE relatif à 2021.

3.87. Le rapport comprenait deux recommandations, scindées chacune en trois sous-recommandations. Toutes les recommandations et sous-recommandations étaient adressées à la Commission, qui les a acceptées.

3.88. Nous avons procédé à un examen pour déterminer dans quelle mesure les faiblesses mises au jour ont été corrigées. Deux des six sous-recommandations devaient avoir été mises en œuvre en 2024. Nous estimons que l'une d'entre elles a été intégralement mise en œuvre, tandis que l'autre l'a été à pratiquement tous égards. Les délais de mise en œuvre des quatre autres sous-recommandations étaient liés à l'élaboration du CFP de la période postérieure à 2027, qui était toujours en cours au moment de notre audit. Pour trois d'entre elles, nous avons été en mesure d'évaluer l'état d'avancement de leur mise en œuvre, et avons constaté qu'elles étaient déjà mises en œuvre à pratiquement tous égards.

3.89. La Commission considère que le nouveau système comptable SUMMA offre de meilleurs moyens techniques de suivre les dépenses liées aux priorités horizontales. Pour le prochain CFP, et avant d'élargir le suivi de ces dépenses, la Commission a l'intention d'évaluer l'utilité ainsi que les coûts et les avantages de tout nouveau développement informatique. Actuellement, en application des dispositions légales régissant les programmes concernés, seules les dépenses liées au climat font l'objet d'un suivi et d'une communication d'information automatiques de la part du système comptable. Pour ce qui est des autres priorités horizontales, telles que la biodiversité, le numérique et l'égalité entre les hommes et les femmes, la Commission s'appuie sur des données saisies manuellement, un processus chronophage et comportant un plus grand risque d'erreurs. L'***annexe 3.6*** donne une vue d'ensemble de l'état d'avancement de la mise en œuvre des deux recommandations.

Annexes

Annexe 3.1 – Examen des rapports spéciaux au sein des commissions du Parlement européen

N° du rapport	Intitulé	Commission(s)
RS 01/2024	Réduction des émissions de dioxyde de carbone des voitures particulières	ENVI
RS 02/2024	Rôle de coordination du Service européen pour l'action extérieure	CONT et AFET
RS 03/2024	L'état de droit dans l'Union européenne	CONT, BUDG et LIBE (GSDEF)
RS 04/2024	Réalisation des objectifs de l'UE en matière de sécurité routière	TRAN
RS 05/2024	Registre de transparence de l'UE	CONT
RS 06/2024	La facilité en faveur des réfugiés en Turquie	CONT
RS 07/2024	La Commission européenne et le recouvrement des dépenses irrégulières	CONT
RS 08/2024	L'UE face au défi de l'intelligence artificielle	IMCO et LIBE
RS 09/2024	Sécurité de l'approvisionnement en gaz dans l'UE	
RS 10/2024	Reconnaissance des qualifications professionnelles dans l'Union européenne	IMCO et CULT
RS 11/2024	La politique industrielle de l'UE en matière d'hydrogène renouvelable	
RS 12/2024	Réaction de l'UE face à la pandémie de COVID-19	SANT
RS 13/2024	Absorption des fonds de la facilité pour la reprise et la résilience	CONT et REGI
RS 14/2024	Transition verte	CONT et BUDG
RS 15/2024	Adaptation au changement climatique dans l'UE	CONT et ENVI
RS 16/2024	Recettes de l'UE fondées sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés	BUDG

N° du rapport	Intitulé	Commission(s)
RS 17/2024	Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique	CONT, DEVE et LIBE
RS 18/2024	Le soutien financier de l'UE aux systèmes de santé des pays partenaires	
RS 19/2024	L'agriculture biologique dans l'UE	AGRI
RS 20/2024	Les plans relevant de la politique agricole commune	CONT, AGRI et ENVI
RS 21/2024	*Aides d'État* en temps de crise	
RS 22/2024	Double financement sur le budget de l'UE	CONT et BUDG
RS 23/2024	Étiquetage des denrées alimentaires dans l'UE	ENVI
RS 24/2024	Fonction publique européenne	CONT et BUDG
RS 25/2024	Transition numérique des soins de santé	SANT
RS 26/2024	Intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne	
RS 27/2024	Lutte contre les régimes fiscaux dommageables et l'évasion fiscale des entreprises	FISC
RS 28/2024	Respect du droit de l'Union	PETI

Source: Cour des comptes européenne. Données arrêtées au 31 mai 2025.

Annexe 3.2 – Exemples d'actions rapides prises par la Commission pour donner suite aux recommandations formulées dans les rapports spéciaux de la Cour de 2024

Réaction de l'UE concernant la relance après la crise

Dans l'annexe V (consacrée à l'absorption des fonds de la FRR) de son rapport sur la mise en œuvre de la facilité publié en octobre 2024, la Commission a, d'une part, clarifié plus avant la notion de *bénéficiaire final* au sens du règlement FRR et, d'autre part, précisé la portée de la publication de données sur les 100 bénéficiaires finaux qui reçoivent le montant de financement le plus élevé pour la mise en œuvre de mesures au titre de la FRR. Les données relatives aux nouveaux paiements, ainsi qu'aux *jalons* et *cibles* atteints et aux bénéficiaires finaux ont été publiées dans le tableau de bord de la reprise et de la résilience.

Accroître la compétitivité économique de l'UE au profit de tous les citoyens

En septembre 2024, la Commission a adopté des orientations sur les objectifs en matière de consommation de carburants renouvelables d'origine non biologique dans les secteurs de l'industrie et des transports, ainsi que quatre documents d'orientation destinés à aider les États membres à transposer en droit national et à mettre en œuvre les directives révisées sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

L'entreprise commune «Hydrogène propre» a publié son rapport d'examen du programme en novembre 2024.

À la suite de propositions de la Commission, le Parlement et le Conseil ont adopté en décembre 2024 la directive visant à renforcer l'application transfrontalière des règles de la circulation routière.

En mars 2025 a été adoptée une communication sur l'union des compétences, dont l'un des objectifs est la reconnaissance des compétences et des qualifications dans l'ensemble du marché unique. Un rapport sur la mise en œuvre de la directive sur les qualifications professionnelles est en outre prévu en 2025.

Résilience face aux menaces pesant sur la sécurité de l'Union et respect des valeurs de l'UE que sont la liberté, la démocratie et l'état de droit

En mai 2024, la Commission a achevé son analyse de la situation de l'état de droit en Pologne, et estimé qu'il n'existait plus de risque clair de violation grave de l'état de droit dans ce pays. En décembre 2024, elle a estimé que la Hongrie n'avait pas suffisamment remédié aux violations du principe de l'état de droit et a donc maintenu les mesures en place pour protéger le budget de l'UE.

Toujours en décembre 2024, la Commission a adopté deux décisions relatives à des mesures de transparence. La première concerne les réunions tenues entre des membres de la Commission et des représentants d'intérêts, et la seconde, les réunions tenues entre des membres du personnel de la Commission exerçant des fonctions d'encadrement et des représentants d'intérêts.

Changement climatique, environnement et ressources naturelles

En ce qui concerne la FRR et sa contribution à la transition verte, la Commission, faisant suite à nos recommandations, a publié en juillet 2024 des orientations actualisées sur les plans pour la reprise et la résilience et, en février 2025, une communication intitulée «La voie vers le prochain cadre financier pluriannuel».

En mars 2025, la Commission a publié des orientations techniques sur l'application du principe consistant à «*ne pas causer de préjudice important*» dans le cadre du règlement relatif au Fonds social pour le climat.

En décembre 2024, dans le domaine de l'adaptation au changement climatique, elle a publié une étude d'appui sur l'adaptation au changement climatique et les investissements transfrontaliers nécessaires à la réalisation du réseau RTE-T. En février 2025, elle a publié un rapport sur la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau et de la directive «Inondations».

La Commission a financé une étude présentant une estimation approximative du potentiel d'atténuation du changement climatique des *plans stratégiques relevant de la PAC* (EU-18) au cours de la période 2023-2027, qu'elle a publiée en novembre 2024.

La Commission a adopté fin 2023 une réglementation définissant les procédures de vérification en service des émissions de CO_2 pour les voitures et les camionnettes. En 2024, la Commission a publié son premier rapport, accompagné d'un document de travail de ses services, sur les émissions en conditions d'utilisation réelles des véhicules utilitaires légers, ainsi que les données sur la consommation en conditions d'utilisation réelles collectées en 2021 et en 2022.

En février 2025, elle a publié une communication visant à renforcer la compétitivité et l'attractivité du secteur agroalimentaire, intitulée «Une vision pour l'agriculture et l'alimentation».

Politiques budgétaires et finances publiques

En septembre 2024 a été adoptée une refonte du *règlement financier* qui met celui-ci en adéquation avec l'ensemble de règles applicable au cadre financier pluriannuel 2021-2027, apporte des améliorations en matière de gestion des crises et renforce encore la protection des intérêts financiers de l'UE.

En octobre 2024, dans l'annexe IV du rapport sur la mise en œuvre de la FRR, la Commission a clarifié plus avant la notion de double financement au titre de la FRR.

En octobre 2024 toujours, l'Office européen de sélection du personnel (EPSO) a publié un appel d'offres en vue de la sélection d'un ou de plusieurs nouveaux contractants pour la réalisation d'épreuves sur ordinateur. Un nouveau système de candidature pour les concours EPSO, le *Single Candidate Portal* (portail unique des candidats), est en place depuis début 2025.

Annexe 3.3 – Rubrique 1 «Marché unique, innovation et numérique» du CFP pour la période 2021-2027 (en engagements)

millions d'euros, prix de 2018

Programme	Budget	Fonds supplémentaires*	Total
1. Recherche et innovation	**83 159**	**8 500**	**91 659**
Horizon Europe	76 400	8 500	84 900
Programme Euratom de recherche et de formation	1 757		1 757
Réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER)	5 000		5 000
Autres	2		2
2. Investissements stratégiques européens	**29 366**	**6 600**	**35 966**
InvestEU	2 800	6 600	9 400
Mécanisme pour l'interconnexion en Europe – Volet «Transports»	11 384		11 384
Mécanisme pour l'interconnexion en Europe – Volet «Énergie»	5 180		5 180
Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) – Volet «Numérique»	1 832		1 832
Programme pour une Europe numérique	6 761		6 761
Autres	146		146
Agences décentralisées	1 263		1 263
3. Marché unique	**5 861**		**5 861**
Programme du marché unique (y compris COSME)	3 735		3 735
Programme de l'Union en matière de lutte contre la fraude	161		
Coopération dans le domaine de la fiscalité (Fiscalis)	239		
Coopération dans le domaine des douanes (Douane)	843		
Autres	72		72
Agences décentralisées	811		811
4. Programmes spatiaux	**13 443**		**13 443**
Programme spatial de l'Union	13 202		13 202
Agences décentralisées	241		241
MARGE	952		952
Budget total de la rubrique 1 du CFP	**132 781**		**147 881**

* Compte non tenu des fonds budgétaires de l'UE octroyés au titre de NextGenerationEU ou de l'article 5 du règlement CFP.

Source: Commission européenne, Cadre financier pluriannuel 2021-2027 (en engagements) – prix de 2018.

Annexe 3.4 – Structure de gestion et de mise en œuvre des programmes

Programme	Mode de mise en œuvre	DG cheffe de file	DG associées
Horizon 2020 Horizon Europe	Pour ces deux programmes: - *gestion directe* par les DG – par l'intermédiaire des agences exécutives – et par le JRC, - gestion indirecte par l'intermédiaire de partenariats européens ou par celui de l'EIT, de l'ESA, de l'Agence du système mondial de navigation par satellite européen, etc.	DG RTD	DG AGRI, CLIMA, CNECT, DEFIS, EAC, EMPL, ENER, ENV, GROW, HOME, MARE, MOVE et SANTE, ainsi que JRC
MIE 2014-2020 MIE 2021-2027	Gestion directe par la *CINEA* pour les secteurs des transports et de l'énergie, et par l'HADEA pour le secteur numérique.	DG MOVE, CNECT et ENER	
InvestEU	Gestion indirecte par l'intermédiaire du *Groupe BEI* et d'autres partenaires consultatifs ou chargés de la mise en œuvre	DG ECFIN et GROW	
Programme spatial de l'Union	Principalement gestion indirecte avec l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial, l'Agence spatiale européenne et l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques, ainsi qu'avec d'autres entités chargées de l'exécution.	DG DEFIS	

Source: Fiches de performance des programmes de la Commission.

Annexe 3.5 – Situation des indicateurs de performance clés au 31.12.2023, telle qu'elle ressort de l'évaluation de la Cour

Horizon 2020

Objectif spécifique	Évaluation concernant les IPC					Total
	Valeur cible atteinte	En bonne voie	Progrès modérés	Mérite une attention particulière	Pas de valeur cible	
Une société et une économie fondées sur la connaissance et l'innovation	-	-	1	1	1	3
Excellence scientifique	1	4	-	-	-	5
Primauté industrielle	1	3	-	1	2	7
Défis de société	-	2	1	1	3	7
Institut européen d'innovation et de technologie	-	3	1	-	-	4
Centre commun de recherche	-	2	-	-	-	2
Total	**2**	**14**	**3**	**3**	**6**	**28**
	7 %	**50 %**	**11 %**	**11 %**	**21 %**	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des tableaux de données sur la performance joints aux projets de budget 2022 et 2025.

Horizon Europe

Objectif spécifique	Évaluation concernant les IPC				Total
	En bonne voie	Progrès modérés	Pas de valeur cible	Aucune donnée	
Scientifique	-	3	-	6	9
Technologique et économique	3	-	-	6	9
Sociétal	2	-	1	6	9
Total	**5**	**3**	**1**	**18**	**27**
	56 %	**33 %**	**11 %**		

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des tableaux de données sur la performance joints au projet de budget 2025.

MIE 2014-2020

Objectif spécifique	Évaluation concernant les IPC				Total
	Valeur cible atteinte	En bonne voie	Progrès modérés	Mérite une attention particulière	
Interopérabilité	-	-	-	6	6
Transports efficaces	-	-	-	3	3
Accroissement de la compétitivité	-	1	1	-	2
Approvisionnement énergétique	-	1	1	-	2
Missions publiques	1	1	-	-	2
Réseaux modernes	1	1	-	-	2
Total	**2**	**4**	**2**	**9**	**17**
	12 %	**24 %**	**12 %**	**53 %**	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des tableaux de données sur la performance joints au projet de budget 2025.

MIE 2021-2027

Objectif spécifique	Évaluation concernant les IPC			Total
	En bonne voie	Progrès modérés	Mérite une attention particulière	
Transports	4	-	3	7
Énergie	3	2	-	5
Numérique	3	1	-	4
Total	**10**	**3**	**3**	**16**
	63 %	**19 %**	**19 %**	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des tableaux de données sur la performance joints au projet de budget 2025.

InvestEU

Objectif spécifique	Évaluation concernant les IPC		Total
	En bonne voie	Pas de valeur cible	
Soutenir les opérations de financement et d'investissement qui contribuent aux objectifs généraux d'InvestEU	5	16	21
Soutenir les opérations de financement et d'investissement dans les infrastructures durables	0	15	15
Soutenir les opérations de financement et d'investissement dans la recherche, l'innovation et la transition numérique […]	0	2	2
Améliorer l'accessibilité et la disponibilité des financements pour les *PME* et les petites entreprises de taille intermédiaire […]	0	9	9
Améliorer l'accessibilité et la disponibilité des microfinancements et des financements pour les entreprises sociales, soutenir les opérations de financement et d'investissement liées à l'investissement social et au renforcement des aptitudes et des compétences et développer et consolider les marchés des investissements sociaux	0	10	10
Dans le cadre de la plateforme de conseil InvestEU, fournir aux contreparties publiques et privées un soutien consultatif à la sélection, à la préparation et au développement de projets d'investissement	0	1	1
Créer un portail internet InvestEU, accessible au public, pour les promoteurs de projets établis dans l'UE	1	0	1
Total	**6**	**53**	**59**
	10 %	**90 %**	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des tableaux de données sur la performance joints au projet de budget 2025.

Programme spatial de l'Union

Objectif spécifique	Évaluation concernant les IPC					Total
	En bonne voie	Progrès modérés	Mérite une attention particulière	Pas de valeur cible	Aucune donnée	
Des services de positionnement, de navigation et de mesure du temps sécurisés	15	-	-	-	1	16
Des données d'observation de la Terre exactes et fiables	4	-	2	2	-	8
Surveiller, suivre et identifier les objets spatiaux et les débris spatiaux	5	-	-	-	-	5
Des services de télécommunications par satellite fiables, sécurisés et présentant un bon rapport coût-efficacité	-	-	-	-	2	2
Une capacité d'accès à l'espace sûre et présentant un bon rapport coût-efficacité	-	-	1	-	-	1
Promouvoir le développement d'une économie spatiale européenne forte	-	-	-	1	1	2
Total	**24**	**-**	**3**	**3**	**4**	**34**
	71 %	**0 %**	**9 %**	**9 %**	**12 %**	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des tableaux de données sur la performance joints au projet de budget 2025.

Annexe 3.6 – Suivi des recommandations formulées antérieurement dans le «Rapport de la Cour des comptes européenne sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2021»

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée; absence d'information.

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre; impossibilité de se prononcer ou recommandation obsolète.

Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
Mieux intégrer les priorités stratégiques horizontales dans le cadre de performance Tout en tenant compte du coût et de la faisabilité de son approche, la Commission devrait améliorer l'intégration des priorités stratégiques horizontales dans le cadre de performance: **Recommandation n° 1, lettre a):** en suivant les résultats de son projet pilote relatif aux indicateurs de performance des effets des dépenses budgétaires sur les priorités horizontales et, sur la base des conclusions tirées, en mettant en œuvre des mesures appropriées;			Délai de mise en œuvre: au moment de l'élaboration du CFP postérieur à 2027. La Commission a ajouté une section sur les priorités horizontales à l'annexe I de l'AMPR 2023. En outre, en ce qui concerne la communication d'informations sur le climat, elle a publié le troisième rapport annuel d'impact sur les obligations vertes de *NextGenerationEU* en novembre 2024. La Commission prévoit de poursuivre ses travaux sur l'agrégation des indicateurs au niveau du budget de l'UE dans le cadre de l'élaboration du prochain CFP.

Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
Recommandation n° 1, lettre b): en affinant la méthode de suivi des dépenses contribuant à l'égalité entre les hommes et les femmes, en renforçant les critères minimaux d'attribution des notes utilisées comme marqueurs de l'UE dans ce domaine et en intégrant l'égalité hommes-femmes dans les programmes lors des futures propositions législatives;			Délai de mise en œuvre: au moment de l'élaboration du CFP postérieur à 2027. Les fiches de performance des programmes annexées à l'AMPR 2023 comprennent les informations pertinentes, ventilées par sexe, disponibles pour chaque programme. Le renforcement de la méthode de suivi de l'égalité entre les hommes et les femmes est en cours dans le cadre de l'élaboration du prochain CFP.
Recommandation n° 1, lettre c): en analysant s'il convient de suivre les dépenses pour soutenir la transition numérique et les objectifs de développement durable et, le cas échéant, en décidant comment le faire.			Délai de mise en œuvre: au moment de l'élaboration du CFP postérieur à 2027. La Commission a rendu compte dans les AMPR 2022 et 2023 de la contribution budgétaire estimée des différents programmes de dépenses de l'UE à la stratégie numérique de l'Union. Pour ce qui est des objectifs de développement durable, ses FPP ne faisaient pas état des dépenses mais présentaient plutôt des exemples de contribution à chacun de ces objectifs. La Commission prévoit d'analyser plus en profondeur le suivi des dépenses en faveur du numérique et celui des ODD dans le prochain CFP, lors de l'élaboration du CFP postérieur à 2027.

Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
Renforcer la communication sur les priorités stratégiques horizontales dans le rapport annuel sur la gestion et la performance et dans les *fiches de programme* Afin d'améliorer la fiabilité des informations communiquées dans l'ensemble de *rapports financiers et sur la responsabilité intégrés* à propos des priorités stratégiques horizontales, tant pour les différents programmes que pour le budget de l'UE dans sa globalité, la Commission devrait: **Recommandation n° 2, lettre a):** présenter, dans toute la mesure du possible, des informations financières et non financières exactes sur les priorités stratégiques horizontales dans son rapport annuel sur la gestion et la performance;			Afin d'améliorer les informations communiquées sur les priorités horizontales et de les faire figurer dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, la Commission a mis à jour ses instructions relatives à l'élaboration du projet de budget et de ses fiches de performance des programmes. Toutefois, le processus visant à garantir la fiabilité des données sous-jacentes n'est pas entièrement automatisé et repose en grande partie sur des données saisies manuellement.

Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
		Degré de mise en œuvre	Remarques
Recommandation n° 2, lettre b): communiquer, à la fois dans son rapport annuel sur la gestion et la performance et dans les fiches de programme, sur les dépenses qui contribuent simultanément à plusieurs priorités stratégiques horizontales, afin de mieux mettre en évidence les synergies entre ces domaines d'action, et développer son futur système comptable pour pouvoir assurer un suivi des fonds;			Délai de mise en œuvre: pour l'AMPR 2023, sauf en ce qui concerne le futur système comptable, lequel doit être mis en œuvre pour le prochain CFP. La communication d'informations sur les priorités horizontales et sur les synergies entre elles s'est améliorée dans l'AMPR 2023. Cependant, en ce qui concerne la communication d'informations pour le prochain CFP, la Commission prévoit d'évaluer la pertinence de toute nouvelle amélioration de son nouveau système comptable qui viendrait s'ajouter à d'éventuelles autres exigences de communication d'informations concernant les bénéficiaires du budget de l'UE, et de soumettre cette amélioration à une analyse coûts-avantages.
Recommandation n° 2, lettre c): indiquer, dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, le montant total des dépenses pertinentes financées par le budget de l'UE et ayant une incidence positive sur l'égalité entre les hommes et les femmes.			Les informations communiquées sur l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'AMPR 2023 consistaient à la fois en des montants agrégés et en une note attribuée aux programmes qui prévoyaient une intervention en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 4

Recettes

Table des matières

	Points
Introduction	4.1. - 4.8.
Brève description	4.2. - 4.3.
Étendue et approche de l'audit	4.4. - 4.8.
Régularité des opérations	4.9.
Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne	4.10. - 4.35.
La Commission a clôturé comme prévu le *cycle de vérification du RNB* 2020-2024	4.11. - 4.13.
Les travaux de vérification du RNB effectués par la Commission pâtissent des retards pris par les États membres	4.14. - 4.15.
La baisse du nombre de *réserves TVA* et de *points ouverts concernant les RPT* s'est accélérée, mais des problèmes en suspens depuis longtemps perdurent	4.16. - 4.18.
Nous continuons de mettre au jour des faiblesses dans la gestion et la comptabilisation des RPT par les États membres	4.19. - 4.23.
Les données des États membres sur les plastiques ne sont pas pleinement conformes aux règles de l'UE	4.24. - 4.26.
La mise en œuvre de la réforme douanière de l'UE risque de subir des retards	4.27. - 4.30.
L'évaluation, par la Commission, du système simplifié de la ressource propre fondée sur la TVA n'a pas tenu compte de l'incidence sur les contributions des États membres	4.31. - 4.35.
Rapports annuels d'activités	4.36. - 4.37.
Conclusion et recommandations	4.38. - 4.41.
Conclusion	4.38. - 4.39.
Recommandations	4.40. - 4.41.

Annexes

Annexe 4.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

Annexe 4.2 – Nombre de réserves RNB, TVA et «plastique» ainsi que de points ouverts concernant les RPT en suspens au 31 décembre 2024, par État membre

Annexe 4.3 – Processus d'établissement des relevés de RPT relatifs aux droits (perçus et restant à percevoir) et leur inscription dans les comptes et au budget de l'UE

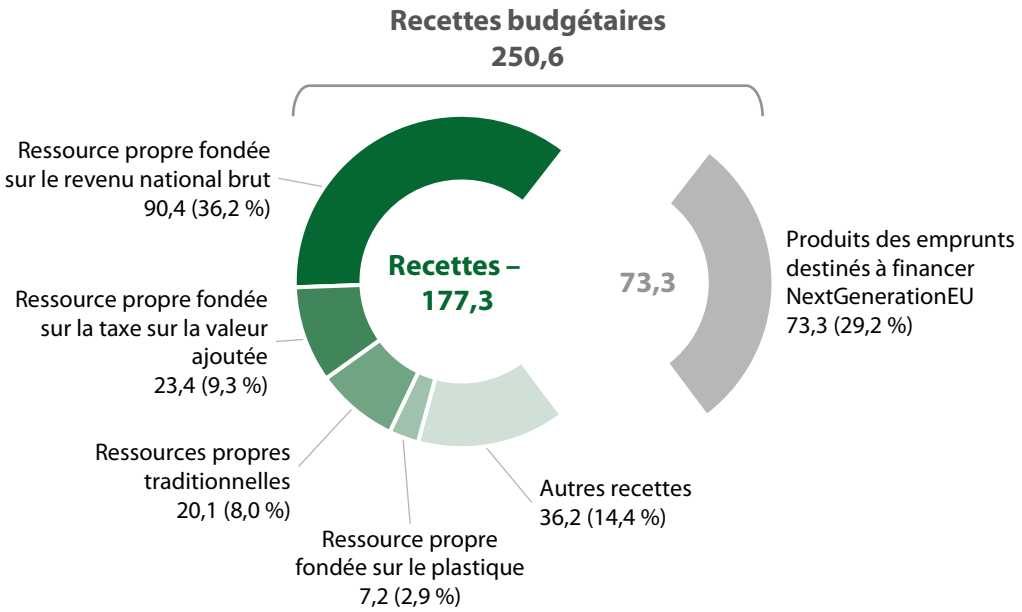
Annexe 4.4 – Incidence nette du gel du taux moyen pondéré à sa valeur de 2016 (reflétant les modifications des contributions fondées sur la TVA et sur le RNB)

Introduction

4.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations concernant les recettes, qui comprennent les quatre catégories de *ressources propres*, d'autres recettes, ainsi que les montants empruntés pour financer les dépenses relevant de *NextGenerationEU*. La ***figure 4.1*** montre la répartition des recettes en 2024.

Figure 4.1 – Recettes – Répartition en 2024(*)

(milliards d'euros)



(*) Le montant total de 250,6 milliards d'euros correspond aux recettes de l'UE figurant dans les états sur l'exécution budgétaire pour l'exercice 2024, qui sont établis sur la base d'une comptabilité de caisse modifiée. Le montant de 175,8 milliards d'euros figurant dans le compte de résultat 2024 est calculé selon les règles de la comptabilité d'exercice. Conformément au règlement (UE) 2020/2094[1], les produits des emprunts destinés à financer NextGenerationEU figurent en tant que recettes dans les états sur l'exécution budgétaire. Toutefois, conformément aux règles comptables, ils ne sont pas considérés comme des recettes dans le compte de résultat.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2024.

[1] Règlement (UE) 2020/2094 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19.

Brève description

4.2. En 2024, les ressources propres ont constitué 56 % des recettes de l'UE.[2] Il s'agit de:

a) la ***ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB)***, qui représente 36 % des recettes de l'UE et vient équilibrer le budget de l'Union après calcul du montant des recettes provenant de toutes les autres sources. La contribution de chaque État membre est proportionnelle à son RNB;

b) la ***ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)***, qui représente 9 % des recettes de l'UE. Elle correspond à un pourcentage prélevé sur les recettes de TVA perçues par les États membres;

c) les ***ressources propres traditionnelles (RPT)***, qui représentent 8 % des recettes de l'UE. Elles sont constituées des droits de douane à l'importation, dont les États membres assurent la perception. Ils versent ensuite 75 % du montant total au budget de l'UE et retiennent les 25 % restants à titre de frais de perception;

d) la ***ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés*** **(la «ressource propre fondée sur le plastique»)**, qui représente 3 % des recettes de l'UE. Elle est calculée moyennant l'application d'un taux uniforme au poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés produits dans chaque État membre.

4.3. Les montants empruntés afin de financer l'aide non remboursable apportée aux États membres dans le cadre de NextGenerationEU représentent 29 % des recettes de l'UE. À cela s'ajoutent d'autres sources importantes de recettes, à savoir les contributions et les remboursements découlant d'accords et de *programmes* de l'Union (11 % des recettes de l'UE), notamment les montants recouvrés auprès des États membres dans les domaines «Cohésion, résilience et valeurs», «Marché unique, innovation et numérique», ainsi que les contributions de pays tiers à divers programmes et activités de l'UE.

---

[2] Décision (UE, Euratom) 2020/2053 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

Étendue et approche de l'audit

4.4. Notre objectif est de formuler une opinion sur les *opérations* de recettes et de contribuer à la *déclaration d'assurance*. Conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'***annexe 1.1***, nous avons examiné:

a) un *échantillon représentatif* composé de 65 *ordres de recouvrement* de la Commission (y compris 10 ordres de recouvrement relatifs aux subventions au titre de NextGenerationEU);

b) les systèmes que la Commission utilise afin de:

   i) vérifier que les données des États membres relatives au RNB, à la TVA et aux déchets d'emballages en plastique constituent une base appropriée pour le calcul et la perception des contributions aux ressources propres,

   ii) vérifier que les États membres sont dotés de systèmes efficaces pour percevoir et déclarer les montants exacts de RPT, et les verser au budget de l'UE,

   iii) calculer les montants résultant d'ajustements des ressources propres;

c) les systèmes de gestion et de comptabilisation des RPT dans trois États membres (la Tchéquie, l'Italie et la Suède) sélectionnés à la fois en fonction du montant des droits de douane que ceux-ci ont mis à la disposition du budget de l'UE et de notre évaluation des risques;

d) la fiabilité des informations sur la *régularité* des ressources propres communiquées dans les *rapports annuels d'activités* (RAA) de la direction générale du budget (DG BUDG) et d'Eurostat.

4.5. Pour évaluer les systèmes que la Commission utilise pour calculer les contributions liées au RNB, à la TVA et aux déchets en plastique, nous sommes partis des statistiques et des données fournies par les États membres et vérifiées par la Commission.

4.6. En ce qui concerne les RPT, certains droits de douane ne sont pas déclarés ou sont déclarés de manière inexacte par les importateurs aux autorités douanières nationales. De ce fait, les droits à l'importation perçus sont inférieurs à ce qu'ils devraient être, entraînant un «*manque à gagner sur les droits de douane*». Notre opinion d'audit concernant la régularité des recettes ne couvre pas ce manque à gagner, qui échappe aux systèmes de comptabilisation des RPT des États membres. Cependant, puisque ce dernier peut avoir une incidence sur les montants des droits perçus par les États membres, nous continuons d'évaluer les mesures prises par l'UE afin de le réduire et d'atténuer le risque que les RPT ne soient pas perçues en totalité.

4.7. En mai 2023, la Commission a présenté une proposition législative de réforme douanière de l'UE[3]. Nous avons examiné les progrès qu'elle a accomplis en matière de préparation de la mise en œuvre de la réforme à l'aune des jalons décrits dans sa proposition. Nous ne procédons plus au suivi de son plan d'action en matière douanière de septembre 2020[4], étant donné qu'elle a lié la plupart des actions en cours de ce plan à la proposition de réforme douanière et qu'elle n'établit plus de rapports internes y afférents.

4.8. Nous avons également examiné le rapport de la Commission sur le fonctionnement du système de la ressource propre fondée sur la TVA[5] après la simplification de ce système en 2021. Notre objectif était d'évaluer si le rapport reflétait pleinement l'impact de cette simplification.

---

[3] Document COM(2023) 258.

[4] Communication de la Commission intitulée «Faire passer l'union douanière à l'étape supérieure: un plan d'action» (COM(2020) 581), 28 septembre 2020.

[5] Document COM(2024) 569.

Régularité des opérations

4.9. Cette section est consacrée à nos observations sur la régularité des opérations de recettes sous-jacentes aux comptes de l'UE. Notre conclusion repose sur notre examen d'un échantillon représentatif d'opérations de recettes et sur notre évaluation des systèmes que la Commission utilise pour vérifier, calculer et percevoir les recettes. Notre examen d'un échantillon de 65 ordres de recouvrement a montré qu'aucun d'entre eux ne comportait d'*erreur quantifiable*.

Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

4.10. Nous avons examiné un certain nombre de systèmes de contrôle (voir point ***4.4***). Nos observations relatives à ces systèmes n'ont aucune incidence sur notre opinion concernant la régularité des recettes de l'UE (voir ***chapitre 1***). Elles mettent toutefois en lumière des faiblesses dans la perception de certaines catégories de ressources propres. Nous avons en outre constaté des insuffisances dans les mesures prises par l'UE pour réduire le manque à gagner sur les droits de douane et atténuer le risque que les RPT ne soient pas perçues en totalité.

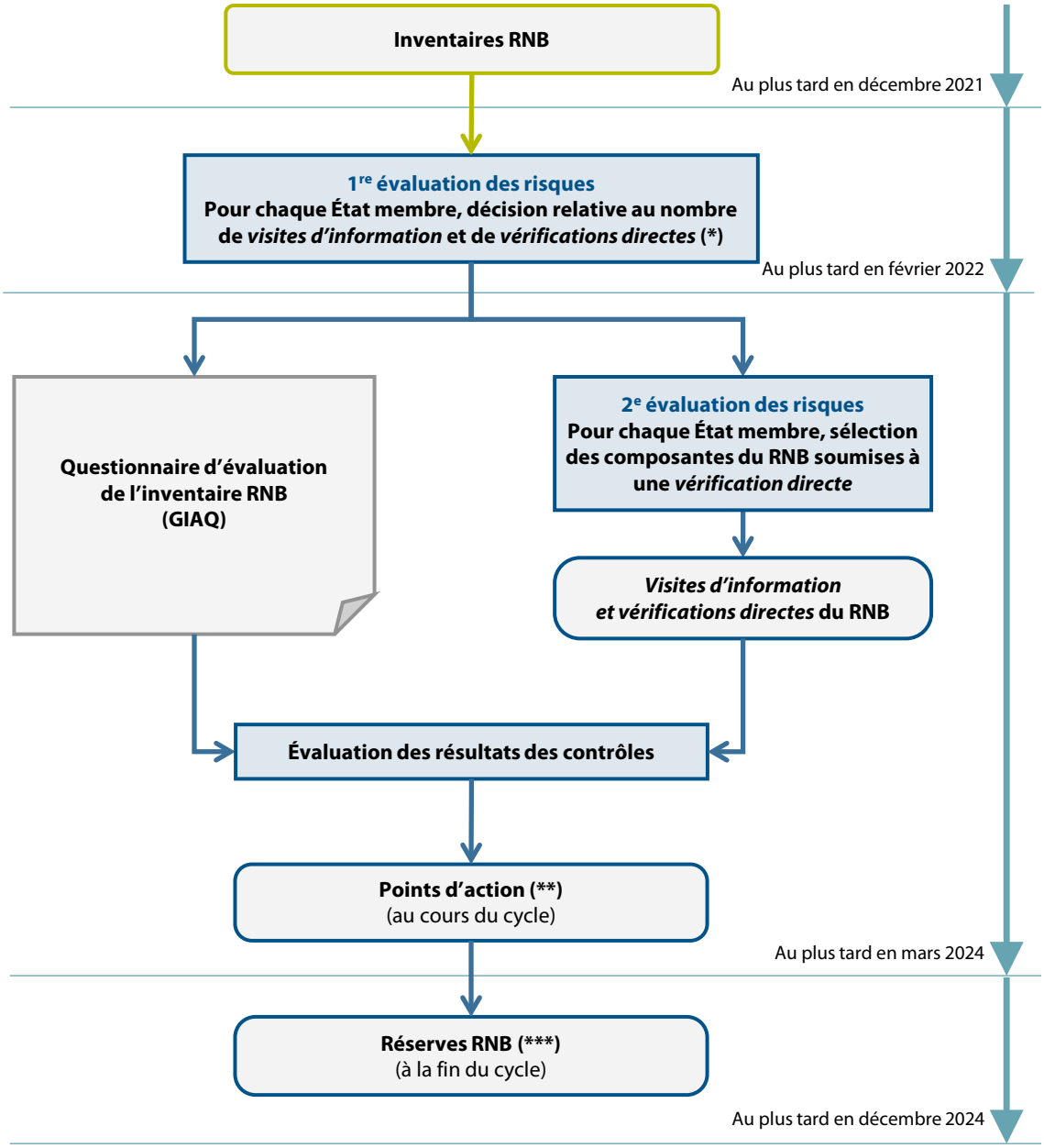
La Commission a clôturé comme prévu le *cycle de vérification du RNB* 2020-2024

4.11. Dans le cadre de son processus pluriannuel, la Commission a examiné si les États membres établissent leurs comptes nationaux conformément aux exigences légales[6] et si les données RNB sont fiables, complètes et comparables[7]. Nous avons constaté, sur la base d'un échantillon de six États membres, que la Commission avait suivi le calendrier et les procédures arrêtés pour le cycle de vérification (voir ***figure 4.2***).

[6] Règlement (UE) n° 549/2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

[7] Règlement (UE) 2019/516 relatif à l'harmonisation du revenu national brut aux prix du marché.

Figure 4.2 – Cycle de vérification 2020-2024 de la ressource propre fondée sur le RNB



(*) Résultats de l'évaluation des risques:

	Visites d'information *nombre minimal de visites*	Vérifications directes *nombre minimal de vérifications*
Risque faible	1	1
Risque moyen	1	2
Risque élevé	2	3

(**) Les points d'action sont convenus entre les États membres et Eurostat afin d'introduire des modifications méthodologiques, de clarifier ou de compléter les informations contenues dans l'inventaire RNB, ou sont des points à mettre en œuvre par Eurostat.
(***) Les réserves constituent une mesure de protection visant à éviter que les corrections apportées aux chiffres RNB qui sont utilisés aux fins de la ressource propre (et qui posent problème) ne soient prescrites après quatre ans, conformément à la législation.

Source: Documents-cadres du groupe d'experts RNB pour le cycle de vérification du RNB 2020-2024.

4.12. En décembre 2024, la Commission a clôturé le cycle de vérification du RNB pour la période 2020-2024 en émettant 86 *réserves RNB* (une réserve avait été émise en 2023). Des réserves sont émises lorsque la Commission constate des insuffisances qui présentent des risques majeurs pour la fiabilité, la comparabilité et l'exhaustivité des données RNB. Dans la plupart des cas, les États membres sont tenus de fournir des informations en réponse à ces réserves d'ici à 2026. Pour le cycle de vérification du RNB 2020-2024, la Commission a décidé de s'appuyer sur les contrôles étendus et détaillés réalisés au cours du précédent cycle (2016-2019) à la suite de la mise en œuvre de la nouvelle norme de comptabilité nationale[8]. Cela s'est traduit par un nombre de réserves nettement inférieur par rapport au cycle 2016-2019 (86 contre 300).

4.13. Comme nous l'avons recommandé dans notre rapport annuel relatif à 2020 (voir ***annexe 4.1***), la Commission a réduit, pour le cycle de vérification du RNB 2020-2024, de dix à six ans la période de rectification des données relatives aux ressources propres RNB en émettant des réserves concernant ces données pour les exercices à compter de 2018. Cela a réduit l'incertitude budgétaire pour la Commission et les États membres, étant donné que les contributions RNB peuvent être modifiées aussi longtemps que des réserves restent ouvertes.

Les travaux de vérification du RNB effectués par la Commission pâtissent des retards pris par les États membres

4.14. Au 31 décembre 2024, 23 réserves RNB du cycle de vérification 2016-2019 restaient en suspens (plus une réserve émise lors du cycle de vérification 2020-2024, voir ***annexe 4.2***). Nous avons constaté qu'à la fin de 2024, les États membres avaient fourni des informations concernant 13 des 23 réserves en suspens pour le cycle 2016-2019. Ces informations étaient en cours de vérification par la Commission. En ce qui concerne les dix réserves restantes (huit avec une échéance en 2021 et deux, en 2022), ainsi que la réserve émise lors du cycle de vérification 2020-2024 (avec une échéance en 2024), les cinq États membres concernés[9] n'avaient communiqué que des informations partielles dans le délai imparti.

---

[8] Système européen des comptes (SEC 2010).

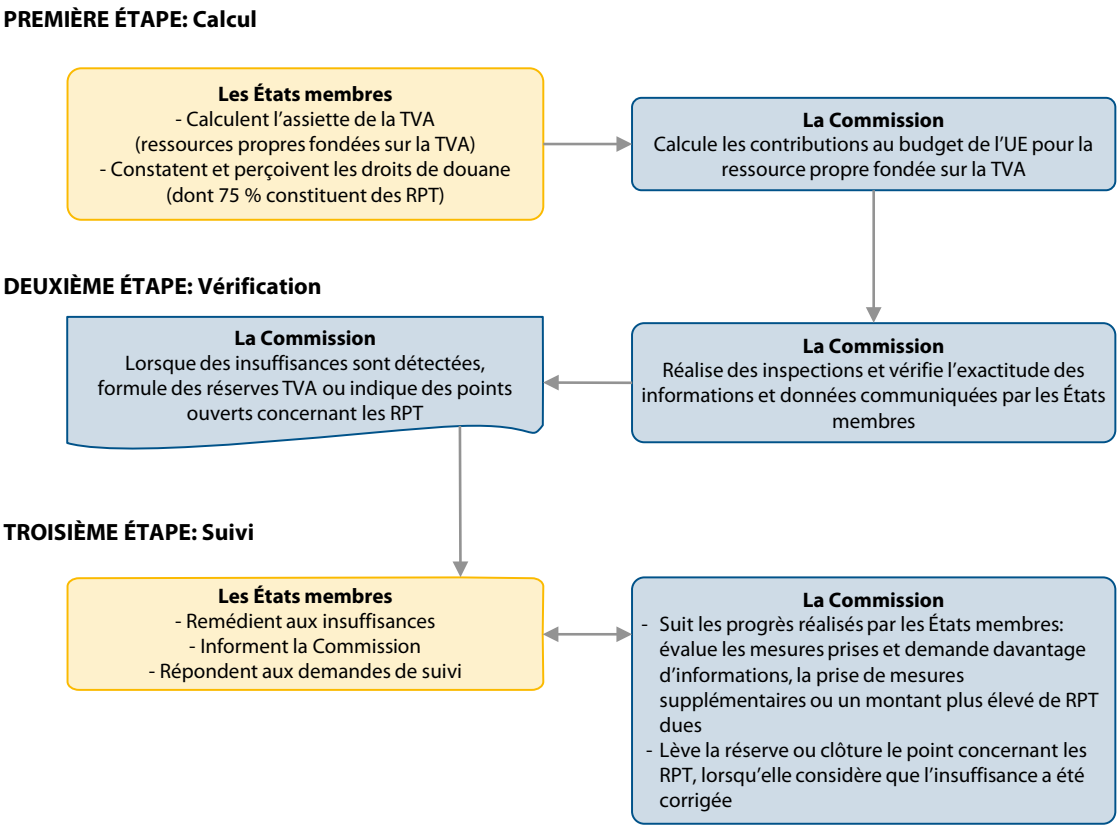
[9] La Bulgarie, la Croatie, le Luxembourg, Malte et la Roumanie.

4.15. Le fait que les États membres ne communiquent pas en temps utile les informations requises retarde les travaux de vérification effectués *a posteriori* par la Commission, ainsi que le moment où elle sera en mesure de lever les réserves. Cela risque d'entraîner un arriéré tant au niveau des États membres en cause qu'à celui de la Commission, et ainsi de retarder encore davantage le traitement des nouvelles réserves émises par la Commission à la clôture du cycle de vérification du RNB 2020-2024.

La baisse du nombre de *réserves TVA* et de *points ouverts concernant les RPT* s'est accélérée, mais des problèmes en suspens depuis longtemps perdurent

4.16. La ***figure 4.3*** représente le processus que la Commission suit pour vérifier le calcul, par les États membres, des *assiettes TVA* et des RPT. L'***annexe 4.2*** donne une vue d'ensemble, au 31 décembre 2024, des réserves et des points ouverts en suspens, établis par la Commission pour les faiblesses détectées. Par rapport à l'exercice précédent, le nombre de réserves TVA a considérablement diminué, passant de 67 à 40 (soit une baisse de 40 %), et le nombre de points ouverts concernant les RPT a lui aussi reculé, passant de 274 à 204 (soit une baisse de 26 %). Ces baisses sont nettement plus marquées qu'en 2023, où elles s'établissaient respectivement à - 17 % pour les réserves TVA et à - 3 % pour les réserves RPT.

Figure 4.3 – Processus de vérification des assiettes TVA et des ressources propres traditionnelles des États membres



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

4.17. En 2024, la Commission a levé 32 réserves TVA émises en vertu de la décision de 2014 relative aux ressources propres[10] (contre 29 en 2023). Dans le même temps, elle a formulé moins de nouvelles réserves, grâce aux déclarations de TVA simplifiées instituées par la décision de 2020 sur les ressources propres[11] (cinq en 2024 contre 15 en 2023). Le nombre de réserves en suspens depuis longtemps (c'est-à-dire depuis plus de cinq ans) a lui aussi baissé, passant de dix à six au cours de l'exercice. Toutefois, quatre de ces six réserves sont émises depuis neuf ans ou plus. Nous avons également constaté que la Commission n'a pas progressé dans la levée de trois d'entre elles en 2024.

[10] Décision (UE, Euratom) 2014/335 relative au système des ressources propres de l'Union européenne.

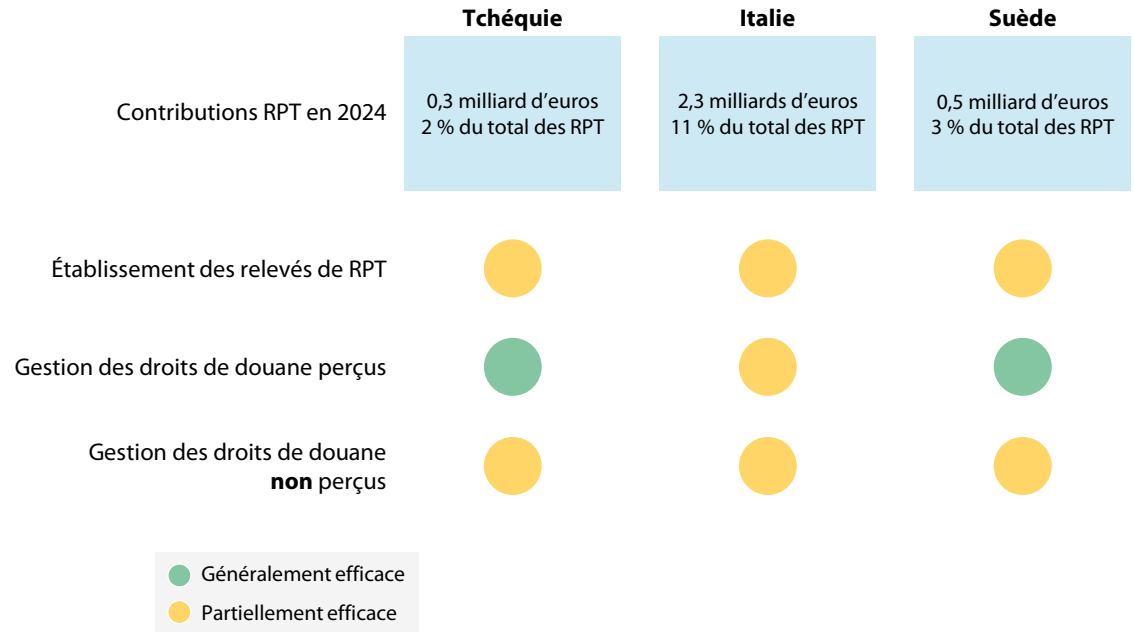
[11] Décision (UE, Euratom) 2020/2053 abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom.

4.18. Le nombre de points ouverts concernant les RPT en suspens depuis longtemps a diminué, passant de 103 à 80 (- 22 %) fin 2024. Toutefois, la Commission n'a pas traité en priorité les points ouverts en suspens depuis longtemps, et leur part relative est restée constante, à près de 40 %.

Nous continuons de mettre au jour des faiblesses dans la gestion et la comptabilisation des RPT par les États membres

4.19. Nous avons examiné, d'une part, la manière dont la Tchéquie, l'Italie et la Suède établissent leurs relevés de RPT (qui comprennent un relevé des droits perçus et un relevé des droits constatés restant à percevoir)[12] et, d'autre part, leurs procédures de gestion des RPT dues au budget de l'Union (voir ***annexe 4.3***). La ***figure 4.4*** présente notre évaluation des principaux systèmes de contrôle interne des RPT des États membres.

Figure 4.4 – Évaluation des principaux systèmes de contrôle interne des RPT dans les États membres sélectionnés



Source: Cour des comptes européenne.

[12] Décision (UE, Euratom) 2018/194 établissant des modèles pour les relevés de comptabilité relatifs aux droits sur les ressources propres, telle que modifiée par la décision (UE) 2022/523.

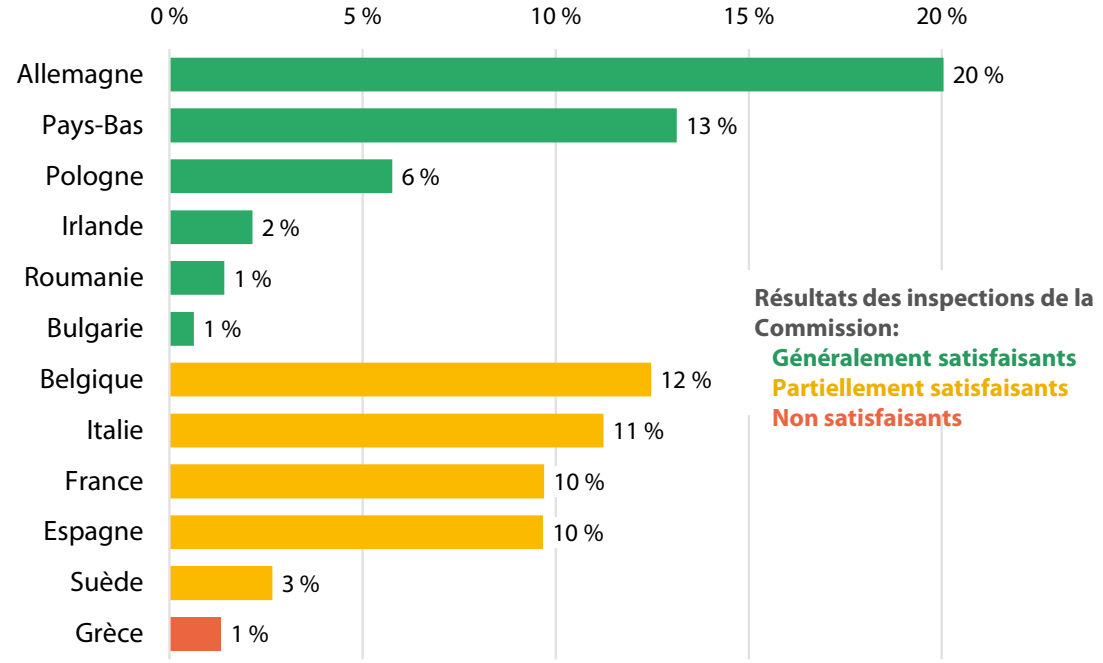
4.20. Nous avons constaté que certains montants des droits de douane n'avaient pas été enregistrés dans les bonnes colonnes des relevés de RPT de la Tchéquie et de la Suède. En Italie, nous avons décelé des divergences entre certains chiffres figurant dans le relevé des droits constatés restant à percevoir et les ventilations correspondantes fournies par les autorités italiennes.

4.21. Nous avons de plus observé que la gestion, par l'Italie, des droits de douane perçus pâtissait de retards accusés dans la prise de décisions administratives concernant les corrections de ces droits. Des retards se sont également produits au niveau de l'enregistrement des corrections et du remboursement aux importateurs.

4.22. Nos audits dans ces trois États membres ont mis en évidence plusieurs insuffisances en ce qui concerne la gestion des droits de douane constatés restant à percevoir. Nous avons relevé des cas où la dette douanière a été constatée avec retard (en Tchéquie), des cas où les paiements partiels ont été incorrectement répartis entre les droits de douane et les recettes nationales (en Italie), ainsi que des cas où le paiement de la dette douanière n'a pas été exigé dans les délais et où les droits irrécouvrables n'ont pas été mis en non-valeur (en Suède).

4.23. La Commission continue de détecter et de signaler de telles faiblesses dans la gestion et la comptabilisation des droits de douane dans les États membres. En 2024, dans le cadre de son programme d'inspection, la Commission s'est rendue dans 12 États membres pour évaluer la fiabilité de leurs relevés de RPT. Elle a estimé que les systèmes et procédures relatifs à la comptabilité des RPT étaient généralement satisfaisants dans six États membres, partiellement satisfaisants dans cinq d'entre eux, et non satisfaisants dans un État membre (voir ***figure 4.5***).

Figure 4.5 – Évaluation, par la Commission, de la fiabilité des relevés de RPT



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission.

Les données des États membres sur les plastiques ne sont pas pleinement conformes aux règles de l'UE

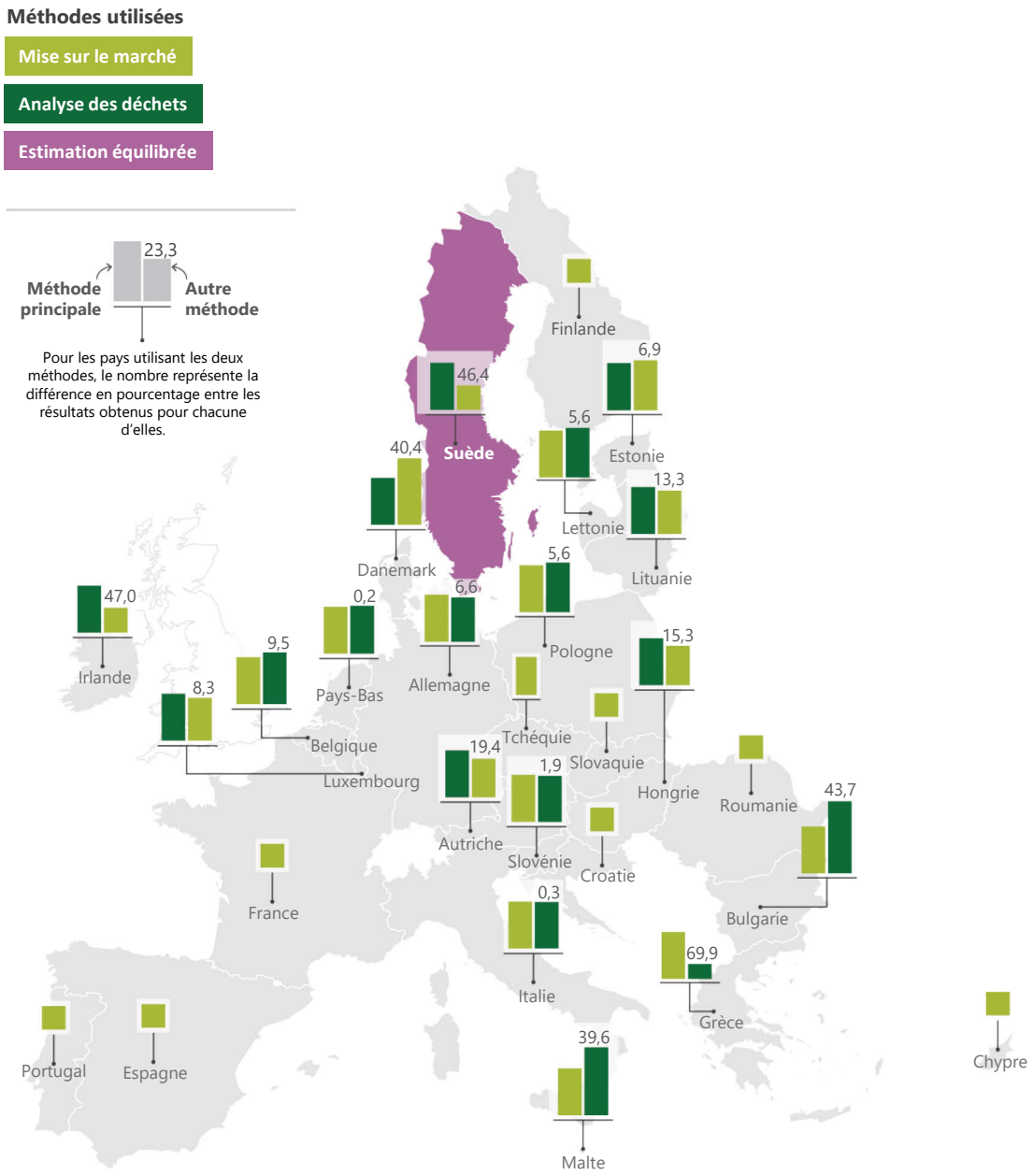
4.24. En 2024, les États membres ont communiqué à la Commission leurs relevés annuels contenant des données statistiques sur le poids des déchets d'emballages en plastique produits et recyclés aux fins de la ressource propre fondée sur le plastique pour 2022, ainsi que des données révisées pour 2021. Dans son avis annuel relatif à 2024, le groupe d'experts sur les statistiques sur les déchets d'emballages en plastique, composé de représentants de tous les États membres et présidé par la Commission, a déclaré que ces données étaient appropriées du point de vue de la fiabilité, de la comparabilité et de l'exhaustivité, tout en reconnaissant que l'amélioration des calculs relatifs aux déchets d'emballages en plastique était un processus continu.

4.25. Pour estimer la quantité de déchets d'emballages en plastique produits, les États membres sont tenus d'utiliser deux méthodes de calcul différentes et de fournir une estimation unique en équilibrant les résultats obtenus[13]. Nous avons examiné si les États membres respectaient cette exigence. Nous avons constaté que 18 États membres avaient communiqué des données fondées sur les deux méthodes (contre 14 en 2023), un État membre (contre aucun en 2023) ayant équilibré les résultats (voir ***figure 4.6***). L'utilisation des deux méthodes et l'équilibrage des résultats obtenus garantissent la comparabilité et la fiabilité des données produites par les États membres. Dans notre rapport spécial 16/2024[14] relatif à la ressource propre fondée sur le plastique, nous avons recommandé à la Commission, en coopération avec les États membres, d'améliorer la comparabilité et la fiabilité des données utilisées pour le calcul des contributions des États membres d'ici à 2026.

[13] Règlement (UE) 2023/595 établissant le formulaire pour le relevé relatif à la ressource propre fondée sur le plastique.

[14] Rapport spécial 16/2024 intitulé «Recettes de l'UE fondées sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés – Des débuts difficiles, marqués par une comparabilité et une fiabilité insuffisantes des données».

Figure 4.6 – Méthodes utilisées par les États membres pour estimer les déchets d'emballages en plastique produits



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission.

4.26. En 2024, la Commission a poursuivi ses travaux sur l'actuel cycle de vérification 2023-2026 en effectuant des visites d'inspection officielles dans 12 États membres. À la fin de 2024, elle avait émis dix réserves, portant en particulier sur les deux méthodes de calcul, pour quatre d'entre eux (voir ***annexe 4.2***). D'autres réserves pourraient être émises pour les autres États membres en 2025, une fois finalisés les cycles d'inspection correspondants.

La mise en œuvre de la réforme douanière de l'UE risque de subir des retards

4.27. La proposition de réforme douanière publiée par la Commission en mai 2023 prévoyait une mise en œuvre progressive, s'étendant sur une période de 10 à 15 ans. Selon cette proposition, un nouvel organisme (l'*Autorité douanière de l'UE* (EUCA)) responsable de la gestion des risques au niveau de l'UE devrait être créé en 2026 et devenir pleinement opérationnel d'ici à 2028. De plus, la *plateforme des données douanières de l'UE*, un ensemble centralisé de systèmes destiné à remplacer l'infrastructure informatique douanière existante dans les États membres, entrerait dans une première phase opérationnelle, encore limitée, à partir de 2028 pour les opérations de commerce électronique.

4.28. Le Parlement européen a adopté en 2024 une résolution législative sur la proposition de réforme douanière[15] Il a appelé à une mise en œuvre plus rapide de l'ensemble des fonctionnalités envisagées pour la plateforme des données. Des discussions étaient en cours au sein du Conseil de l'Union européenne en avril 2025. Début 2025, la Commission a déclaré[16] être prête à travailler avec les colégislateurs pour avancer à 2026 certaines parties de la réforme proposée afin de relever les défis liés à la forte hausse des importations de produits du commerce électronique de faible valeur.

4.29. Nous constatons que, aussi longtemps que la réforme ne sera pas adoptée et mise en œuvre, les faiblesses que nous avons signalées dans le passé, comme le fait qu'aucune analyse satisfaisante des risques financiers n'est réalisée à l'échelle de l'UE[17] et les difficultés rencontrées pour percevoir comme il se doit la TVA et les droits de douane sur les biens et services échangés via Internet[18], persisteront. Nous notons toutefois aussi que la Commission ne pourra se préparer pleinement à la mise en œuvre de la réforme qu'une fois que celle-ci aura été adoptée.

---

15 EP-PE_TC1-COD(2023)0156.

16 Communication de la Commission intitulée «Une boîte à outils complète de l'UE pour un commerce électronique sûr et durable».

17 Voir rapport spécial 04/2021 intitulé «Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE».

18 Rapport spécial 12/2019 intitulé «Commerce électronique: la perception de la TVA et des droits de douane reste problématique à bien des égards».

4.30. En 2024, nous avons observé que, si la Commission avait pris certaines mesures préparatoires en vue de la mise en œuvre de la réforme douanière, elle n'avait pas élaboré de plan établissant un calendrier détaillé et précisant la répartition des responsabilités pour assurer le suivi des progrès accomplis. La réforme est un projet complexe à grande échelle. Malgré le calendrier initial fixé par la Commission pour sa mise en œuvre et les appels du Parlement à accélérer le processus (voir points ***4.27*** et ***4.28***), le texte législatif n'en est encore qu'au stade de la proposition. Il existe donc des risques importants que la réforme douanière ne soit pas menée à bien dans les délais initialement prévus.

L'évaluation, par la Commission, du système simplifié de la ressource propre fondée sur la TVA n'a pas tenu compte de l'incidence sur les contributions des États membres

4.31. En 2021, la Commission a simplifié le système de la ressource propre fondée sur la TVA dans le but de rationaliser les calculs à effectuer et de réduire la charge administrative tant pour elle que pour les États membres. Cette simplification a consisté à supprimer la plupart des ajustements et exonérations et à geler le *taux moyen pondéré* (TMP) appliqué tout au long du *cadre financier pluriannuel* 2021-2027 à sa valeur de 2016, dispensant ainsi les États membres de calculer un nouveau TMP chaque année.

4.32. En 2024, en vertu de l'exigence légale[19], la Commission a publié un rapport comprenant sa première évaluation des changements, qui concluait que le nouveau système avait utilement permis de simplifier les calculs et qu'il s'agissait d'un outil adéquat pour percevoir la ressource propre fondée sur la TVA. Selon le rapport de la Commission, les États membres ont reconnu l'incidence positive de la simplification sur leur charge administrative.

4.33. Le rapport faisait également mention des préoccupations de certains États membres quant au fait que le TMP gelé de 2016 ne tenait pas pleinement compte des modifications du taux de TVA. Il concluait cependant que les différences entre le TMP gelé et le taux de TVA qui aurait été d'application dans le système précédent entre 2021 et 2024 se situaient pour l'essentiel dans une fourchette d'un point de pourcentage.

---

[19] Article 13 *bis* du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89.

4.34. Nous avons comparé les contributions fondées sur la TVA des États membres calculées en appliquant le TMP gelé à celles qui auraient été dues au titre du précédent système de la ressource propre fondée sur la TVA. L'utilisation du TMP gelé a entraîné une réduction globale de 1,6 milliard d'euros de la ressource propre fondée sur la TVA pour la période considérée (3 % du total des contributions TVA versées). Les contributions fondées sur la TVA de cinq États membres ont diminué de plus de 5 % sur cette période, tandis qu'elles ont augmenté de 4 % pour un autre.

4.35. Cette réduction n'a pas eu d'incidence sur le budget total de l'UE grâce au *rôle d'équilibrage de la ressource propre fondée sur le RNB*, qui pallie les baisses d'autres sources de recettes. Nous avons calculé les contributions RNB supplémentaires que les États membres ont dû verser pour compenser la réduction de 1,6 milliard d'euros de la ressource propre fondée sur la TVA résultant de l'utilisation du TMP gelé de 2016. L'***annexe 4.4*** présente les résultats combinés des calculs de la TVA et du RNB. Seuls les États membres dont l'assiette TVA est plafonnée à 50 % de leur RNB ou ceux dont les taux de TVA sont restés stables entre 2021 et 2023 ont été relativement peu affectés. Pour certains États membres, l'incidence nette de l'utilisation du TMP gelé de 2016 a été considérable. Deux d'entre eux ont versé des cotisations inférieures de plus de 100 millions d'euros à ce qu'ils auraient dû payer si le TMP gelé n'avait pas été utilisé, tandis que trois autres ont payé un surplus supérieur à 100 millions d'euros. Le rapport de la Commission ne comportait pas d'analyse de ce type.

Rapports annuels d’activités

4.36. Les informations relatives à la régularité des ressources propres figurant dans les rapports annuels d’activités 2024 publiés par la DG BUDG et par Eurostat corroborent globalement nos constatations et nos conclusions.

4.37. Dans son rapport annuel d’activités 2024, la DG BUDG a déclaré avoir quantifié définitivement les pertes de RPT résultant de la sous-évaluation de produits textiles et de chaussures importés de Chine de 2011 à 2017 pour sept États membres[20]. Au 31 décembre 2024, le montant total des pertes de RPT dues à la sous-évaluation par tous les autres États membres estimé dans les comptes de l’UE s’élevait à 0,9 milliard d’euros et les intérêts de retard correspondants, à 0,3 milliard d’euros. La DG BUDG entend finaliser les calculs concernant les autres États membres au cours de l’année 2025.

[20] L’Allemagne, l’Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, l’Autriche, la Slovaquie et la Suède.

Conclusion et recommandations

Conclusion

4.38. Globalement, les informations probantes collectées indiquent que les recettes ne présentent pas un niveau d'erreur significatif. Les systèmes de recettes que nous avons examinés ont été généralement efficaces. Néanmoins, certains éléments des systèmes de contrôle destinés à la gestion des réserves TVA ainsi que des points ouverts concernant les RPT se sont avérés partiellement efficaces (voir points ***4.17*** et ***4.18***). De plus, la fourniture d'informations sur les réserves RNB et la communication des données relatives à la ressource propre fondée sur le plastique, ainsi que certains éléments des principaux contrôles internes des RPT que nous avons évalués dans trois États membres, ont été partiellement efficaces (voir points ***4.15***, ***4.20*** à ***4.22***, et ***4.25***);

4.39. Nous avons également constaté qu'il existait des risques pour la mise en œuvre en temps voulu de la réforme douanière et que le premier rapport d'évaluation de la réforme de la ressource propre fondée sur la TVA établi par la Commission ne tenait pas compte de son impact sur les contributions des États membres (voir points ***4.30*** et ***4.34***). Ces constatations n'ont aucune incidence sur notre opinion d'audit concernant la régularité des recettes, car elles ne sont pas directement liées aux opérations sous-jacentes aux comptes.

Recommandations

4.40. L'***annexe 4.1*** présente les résultats de notre suivi des recommandations antérieures. Nous avons examiné quatre recommandations formulées dans nos rapports annuels relatifs à 2020, 2021 et 2022, qui devaient être mises en œuvre en 2024. Nous avons constaté que la Commission avait intégralement mis en œuvre deux recommandations, tandis qu'une autre avait été mise en œuvre à certains égards. Quant à la quatrième recommandation, seule une partie avait été intégralement mise en œuvre, et les éléments restants étaient devenus obsolètes.

4.41. Sur la base de nos constatations et conclusions concernant l'exercice 2024, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 4.1 – Accélérer ses préparatifs en vue de la mise en œuvre de la réforme douanière proposée

Intensifier ses actions en vue d'assurer la mise en œuvre en temps voulu de la réforme douanière, une fois celle-ci adoptée, en élaborant un plan établissant un calendrier détaillé et précisant la répartition des responsabilités pour assurer le suivi des progrès accomplis dans:

a) la mise en place et le fonctionnement initial de l'Autorité douanière de l'UE jusqu'à ce que celle-ci dispose de la capacité opérationnelle pour exécuter son propre budget;

b) le développement, la mise en œuvre et la maintenance de la plateforme des données douanières de l'UE.

Quand? D'ici la fin 2026.

Annexes

Annexe 4.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée; absence d'information.

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre; impossibilité de se prononcer ou recommandation obsolète.

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2020	Nous recommandons à la Commission: **Recommandation n° 3.1:** de revoir et d'actualiser son approche en matière de vérification des données RNB des États membres pour les cycles pluriannuels à venir, afin de rationaliser davantage le processus et de réduire la durée pendant laquelle les données RNB restent modifiables après la fin du cycle.			(voir point *4.13*).

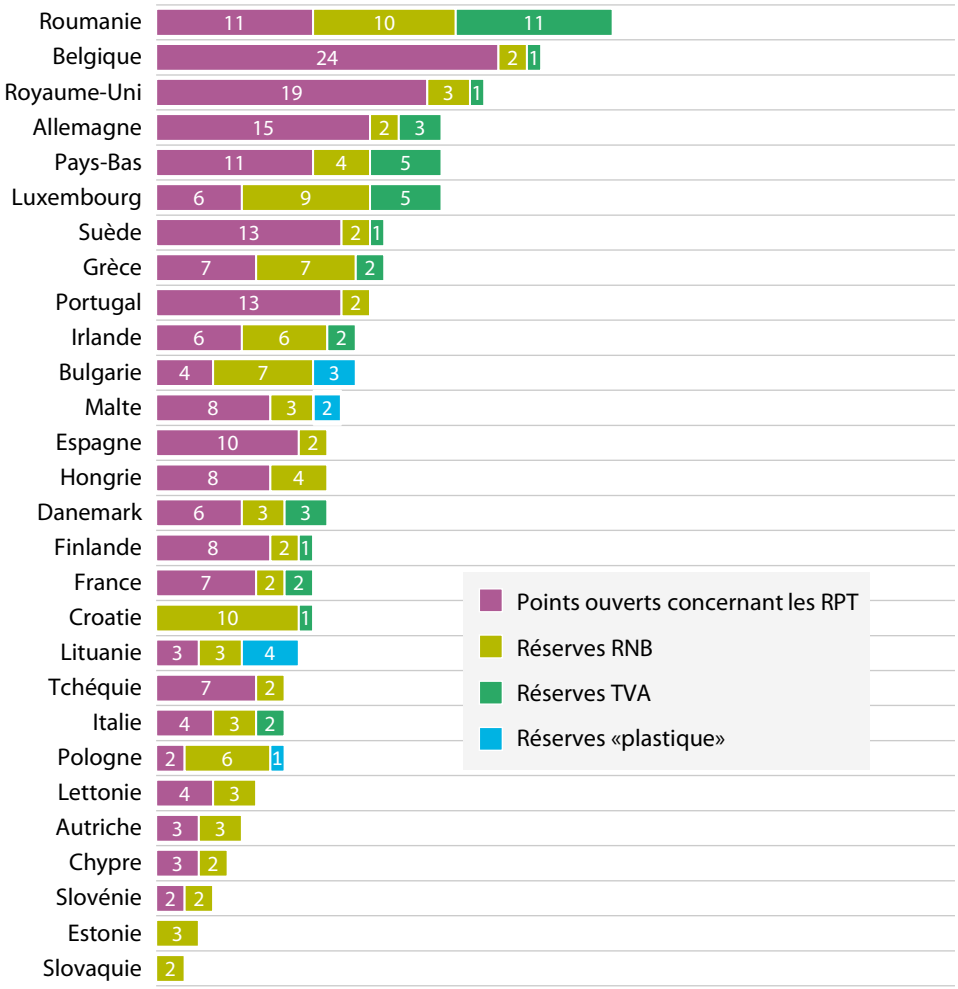
Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	Nous adressons [la recommandation] ci-après à la Commission. **Recommandation n° 3.2:** Revoir les procédures de gestion des réserves TVA afin d'assigner des délais plus stricts et plus harmonisés aux autorités nationales et de rendre plus efficaces le suivi et la levée des réserves.			La Commission n'a pas encore mis à jour ses procédures internes à cet égard. Fin 2024, elle était toujours en train de revoir ses procédures internes afin de tenir compte des nouvelles déclarations de TVA simplifiées et des modifications apportées au cadre juridique par le système de TVA simplifié.

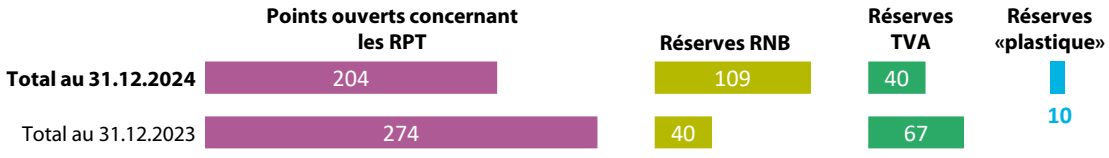
Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2022	Nous adressons [la recommandation] ci-après à la Commission. **Recommandation n° 4.1:** Revoir ses procédures de gestion des cas de non-application de la directive TVA susceptibles d'avoir une incidence sur le budget de l'UE: a) en assurant un suivi systématique du calendrier fixé pour les différentes étapes tant de la *procédure d'infraction* que des autres mesures exécutoires destinées à remédier au non-respect de la directive, et en prenant des mesures en temps utile afin d'éviter des retards excessifs; b) en évaluant, pour tout cas de non-respect concernant la ressource propre fondée sur la TVA constaté dans un État membre, s'il est de nature transversale et peut dès lors s'appliquer à d'autres États membres;	✓ ✓	 	Recommandation n° 4.1 a): la Commission (direction générale de la fiscalité et de l'union douanière) a achevé le réexamen de son cadre interne pour le suivi de la gestion de ses mesures d'exécution. La plupart des cas d'infraction relatifs à la directive TVA en suspens fin 2022 ont été clôturés. Recommandations n° 4.1 b) et c): En mars 2025, la Commission a fait part aux États membres de son approche concernant l'application de l'article 3, paragraphe 2, point c), après l'adoption du règlement modifié n° 1553/89. Dans le cadre de cette approche, des corrections ne

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
	c) en prenant des mesures en temps utile et éventuellement en formulant des réserves de type transversal qui garantissent le paiement correct des contributions nationales au budget de l'UE fondées sur la TVA.	✓		seraient calculées que pour les infractions pour lesquelles une lettre de mise en demeure a été envoyée et l'État membre en cause a reconnu la violation ou les infractions qui ont été confirmées par la Cour de justice de l'Union européenne. La Commission ne pourrait donc émettre de réserves liées à la non-application de la directive TVA que si l'une de ces conditions s'applique.
2022	Nous adressons [la recommandation] ci-après à la Commission. **Recommandation n° 4.2:** Achever sans délai la réévaluation des demandes (antérieures à mai 2022 et non soumises à des limites réglementaires) émanant d'États membres qui n'étaient pas d'accord avec l'évaluation initiale de la Commission concernant des cas de mise en non-valeur des RPT.	✓		La Commission a achevé la réévaluation de l'ensemble des 59 cas pendants de mise en non-valeur liés à des demandes émanant d'États membres qui n'étaient pas d'accord avec son évaluation initiale concernant la mise en non-valeur (cas notifiés avant le 3 mai 2022).

Source: Cour des comptes européenne.

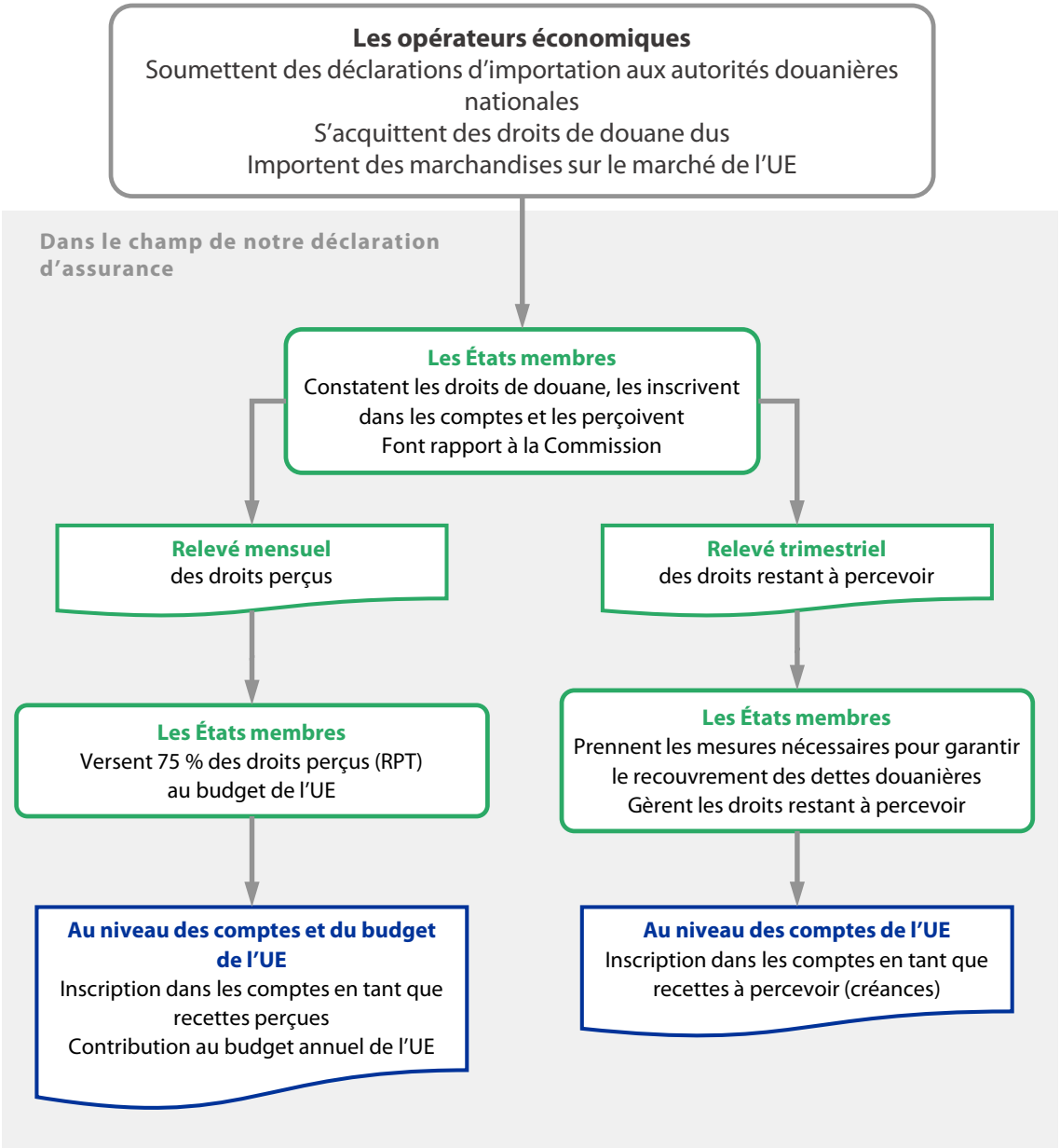
Annexe 4.2 – Nombre de réserves RNB, TVA et «plastique» ainsi que de points ouverts concernant les RPT en suspens au 31 décembre 2024, par État membre





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

Annexe 4.3 – Processus d'établissement des relevés de RPT relatifs aux droits (perçus et restant à percevoir) et leur inscription dans les comptes et au budget de l'UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la législation et des règles actuelles de l'UE.

Annexe 4.4 – Incidence nette du gel du taux moyen pondéré à sa valeur de 2016 (reflétant les modifications des contributions fondées sur la TVA et sur le RNB)

(milliers d'euros)

États membres	2021	2022	2023	Total (2021-2023)
Belgique	13 673	5 066	-20 708	-1 969
Bulgarie	755	123	-3 550	-2 672
Tchéquie	-13 357	-9 611	-9 084	-32 051
Danemark	11 466	12 491	14 496	38 452
Allemagne	-160 432	-171 094	-136 900	-468 426
Estonie	895	981	1 186	3 062
Irlande	-12 716	-2 206	-12 126	-27 047
Grèce	-36 160	-32 781	-34 930	-103 871
Espagne	-2 891	-11 790	-61 953	-76 634
France	90 276	91 400	157 123	338 799
Croatie	1 859	2 153	2 733	6 745
Italie	52 989	-34 879	-15 308	2 803
Chypre	729	813	996	2 538
Lettonie	1 218	1 180	1 851	4 248
Lituanie	1 914	618	736	3 268
Luxembourg	1 590	1 653	2 062	5 304
Hongrie	-9 243	-4 853	-5 482	-19 579
Malte	441	491	625	1 558
Pays-Bas	58 296	88 046	109 661	256 003
Autriche	-32 646	20 170	35 049	22 573
Pologne	17 739	19 435	-66 926	-29 752
Portugal	2 765	7 564	9 454	19 784
Roumanie	-22 033	-27 162	-20 864	-70 059
Slovénie	814	634	2 621	4 069
Slovaquie	-527	-1 299	-6 732	-8 558
Finlande	8 081	8 477	12 383	28 942
Suède	24 505	34 380	43 585	102 470
Total	0	0	0	0

Remarque: Les montants négatifs correspondent à des réductions et les montants positifs à des augmentations des contributions des États membres.

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 5

Marché unique, innovation et numérique

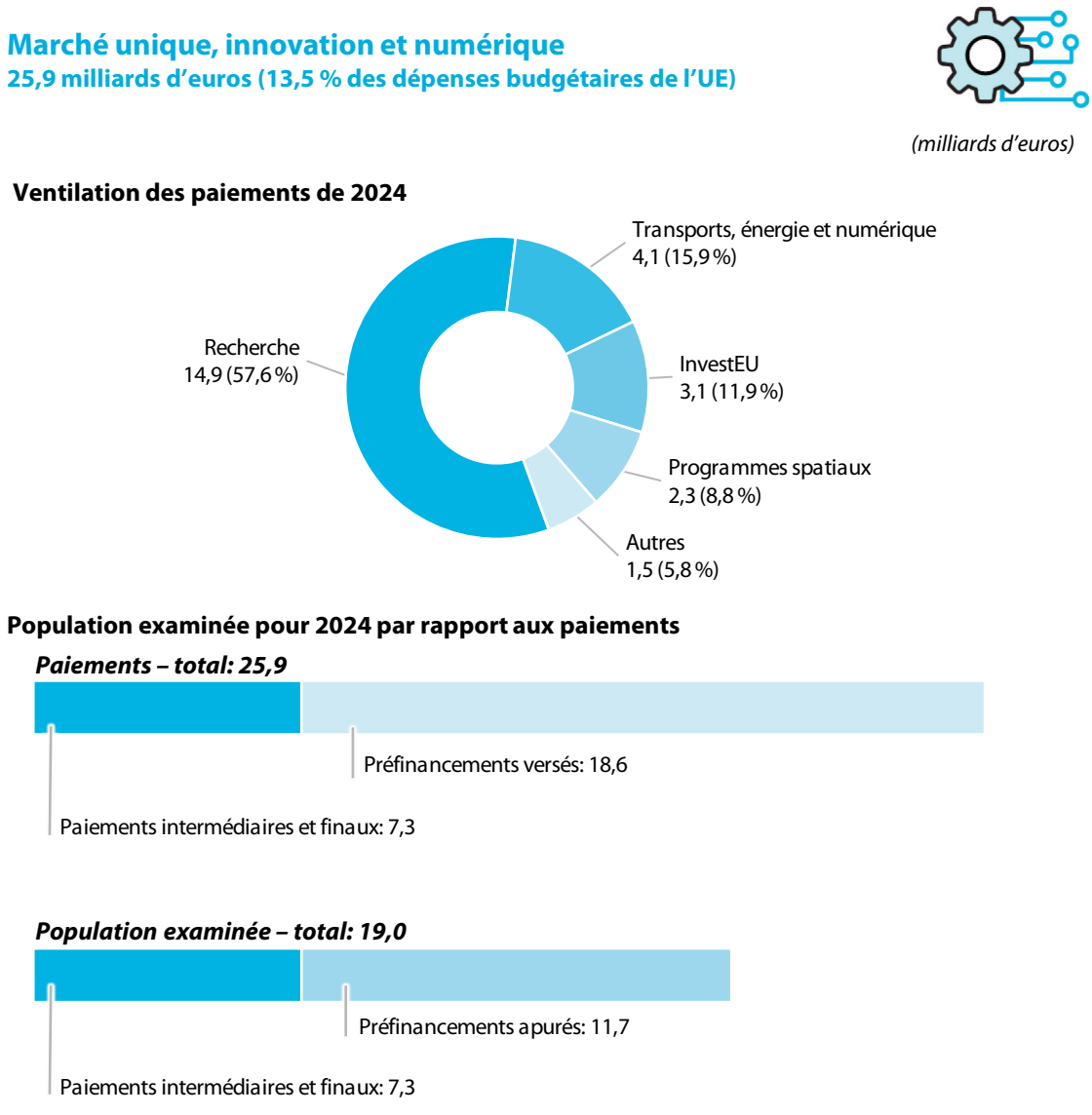
Table des matières

	Points
Introduction	5.1. - 5.9.
Brève description	5.2. - 5.8.
Étendue et approche de l'audit	5.9.
Régularité des opérations	5.10. - 5.33.
Erreurs dans les programmes de recherche	5.15. - 5.30.
Les frais de personnel constituent le domaine présentant le plus d'erreurs	5.15. - 5.16.
Certains bénéficiaires ne se sont pas encore adaptés aux changements introduits par les règles relatives à Horizon Europe	5.17. - 5.18.
Certains bénéficiaires déclarent des coûts inéligibles liés à des chercheurs détachés d'autres organisations	5.19. - 5.20.
Autres erreurs liées aux frais de personnel	5.21.
Autres *coûts directs* inéligibles	5.22. - 5.24.
Simplification au moyen du financement forfaitaire	5.25. - 5.30.
Erreurs dans des projets d'infrastructures	5.31. - 5.33.
Examen de la gestion, par la Commission, du soutien financier à des tiers dans le domaine de la recherche	5.34. - 5.39.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	5.40. - 5.43.
Conclusions et recommandations	5.44. - 5.47.
Conclusions	5.44. - 5.45.
Recommandations	5.46. - 5.47.
Annexe	
Annexe 5.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Marché unique, innovation et numérique»	

Introduction

5.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 1 «Marché unique, innovation et numérique» du *CFP*. La ***figure 5.1*** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2024.

Figure 5.1 – Paiements et population examinée



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2024.

Brève description

5.2. La rubrique «Marché unique, innovation et numérique» finance des *programmes* variés visant à soutenir des projets qui contribuent, entre autres, à la recherche et à l'innovation, au développement d'infrastructures européennes dans les secteurs des transports, de l'énergie et du numérique, aux communications, à la transformation numérique et au marché unique, ainsi qu'à la politique spatiale.

5.3. La majeure partie des dépenses consacrées aux programmes de cette rubrique sont gérées directement par la Commission, notamment par l'intermédiaire des *agences exécutives*. Le reste du budget relevant de la rubrique 1 du CFP est exécuté par des *entreprises communes* et par des *agences décentralisées* (voir les sections y afférentes dans les rapports annuels spécifiques correspondants relatifs à l'exercice 2024).

5.4. Les principaux programmes dans le domaine de la recherche et de l'innovation sont *Horizon Europe* (pour la période 2021-2027) et son prédécesseur, *Horizon 2020* (pour la période 2014-2020). Environ deux tiers des *opérations* relatives à la recherche que nous avons contrôlées en 2024 relevaient de ce dernier.

5.5. La rubrique 1 du CFP finance également des projets d'infrastructures tels que le *mécanisme pour l'interconnexion en Europe* (MIE), le Fonds *InvestEU* ainsi que des programmes spatiaux, dont *Galileo* (le système de radionavigation par satellite de l'UE), EGNOS (le système européen de navigation par recouvrement géostationnaire) et Copernicus (le programme européen d'observation de la Terre).

5.6. La plus grande partie des dépenses consacrées à la recherche dans le cadre des programmes Horizon et du MIE consistent en des *subventions* accordées à des *bénéficiaires* publics ou privés participant à des projets. Dans un premier temps, la Commission verse des préfinancements aux bénéficiaires, à la signature d'une convention de subvention. Dans le cas où la subvention sert à rembourser les coûts réels, ce qui correspond au type de financement le plus courant dans le domaine de la recherche, les bénéficiaires déclarent les coûts effectivement exposés et sont remboursés en conséquence. Lorsque la subvention octroyée est de type forfaitaire, les bénéficiaires reçoivent un *montant forfaitaire* prédéfini, indépendant des coûts réellement supportés, pour chaque module de travail achevé; en d'autres termes, l'aide financière est payée à la réalisation des modules de travail.

5.7. Les programmes spatiaux sont généralement gérés de manière indirecte par des organismes spécialisés chargés de la mise en œuvre (tels que l'Agence spatiale européenne et l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial), lesquels sont remboursés sur la base des dépenses qu'ils ont réellement consacrées aux programmes.

5.8. Les instruments financiers (c'est-à-dire les prêts, garanties et prises de participation) relevant du programme InvestEU sont principalement mis en œuvre par la Banque européenne d'investissement ou par le Fonds européen d'investissement, qui recourent eux-mêmes à des intermédiaires financiers.

Étendue et approche de l'audit

5.9. En ce qui concerne cette rubrique du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'***annexe 1.1***, nous avons examiné en 2024:

a) un échantillon statistiquement représentatif de 127 opérations couvrant l'ensemble des domaines de dépenses relevant de la rubrique. Il était composé de 99 opérations dans le domaine de la recherche et de l'innovation (65 relevant d'Horizon 2020 et 34, d'Horizon Europe) et de 28 opérations concernant d'autres programmes (notamment 10 opérations relevant du MIE, 4 instruments financiers et 6 opérations effectuées au titre des programmes spatiaux ou du programme pour le marché unique). Les bénéficiaires contrôlés étaient établis dans 17 États membres et quatre pays tiers;

b) la gestion, par la Commission, du *soutien financier à des tiers* dans le cadre des programmes de recherche;

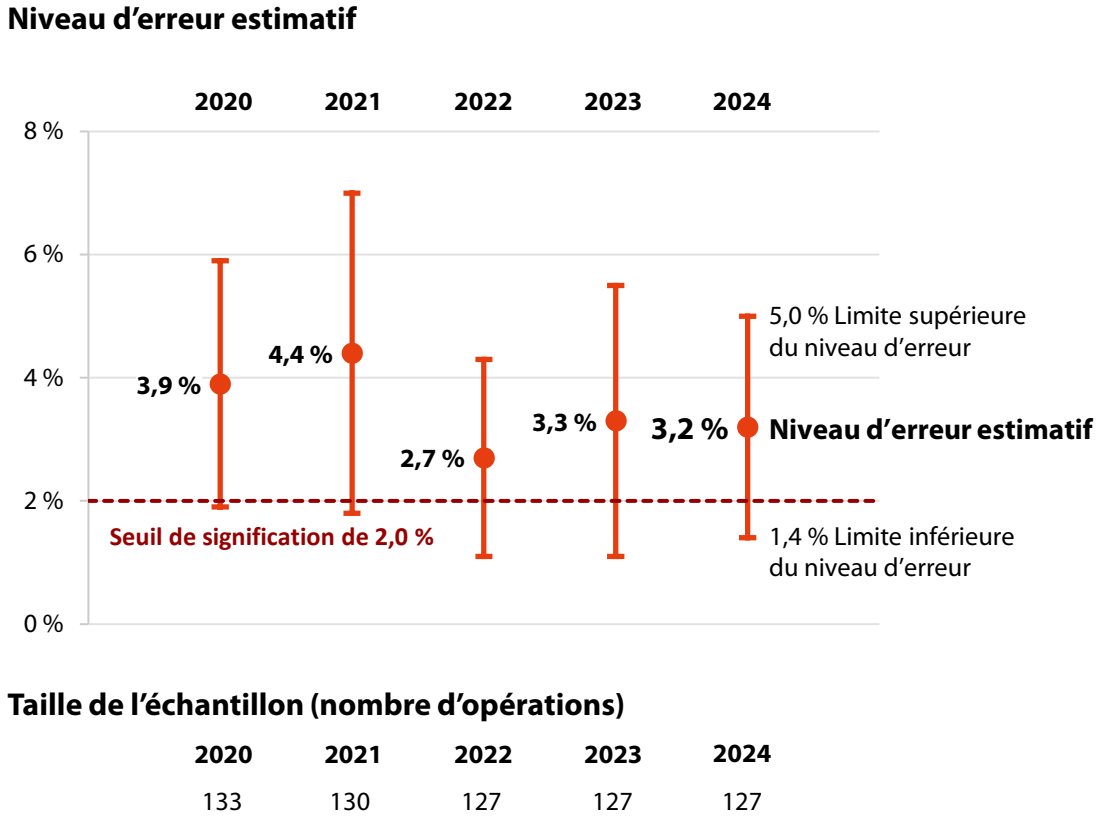
c) les informations sur la *régularité* figurant dans les *rapports annuels d'activités* de la direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies (DG CNECT) et de l'*Agence exécutive du Conseil européen de la recherche* (ERCEA), et reprises dans le *rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance*.

Nous avons également tenu compte des résultats de nos audits annuels de 11 agences de l'UE, de l'Institut européen d'innovation et de technologie (EIT) et des entreprises communes exécutant le budget relevant de la rubrique 1 du CFP. Ces résultats, présentés dans nos rapports annuels spécifiques relatifs à l'exercice 2023, sont fondés sur l'examen de 222 opérations.

Régularité des opérations

5.10. Sur les 127 opérations examinées, 32 (25 %) comportaient des *erreurs*. Sur la base des 28 erreurs que nous avons quantifiées et des erreurs supplémentaires détectées dans des opérations réalisées par des agences de l'UE, par des entreprises communes et par l'EIT, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 3,2 % (voir ***figure 5.2***).

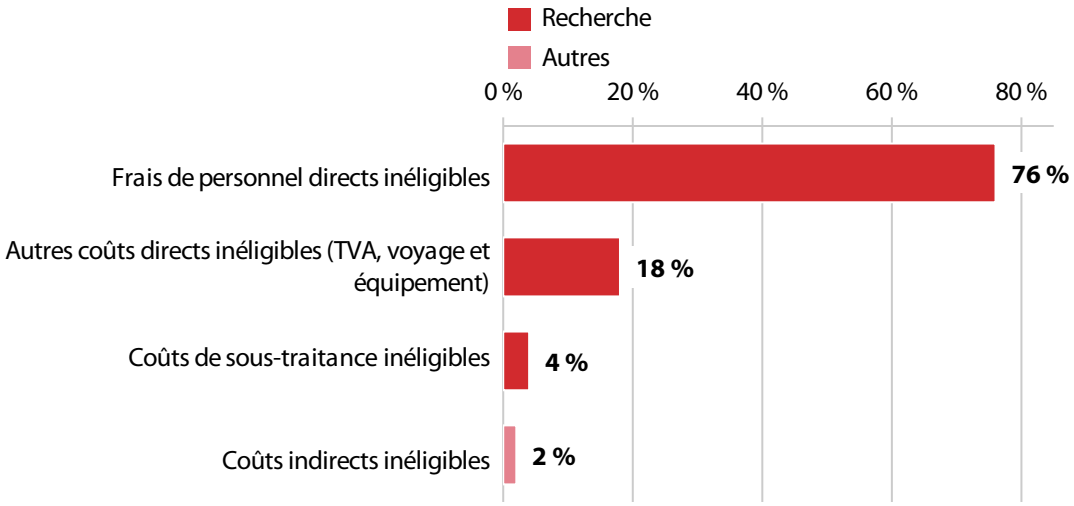
Figure 5.2 – Estimation de l'impact des erreurs quantifiables



Source: Cour des comptes européenne.

5.11. La ***figure 5.3*** montre comment se décompose notre *niveau d'erreur estimatif* pour 2024, par type d'erreur, et fait la distinction entre les opérations concernant la recherche et les autres.

Figure 5.3 – Ventilation du niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

5.12. La recherche reste un domaine de dépenses à haut risque. Nous avons relevé des *erreurs quantifiables* dans 26 des 99 opérations relatives à la recherche figurant dans notre échantillon représentatif que nous avons contrôlées (26 %). Du point de vue de la régularité des dépenses, notre audit n'a pas révélé de grandes différences entre Horizon 2020 et Horizon Europe, malgré les simplifications apportées par ce dernier afin de faciliter la déclaration des coûts par les bénéficiaires.

5.13. Pour ce qui a trait aux autres programmes et activités, nous avons détecté des erreurs dans trois des 28 opérations de notre échantillon, dont deux (qui concernaient le MIE) quantifiables.

5.14. Avant nos audits, la Commission avait appliqué des mesures correctrices à un certain nombre de cas de notre échantillon. Celles-ci n'ont pas eu d'incidence significative sur notre niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre.

Erreurs dans les programmes de recherche

Les frais de personnel constituent le domaine présentant le plus d'erreurs

5.15. Nous avons constaté, dans 24 (soit 24 %) des 99 opérations relatives à la recherche contrôlées, des erreurs liées aux frais de personnel, qui représentent la majeure partie des coûts enregistrés pour la plupart des projets de ce type. Ici encore, il n'existe pas de différence notable entre Horizon 2020 et Horizon Europe.

5.16. Outre les erreurs quantifiables mentionnées ci-dessus, nous avons également signalé deux erreurs non quantifiables résultant d'une mauvaise application des règles de calcul des frais de personnel dans les projets relevant d'Horizon Europe.

Certains bénéficiaires ne se sont pas encore adaptés aux changements introduits par les règles relatives à Horizon Europe

5.17. Dans le cadre du programme Horizon 2020, les bénéficiaires devaient calculer des taux horaires annuels ou mensuels pour leur personnel, puis les multiplier par le nombre d'heures consacrées aux projets de l'UE. Dans Horizon Europe, les règles ont été simplifiées: les bénéficiaires doivent maintenant calculer des taux journaliers et les multiplier par le nombre de jours («équivalents-jours») passés sur les projets de l'UE.

5.18. Nos audits ont toutefois montré que les bénéficiaires ne se sont pas tous adaptés aux nouvelles règles. Pour 5 des 34 opérations relevant d'Horizon Europe que comprenait notre échantillon, nous avons constaté que les bénéficiaires continuaient d'employer l'ancienne méthode de calcul ou ne suivaient pas les nouvelles règles. Dans trois cas, cela a conduit à des déclarations de coûts incorrectes.

Certains bénéficiaires déclarent des coûts inéligibles liés à des chercheurs détachés d'autres organisations

5.19. Les deux programmes de recherche autorisent les bénéficiaires à déclarer des frais de personnel relatifs à des chercheurs directement employés par une autre organisation et détachés dans la leur, sauf si l'autre organisation est un bénéficiaire du même projet: dans ce cas, seul l'employeur peut demander le remboursement des frais. En outre, dans un programme comme dans l'autre, les coûts éligibles sont limités aux coûts réels supportés par l'organisation qui emploie les chercheurs, coûts qui doivent être approuvés par la Commission.

5.20. Nous avons relevé des erreurs concernant les coûts liés à du personnel détaché dans quatre opérations de notre échantillon. Nous en donnons un exemple dans l'***encadré 5.1***.

Encadré 5.1

Exemple d'erreur dans les coûts déclarés concernant des chercheurs détachés

En Belgique, une entité publique a déclaré, au titre d'une subvention Horizon 2020, des coûts concernant deux chercheurs détachés d'autres organisations.

Le bénéficiaire avait conclu un accord de détachement avec une autre organisation qui employait l'un des chercheurs par l'intermédiaire d'une société unipersonnelle, et non directement. Les conditions d'éligibilité des frais de personnel n'étaient donc pas remplies. Ces coûts auraient toutefois pu être éligibles en tant que coûts de sous-traitance, sous réserve de notification préalable et d'approbation par la Commission.

Le deuxième chercheur, un doctorant, travaillait pour le bénéficiaire, mais était employé par une université qui était elle-même un bénéficiaire de la même convention de subvention. Là non plus, les règles d'éligibilité n'ont pas été respectées.

Autres erreurs liées aux frais de personnel

5.21. Parmi les autres erreurs liées aux frais de personnel figuraient l'utilisation de montants estimatifs au lieu des coûts réels, la déclaration de coûts non supportés par le bénéficiaire et la facturation de journées d'absence comme journées consacrées à des projets. L'***encadré 5.2*** en donne une illustration. Dans notre échantillon, nous avons également dénombré trois cas où les coûts moyens n'avaient pas été calculés conformément aux pratiques comptables du bénéficiaire ni aux règles de la Commission.

Encadré 5.2

Exemple de bénéficiaire ayant déclaré des coûts pour du temps qui n'avait pas été consacré au projet audité

En Belgique, un bénéficiaire à but non lucratif ayant reçu une subvention au titre d'Horizon Europe a déclaré des coûts pour le personnel affecté au projet durant la période de référence de 12 mois.

Pour une personne, il a déclaré des coûts correspondant à 215 jours, soit le maximum autorisé dans le cadre d'Horizon Europe. La personne avait déclaré 261,5 jours de travail sur le projet, mais les registres du bénéficiaire montraient qu'elle avait été absente pendant 55,5 jours pour cause de congé annuel, de congé de maladie de courte durée et pour d'autres raisons, et qu'elle n'avait donc travaillé que pendant 206 jours. Par conséquent, les coûts déclarés par le bénéficiaire étaient trop élevés.

Autres *coûts directs* inéligibles

5.22. Pour être éligibles, les coûts doivent impérativement avoir été exposés dans le cadre de l'action et avoir été nécessaires à sa mise en œuvre. En 2024, comme les années précédentes[1], nous avons constaté dans des opérations que nous avons contrôlées (en l'occurrence quatre) que cette condition n'avait pas été respectée. Dans deux cas, le bénéficiaire avait déclaré des coûts relatifs à des conférences dépourvues de lien direct avec le projet ou associées à des événements sociaux non indispensables.

5.23. Nous avons également dénombré quatre erreurs liées à la déclaration de dépenses d'équipement dans les 12 projets de recherche où nous avons contrôlé ce type de coûts. L'***encadré 5.3*** illustre ce point.

[1] Rapport annuel relatif à 2023, point 5.22, et rapport annuel relatif à 2022, point 5.22.

Encadré 5.3

Exemple d'erreur dans la déclaration de dépenses d'équipement

Les bénéficiaires qui doivent acheter des équipements spécialisés pour mettre en œuvre un projet de recherche ont le droit de déclarer les coûts d'amortissement correspondants. Dans le cas d'équipements loués, le bénéficiaire peut déclarer les frais jusqu'à concurrence du montant des coûts d'amortissement d'un actif similaire.

Dans un projet relevant d'Horizon Europe, une entité privée opérant en Irlande a indûment déclaré le montant des frais de location de deux machines au lieu de celui, moins élevé, des coûts d'amortissement de deux machines similaires.

5.24. Enfin, nous avons également relevé, dans notre échantillon, 10 erreurs quantifiables dans d'autres catégories de coûts. Elles concernaient notamment la déclaration de la *TVA* déductible, des biens et services facturés en interne inéligibles, des coûts supportés après la fin de la période de référence couverte par l'audit, l'absence de pièces justificatives et l'application de taux de change incorrects.

Simplification au moyen du financement forfaitaire

5.25. Dans Horizon Europe, la Commission peut également apporter un soutien financier aux projets de recherche sous la forme de subventions forfaitaires, si cette option figure dans les programmes de travail ou dans les appels à propositions. Le financement forfaitaire est une *option de coûts simplifiés* prévue à l'article 125 du *règlement financier* qui nécessite de fournir à l'avance des estimations de coûts détaillées, par bénéficiaire et par module de travail, dans chaque catégorie de coûts. Avant la signature de la convention de subvention, des experts engagés par la Commission contrôlent les estimations de coûts par rapport aux activités envisagées afin de s'assurer qu'elles sont raisonnables et non excessives. La Commission verse ensuite le montant de la subvention sous réserve de la «bonne mise en œuvre» des modules de travail, évaluée par des experts.

5.26. Dans notre avis[2] sur les règles de participation aux actions relevant du septième programme-cadre, nous avons indiqué que «les montants forfaitaires sont adaptés à des modules d'activités clairement définis au sein de chaque projet», et observé que «la mise en œuvre d'un tel système est de nature à poser des problèmes, en particulier lorsque les modules d'activités ne respectent pas le calendrier prévu, n'ont été que partiellement achevés ou ont été remplacés par d'autres activités». Par la suite, dans notre rapport spécial[3] relatif aux mesures de simplification intégrées dans le programme Horizon 2020, nous avons recommandé à la Commission d'intensifier les essais relatifs aux montants forfaitaires et de lancer de nouvelles initiatives pilotes «afin de déterminer pour quels types de projets ces options sont le plus appropriées, d'apprécier leurs éventuels inconvénients et de mettre au point des solutions pour y remédier».

5.27. Dans notre rapport annuel relatif à 2022[4], nous avons examiné les procédures de la Commission relatives au financement forfaitaire dans le domaine de la recherche, et notamment le «montant forfaitaire unique» censé englober la totalité du financement de l'UE pour un projet.

5.28. En juillet 2024, la Commission a dressé un bilan du recours au financement forfaitaire dans Horizon 2020 et dans Horizon Europe[5]. Les principales conclusions en ont été que, d'après les bénéficiaires, ce type de financement permet de recentrer l'attention sur le contenu scientifique des projets plutôt que sur les coûts et de réduire la charge administrative liée à la gestion des subventions et à la déclaration des coûts. Nous relevons cependant que la Commission n'a pas encore achevé d'examen technique *ex post* de la mise en œuvre des subventions forfaitaires (fin 2024, le processus avait à peine débuté).

5.29. En 2024, nous avons contrôlé pour la première fois une opération relevant du financement forfaitaire unique. L'***encadré 5.4*** fournit des informations plus détaillées.

---

[2] Avis 1/2006.

[3] Rapport spécial 28/2018, recommandation n° 2.

[4] Rapport annuel relatif à 2022, points 5.25 à 5.32.

[5] Commission européenne, *Assessment of Lump Sum Funding*, juillet 2024.

Encadré 5.4

Exemple de contrôle d'un paiement de subvention forfaitaire

Aux Pays-Bas, un bénéficiaire public a participé à un projet dans le domaine de la biomédecine. La Commission a accordé, pour l'ensemble du projet, un financement forfaitaire de 6 millions d'euros, dont 2 millions d'euros ont été alloués au bénéficiaire contrôlé. Le projet se composait de 11 modules de travail mis en œuvre par 7 bénéficiaires. Le montant total de la subvention et les montants à payer aux différents bénéficiaires pour chaque module de travail ont été déterminés sur la base des estimations de coûts effectuées par ces derniers, et de leur évaluation par les experts.

Nous avons contrôlé le premier *paiement intermédiaire* couvrant la participation du bénéficiaire aux modules de travail n°s 1 à 4, qui avaient été déclarés achevés au moment du paiement.

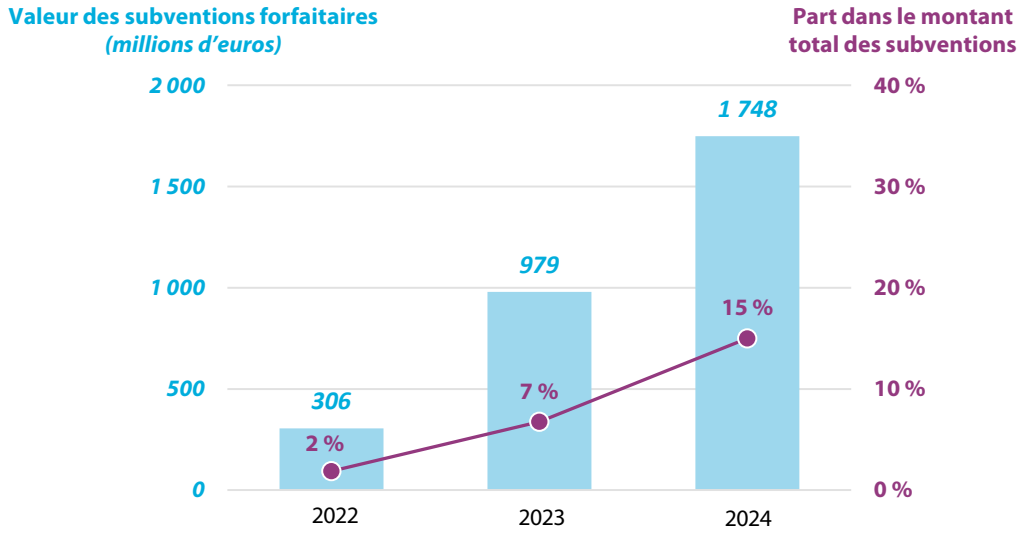
Nous avons examiné à la fois les documents relatifs au projet, transmis par le bénéficiaire à la Commission, et d'autres informations fournies lors de l'audit, afin de vérifier si le bénéficiaire avait bien réalisé sa part des modules de travail. Nous avons également apprécié si les ressources budgétisées avaient été utilisées comme prévu.

Nous avons constaté que le bénéficiaire n'avait pas acheté l'équipement spécifique (dont le coût estimatif avoisinait 25 000 euros) indiqué dans la convention de subvention signée, mais qu'il avait utilisé un autre outil déjà en sa possession. Il n'a toutefois pas signalé ce changement d'approche dans ses rapports sur le projet. La Commission a estimé que les deux modules de travail pour lesquels l'équipement en cause a été utilisé avaient été exécutés de manière satisfaisante et a versé dans leur intégralité les montants forfaitaires correspondants (pour un total s'élevant à 742 000 euros).

Les informations obtenues au cours de l'audit n'ont pas permis de déterminer avec certitude s'il était nécessaire et justifié de faire figurer l'équipement en cause dans la proposition de budget.

5.30. D'ici 2027, la Commission prévoit d'exécuter au moins 50 % du budget (alloué aux appels à propositions) relevant d'Horizon Europe sous la forme de montants forfaitaires uniques. Toutefois, jusqu'ici, elle n'a guère octroyé ce type de financement, puisque sur l'ensemble des subventions signées en 2024, il n'a été retenu que dans 15 % des cas environ, comme le montre la ***figure 5.4***. Nous pensons donc que, dans les années à venir, la part des montants forfaitaires uniques de financement dans nos échantillons augmentera progressivement.

Figure 5.4 – Subventions forfaitaires octroyées dans le cadre d'Horizon Europe au cours de la période 2022-2024: valeur et part dans le montant total des subventions



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

Erreurs dans des projets d'infrastructures

5.31. Dans les projets d'infrastructures relevant du MIE, la grande majorité des coûts déclarés concernent des travaux et des études réalisés par des contractants. Les bénéficiaires peuvent également déclarer des frais de personnel si ceux-ci sont directement liés à la mise en œuvre de l'action et ne comprennent pas de *coûts indirects*. D'une manière générale, les coûts indirects, y compris les dépenses administratives et celles relatives aux ressources humaines et à la formation, sont inéligibles dans ce cadre.

5.32. Nous avons relevé un cas où un bénéficiaire avait déclaré des coûts indirects, qui ne sont pas éligibles (voir ***encadré 5.5***).

Encadré 5.5

Exemple de bénéficiaire ayant déclaré des coûts indirects pour un projet relevant du MIE

En France, une entité publique a été créée spécialement pour gérer une partie d'un projet financé par le MIE dans le domaine des transports. Dans sa déclaration de coûts pour la période couverte par l'audit, le bénéficiaire a inclus des frais relatifs à une personne assurant, au sein de l'équipe des ressources humaines, des tâches horizontales qui avaient trait au recrutement, aux rémunérations et à la formation professionnelle, et n'étaient pas directement liées au projet.

Les coûts correspondants ne donnaient donc pas droit à un financement de l'UE, et le bénéficiaire n'aurait pas dû les faire figurer dans sa déclaration.

5.33. Dans une autre opération relevant du MIE, nous avons décelé un écart entre les coûts que le bénéficiaire a déclarés à la Commission et les paiements sous-jacents enregistrés dans son système comptable. Nous avons également constaté que le bénéficiaire avait lancé, pour ce projet, une procédure de marché public qui n'était conforme ni à ses règles internes, ni aux dispositions de la convention de subvention.

Examen de la gestion, par la Commission, du soutien financier à des tiers dans le domaine de la recherche

5.34. Dans les programmes de recherche, le soutien financier à des tiers sert à apporter une aide à des projets et à des entités qui sont généralement de relativement petite taille. La Commission et les agences exécutives concluent des conventions de subvention avec un ou plusieurs bénéficiaires qui font office d'organismes chargés de la mise en œuvre en accordant des subventions à des tiers.

5.35. Le montant maximal qu'un tiers peut recevoir au titre de ce soutien s'élève à 60 000 euros, sauf indication contraire dans le programme de travail ou l'appel à propositions, conformément aux dispositions de l'article 207 du règlement financier. Les bénéficiaires qui fournissent un soutien financier à un tiers sont tenus de s'assurer que ce dernier se plie à des obligations spécifiques, y compris en matière de conflits d'intérêts, de confidentialité et d'éthique, et qu'il reconnaît les droits d'audit de la Cour.

5.36. Nous avons choisi ce thème d'évaluation approfondie à cause, d'une part, des risques spécifiques liés à l'octroi et au contrôle de fonds de l'UE par d'autres entités, et, d'autre part, de la forte augmentation de ce type de financement. Dans les subventions relevant d'Horizon 2020, le montant du soutien financier à des tiers s'est élevé à 2,5 milliards d'euros pour l'ensemble de la période de programmation. Dans Horizon Europe, il atteignait 5,5 milliards d'euros, soit plus du double de ce chiffre, dès fin 2024.

5.37. Nous avons examiné les orientations de la Commission concernant la gestion desdites subventions et les 11 opérations de ce type que comprenaient nos échantillons de 2023 et de 2024 relatifs à la rubrique 1 du CFP.

5.38. Nos audits ont montré que:

- dans 9 de ces 11 cas, le seuil de 60 000 euros avait été dépassé (les montants de subvention allant jusqu'à 330 000 euros), mais que la dérogation n'avait été dûment justifiée ni dans le programme de travail ni dans l'appel à propositions. Cela n'est pas conforme aux exigences légales. D'après la Commission, certains types d'action nécessitent par essence des montants de subvention plus élevés. Selon nous, cette explication ne suffit pas à justifier qu'un soutien financier à des tiers dépasse le seuil mentionné ci-dessus;

- dans seulement 3 des 11 cas, les accords conclus entre les bénéficiaires et les tiers reprenaient l'ensemble des obligations imposées par les conventions de subvention de l'UE. Dans deux autres cas, l'accord en reprenait certaines, mais dans les six derniers, aucune d'entre elles ne figurait dans les conditions contractuelles. Dans un des cas, le tiers a mis en doute nos droits d'audit, l'accord avec le bénéficiaire ne contenant aucune disposition à cet égard, et l'accès aux éléments probants nécessaires à notre audit ne nous a été accordé qu'après de longs échanges.

5.39. Enfin, nous avons constaté que les bénéficiaires chargés par la Commission de gérer le soutien financier à des tiers ne sont pas tenus de démontrer que leurs contrôles permettent de garantir efficacement la régularité des dépenses de l'UE. Nous estimons que cela est particulièrement risqué sur le plan de la *bonne gestion financière* et de la protection des intérêts financiers de l'UE.

Rapports annuels d’activités et autres dispositions en matière de gouvernance

5.40. Nous avons examiné les informations fournies par la Commission dans son rapport annuel 2024 sur la gestion et la performance en ce qui concerne son estimation à 1,6 % du montant à risque au moment du paiement pour la rubrique 1 du CFP. Ce pourcentage se situe dans le bas de la fourchette que nous avons calculée pour notre niveau d’erreur estimatif, comme cela a été le cas chaque année ou presque, et est inférieur au seuil de signification.

5.41. En 2024, la majeure partie des dépenses de la DG CNECT étaient liées à Horizon 2020, à Horizon Europe et au programme pour une Europe numérique, tandis que les dépenses de l’ERCEA concernaient Horizon 2020 et Horizon Europe. Pour Horizon 2020, la Commission a calculé et communiqué un taux d’erreur représentatif détecté cumulé unique avoisinant 3,6 % pour l’ensemble du programme. Le *taux d’erreur résiduel* cumulé, compte tenu des mesures correctrices, s’établit à quelque 1,8 % (les taux d’erreur pour la DG CNECT et pour l’ERCEA étant d’environ 1,8 % et 0,9 %, respectivement).

5.42. Les campagnes d’audit *ex post* relatives à Horizon Europe et au programme pour une Europe numérique ayant été lancées au deuxième semestre 2024, aucun taux d’erreur détecté n’est encore disponible pour ces programmes. Par conséquent, la DG CNECT et l’ERCEA ont utilisé leur valeur cible pour ces programmes (un taux d’erreur résiduel inférieur à 2 %) comme taux d’erreur estimatif.

5.43. Nous estimons que les rapports annuels d’activités de la DG CNECT et de l’ERCEA tenaient compte des informations dont elles disposaient et présentaient, sur cette base, une évaluation objective de la gestion financière pour ce qui a trait à la régularité des opérations sous-jacentes aux dépenses de la rubrique 1 du CFP.

Conclusions et recommandations

Conclusions

5.44. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre montrent que le niveau d'erreur des dépenses relevant de la rubrique «Marché unique, innovation et numérique» est significatif. Pour cette rubrique du CFP, nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif global est de 3,2 %.

5.45. Les frais de personnel inéligibles ou déclarés de manière incorrecte parmi les dépenses relevant des projets de recherche constituent la principale source d'erreurs pour la rubrique 1 du CFP. Malgré les simplifications apportées à la base juridique au fil du temps et les orientations de la Commission à l'intention des bénéficiaires, la situation reste inchangée depuis des années[6]. Un grand nombre de bénéficiaires peinent toujours à appliquer correctement les règles, et cela se vérifie également pour Horizon Europe. À cet égard, nous relevons que la Commission s'attache à renforcer encore le recours au financement forfaitaire afin de simplifier l'établissement de rapports sur les projets et le versement du soutien financier de l'UE.

Recommandations

5.46. L'***annexe 5.1*** présente les constatations résultant de notre examen de suivi des recommandations formulées dans nos rapports annuels relatifs à 2021, à 2022 et à 2023 qui devaient être mises en œuvre avant la fin de 2024. La Commission a intégralement mis en œuvre quatre recommandations, tandis qu'une a été mise en œuvre à pratiquement tous égards et qu'une autre ne l'a pas été du tout.

5.47. Sur la base de cet examen, ainsi que de nos constatations et conclusions pour 2024, nous adressons les recommandations suivantes à la Commission.

---

[6] Rapport annuel relatif à 2018, point 5.16; rapport annuel relatif à 2019, point 4.11; rapport annuel relatif à 2020, point 4.13; rapport annuel relatif à 2021, point 4.12; rapport annuel relatif à 2022, point 5.13 et rapport annuel relatif à 2023, point 5.13.

Recommandation n° 5.1 – Examiner la mise en œuvre des subventions forfaitaires

Examiner un échantillon représentatif de subventions forfaitaires et analyser les enseignements tirés de la mise en œuvre de ces subventions jusqu'ici ainsi que les méthodes employées pour établir le montant du soutien financier de l'UE, le but étant d'apporter une contribution en ce qui concerne l'utilisation future des financements forfaitaires.

Quand? D'ici la mi-2026.

Recommandation n° 5.2 – Améliorer la gestion du soutien financier à des tiers

a) Définir des normes de contrôle minimales que les bénéficiaires devront appliquer afin d'assurer que les contrôles de la régularité des dépenses de l'UE soient efficaces.

b) Exiger que les obligations pertinentes découlant de la convention de subvention de l'UE soient également reprises dans les accords conclus entre les bénéficiaires et des tiers, ou dans les règles internes que les bénéficiaires communiquent aux tiers.

c) Fournir une justification suffisante pour tout soutien d'un montant supérieur à 60 000 euros octroyé à un tiers, autorisé par les programmes de travail ou les appels à propositions.

Quand? D'ici fin 2026.

Annexe

Annexe 5.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Marché unique, innovation et numérique»

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée; absence d'information.

Degré de mise en œuvre: intégralement; pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre; impossibilité de se prononcer ou recommandation obsolète.

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant la mi-2024 (Horizon Europe). **Recommandation n° 1** Encourager vivement l'utilisation de l'assistant pour les frais de personnel (voir point 4.25), mis à la disposition des participants sur leur portail, en particulier auprès des catégories de bénéficiaires qui sont davantage susceptibles de commettre des erreurs, comme les *PME* et les nouveaux participants (pour Horizon 2020).			Pour Horizon Europe: d'après les prévisions de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DG RTD), un assistant sera opérationnel en 2025.

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2022	Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant fin 2024. **Recommandation n° 1 b) – Évaluer le financement forfaitaire** Avant les prochains appels à propositions relevant d'Horizon Europe, déterminer s'il est approprié d'utiliser des subventions forfaitaires pour les projets à budget élevé et de fixer un montant maximal pour ces subventions.	✓		
	Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant fin 2023. **Recommandation n° 2 – Améliorer les évaluations d'experts relatives aux subventions forfaitaires** Pour les subventions forfaitaires, veiller à ce que les évaluations par des experts dont font l'objet les demandes de subvention, et en particulier les propositions de budgets qu'elles contiennent, tiennent dûment compte des valeurs de référence appropriées et soient dûment documentées.	✓		

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
	Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant le premier trimestre 2024. **Recommandation n° 3 – Formuler des exigences plus claires en ce qui concerne la mise en œuvre des subventions au titre d'Horizon Europe** Préciser davantage les exigences qui définissent une bonne mise en œuvre des subventions forfaitaires, y compris les éléments de chaque module de travail qui déclencheront le paiement, et fournir des orientations détaillées aux personnes qui participent à l'évaluation de la mise en œuvre des projets.			La Commission a réexaminé la quasi-totalité des orientations dans le but d'expliciter les exigences qui définissent la bonne mise en œuvre des subventions forfaitaires. Une nouvelle révision est en cours et, en juin 2025, certaines orientations revues avaient été diffusées.
	Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant la mi-2024. **Recommandation n° 4 – Définir l'étendue des contrôles *ex post* relatifs aux subventions forfaitaires** Pour les subventions forfaitaires, définir l'étendue des contrôles *ex post*, qui devraient comprendre des vérifications concernant les domaines à haut risque tels que les règles en matière de marchés publics, la question des conflits d'intérêts et l'utilisation des ressources indiquées dans la convention de subvention.			

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2023	Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission pour une mise en œuvre avant fin 2024. **Recommandation n° 3 – Étoffer les lignes directrices sur les contrôles *ex ante* des marchés publics** Étoffer encore les lignes directrices décrivant l'étendue des vérifications à effectuer dans le cadre des contrôles *ex ante* des marchés publics pour les projets relevant du MIE en ce qui concerne la conformité des critères de sélection et d'attribution appliqués avec ceux publiés dans l'avis de marché.			

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 6

Cohésion, résilience et valeurs

Table des matières

	Points
Introduction	6.1. - 6.9.
Brève description	6.2. - 6.5.
Objectifs de la politique et instruments de financement	6.2.
Gestion des Fonds	6.3. - 6.5.
Étendue et approche de l'audit	6.6. - 6.9.
Régularité des opérations	6.10. - 6.38.
Résultats de nos tests sur les opérations	6.10. - 6.15.
Gestion partagée	6.16. - 6.31.
Coûts et projets inéligibles	6.16. - 6.22.
Infractions détectées aux règles du marché intérieur en matière de marchés publics et d'aides d'État	6.23. - 6.27.
Absence de pièces justificatives essentielles	6.28. - 6.29.
Instruments financiers	6.30. - 6.31.
Opérations gérées directement ou indirectement par la Commission	6.32. - 6.34.
Bonne gestion financière	6.35.
Autres dépenses	6.36. - 6.38.
Gouvernance	6.39. - 6.62.
Notre évaluation des travaux des autorités d'audit	6.39. - 6.51.
Les taux d'erreur résiduels sont supérieurs au seuil de signification pour 44 % de la valeur des dossiers constitués aux fins de l'assurance que nous avons contrôlés en 2024	6.39. - 6.43.
Des faiblesses dans les travaux des autorités d'audit réduisent la confiance que la Commission peut accorder à leurs conclusions	6.44. - 6.51.
Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activités	6.52. - 6.62.
La Commission considère que le niveau des dépenses irrégulières figurant dans les comptes approuvés est significatif pour la politique de cohésion	6.54. - 6.58.

Clôture des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 6.59. - 6.62.

Conclusion et recommandations 6.63. - 6.68.

Conclusion 6.63. - 6.66.

Recommandations 6.67. - 6.68.

Annexes

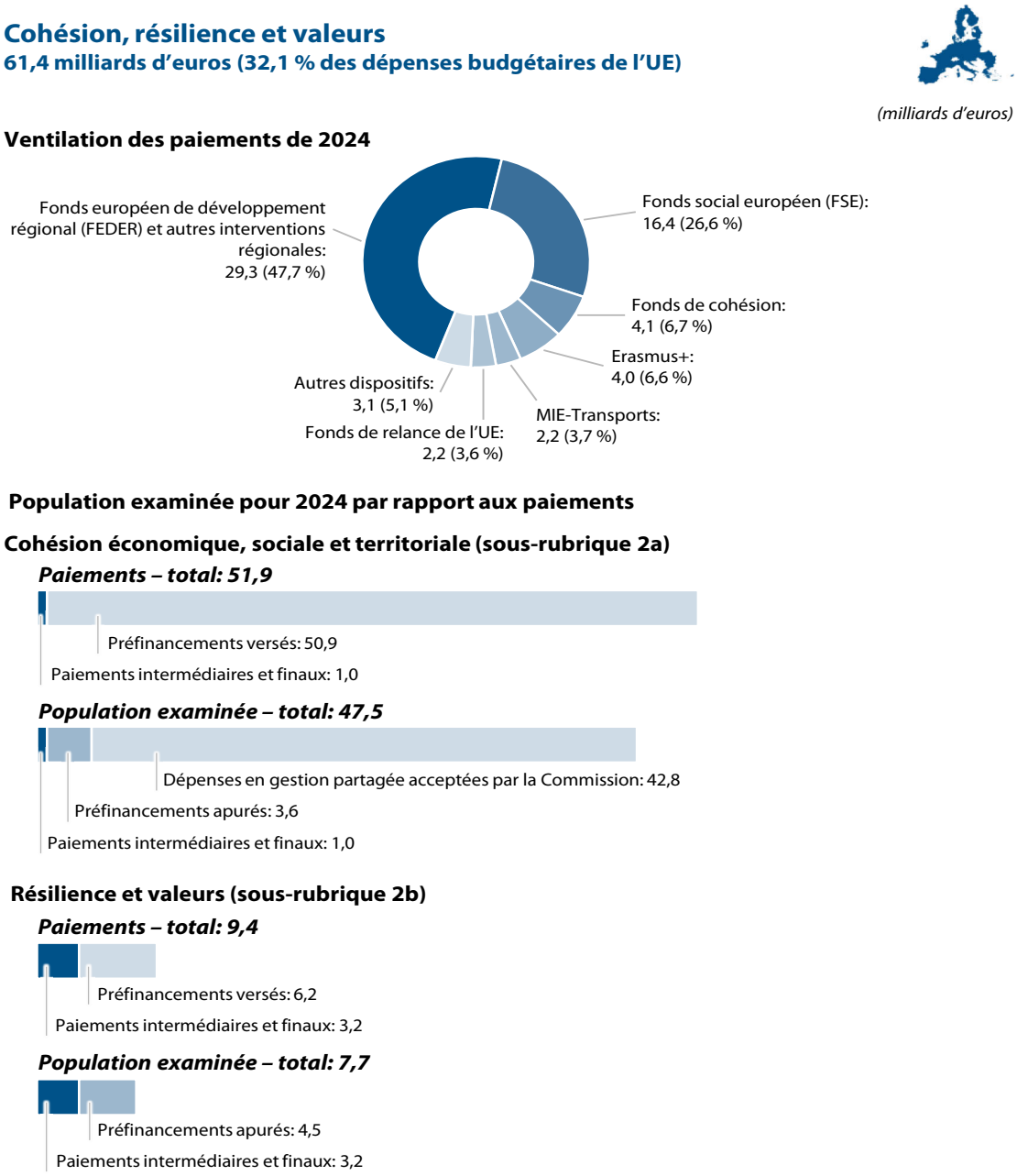
Annexe 6.1 – Ventilation des opérations en gestion partagée de notre échantillon, ainsi que des constatations correspondantes pour la déclaration d'assurance 2024

Annexe 6.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs»

Introduction

6.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations concernant la rubrique 2 «Cohésion, résilience et valeurs» du *cadre financier pluriannuel (CFP)*. La ***figure 6.1*** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2024, ainsi que du volume de la population que nous avons examinée.

Figure 6.1 – Paiements et population examinée



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2024.

Brève description

Objectifs de la politique et instruments de financement

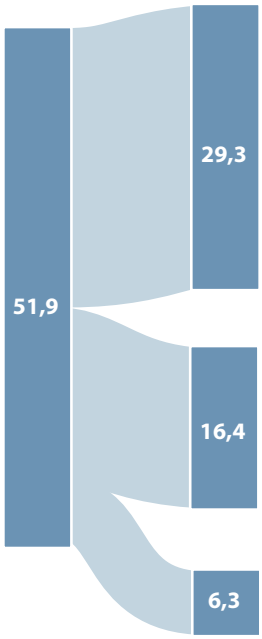
6.2. Les dépenses relevant de la rubrique objet du présent chapitre visent essentiellement à réduire l'écart entre les niveaux de développement des différents États membres et régions de l'UE (sous-rubrique 2a), ainsi qu'à soutenir des actions d'appui aux valeurs de l'UE et de protection de celles-ci et à rendre l'UE plus résiliente face aux difficultés présentes et futures (sous-rubrique 2b). La ***figure 6.2*** montre les objectifs de la politique relevant de la rubrique 2 «Cohésion, résilience et valeurs» (sous-rubrique 2a[1] et sous-rubrique 2b) du CFP, ainsi que les Fonds et instruments concernés.

[1] Articles 162 et 174 à 178 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Figure 6.2 – Objectifs de la politique et paiements correspondants

(milliards d'euros (*))

Sous-rubrique 2a – Cohésion économique, sociale et territoriale
Elle vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des différents États membres et régions de l'UE.

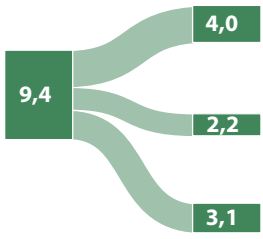


Fonds européen de développement régional (FEDER)
Il réduit les déséquilibres régionaux en soutenant l'innovation et la recherche, la stratégie numérique, les PME, une économie sobre en carbone, ainsi que le développement durable et intégré de tous les types de territoires au travers d'initiatives locales.

Fonds social européen (FSE) et FSE+
Il doit permettre d'atteindre des niveaux d'emploi élevés, d'assurer une protection sociale équitable, de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée et résiliente, et d'édifier des sociétés inclusives et cohésives, indispensables à l'éradication de la pauvreté. Pour la période 2021-2027, le FSE+ englobe également l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), le programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale, et il met en œuvre le programme du socle européen des droits sociaux.

Fonds de cohésion (FC)
Il encourage le développement durable en finançant des projets relevant des domaines de l'environnement et des transports dans les États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE. Le FC contribue, par l'intermédiaire du **mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**, au financement de projets relevant des réseaux transeuropéens.

Sous-rubrique 2b – Résilience et valeurs
Elle vise à rendre l'UE plus résiliente en défendant ses valeurs.



Erasmus+
Il soutient l'éducation, la formation, la jeunesse et les sports en promouvant la mobilité des jeunes et leur participation active.

Fonds de relance de l'UE / NextGenerationEU (**)
Il soutient la reprise dans les États membres de l'UE après la pandémie de COVID-19.

Autres dispositifs, comme le programme «Europe créative», le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV) et des instruments spécifiques favorisant la reprise économique dans l'UE après la pandémie de COVID-19 (le programme «L'UE pour la santé», l'instrument d'aide d'urgence, etc.).

(*) Dépenses effectuées en 2024 au titre de la rubrique 2 du CFP.
(**) Ces 2,2 milliards d'euros sont principalement constitués des intérêts des prêts.

Source: Cour des comptes européenne.

Gestion des Fonds

6.3. Les Fonds de la politique de cohésion (*FEDER/FC* et *FSE*) sont mis en œuvre en *gestion partagée*. La ***figure 6.3*** décrit les processus de gestion, de contrôle et d'assurance, ainsi que les rôles et les responsabilités des différents acteurs.

Figure 6.3 — Processus de gestion, de contrôle et d'assurance dans le cadre de la politique de cohésion pour la période de programmation 2014-2020

Gestion partagée

DG REGIO
DG EMPL

La Commission européenne

La Commission reste responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE

- approuve les programmes opérationnels (PO) et, le cas échéant, les grands projets;
- met en œuvre les PO en coopération avec les États membres;
- cofinance les coûts éligibles des opérations, conformément aux termes des PO;
- effectue, pour chaque dossier aux fins de l'assurance, des contrôles documentaires qui portent sur l'exhaustivité et l'exactitude, afin de pouvoir approuver les comptes annuels et libérer la retenue de 10 % opérée à titre de garantie (*).
  Elle réalise également une sélection d'audits de conformité dans les États membres;
- procède aux contrôles susmentionnés afin de confirmer les taux d'erreur résiduels communiqués par les autorités d'audit, avant de les publier dans ses rapports annuels d'activités (RAA) pour l'année suivante, aux côtés d'une moyenne pondérée servant d'indicateur de performance clé.

Les États membres

Les autorités nationales et/ou régionales

- présentent des PO pluriannuels pour toute la durée d'un CFP;
- cofinancent les coûts éligibles des opérations, conformément aux termes des PO.

Les autorités de gestion

- gèrent les PO en veillant à la régularité des dépenses de cohésion;
- sélectionnent les opérations;
- vérifient toutes les dépenses sur la base des demandes de paiement émanant des bénéficiaires;
- vérifient l'éligibilité des dépenses avant leur certification à la Commission.

Les autorités de certification

- établissent et transmettent les demandes de paiement;
- établissent et certifient les comptes.

Les autorités d'audit

- vérifient les dépenses inscrites dans les comptes annuels;
- établissent les rapports annuels de contrôle, qui comportent le taux d'erreur résiduel correspondant aux PO ainsi qu'une opinion d'audit sur la régularité des dépenses déclarées et sur le bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle.

Les bénéficiaires

- s'engagent à atteindre les valeurs fixées pour les indicateurs de réalisation et de résultat dans les conventions de subvention;
- mettent en œuvre les opérations;
- sont remboursés par l'intermédiaire des autorités de gestion (contributions de l'UE et nationales/régionales).

(*) L'article 130 du règlement (UE) n° 1303/2013 limite le remboursement sous la forme de *paiements intermédiaires* à 90 %.

Source: Cour des comptes européenne.

6.4. Le processus de contrôle et d'assurance repose sur l'association des travaux menés sur la *régularité* à tous les niveaux, comme l'illustre la ***figure 6.3***. Les autorités de gestion, qui constituent la «première ligne de défense», sont responsables de la régularité des paiements dans les États membres. Ces derniers certifient les comptes annuels de chaque *programme opérationnel (PO)* et en rendent compte à la Commission, qui est responsable en dernier ressort de l'exécution du budget de l'UE. Les autorités d'audit fournissent une assurance en communiquant à la Commission un *taux d'erreur résiduel* pour les dépenses relevant de leur responsabilité, l'objectif étant de garantir que le niveau d'*irrégularité* dans les comptes annuels du PO soit inférieur à 2 % (*seuil de signification* en matière de *légalité et de régularité*) du montant déclaré.

6.5. La rubrique 2 «Cohésion, résilience et valeurs» du CFP couvre également les financements de l'UE au titre des *programmes* ou actions qui sont gérés soit directement par les *directions générales (DG)* de la Commission, y compris des agences exécutives de l'UE[2], soit indirectement avec le soutien d'organisations partenaires ou d'autres autorités, comme les agences nationales *Erasmus+*, et qui relèvent de la sous-rubrique 2b (voir ***figure 6.2***).

Étendue et approche de l'audit

6.6. L'objectif de nos travaux d'audit était de contribuer à la *déclaration d'assurance (DAS)* globale comme indiqué à l'***annexe 1.1*** et de fournir une appréciation de la régularité tant des dépenses relevant de la rubrique 2 du CFP prise dans son ensemble que de celles relevant des Fonds de la politique de cohésion (sous-rubrique 2a). Ce faisant, nous avons évalué le degré de fiabilité des travaux des autorités d'audit et de la fonction d'audit de la Commission.

6.7. En ce qui concerne cette rubrique du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'***annexe 1.1***, nous avons examiné en 2024 les éléments détaillés dans la ***figure 6.4***.

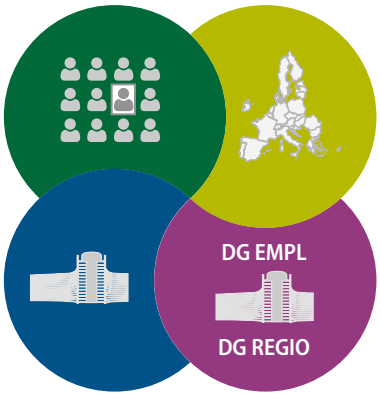
---

[2] Les DG COMM, DIGIT, EMPL et REGIO, ainsi que l'Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA), l'*Agence exécutive européenne pour la santé et le numérique (HADEA)*, et l'*Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA)*, pour ce qui est des dépenses figurant dans la population que nous avons contrôlée pour 2024.

Figure 6.4 – Éléments contrôlés

Un **échantillon**, statistiquement représentatif, **de 223 opérations** couvrant tout l'éventail des dépenses relevant de la rubrique 2 du CFP. Notre objectif était d'estimer le niveau d'erreur pour cette rubrique et de contribuer à la déclaration d'assurance.

Les travaux réalisés par les **autorités d'audit** pour valider les informations contenues dans les 30 dossiers aux fins de l'assurance de la période 2014-2020 liés aux 189 opérations qu'elles avaient déjà contrôlées.



Les **travaux réalisés par la Commission** pour vérifier et valider les taux d'erreur résiduels communiqués dans les dossiers aux fins de l'assurance de la période 2014-2020, ainsi que ses travaux d'audit relatifs aux questions de régularité abordées dans ces dossiers.

Les informations sur la régularité figurant dans les **rapports annuels d'activités des DG EMPL et REGIO** et reprises dans le rapport annuel sur la gestion et la performance établi par la Commission.

Source: Cour des comptes européenne.

6.8. Sur les 55,2 milliards d'euros qui composent la population totale (voir ***figure 6.1***), 45,6 milliards d'euros correspondent aux dépenses en gestion partagée relevant de *périodes de programmation* différentes:

a) **2014-2020**: 45,1 milliards d'euros inscrits dans les comptes approuvés présentés dans le cadre des 409 PO et 344 *dossiers aux fins de l'assurance* pour l'exercice comptable 2022/2023;

b) **2007-2013** et **1999-2006**: 0,3 milliard d'euros relevant des 14 PO (sept pour chaque période) que la Commission a clôturés, complètement ou partiellement, en 2024;

c) **2021-2027**: 0,2 milliard d'euros inscrits dans les comptes approuvés présentés dans le cadre de 11 programmes pour l'exercice comptable 2022/2023.

6.9. Les **223** *opérations* ont été sélectionnées comme suit (voir ***figure 6.5*** pour plus de précisions sur la composition de notre échantillon):

a) au moyen d'un échantillonnage en deux phases:

— 2014-2020: **189** opérations sélectionnées parmi l'échantillon établi par les autorités d'audit à partir de 409 PO d'un montant de 42,7 milliards d'euros. Pour la période 2014-2020, nous avons d'abord sélectionné 30 dossiers (contre 29 en 2023) parmi les 344 dossiers aux fins de l'assurance présentés en 2024 dans lesquels figuraient des dépenses qui avaient été certifiées, vérifiées par les autorités d'audit et approuvées par la Commission. Nous n'avons sélectionné aucune opération provenant d'une période antérieure à 2014-2020;

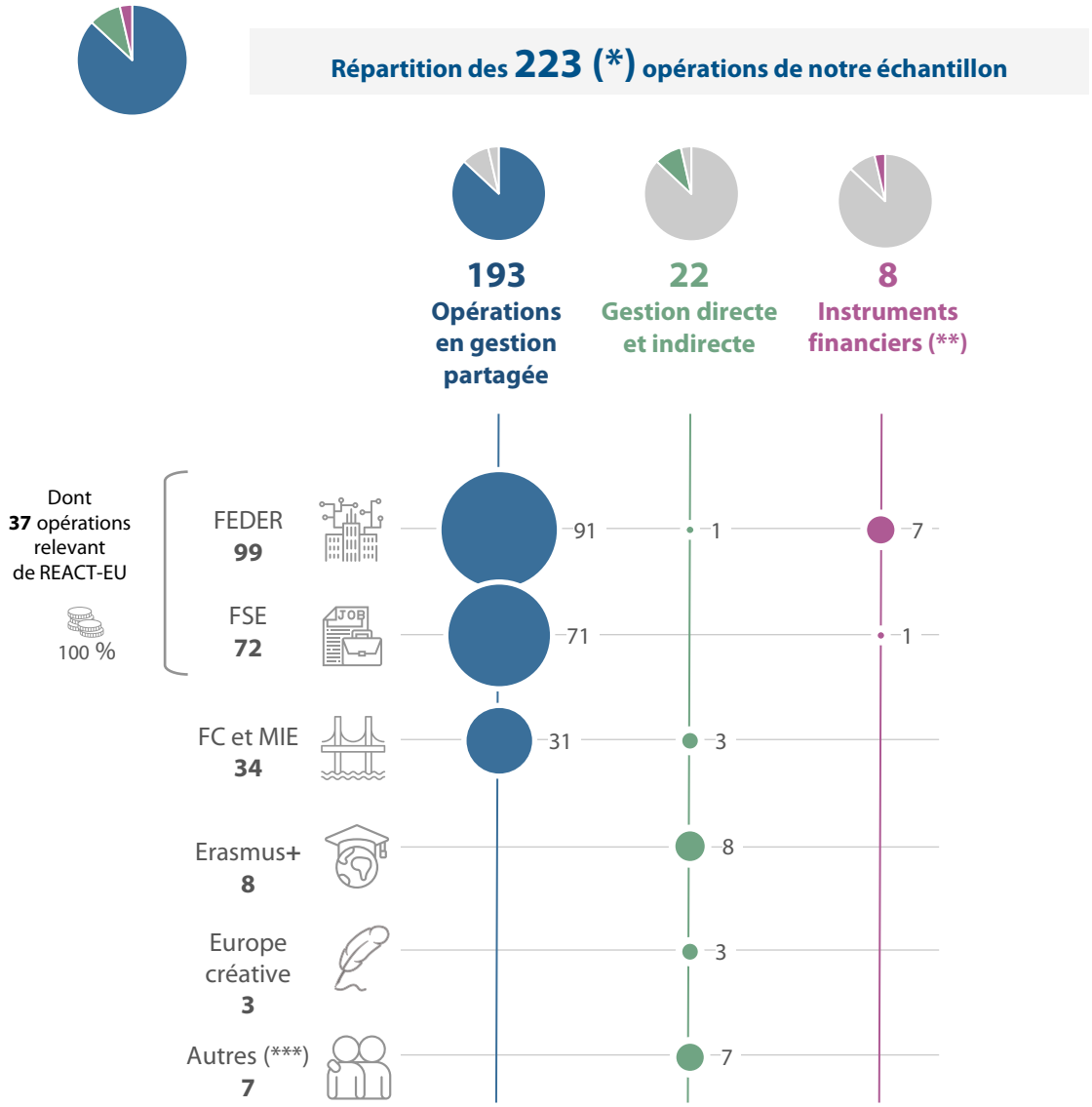
— 2021-2027: **quatre** opérations sélectionnées dans le cadre de dix programmes, pour un montant de 0,2 milliard d'euros. Pour la période 2021-2027, nous avons sélectionné directement les dépenses de programmes certifiées dans les comptes annuels et approuvées par la Commission. Nous avons sélectionné un programme, puis quatre opérations tirées de ce programme. Nous avons procédé à des tests directs pour examiner les opérations, qu'elles aient ou non été contrôlées par l'*autorité d'audit*;

b) au moyen d'une approche en une étape:

— instruments financiers: **huit** instruments sélectionnés, sur la base des versements que les États membres ont déclaré avoir effectués au titre d'instruments financiers pour 125 PO, pour un montant de 2,4 milliards d'euros (contre 124 PO et 3,0 milliards d'euros pour 2023);

— programmes en *gestion directe* et *indirecte* par la Commission: **22** opérations parmi les 9,7 milliards d'euros de dépenses au titre de programmes.

Figure 6.5 – Composition de l'échantillon



(*) Outre les **223** opérations relevant de la rubrique 2 du CFP, nous avons également contrôlé **deux** opérations relevant du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) (voir points ***6.36*** à ***6.38***).
(**) En sélectionnant ces **huit instruments financiers**, nous avons pu examiner 53 prêts, 20 garanties, dix prises de participation et deux commissions de gestion.
(***) **Autres opérations**: deux opérations liées aux marchés de services et de travaux de la Commission; deux conventions de contribution avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la Banque européenne d'investissement (BEI); une opération relevant du *programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV)*; une opération au titre du programme *«L'UE pour la santé»* (fabrication de vaccins) et une concernant les coûts de financement de *NextGenerationEU* (taux d'intérêt de la *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)*).

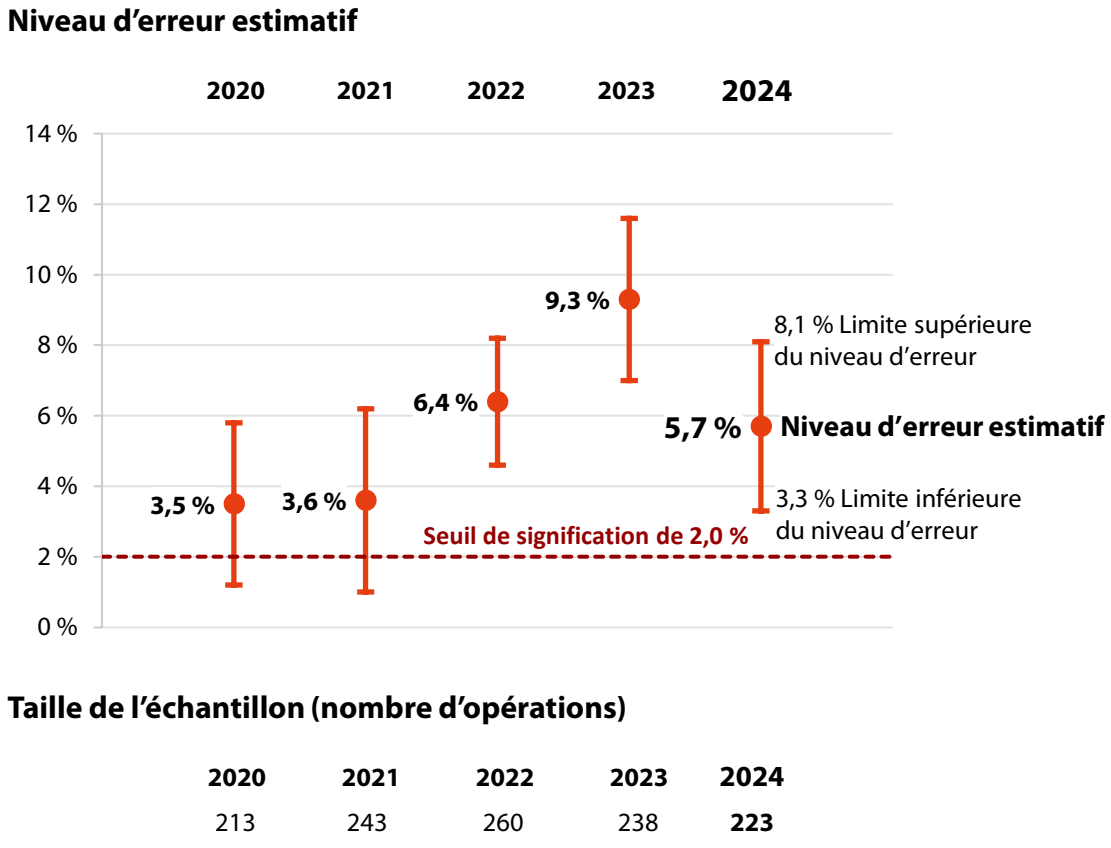
Source: Cour des comptes européenne.

Régularité des opérations

Résultats de nos tests sur les opérations

6.10. Pour 2024, notre estimation du taux d'erreur, qui s'établit à 5,7 % pour la rubrique 2 du CFP, est à nouveau supérieure au seuil de signification de 2 % (voir ***figure 6.6***). Cette estimation repose sur notre audit de 223 opérations, pour lesquelles nous avons relevé et quantifié 44 *erreurs* (contre 49 erreurs sur un échantillon de 238 opérations en 2023) qui n'avaient pas été détectées ou, lorsqu'elles l'avaient été, avaient été insuffisamment corrigées par les autorités d'audit. Elle prend également en considération les constatations desdites autorités, qui ont signalé 47 erreurs (contre 52 en 2023) pour les mêmes opérations. Pour parvenir à notre estimation, nous avons tenu compte des corrections appliquées par les *autorités responsables des programmes* (d'une valeur totale de 248,5 millions d'euros).

Figure 6.6 – Estimation de l'impact des erreurs quantifiables



Taille de l'échantillon (nombre d'opérations)

2020	2021	2022	2023	2024
213	243	260	238	**223**

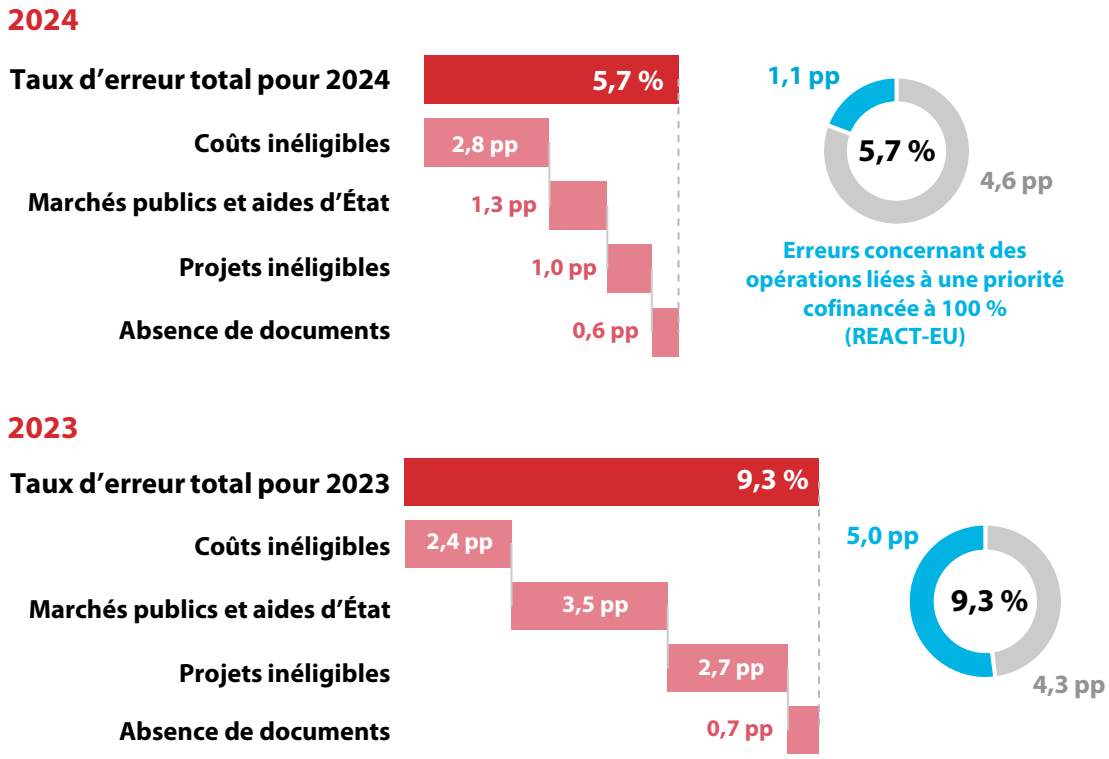
Source: Cour des comptes européenne.

6.11. Dès le début de 2020, l'Union européenne a pris un certain nombre de mesures afin de relever les défis posés par la mise en œuvre des Fonds de la politique de cohésion, par exemple les répercussions de la pandémie de COVID-19.
Elle a notamment prévu des simplifications procédurales pour les dépenses de la période 2014-2020, ainsi que la possibilité d'un financement intégral par l'UE. Dans notre échantillon, plusieurs projets relevaient de l'initiative *REACT-EU*, qui a apporté des fonds supplémentaires avec un taux de financement de l'UE pouvant aller jusqu'à 100 %. Cependant, l'abandon de l'exigence de cofinancement national ou privé des programmes va à l'encontre d'un principe établi de longue date: un cofinancement national ou privé obligatoire garantit l'engagement des États membres (ou des bénéficiaires) ainsi que leur appropriation, et assure l'optimisation des ressources pour les investissements bénéficiant d'un soutien de l'UE[3].

6.12. La ***figure 6.7*** présente une comparaison, en points de pourcentage, entre le *niveau d'erreur estimatif* de 2024 et celui de l'année précédente. Elle montre également la contribution globale des niveaux d'erreur estimatifs (voir diagramme circulaire) liés aux 12 opérations bénéficiant d'un financement provenant de REACT-EU.

[3] Document d'analyse 03/2024 intitulé «Dépenses de cohésion de la période 2014-2020: vue d'ensemble du cadre d'assurance et des principales causes d'erreurs», point 162.

Figure 6.7 – Comparaison de la contribution de chaque catégorie aux niveaux d'erreur estimatifs



pp: points de pourcentage

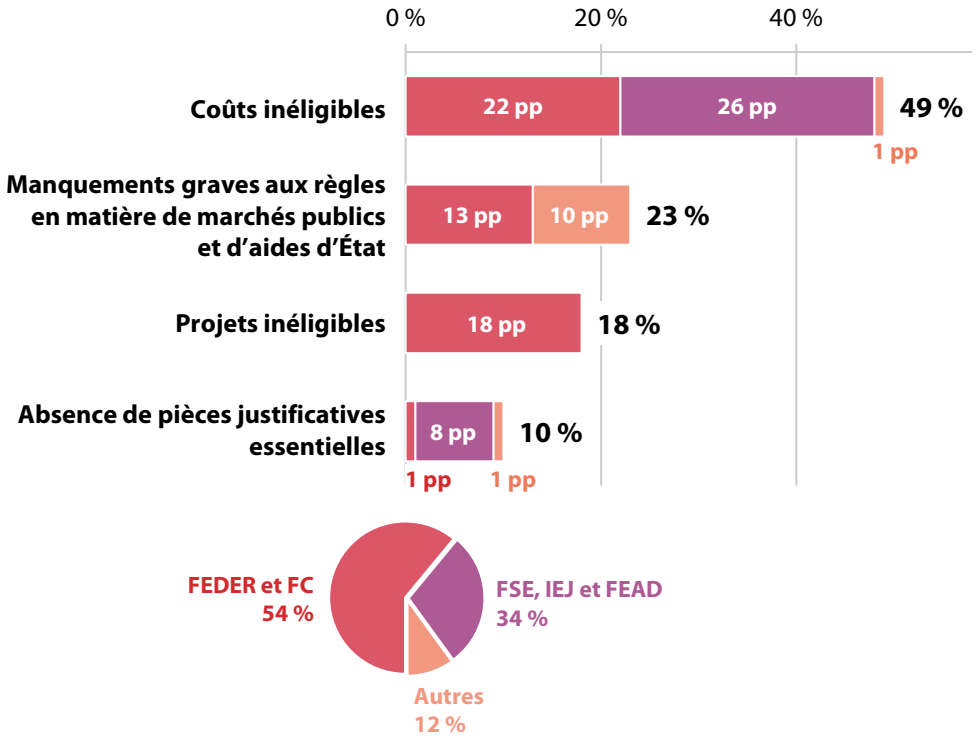
Source: Cour des comptes européenne.

6.13. Les 47 *erreurs quantifiables* signalées par les autorités d'audit concernaient des coûts inéligibles (32), des irrégularités dans les *procédures de marchés publics* (neuf), des pièces justificatives manquantes (sept), des erreurs comptables et de calcul (deux) et des problèmes liés aux *options de coûts simplifiés (OCS)* (une)[4]. Les États membres avaient appliqué des *corrections financières* afin de corriger les différentes erreurs décelées, l'objectif étant de ramener les taux d'erreur résiduels à un niveau égal ou inférieur au seuil de signification de 2 %. Notre taux d'erreur tient compte de ces corrections.

6.14. La ***figure 6.8*** montre la contribution au taux d'erreur total des 44 erreurs quantifiables que nous avons relevées en plus de celles détectées ou insuffisamment corrigées par les autorités d'audit pour les mêmes opérations. Nous fournissons de plus amples informations sur les différentes catégories d'erreurs aux points ***6.16*** à ***6.34***.

[4] Une même opération peut cumuler plusieurs types d'erreur.

Figure 6.8 – Contribution des erreurs que nous avons décelées au taux d'erreur global



pp: points de pourcentage

Source: Cour des comptes européenne.

6.15. L'*annexe 6.1* présente une ventilation des opérations de notre échantillon, ainsi que les constatations relatives aux opérations que nous avons établies dans les 27 États membres et au Royaume-Uni[5] en ce qui concerne la sous-rubrique 2a du CFP.

[5] Les programmes du Royaume-Uni pour la période 2014-2020 font toujours partie des dépenses relevant de la rubrique 2 du CFP.

Gestion partagée

Coûts et projets inéligibles

6.16. Lorsqu'elles déclarent des dépenses à la Commission dans leurs comptes, les autorités nationales certifient que celles-ci ont été supportées conformément à la réglementation nationale et de l'UE applicable, et que les aides ont été accordées à des bénéficiaires et à des opérations qui remplissaient les conditions d'éligibilité fixées dans les PO. Le dossier constitué aux fins de l'assurance contient une déclaration explicite, figurant dans la déclaration de gestion, selon laquelle ces dépenses sont pleinement légales et régulières.

Coûts inéligibles

6.17. Les coûts inéligibles constituent le type d'erreur le plus fréquemment décelé par les autorités d'audit. Selon leurs rapports, établis sur la base d'une typologie commune convenue avec la Commission, les coûts inéligibles concernaient 32 (68 %) des erreurs relevées au cours de l'exercice comptable 2022/2023.

6.18. Dans notre échantillon, nous avons relevé 24 autres cas de coûts inéligibles non détectés par les autorités d'audit, qui avaient pourtant contrôlé ces mêmes opérations. Au total, ces 24 cas représentaient 63 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées en gestion partagée et contribuaient à hauteur d'environ 2,7 points de pourcentage (soit 47 %) au niveau d'erreur estimatif.

6.19. Les principales causes d'inéligibilité étaient le non-respect des règles d'éligibilité de la convention de financement et les erreurs de calcul des coûts. L'*encadré 6.1* fournit un exemple de dépenses inéligibles.

Encadré 6.1

Des attentes non satisfaites: le projet n'a pas fourni de services aux étudiants handicapés

Un projet mis en œuvre au titre du FSE en Pologne par un établissement d'enseignement supérieur privé visait à améliorer l'accès des étudiants handicapés aux ressources pédagogiques. À cette fin, le *bénéficiaire* s'était engagé à fournir des services, y compris une plateforme pédagogique en ligne et un système de bibliothèque.

Notre audit a montré que les services de bibliothèque en ligne n'étaient pas opérationnels ou étaient inadaptés. En outre, le bénéficiaire n'a pas mis en service la plateforme pédagogique en ligne. Par conséquent, les étudiants handicapés ont été privés des avantages attendus de ces actions. En ne fournissant pas les services escomptés, le bénéficiaire n'a pas respecté la convention de *subvention*; les coûts du projet correspondants sont donc inéligibles. Ce projet constitue également une utilisation inefficace des ressources de l'UE.

6.20. Douze opérations de notre échantillon concernaient l'achat de vaccins et de médicaments contre la COVID-19. L'***encadré 6.2*** fournit des informations plus détaillées sur l'échantillon d'opérations liées aux vaccins et sur les résultats de nos travaux sur les dépenses correspondantes.

Encadré 6.2

Échantillon d'opérations concernant les vaccins et les médicaments contre la COVID-19

Sur les 223 opérations de notre échantillon, douze concernaient les vaccins contre la COVID-19, pour lesquels les règles de la politique de cohésion ont été exceptionnellement modifiées. Ces douze opérations ont toutes un caractère rétroactif, étant donné que les dépenses correspondantes ont été sélectionnées en vue d'un financement de l'UE en 2022 et en 2023, alors que les États membres les avaient déjà financées et mises en œuvre sur leur budget national.

Ces opérations représentent 5,4 % de l'échantillon et se décomposent ainsi:

— Espagne: cinq opérations (pour un montant total de 2,8 millions d'euros de dépenses publiques) financées intégralement par l'initiative REACT-EU *(soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe)* du FEDER dans le cadre d'un PO national;

— Italie: deux opérations cofinancées (à hauteur, respectivement, de 75 % et 79 %) dans le cadre de PO régionaux relevant du FEDER, et un projet (qui, du fait de sa taille, représente quatre opérations de notre échantillon) financé intégralement par l'initiative REACT-EU du FEDER au titre d'un PO national. Les dépenses publiques déclarées pour ces opérations s'élèvent au total à 1 169,9 millions d'euros;

— Portugal: une opération (pour un montant total de 214,2 millions d'euros de dépenses publiques) financée intégralement par l'initiative REACT-EU du FEDER au titre d'un PO national.

Coûts inéligibles

Nous avons contrôlé les dépenses relatives aux vaccins contre la COVID-19 cofinancés par des PO régionaux (pour un montant total de 144,9 millions d'euros de dépenses publiques), commandés par l'Italie dans le cadre d'un contrat d'achat anticipé conclu au nom des États membres entre la Commission et un fabricant. Pour certaines doses, la Commission avait payé une partie du coût des vaccins à l'avance, ce qui a réduit le prix unitaire par dose à payer par les États membres.

Nous avons constaté que le bénéficiaire n'avait pas déduit le montant correspondant à cette avance lorsqu'il a calculé le prix unitaire par dose afin d'établir la déclaration des dépenses en vue du financement de l'UE. Il a donc déclaré des coûts que non seulement il n'avait pas réellement supportés, mais qui de plus avaient déjà été payés sur le budget de l'UE.

Nous avons également relevé des dépenses inéligibles au Portugal dans le cadre d'une opération liée à la COVID-19. Il s'agissait notamment de cas où des vaccins vendus à des pays de l'UE et à des pays tiers avaient été indûment déclarés afin de solliciter un financement intégral au titre de l'initiative REACT-EU du FEDER.

En outre, notre audit a mis au jour des faiblesses dans les systèmes de suivi et de contrôle de l'Espagne et du Portugal, en particulier l'absence d'interconnexion entre les systèmes informatiques couvrant différentes parties du processus, ce qui a empêché de garantir une totale traçabilité des vaccins après leur livraison par les fabricants.

6.21. Dans le cadre de nos travaux sur les opérations liées aux vaccins, nous avons également contrôlé les procédures de marchés que la Commission a menées au nom des États membres pour conclure des contrats d'achat. Nous avons détecté plusieurs problèmes, tels que le manque de documentation concernant les négociations avec les fournisseurs sur les clauses et conditions des contrats, notamment en ce qui concerne le prix et le nombre de doses. En application de notre méthodologie[6], nous n'avons pas quantifié ces irrégularités. Nous relevons que le Tribunal de l'Union européenne, dans son arrêt du 14 mai 2025[7] relatif à l'accès du public à certains documents dans le cadre de l'achat de vaccins contre la COVID-19, a rappelé l'exigence de transparence, qui oblige les institutions à établir et à conserver les documents relatifs à leurs activités de manière non arbitraire et prévisible, et a jugé que la Commission avait manqué à ses obligations de bonne administration.

Projets inéligibles

6.22. Nous avons mis en évidence trois projets totalement inéligibles (deux en Hongrie et un en Tchéquie) et un projet partiellement inéligible au Portugal, qui ont bénéficié d'aides au cours de la période 2014-2020 alors qu'ils ne remplissaient pas les critères des appels à propositions correspondants. Ces projets représentaient 8 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées en gestion partagée et contribuaient à hauteur d'environ 0,9 point de pourcentage (soit 16 %) au niveau d'erreur estimatif. L'***encadré 6.3*** fournit un exemple de projet inéligible.

---

[6] La quantification, par la Cour, des erreurs concernant les marchés publics.

[7] Arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 14 mai 2025, *Stevi et The New York Times/Commission*, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483, en particulier les points 59 et 85.

Encadré 6.3

Modification des critères pour rendre éligible un projet inéligible

En Hongrie, nous avons contrôlé un projet, relevant du FEDER, qui visait la mise en place d'une infrastructure de réseau à grande vitesse. L'appel à projets fixait un objectif obligatoire (critère de sélection) consistant à raccorder le réseau à un nombre minimal de nouveaux points terminaux.

L'*autorité de gestion* a signé la convention de subvention avec le bénéficiaire sur la base de l'engagement de ce dernier à atteindre cet objectif obligatoire. Nous avons constaté que le bénéficiaire avait demandé à l'autorité de gestion de modifier ce critère trois ans après la date de fin du projet, étant donné que le projet mis en œuvre n'avait pas atteint l'objectif. L'autorité de gestion a donc réduit le nombre minimal de nouveaux points terminaux requis. Ce faisant, elle a opéré une discrimination à l'encontre des candidats qui auraient pu présenter une offre plus avantageuse si l'objectif revu à la baisse avait été connu lors de l'élaboration et de la présentation de leurs propositions de projet.

La modification d'un critère obligatoire après la mise en œuvre du projet constitue une violation du *règlement portant dispositions communes (RPDC)*, des règles en matière d'*aides d'État*, de la législation nationale et de l'appel à propositions.

Pour ces motifs, nous jugeons le projet inéligible.

Infractions détectées aux règles du marché intérieur en matière de marchés publics et d'aides d'État

Quinze cas de non-respect des règles de l'UE ou des États membres sur les marchés publics

6.23. Les règles en matière de marchés publics sont essentielles pour garantir que l'argent public est dépensé de manière économique et efficiente, dans le respect des principes de transparence, de proportionnalité, d'égalité de traitement et de non-discrimination. Les marchés publics sont aussi l'un des rouages essentiels au bon fonctionnement du marché unique européen. Dans notre rapport spécial 28/2023, nous indiquions qu'au cours de la dernière décennie, la concurrence dans le domaine des marchés publics avait reculé[8]. Nous contrôlons la conformité des opérations avec les règles des États membres et de l'UE sur les marchés publics, comme le prévoit le RPDC[9].

6.24. Dans 15 des procédures contrôlées dans le cadre de notre échantillon, nous avons relevé des cas de non-respect des règles de l'UE ou des États membres sur les marchés publics, et ce en Tchéquie, en Allemagne, en Grèce, en France, en Pologne, au Portugal, en Roumanie et au Royaume-Uni, ainsi qu'au niveau de la Commission en ce qui concerne les marchés publics portant sur l'achat de vaccins et de médicaments contre la COVID-19 (voir point ***6.21***). Nous avons quantifié trois cas où ont été commises des infractions graves aux règles de l'UE ou des États membres sur les marchés publics, dont le non-respect des dispositions relatives à la concurrence énoncées dans les modalités d'application des PO. L'***encadré 6.4*** en présente un exemple. Ces cas représentaient 8 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées en gestion partagée et contribuaient à hauteur d'environ 0,8 point de pourcentage (soit 14 %) au niveau d'erreur estimatif.

---

[8] Rapport spécial 28/2023 intitulé «Marchés publics dans l'UE – Recul de la concurrence pour les contrats de travaux, de biens et de services passés entre 2011 et 2021».

[9] Article 6 du RPDC.

Encadré 6.4

Le bénéficiaire n'a procédé à aucune consultation du marché

En France, un bénéficiaire a reçu un financement au titre du FEDER pour la construction d'une unité de méthanisation. En vertu des règles encadrant la mise en œuvre du projet et de la convention de financement, le bénéficiaire était tenu de procéder à une mise en concurrence afin d'obtenir plusieurs offres et d'éviter tout conflit d'intérêts dans la procédure.

Nous avons constaté que le bénéficiaire avait manqué à cette obligation et attribué le marché de construction à une autre société entièrement détenue par le même groupe. Le bénéficiaire s'est justifié en affirmant que très peu de contractants avaient la capacité suffisante pour construire l'unité de méthanisation en question, compte tenu de l'ampleur du projet, et qu'il était par conséquent difficile de déterminer quelle somme d'autres fournisseurs factureraient.

Toutefois, nous avons relevé trois projets similaires financés par la même autorité de gestion, pour lesquels les bénéficiaires avaient obtenu des devis de plusieurs fournisseurs. Alors qu'elles disposaient de ces informations, l'autorité de gestion et l'autorité d'audit ont toutes deux accepté à tort les explications du bénéficiaire et considéré le projet et les dépenses correspondantes comme éligibles.

En raison du manquement grave du bénéficiaire à son obligation d'organiser une consultation du marché et d'éviter les conflits d'intérêts, nous avons considéré que tous les coûts facturés par le contractant lié étaient inéligibles.

6.25. Nous n'avons pas quantifié 12 des 15 cas de non-respect des règles de l'UE ou des États membres sur les marchés publics mentionnés au point ***6.23***, car selon notre méthodologie, ils n'ont pas eu d'incidence directe sur le paiement effectué.

Quatre projets enfreignaient les règles sur les aides d'État

6.26. L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) vise à garantir que les aides accordées par les États membres ou au moyen de ressources d'État ne faussent pas la concurrence et les échanges au sein de l'UE. Les États membres sont tenus de notifier les aides d'État à la Commission, à moins qu'elles se situent au-dessous du plafond *de minimis*[10]. Celle-ci doit alors se prononcer sur la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur et donner son accord explicite. Les États membres peuvent également accorder des aides d'État si elles relèvent du *règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)* ou d'autres régimes d'exemption.

6.27. Pour l'exercice 2024, notre audit a permis de mettre en évidence quatre projets qui enfreignaient les règles de l'UE en matière d'aides d'État, deux en Allemagne, un en Pologne et un autre aux Pays-Bas. Nous avons quantifié deux projets (en Allemagne et en Pologne) qui, selon nous, auraient dû obtenir moins de fonds publics qu'ils n'en ont eus (voir ***encadré 6.5***). Ces projets représentaient 5 % de la totalité des erreurs quantifiables que nous avons relevées en gestion partagée et contribuaient à hauteur de 0,5 % au niveau d'erreur estimatif. Les deux autres cas n'ont pas eu d'incidence directe sur le paiement effectué et nous ne les avons donc pas considérés comme des erreurs quantifiables.

[10] Règlement (UE) n° 1407/2013.

Encadré 6.5

Un projet de développement régional dépasse l'intensité autorisée pour les aides d'État

En Allemagne, nous avons contrôlé un projet relevant du FEDER qui a apporté un soutien financier à une entreprise pour la construction d'un nouvel hôtel. Ce soutien a été accordé dans le cadre d'un régime d'aides d'État en faveur de projets d'investissement régionaux menés par des *petites et moyennes entreprises (PME)*.

En vertu des règles applicables en matière d'aides d'État, le montant de l'aide est limité à 20 % des coûts éligibles du projet lorsque le bénéficiaire est une petite entreprise, et à 15 % s'il s'agit d'une entreprise de taille moyenne.

Dans ce cas, au moment de la signature de la convention de subvention en 2020, le bénéficiaire a été considéré par l'autorité de gestion comme une petite entreprise et a reçu un soutien correspondant à cette classification. Cependant, le bénéficiaire a commencé les activités financées dès 2019, après avoir reçu confirmation de la réception d'une demande qu'il avait introduite en 2018, en usant de la possibilité offerte en Allemagne de bénéficier d'un «début anticipé de la mesure» (*vorzeitiger Massnahmenbeginn*). Lorsqu'il a démarré les activités financées, le bénéficiaire était une entreprise de taille moyenne. Étant donné qu'il ne répondait pas, à ce moment-là, au critère de taille qui lui valait de bénéficier de ce soutien – celui d'être une petite entreprise –, l'aide d'État qu'il a reçue dépassait l'intensité autorisée par les règles, ce qui constitue, selon nous, une erreur quantifiable.

Absence de pièces justificatives essentielles

6.28. Les bénéficiaires et les autorités responsables des programmes sont tenus de maintenir des systèmes et des procédures qui garantissent une *piste d'audit* exploitable permettant de prouver l'éligibilité des dépenses, ce qui passe notamment par la conservation de pièces documentaires suffisantes et adéquates pour étayer les conclusions de l'audit[11]. En outre, le RPDC exige que la documentation soit conservée pendant au moins deux ou trois ans après l'approbation des comptes[12]. L'obtention et la conservation d'une documentation adéquate sont essentielles au bon fonctionnement des systèmes de contrôle.

6.29. Nous avons constaté que les informations ou les pièces justificatives n'étaient pas disponibles pour huit des opérations que nous avons examinées. Nous avons dû quantifier six de ces erreurs, parce que ni les autorités responsables des programmes ni les bénéficiaires n'étaient en mesure de fournir certaines pièces essentielles pour démontrer que les conditions d'éligibilité étaient respectées. L'***encadré 6.6*** en présente un exemple. Ces six opérations représentaient environ 16 % des opérations dans lesquelles nous avons relevé des erreurs quantifiables en gestion partagée et contribuaient à hauteur de 0,5 point de pourcentage (soit 9 %) au niveau d'erreur estimatif.

Encadré 6.6

Fourniture de services de conseil non démontrée

Aux Pays-Bas, nous avons contrôlé un projet relevant du FSE qui visait à fournir un soutien actif et des services de conseil aux entreprises dans le domaine de la sécurité sur le lieu de travail.

Nous avons constaté le manque d'éléments probants permettant d'attester que certains services de conseil avaient bien été fournis pendant la période concernée par la déclaration. En outre, nous avons observé que rien ne justifiait raisonnablement certains frais de déplacement facturés. Les factures ont été acceptées sans que les distances déclarées soient vérifiées.

---

[11] *Normes internationales d'audit (ISA)* 500 «Éléments probants» et 230 «Documentation d'audit».

[12] Article 140, paragraphe 1, du RPDC.

Instruments financiers

6.30. Les instruments financiers – principalement les prêts, les garanties et les prises de participation – constituent une forme d'aide remboursable. Le montant des versements effectués au titre d'instruments financiers est passé de 3,0 milliards d'euros au cours de l'exercice comptable 2021/2022 à 2,4 milliards d'euros au cours de l'exercice comptable audité (2022/2023).

6.31. Sur les huit opérations que nous avons contrôlées qui recouvraient 83 *bénéficiaires finaux* et deux commissions de gestion, nous avons constaté que six bénéficiaires finaux (quatre en Allemagne, un en Grèce et un en Hongrie) avaient reçu une aide alors que leur investissement portait sur un secteur économique inéligible ou qu'ils ne remplissaient pas les critères d'éligibilité. Dans le cas de l'Allemagne, nous avons de plus constaté que le gestionnaire de fonds avait demandé le remboursement de certaines commissions, alors qu'il les avait facturées aux bénéficiaires finaux. En conséquence, trois erreurs ont été quantifiées pour trois des huit opérations que nous avons contrôlées (voir l'exemple présenté dans l'***encadré 6.7***). Ces dépenses ne doivent pas être incluses dans les dépenses éligibles relevant des instruments financiers lors de la *clôture* des PO. La contribution des cas que nous avons quantifiés est prise en compte dans la ***figure 6.6***.

Encadré 6.7

Prêt accordé pour des investissements non éligibles dans l'immobilier

En vue de promouvoir l'esprit d'entreprise, un *instrument financier* en Grèce a permis à des PME d'accéder à des prêts et à des bonifications d'intérêts. En vertu des règles nationales, l'instrument ne peut pas financer des activités immobilières, à l'exception des *investissements productifs*, ni fournir un financement indirect à un «consommateur final»[13] pour un usage privé.

Nous avons constaté qu'un bénéficiaire final avait utilisé le prêt financé par l'UE pour acheter un bien immobilier avec une piscine. Le bien était déjà habité par l'actionnaire principal du bénéficiaire final et lui a ensuite été loué pour un loyer inférieur aux prix du marché. En outre, le vendeur était l'*intermédiaire financier* qui avait octroyé le prêt. Cet intermédiaire (une banque commerciale) avait connaissance des faits et a pourtant approuvé le prêt, tout en sachant qu'il n'était pas éligible au soutien de l'UE.

La location de ce bien à l'actionnaire principal du bénéficiaire final ne peut être considérée comme un investissement productif. Qui plus est, le prêt a apporté indirectement un soutien financier injustifié à l'actionnaire.

Opérations gérées directement ou indirectement par la Commission

6.32. Cette section du rapport présente nos constatations portant sur les dépenses gérées directement ou indirectement par la Commission, c'est-à-dire celles qui ne relèvent pas de la gestion partagée. Nous avons relevé quatre erreurs, que nous avons quantifiées, dans des cas où la Commission avait directement soutenu des projets par l'intermédiaire de l'Agence exécutive européenne pour le climat, les infrastructures et l'environnement (CINEA), de l'Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA) et de la BEI (voir ***encadré 6.8***).

[13] Article 1 *bis* de la loi 2251/1994.

Encadré 6.8

Frais de personnel déclarés en violation des dispositions de la convention de subvention

Cette année, nous avons contrôlé un projet au Danemark, cofinancé par le *programme «Europe créative»* (2021-2027), dans le cadre duquel l'*agence exécutive* de la Commission (l'EACEA) avait octroyé une subvention à une entreprise, l'objectif étant de soutenir les industries créatives en les aidant dans leur développement et dans la prospection de marchés.

Nous avons constaté que le bénéficiaire avait calculé et déclaré des frais de personnel sans respecter les règles prévues par la convention de subvention. En particulier, il n'a pas utilisé la méthode de calcul du taux journalier, obligatoire, et il n'a pas converti en équivalents-jours les heures de travail enregistrées dans le système d'enregistrement du temps de travail. Nos nouveaux calculs ont montré que les frais de personnel déclarés étaient surestimés dans quatre des cinq cas que nous avons audités.

6.33. Nous avons également détecté des coûts inéligibles impliquant une surestimation de frais de personnel dans le cadre d'une action financée au titre d'Erasmus+ en Grèce et au Portugal.

6.34. Les cas quantifiés en gestion directe et indirecte contribuent, au total, à hauteur d'environ 0,7 point de pourcentage à notre niveau d'erreur estimatif. Cette contribution est prise en compte dans la ***figure 6.6***.

Bonne gestion financière

6.35. Le budget de l'UE doit être exécuté de façon légale et régulière, conformément aux principes de *bonne gestion financière*, à savoir l'*économie*, l'*efficience* et l'*efficacité*. Le RPDC[14] impose aux États membres de respecter ces principes lorsqu'ils mettent en œuvre les Fonds de la politique de cohésion. Nos travaux ont permis de mettre en évidence six cas dans lesquels ces principes n'avaient pas été respectés: un en Tchéquie, trois en Italie (voir ***encadré 6.9***) et deux en Pologne.

[14] Article 125 du RPDC.

Encadré 6.9

Un bon rapport coût-efficacité compromis par l'application d'une pondération peu élevée au critère de prix

En Italie, nous avons audité deux projets relevant du FEDER: l'un visant à rénover et à restaurer un bâtiment classé et l'autre consistant à construire des ouvrages de protection contre les inondations. Les pouvoirs adjudicateurs ont organisé des procédures de marché public ouvertes pour l'exécution des travaux nécessaires.

Dans le cadre des appels d'offres correspondants, le critère d'attribution était l'«*offre économiquement la plus avantageuse*» sur la base du meilleur rapport qualité-prix. En application de la législation nationale en matière de marchés publics, le cahier des charges indiquait la pondération à appliquer à chacun des critères (critères de qualité et prix) pour comparer les différentes offres et déterminer celle qui était économiquement la plus avantageuse.

La méthode utilisée devait permettre de retenir les prestations de haute qualité tout en tenant compte du prix proposé par les soumissionnaires. Toutefois, nous avons constaté que, dans ces deux cas, les pouvoirs adjudicateurs n'ont accordé qu'une pondération de 10 % au critère du prix. Le vade-mecum des marchés publics précise à titre d'exemple qu'une pondération inférieure à 30 % pour le prix est généralement trop faible pour avoir une incidence notable sur le résultat[15].

Parmi les principes de bonne gestion financière, celui de l'économie impose aux pouvoirs adjudicateurs de donner la priorité non seulement à la qualité, à la quantité et au respect des délais, mais aussi au meilleur prix. Bien que les pouvoirs adjudicateurs aient agi conformément aux règles nationales et que l'opération ait donc été régulière, nous estimons qu'étant donné l'application d'une pondération aussi faible au critère de prix, le meilleur rapport qualité-prix risque de ne pas avoir été obtenu.

[15] Vade-mecum des marchés publics de la Commission.

Autres dépenses

6.36. Lors de notre audit des dépenses budgétaires de 2024, nous avons examiné deux paiements de subventions effectués au titre du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE) à la suite des tremblements de terre survenus en Croatie. Le FSUE offre, après de graves catastrophes naturelles et (depuis 2020) en cas d'urgences de santé publique majeures, une assistance financière aux États membres et aux pays dont l'adhésion à l'Union est en cours de négociation.

6.37. Selon le règlement instituant le FSUE, celui-ci a pour objectif de compléter les efforts des pays concernés et de couvrir une partie de leurs dépenses consacrées à des actions d'urgence de première nécessité et de remise en état. Le financement peut être utilisé pour financer des mesures telles que la remise en fonction des infrastructures, la mise à disposition d'hébergements provisoires et le nettoyage des zones sinistrées.

6.38. En vertu du règlement instituant le FSUE[16], la Commission doit présenter au Parlement européen et au Conseil, avant le 1er juillet de chaque année, un rapport sur les activités du Fonds au cours de l'année précédente. Nous observons que la Commission n'a remis aucun rapport annuel sur les activités du FSUE au Parlement européen et au Conseil depuis 2019.

[16] Article 12 du règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil.

Gouvernance

Notre évaluation des travaux des autorités d'audit

Les taux d'erreur résiduels sont supérieurs au seuil de signification pour 44 % de la valeur des dossiers constitués aux fins de l'assurance que nous avons contrôlés en 2024

6.39. Cette année, nous avons évalué les travaux de 22 autorités d'audit (sur un total de 119), dans 15 États membres et au Royaume-Uni. Notre échantillon comportait 30 dossiers constitués aux fins de l'assurance placés sous leur responsabilité. Dans tous les cas sauf un, les autorités d'audit avaient communiqué à la Commission un taux d'erreur résiduel inférieur ou égal à 2 %.

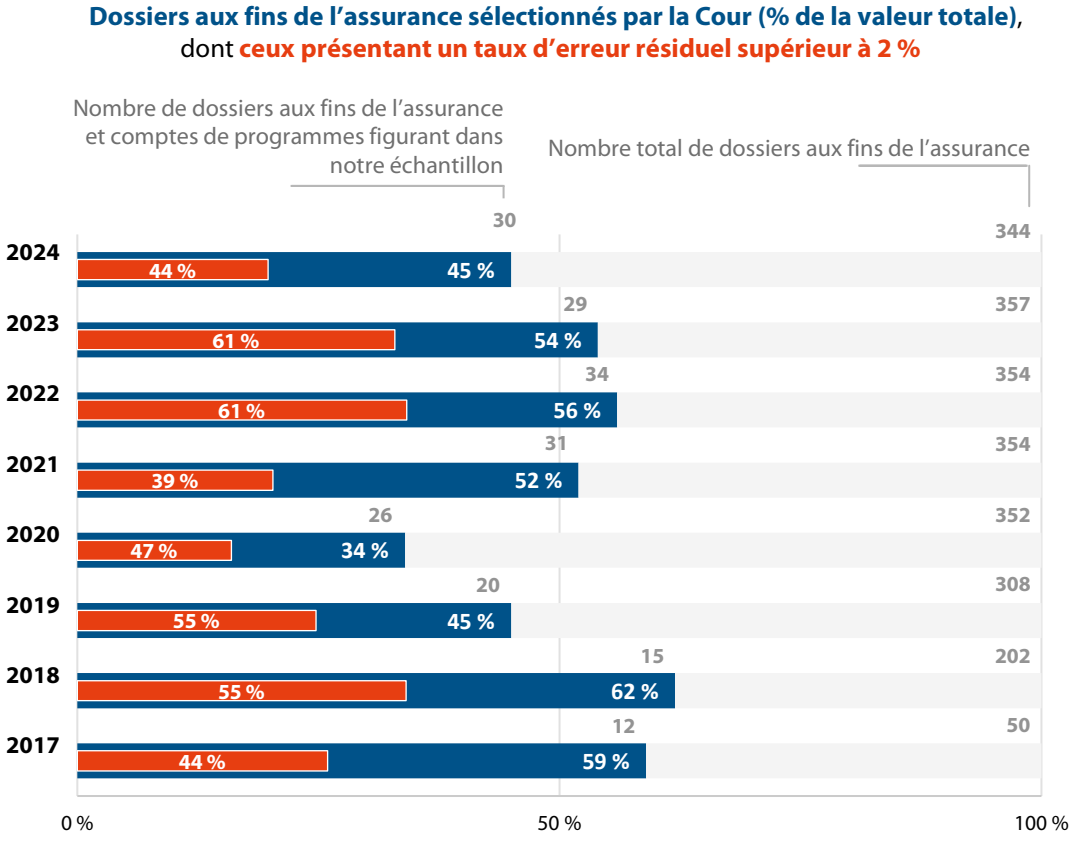
6.40. Dans les *rapports annuels d'activités* (RAA) des DG REGIO et EMPL, s'appuyant sur ses propres travaux d'audit et sur les résultats préliminaires de nos audits pour l'exercice 2024, la Commission a fait passer à plus de 2 % le taux d'erreur résiduel pour 5 des 30 dossiers aux fins de l'assurance de notre échantillon.

6.41. Compte tenu des erreurs détectées par la Commission et de nos propres constatations d'audit, nos travaux sur l'échantillon de 2024 ont fait apparaître un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % pour 16 des 30 dossiers aux fins de l'assurance contrôlés.

6.42. Les dossiers aux fins de l'assurance que nous avons contrôlés représentent une part importante des dépenses que les *autorités de certification* ont certifiées à la Commission (45 % en 2024). Depuis 2017, notre échantillon couvre, pour chaque année, de 34 % à 62 % des dépenses certifiées figurant dans les comptes annuels (voir les barres bleues à la ***figure 6.9***).

6.43. Depuis 2017, nous avons considéré que les erreurs étaient quantifiables dans 69 des 110 dossiers constitués aux fins de l'assurance que nous avons contrôlés au moins une fois. Il s'agit d'erreurs qui n'avaient pas été détectées lors des contrôles effectués par les autorités d'audit sur les mêmes opérations. Nous constatons que la proportion de dossiers aux fins de l'assurance présentant un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % n'est pas descendue sous la barre des 39 % des dépenses retenues dans nos échantillons (voir les barres rouges à la ***figure 6.9***). Cela témoigne de lacunes persistantes dans les travaux des autorités d'audit, que les travaux d'assurance de la Commission ne parviennent pas suffisamment à combler.

Figure 6.9 – Dossiers aux fins de l'assurance que nous avons contrôlés et qui présentaient un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % (2017-2024)



Source: Cour des comptes européenne.

Des faiblesses dans les travaux des autorités d'audit réduisent la confiance que la Commission peut accorder à leurs conclusions

6.44. Nous avons décelé, dans les travaux de 20 des 22 autorités d'audit couvertes par notre audit, différents types de faiblesses qui touchaient 137 des 189 opérations que nous avons examinées. Lors de leurs contrôles, les autorités d'audit auraient pu, et dû, détecter les erreurs que nous avons relevées dans ces opérations, ce qui réduit la confiance que la Commission peut accorder aux résultats de leurs travaux.

6.45. Parmi ces 137 opérations, certaines cumulaient plusieurs faiblesses. Les lacunes relevées concernaient:

— la planification et la préparation des travaux d'audit des autorités. Nous avons notamment trouvé des faiblesses dans les méthodes d'échantillonnage, ainsi que des listes de vérification incomplètes (qui ne comportaient pas, par exemple, de questions spécifiques sur les aides d'État, le double financement, les délais de paiement ou encore la *fraude*, alors même que les autorités d'audit sont tenues de vérifier ces différents points);

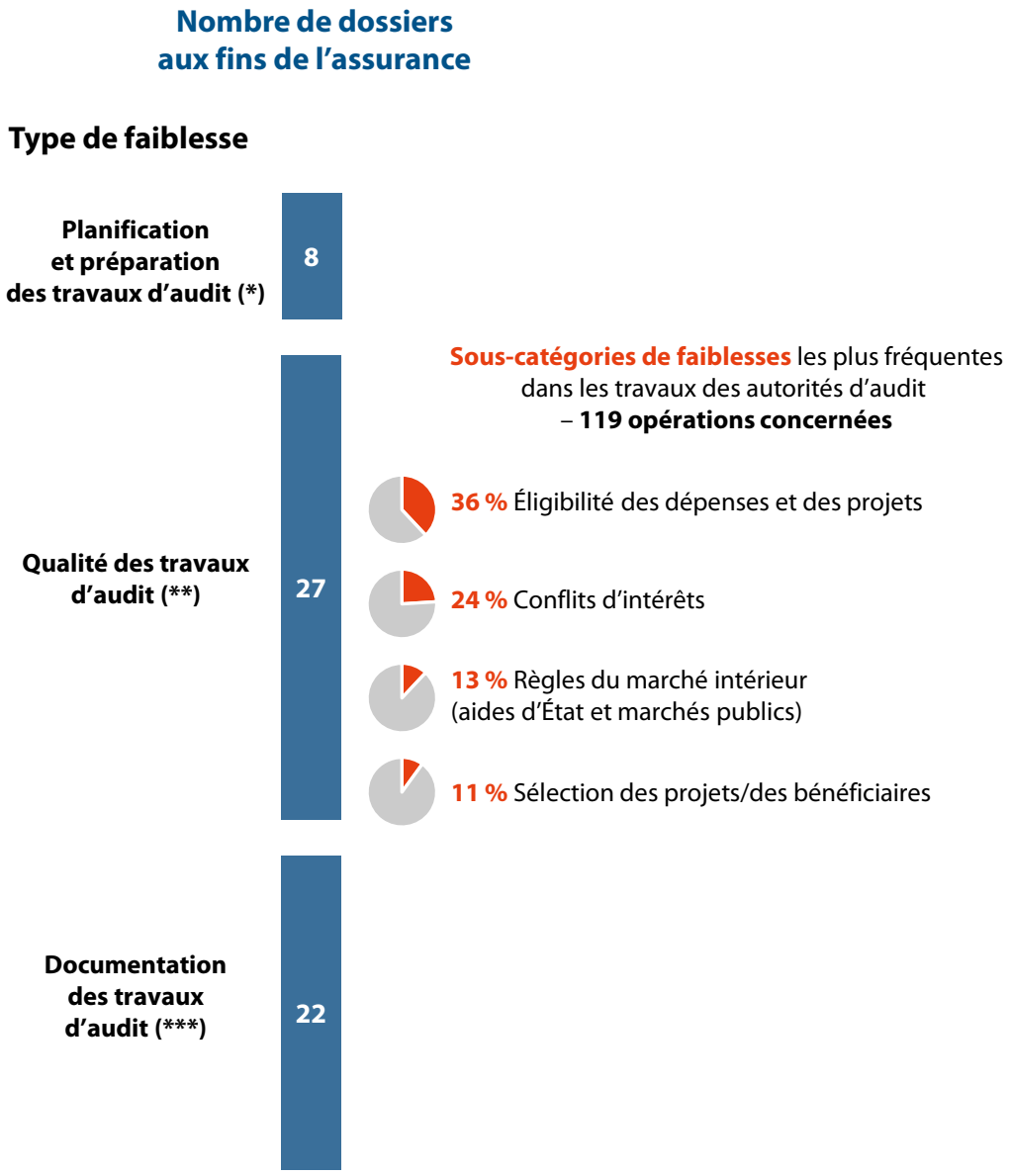
— la qualité des travaux d'audit effectués;

— la documentation de ces travaux.

6.46. Nous avons dû réexécuter les procédures de contrôle correspondantes pour 138 des 189 opérations (73 %). Pour 89 d'entre elles (47 %), nous avons dû contacter les autorités de gestion, les organismes intermédiaires ou les bénéficiaires sur place pour obtenir les pièces justificatives et autres éléments probants nécessaires, car les autorités d'audit ne les avaient soit pas collectés soit pas conservés, contrairement à ce que prévoient les normes d'audit (voir point ***6.28***).

6.47. La ***figure 6.10*** présente les lacunes que nous avons détectées et signalées au niveau des autorités d'audit, par dossier constitué aux fins de l'assurance.

Figure 6.10 – Types de lacunes détectées au niveau des autorités d'audit



(*) Tchéquie, Allemagne, Italie, Lituanie, Pays-Bas et Suède.
(**) Tchéquie, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède et Royaume-Uni.
(***) Tchéquie, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Italie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Portugal, Roumanie et Suède.

Source: Cour des comptes européenne.

6.48. L'*encadré 6.10* présente un exemple d'insuffisance grave dans les travaux et les rapports d'une autorité d'audit.

Encadré 6.10

Faiblesses dans les travaux et les rapports d'une autorité d'audit

Aux Pays-Bas, notre audit a permis de mettre en évidence des faiblesses dans la planification, la préparation et la qualité des travaux menés par l'autorité d'audit sur un PO relevant du FSE.

Nous avons constaté que l'autorité d'audit n'avait ni évalué correctement l'application des règles en matière d'aides d'État, ni détecté des dépenses qui étaient inéligibles pour plusieurs raisons (voir *encadré 6.6*).

Lors de l'audit de certaines opérations, l'autorité d'audit n'a pas été en mesure d'identifier, à partir de la liste complète des coûts du projet, les dépenses qui avaient été déclarées à la Commission. Par conséquent, elle a dû sélectionner son sous-échantillon de dépenses parmi cette liste. Elle a ensuite compensé certaines des erreurs qu'elle a relevées avec la marge de dépenses déclarées par le bénéficiaire en excédent de la convention de subvention. Cette pratique n'était conforme ni aux dispositions du RPDC ni aux orientations de la Commission relatives au traitement des erreurs[17] et elle a conduit l'autorité d'audit à sous-estimer le *taux d'erreur total résiduel (TETR)*.

6.49. Nous avons relevé le cas d'un PO faisant l'objet d'une correction forfaitaire pour lequel l'autorité d'audit n'a, une fois de plus, pas vérifié si les coûts étaient légaux et réguliers (voir *encadré 6.11*).

[17] Section 2.2.3 ««Marge«de dépenses au niveau des projets» du guide d'orientation à l'intention des États membres relatif au rapport annuel de contrôle et à l'avis d'audit devant être soumis par les autorités d'audit et relatif traitement des erreurs.

Encadré 6.11

Absence récurrente de contrôles augmentant le risque de non-conformité

En Hongrie, nous avons contrôlé un projet relevant du FEDER dans le cadre du PO intitulé «Développement économique et innovation». Les autorités nationales avaient appliqué une correction forfaitaire, fondée sur les résultats d'un audit de la Commission, à tous les coûts des projets relevant de l'«*axe prioritaire* 2» supportés avant février 2022.

Pour la deuxième année consécutive[18], nous avons constaté que l'autorité d'audit n'avait pas vérifié certains aspects des frais de personnel (en l'occurrence les qualifications du personnel et les augmentations de salaire) concernés par la correction forfaitaire.

Nous avons également constaté que, dans le cadre d'un instrument financier relevant d'un autre axe prioritaire du même PO, l'autorité d'audit n'avait pas contrôlé l'éligibilité des bénéficiaires finaux et des investissements, pour lesquels une correction forfaitaire de 10 % avait été appliquée.

Le RPDC[19] impose aux autorités d'audit de vérifier si les coûts sont légaux et réguliers, et aux États membres de recouvrer les financements indus auprès des bénéficiaires, qu'ils fassent ou non l'objet d'une correction forfaitaire. Le manque de contrôles et de recouvrements n'incite pas vraiment les bénéficiaires à respecter le droit applicable.

6.50. Nous avons néanmoins mis en évidence plusieurs bonnes pratiques dans un PO relevant du FEDER en Croatie (voir ***encadré 6.12***).

[18] Rapport annuel relatif à 2023, encadré 6.9.

[19] Article 122, paragraphe 2,du RPDC.

Encadré 6.12

Modèle de bonne pratique – une autorité d'audit améliore ses travaux

Depuis 2019, nous avons audité six fois le PO «Compétitivité et cohésion» pour la période 2014-2020 en Croatie, y compris des projets relevant du FC et du FEDER ainsi que des instruments financiers. Lors de nos précédents audits, nous avons détecté à plusieurs reprises des faiblesses systémiques dans les travaux et la documentation de l'autorité d'audit.

Non seulement ce ne fut pas le cas cette année, mais nos travaux ont confirmé que l'autorité d'audit avait pris des mesures correctrices et amélioré ses travaux et sa documentation en réponse à nos précédentes constatations. Nous en voulons pour preuve:

- des listes de vérification plus efficaces et des travaux d'audit de meilleure qualité;
- des listes de vérification détaillées et des documents de travail qui nous ont permis de remonter presque entièrement la piste d'audit;
- des dossiers d'audit et une documentation organisés et encodés de manière à les rendre facilement accessibles.

Ces améliorations constituent un exemple de bonne pratique.

6.51. En réponse à notre document d'analyse 03/2024 sur la légalité et la régularité des dépenses de cohésion de la période 2014-2020, la Commission et les autorités d'audit ont convenu conjointement, en décembre 2024, d'un plan d'action comprenant une série d'initiatives envisageables pour améliorer la capacité de détection desdites autorités[20]. En outre, sur la base de nos conclusions selon lesquelles les *audits de conformité* sont plus efficaces que les contrôles documentaires pour détecter les irrégularités, la Commission a revu son approche afin d'élargir la portée de ses audits sur place. L'efficacité de ces actions pourra être évaluée à l'avenir.

[20] RAA 2024 de la DG REGIO, p. 43.

Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activités

6.52. Les RAA sont le principal outil dont se servent les DG de la Commission pour déclarer qu'elles ont obtenu, ou pas, une assurance raisonnable que les procédures de contrôle sont de nature à garantir la régularité des dépenses. En 2024, la Commission a conclu que les *systèmes de gestion et de contrôle* des États membres (autorités de gestion/organismes intermédiaires ou autorités d'audit) ne fonctionnaient pas correctement pour 23 des 313 PO gérés par la DG REGIO (14,7 % des dépenses évaluées) et pour 11 des 211 PO gérés par la DG EMPL (4,5 % des dépenses évaluées).

6.53. Compte tenu des résultats des audits de la Commission et de nos propres constatations (44 erreurs non détectées – point ***6.14***) et faiblesses au niveau des travaux des autorités d'audit – point ***6.44***), nous souscrivons à la conclusion de la Commission selon laquelle, à la fin de la période de programmation 2014-2020, les systèmes de gestion et de contrôle ne fonctionnaient pas efficacement dans tous les États membres. La fiabilité des taux d'erreur communiqués par la Commission s'en trouve donc également compromise, puisque cette dernière s'appuie sur ces systèmes nationaux (voir aussi points ***6.44*** à ***6.49*** ainsi qu'encadrés ***6.10*** et ***6.11***).

La Commission considère que le niveau des dépenses irrégulières figurant dans les comptes approuvés est significatif pour la politique de cohésion

6.54. Pour la politique de cohésion, la Commission utilise les différents taux d'erreur résiduels communiqués par les États membres, les résultats de ses propres travaux relatifs à la régularité et d'autres informations disponibles, telles que les résultats de nos travaux d'audit, pour calculer un taux d'erreur résiduel moyen pondéré. Elle présente ce taux sous la forme d'un *indicateur de performance clé (IPC)* concernant la légalité et la régularité des programmes de la période 2014-2020.

6.55. Pour l'exercice comptable 2022/2023, la DG REGIO a fait état, pour les programmes 2014-2020 en gestion partagée, d'un taux d'erreur total résiduel en hausse, à 2,5 % (contre 2,1 % pour l'exercice 2021/2022). Le taux d'erreur maximal s'établissait quant à lui à 3,6 %[21]. Avec un taux d'erreur total résiduel à 2,2 % (contre 1,6 % pour l'exercice 2021/2022) et un taux maximal à 3,0 %, la DG EMPL a elle aussi fait état d'une hausse par rapport à l'année précédente[22]. Le taux maximal vise à tenir compte du risque que des erreurs existent en dehors de l'échantillon d'opérations des PO sur la base duquel les taux d'erreur ont été établis. Les taux maximaux peuvent aussi inclure des «compléments» et des taux forfaitaires pour les PO non contrôlés[23]. Bien que la Commission ait revu à la hausse les IPC communiqués dans ses RAA 2024 pour la politique de cohésion, ils restaient inférieurs à notre fourchette d'erreur estimative (voir ***figure 6.6***).

6.56. Pour les programmes 2021-2027, la Commission a indiqué dans ses RAA que 11 dossiers aux fins de l'assurance, destinés à la DG REGIO et à la DG EMPL, avaient été reçus en février 2024. Étant donné le nombre limité de programmes pour lesquels de tels dossiers avaient été présentés en 2024, ceux-ci n'étaient pas suffisamment représentatifs. Par conséquent, le risque au moment du paiement a été estimé à 2 % (taux forfaitaire). C'est pourquoi, à la différence de ce qu'elles ont fait pour la période 2014-2020, la DG REGIO et la DG EMPL n'ont pas calculé leurs IPC respectifs (voir point ***6.55***).

---

[21] Le risque estimatif global au moment du paiement pour les dépenses réglées par la DG REGIO au cours de l'exercice 2024 (toutes périodes de programmation et tous modes de gestion confondus) est compris entre 2,30 % et 3,29 %.

[22] Le risque estimatif global au moment du paiement pour les dépenses réglées par la DG EMPL au cours de l'exercice 2024 (toutes périodes de programmation et tous modes de gestion confondus) est compris entre 2,16 % et 2,82 %.

[23] Annexe 7D des RAA 2024 des DG REGIO et EMPL.

6.57. Dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance* concernant l'exercice 2024, la Commission communique les indicateurs suivants[24]:

- pour la rubrique 2 du CFP (dans son ensemble), elle fait état d'un risque combiné au moment du paiement de 2,9 %, en se fondant sur les montants à risque calculés par les différentes DG. Nous observons que la valeur pour cet indicateur est supérieure au chiffre de 1,6 % calculé par la Commission pour le budget de l'UE dans son ensemble;

- pour les Fonds de la politique de cohésion (dans leur ensemble), elle fait état d'un risque combiné au moment du paiement compris entre 2,3 % et 3,2 %, en se fondant là aussi sur les montants à risque estimés par les DG et sur leurs IPC.

6.58. Dans l'ensemble, la DG REGIO[25] a conclu dans son RAA que, pour le FEDER/le FC, un niveau significatif de dépenses irrégulières subsistait dans les comptes approuvés pour 2024, malgré les résultats des contrôles et les corrections appliquées au niveau des États membres. La DG EMPL[26] est parvenue à la même conclusion pour le FSE/l'*IEJ* et le *FEAD*. Comme nous l'affirmions dans notre document d'analyse sur le cadre d'assurance de la politique de cohésion, la Commission sous-estime, d'après nous, le niveau d'erreur dont elle fait état, bien qu'elle adhère à notre conclusion générale selon laquelle les dépenses de cohésion présentent un niveau d'erreur significatif. La différence entre notre taux d'erreur et celui calculé par la Commission est expliquée au ***chapitre 1*** (point ***1.36***).

[24] Rapport annuel sur la gestion et la performance concernant l'exercice 2024, volume II, annexe 2, p. 103 à 106, ainsi que volume III, annexe 5, p. 20 à 22.

[25] RAA 2024 de la DG REGIO, p. 9.

[26] RAA 2024 de la DG EMPL, p. 8.

Clôture des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020

6.59. Les États membres avaient jusqu'au 31 mars 2017 pour présenter les documents de clôture de la période 2007-2013, mais ils ont fréquemment dépassé la date limite. Fin 2024, la situation était la suivante:

- la DG REGIO avait totalement clôturé 282 des 322 PO de la période 2007-2013, soit seulement trois de plus que fin 2023. Les 40 PO restants pour cette période ont été pré-clôturés;

- la DG EMPL avait clôturé 101 des 118 PO et en avait pré-clôturé 15 autres. Seuls deux programmes relevant du FSE en Roumanie sont encore ouverts. La Commission indique dans son RAA qu'elle procédera à leur pré-clôture en 2025.

6.60. En ce qui concerne les programmes pré-clôturés (40 pour la DG REGIO et 15 pour la DG EMPL), la Commission a accepté d'effectuer un paiement de clôture partiel ne couvrant que les montants non contestés. Elle a suspendu le paiement des dépenses concernées par de possibles irrégularités ou par des enquêtes en cours au niveau national ou de l'UE. La plupart de ces programmes pré-clôturés font toujours l'objet de procédures en cours au niveau national, ce qui allonge considérablement le processus de clôture et rend la date de clôture complète difficile à prévoir. Au regard de la lenteur des progrès accomplis, il existe un risque accru que la clôture de ces PO vienne chevaucher celle des PO de la période de programmation 2014-2020, ce qui pourrait se traduire par de nouveaux retards.

6.61. Pour la période de programmation 2014-2020, le règlement STEP a prolongé au 15 février 2026 le délai imparti aux États membres pour présenter leurs dossiers aux fins de l'assurance définitifs. La Commission a toutefois déclaré que dix PO de la période 2014-2020 avaient été clôturés (deux en 2023 et huit en 2024).

6.62. Dans son RAA, la DG REGIO a indiqué que des dossiers aux fins de l'assurance définitifs avaient été présentés au 1er mars 2025 pour 58 des 313 programmes encore ouverts. De même, la DG EMPL a indiqué que des dossiers aux fins de l'assurance définitifs avaient été présentés pour 43 des 211 programmes encore ouverts. Les deux DG ne commenceront à rendre compte de l'état d'avancement de la clôture de ces programmes que dans leurs RAA 2025.

Conclusion et recommandations

Conclusion

6.63. Nous estimons que le niveau d'erreur global pour la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs» du CFP est de 5,7 % pour l'exercice 2024.

6.64. Notre audit a montré que des améliorations s'imposaient encore dans la façon dont le cadre d'assurance est appliqué pour les dépenses de cohésion aussi bien par les autorités des États membres responsables des programmes que par la Commission, sachant que pour la période 2021-2027, l'architecture d'assurance applicable aux opérations en gestion partagée est similaire.

6.65. Nos travaux indiquent que les contrôles des autorités de gestion ne permettent pas toujours de prévenir ou de détecter efficacement les irrégularités dans les dépenses déclarées par les bénéficiaires. En outre, les faiblesses que nous avons constatées dans les travaux de plusieurs autorités d'audit couvertes par notre échantillon (voir points ***6.44*** à ***6.49***) limitent, à l'heure actuelle, la confiance qui peut leur être accordée. Le niveau d'erreur tel que nous l'avons recalculé était supérieur au seuil de signification de 2 % pour 16 des 30 dossiers aux fins de l'assurance de la période 2014-2020. Pour cinq de ces dossiers, la Commission a ajusté les taux d'erreur résiduels et indiqué des valeurs supérieures à 2 %

6.66. Depuis 2017, les dossiers aux fins de l'assurance retenus dans notre échantillon représentent chaque année plus d'un tiers des dépenses approuvées par la Commission. La proportion des dépenses couvertes par des dossiers aux fins de l'assurance présentant un taux d'erreur résiduel supérieur à 2 % reste conséquente et s'établit à 44 % en 2024 (voir ***figure 6.9***).

Recommandations

6.67. L'*annexe 6.2* présente les constatations résultant de notre examen de suivi de deux recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à 2021. La Commission a intégralement mis en œuvre une recommandation, et une autre l'a été à certains égards. Nous avons également examiné trois recommandations formulées dans nos rapports annuels relatifs à 2022 et à 2023, qui devaient être mises en œuvre avant fin 2024 et dont une a été intégralement mise en œuvre. Nous avons aussi évalué les recommandations formulées dans nos rapports annuels relatifs à 2017, à 2018, à 2019 et à 2020 qui n'avaient pas encore été intégralement mises en œuvre, mais qui sont toujours d'actualité.

6.68. Sur la base de nos constatations et conclusions concernant l'exercice 2024, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 6.1 – Veiller à ce que les autorités d'audit améliorent leur mode de fonctionnement

Veiller, grâce à ses contrôles documentaires et à ses audits, à ce que les autorités d'audit renforcent leurs capacités de contrôle et de détection, en vérifiant qu'elles:

a) planifient correctement l'échantillonnage et sélectionnent un échantillon d'audit représentatif, suffisant et pertinent parmi les dépenses déclarées à la Commission, comme l'exige le RPDC;

b) confirment que des éléments probants suffisants, appropriés et fiables attestent le respect des critères d'éligibilité;

c) conservent la documentation nécessaire à l'appui de la piste d'audit, dont un dossier d'audit clairement indexé renvoyant i) aux documents justificatifs, ii) aux listes de vérification détaillées et iii) aux documents de travail, qui devront comprendre une description des éléments testés ainsi que des formules et des calculs sous-jacents.

Quand? Dès 2026.

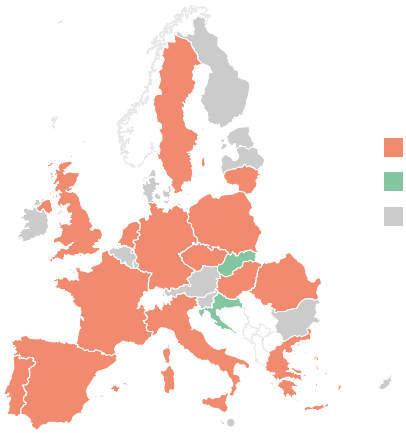
Recommandation n° 6.2 – Renouveler les contrôles après l'application de taux forfaitaires

Veiller, lorsque des faiblesses systématiques ont été détectées dans les programmes (opérationnels) et qu'un taux forfaitaire a été appliqué en conséquence, à ce que les autorités des États membres n'utilisent pas le mécanisme de correction forfaitaire pour se soustraire à la responsabilité qui leur incombe de vérifier l'éligibilité des dépenses avant de les déclarer à la Commission et d'effectuer les différents recouvrements qui s'imposeraient.

Quand? D'ici fin 2025.

Annexes

Annexe 6.1 – Ventilation des opérations en gestion partagée de notre échantillon, ainsi que des constatations correspondantes pour la déclaration d'assurance 2024



Présence d'erreurs relatives aux opérations
Absence d'erreurs relatives aux opérations
États membres non couverts par l'audit

			Constatations relatives aux opérations	
État membre (*)	**Contribution de l'UE *(millions d'euros)***	**Nombre d'opérations examinées**	**Nombre d'erreurs quantifiables**	**Nombre d'erreurs non quantifiables**
Pologne	9 002	41	6	1
Italie	5 775	27	3	3
Roumanie	3 670	13	-	3
Espagne	3 532	17	7	3
Tchéquie	2 596	18	2	6
Allemagne	2 583	12	4	3
Portugal	2 369	10	4	4
Hongrie	2 595	9	4	2
Grèce	2 152	16	2	1
France	2 076	7	1	2
Croatie	1 775	5	-	-
Royaume-Uni	1 559	7	-	1
Slovaquie	1 507	6	-	-
Lituanie	949	4	-	1
Bulgarie	854	--		
Lettonie	463	--		
Estonie	401	--		
Slovénie	390	--		
Suède	330	5	2	-
Belgique	288	--		
Finlande	184	--		
Malte	171	--		
Pays-Bas	135	4	3	3
Chypre	107	--		
Autriche	40	--		
Danemark	35	--		
Luxembourg	19	--		
Irlande	10	--		
TOTAL	**45 567**	**201**	**38**	**33**

(*) La conception de notre échantillon ne permet pas de tirer des conclusions individuelles pour chaque État membre.

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe 6.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs»

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée; absence d'information.

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre.

Exercice	Recommandations de la Cour	Acceptation par la Commission	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2017	Nous recommandons à la Commission: **Recommandation n° 1:** de veiller à ce qu'au niveau des intermédiaires financiers, les dispositifs d'audit destinés aux instruments financiers gérés par le *FEI* soient appropriés. Lorsque la BEI/le FEI recourt à des procédures convenues avec des auditeurs externes, la Commission devrait, compte tenu de la nécessité de fournir une assurance, définir les conditions minimales de tels contrats, et prévoir en particulier l'obligation de mener des travaux d'audit suffisants au niveau de l'État membre. (Délai de mise en œuvre: immédiatement.)			Le *règlement «omnibus»* impose aux autorités d'audit de réaliser, au niveau des intermédiaires financiers, des audits des systèmes et des audits des opérations concernant les instruments financiers, y compris ceux gérés par le *groupe BEI*, mais à l'exclusion des programmes relevant de l'*initiative en faveur des PME* établis avant le 2 août 2018. La Commission a pris des mesures supplémentaires en incluant, dans la méthodologie d'audit des instruments financiers, une recommandation invitant les autorités d'audit à contrôler les intermédiaires financiers pour les instruments mis en œuvre par le groupe BEI, quelle que soit la date de leur mise en place. Toutefois, la méthodologie ne peut pas élargir le mandat réglementaire dévolu aux autorités d'audit. La Commission a apporté la preuve que, dans certains États membres, les autorités d'audit réalisaient déjà des contrôles au niveau des intermédiaires financiers. Nos audits relatifs à 2020 et à 2022 (initiative en faveur des PME en Espagne) ont toutefois démontré que ces contrôles n'étaient pas encore systématiques (dans l'État membre que nous avons contrôlé, ni l'auditeur externe ni les autorités d'audit n'avaient effectué de contrôle au niveau des intermédiaires financiers). Aucun nouvel élément n'a été produit pour démontrer que cette situation a été rectifiée en 2024.

Exercice	Recommandations de la Cour	Acceptation par la Commission	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
	Recommandation n° 3: de remédier aux faiblesses que nous avons mises en évidence dans la vérification des travaux des autorités d'audit à laquelle elle procède dans le cadre de ses audits de régularité. (Délai de mise en œuvre: immédiatement.)			Voir rapport annuel relatif à 2018, points 6.58 à 6.64, rapport annuel relatif à 2019, points 5.48 à 5.62, rapport annuel relatif à 2020, points 5.43 et 5.44, rapport annuel relatif à 2021, points 5.40 à 5.43, rapport annuel relatif à 2022, point 6.47, rapport annuel relatif à 2023, points 6.50 à 6.53, et rapport annuel actuel, points ***6.44*** à ***6.49***. Malgré la multiplication des travaux d'audit de conformité de la Commission, nous avons encore décelé des faiblesses dans les travaux des autorités d'audit.
	Recommandation n° 4: de remédier à la complexité des informations présentées, dans les RAA des DG REGIO et EMPL, sur le cadre de contrôle et d'assurance 2014-2020: […] iii) en indiquant un taux d'erreur résiduel global par exercice comptable pour la sous-rubrique 1b du CFP. (Délai de mise en œuvre: juin 2019.)			

Exercice	Recommandations de la Cour	Acceptation par la Commission	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
	Recommandation n° 5: de veiller à ce que les dispositifs d'audit soient modifiés dans le cadre réglementaire post-2020 conformément à la proposition qu'elle a formulée pour les instruments financiers, de manière à ce que seuls les fonds utilisés au niveau des bénéficiaires finaux soient pris en compte pour le calcul des taux d'erreur résiduels. (Délai de mise en œuvre: avant le début de la mise en œuvre du cadre législatif post-2020.)			Le règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 (règlement (UE) 2021/1060) prévoit qu'une avance unique destinée aux instruments financiers soit incluse dans la première demande de paiement. Dans ses réponses au suivi concernant le rapport annuel relatif à 2020, la Commission a indiqué qu'elle comptait adopter un acte délégué qui impose aux autorités d'audit d'exclure cette avance de la population examinée. La Commission a depuis revu cette position, et elle a déclaré que l'avance de départ continuerait de faire partie de la population d'audit pour l'exercice comptable concerné.
	Recommandation n° 6: de procéder à des contrôles de régularité suffisants pour pouvoir formuler une conclusion sur l'efficacité des travaux des autorités d'audit et obtenir une assurance raisonnable quant à la régularité des dépenses, au plus tard dans les RAA qu'elle publie l'année suivant celle de l'approbation des comptes. (Délai de mise en œuvre: immédiatement.)			Voir rapport annuel relatif à 2021, point 5.64.

Exercice	Recommandations de la Cour	Acceptation par la Commission	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2018	Nous adressons [la recommandation] ci-après à la Commission. **Recommandation n° 6.1 – Modalités d'audit pour les programmes relevant de l'initiative en faveur des PME** Veiller à ce que: sur la base d'un échantillon représentatif de décaissements en faveur de bénéficiaires finaux, des contrôles réguliers soient réalisés au niveau des intermédiaires financiers, soit par l'autorité d'audit soit par un auditeur sélectionné par le groupe BEI; lorsque de tels contrôles se sont avérés insuffisants, des mesures de contrôle appropriées soient élaborées et mises en œuvre afin d'empêcher l'existence de dépenses irrégulières significatives au moment de la clôture. (Délai de mise en œuvre: immédiatement.)	✓		Nos audits antérieurs ont confirmé que le FEI avait déjà apporté, ou s'employait à apporter, des améliorations à ses systèmes de contrôle et de surveillance et qu'il avait volontairement étendu le recours aux «rapports d'assurance raisonnable» aux programmes relevant de l'initiative en faveur des PME. Si nous prenons acte du fait que certaines autorités d'audit ont déjà effectué des vérifications au niveau des intermédiaires financiers, la pleine efficacité de ces mesures reste à démontrer. Nous citons en exemple les résultats de l'audit de l'initiative en faveur des PME réalisé en Espagne dans le contexte de la *DAS* 2022.

Exercice	Recommandations de la Cour	Acceptation par la Commission	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2019	**Recommandation n° 5.2 – Mesures visant à accroître la fiabilité des taux d'erreur résiduels communiqués par les autorités d'audit** Analyser les principales raisons de la non-détection d'erreurs et élaborer, en concertation avec les autorités d'audit, des mesures qui permettront d'améliorer la fiabilité des taux d'erreur résiduels communiqués. (Quand? Juin 2021.)			Malgré les efforts de la Commission, dont il est fait état dans les RAA de la DG REGIO (p. 25 du RAA relatif à 2019, p. 41 à 43 du RAA relatif à 2020 et p. 32 et 33 du RAA relatif à 2021) et de la DG EMPL (p. 37 du RAA relatif à 2019, p. 43 et 44 du RAA relatif à 2020 et p. 49 du RAA relatif à 2021), nos travaux d'audit pour 2020 n'ont pas révélé d'amélioration significative à cet égard (voir par exemple le point 5.38 du rapport annuel relatif à 2020, les points 5.40 et 5.41 du rapport annuel relatif à 2021, les points 6.48 à 6.50 du rapport annuel relatif à 2022, les points 6.50 à 6.53 du rapport annuel relatif à 2023 ainsi que les points ***6.44*** à ***6.49*** du rapport annuel actuel). La Commission a analysé les principales raisons de la non-détection d'erreurs.

Exercice	Recommandations de la Cour	Acceptation par la Commission	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2020	Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission. **Recommandation n° 5.2 – Suivi du risque de fraude dans les audits des opérations réalisés par les autorités d'audit** Encourager explicitement les autorités d'audit à ajouter, dans leurs listes de vérification, des questions spécifiques sur les risques de fraude et à documenter les mesures prises pour remédier aux risques de cette nature décelés au cours d'un audit. Les autorités d'audit devraient travailler de concert avec les services nationaux de coordination antifraude (AFCOS) et tenir compte des cas de fraude présumée ou établie signalés à la Commission par l'intermédiaire du système de gestion des irrégularités (IMS). Nous renvoyons également aux recommandations formulées dans notre rapport spécial n° 06/2019. (Quand? D'ici juin 2022.)			

Exercice	Recommandations de la Cour	Acceptation par la Commission	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	**Recommandation n° 5.2 – Contributions des dispositifs nationaux à la réalisation des objectifs du FSE** Veiller à ce que, lorsque les programmes opérationnels s'appuient sur des régimes nationaux existants, l'opération mise en œuvre contribue effectivement aux objectifs des PO, en tenant particulièrement compte de la situation détectée cette année dans les programmes opérationnels espagnols relevant du FSE/de l'IEJ en ce qui concerne les *participants ne travaillant pas et ne suivant ni études ni formation (NEET)*. (Quand? Au plus tard en novembre 2022.)			La Commission avait pris des mesures en ce qui concerne le cas espagnol visé dans la recommandation. Toutefois, elle n'a pas abordé la question de savoir en quoi les interventions financées au moyen de PO fondés sur des programmes nationaux existants contribuent efficacement à la réalisation des objectifs du programme.
	Recommandation n° 5.6 – État de droit Présenter, dans ses rapports annuels d'activités, des informations sur les procédures de sauvegarde de l'état de droit en cours contre des États membres et sur l'incidence que celles-ci pourraient avoir sur l'assurance tirée des systèmes de contrôle et d'assurance des pays concernés quant à la régularité des dépenses. (Quand? En avril 2023 (dans les prochains RAA).)			

Exercice	Recommandations de la Cour	Acceptation par la Commission	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2022	**Recommandation n° 6.3 – Audits thématiques sur les conflits d'intérêts** Prévoir et mettre en œuvre, sur la base de sa propre évaluation des risques et au vu des lacunes mises au jour, des audits thématiques ciblés sur les conflits d'intérêts pour les programmes de la période 2021-2027. (Quand? D'ici à décembre 2024.)			
	Recommandation n° 6.5 – Fiabilité des déclarations sur l'honneur Veiller à ce que les autorités d'audit disposent de méthodes appropriées de vérification de la validité et de la fiabilité des déclarations sur l'honneur ainsi que de partage des bonnes pratiques, en tenant particulièrement compte de la situation détectée cette année. (Quand? D'ici à décembre 2023.)			Nous prenons acte du fait que la Commission a pris plusieurs mesures à cet égard et qu'elle prévoit de poursuivre le partage des bonnes pratiques.

Exercice	Recommandations de la Cour	Acceptation par la Commission	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2023	**Recommandation n° 6.2 – Assurer un traitement harmonisé, en gestion directe et en gestion partagée, des erreurs concernant les marchés publics** Établir un traitement harmonisé des irrégularités en matière de marchés publics pour les projets financés à la fois en gestion directe et en gestion partagée, notamment ceux financés à la fois par le *MIE* et par le FEDER. Lorsqu'elles résultent de la violation des mêmes dispositions juridiques, les irrégularités doivent donner lieu à la même évaluation et au même taux de correction. (Quand? D'ici à décembre 2024.)	⊗	✗	

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 7

Ressources naturelles et environnement

Table des matières

	Points
Introduction	7.1. - 7.16.
Brève description	7.2. - 7.14.
Objectifs de la politique et domaines d'action	7.2. - 7.4.
Instruments de financement et cadres de dépenses	7.5. - 7.14.
Étendue et approche de l'audit	7.15. - 7.16.
Régularité des opérations	7.17. - 7.28.
Résultats des tests sur les opérations	7.17. - 7.28.
Paiements directs	7.21. - 7.22.
Développement rural, mesures de marché et autres domaines d'action	7.23. - 7.28.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	7.29. - 7.42.
Communication, par les DG AGRI et CLIMA, d'informations sur la régularité des dépenses	7.29. - 7.36.
Rapport annuel sur la gestion et la performance établi par la Commission	7.37.
Examen des nouveaux systèmes de communication d'informations sur la performance	7.38. - 7.42.
Conclusion et recommandations	7.43. - 7.48.
Conclusion	7.43. - 7.44.
Recommandations	7.45. - 7.48.
Annexes	
Annexe 7.1 – Informations sur l'action de l'UE dans les États membres et au Royaume-Uni	
Annexe 7.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement	

Introduction

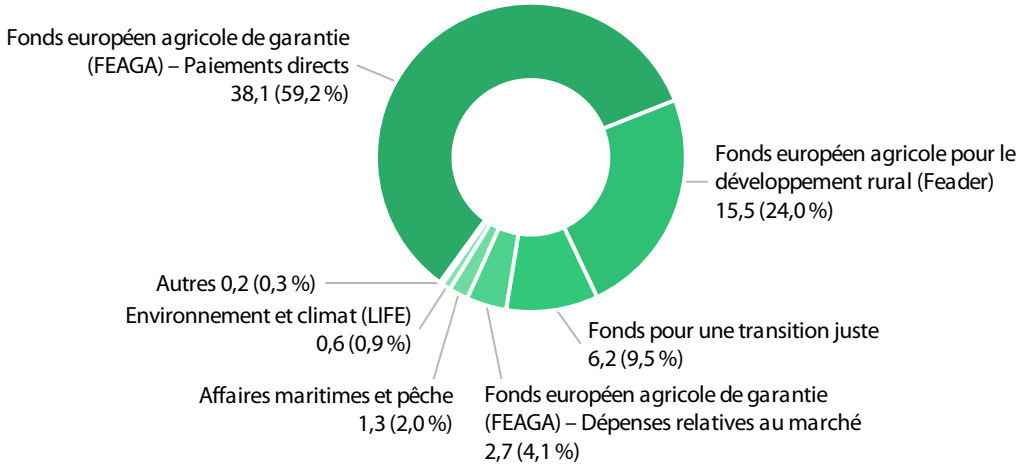
7.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations concernant la rubrique 3 «Ressources naturelles et environnement» du *cadre financier pluriannuel (CFP)*. La ***figure 7.1*** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique réalisées en 2024.

Figure 7.1 – Paiements et population examinée

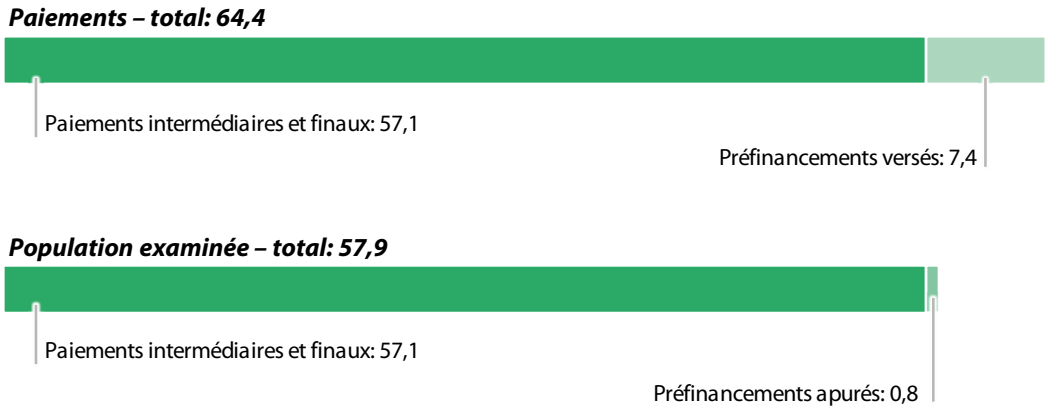
Ressources naturelles et environnement
64,4 milliards d'euros (33,7 % des dépenses budgétaires de l'UE)

Ventilation des paiements de 2024

(milliards d'euros)



Population examinée pour 2024 par rapport aux paiements



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2024.

Brève description

Objectifs de la politique et domaines d'action

7.2. En 2024, la *politique agricole commune (PAC)* a représenté la majeure partie (87,3 %) des dépenses effectuées par l'UE au titre de la rubrique «Ressources naturelles et environnement». La Commission européenne, et plus précisément la direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), est certes responsable en dernier ressort de la PAC, mais elle en partage la gestion avec les *organismes payeurs* dans les États membres, qui sont chargés de veiller *à la légalité et à la régularité* des dépenses déclarées à la Commission. La PAC vise trois objectifs généraux pour la période 2023-2027[1]:

- favoriser le développement d'un secteur agricole intelligent, compétitif, résilient et diversifié garantissant la sécurité alimentaire sur le long terme;
- soutenir et renforcer la protection de l'environnement, y compris la biodiversité, et l'action en faveur du climat;
- consolider le tissu socio-économique des zones rurales.

7.3. La rubrique 3 du CFP comprend également le *Fonds pour une transition juste (FTJ)*, qui a été créé pour la période 2021-2027 afin de soutenir les régions et les personnes touchées par la transition vers la neutralité climatique[2]. Il représente 9,5 % des paiements relevant de cette rubrique. La quasi-totalité des paiements au titre du FTJ en 2024 étaient des préfinancements non apurés, que nous n'incluons pas dans la population examinée.

7.4. Cette rubrique du CFP couvre également les dépenses de l'UE au titre de la politique maritime et de la pêche financées par le *Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)*, sous la responsabilité de la direction générale des affaires maritimes et de la pêche (DG MARE). Elle concerne aussi le *programme LIFE* pour l'environnement et l'action pour le climat, qui relève de la responsabilité des directions générales de l'environnement (DG ENV), de l'action pour le climat (DG CLIMA) et de l'énergie (DG ENER).

---

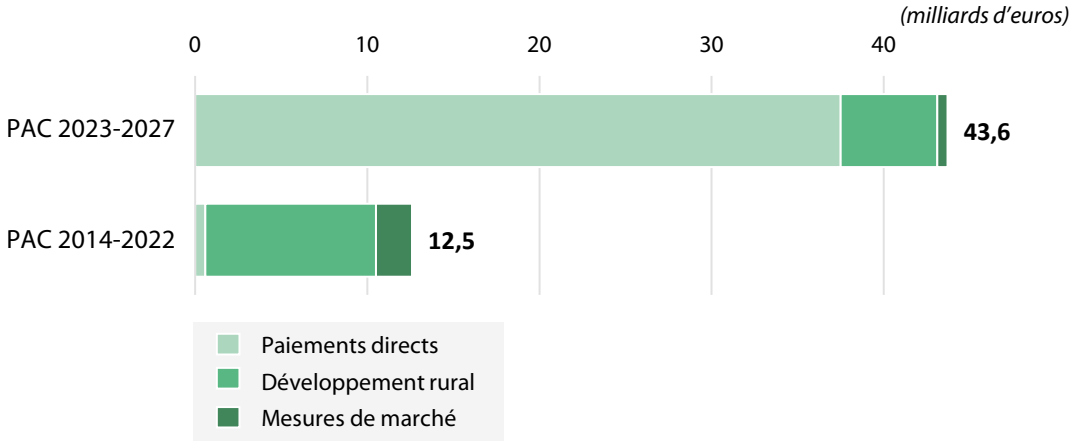
[1] Article 5 du règlement (UE) 2021/2115 établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la politique agricole commune (ci-après les «plans stratégiques relevant de la PAC»).

[2] Article 2 du règlement (UE) 2021/1056 établissant le Fonds pour une transition juste.

Instruments de financement et cadres de dépenses

7.5. Pour la période 2023-2027, les États membres ont établi des *plans stratégiques relevant de la PAC*, qui couvrent les dépenses au titre du *Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)* et du *Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)*. Au total, 43,6 milliards d'euros sur les 56,0 milliards d'euros payés par la PAC en 2024 ont été déboursés au titre de plans stratégiques, tandis que 12,5 milliards d'euros l'ont été dans le cadre de la PAC 2014-2022 (voir ***figure 7.2*** ci-après).

Figure 7.2 – Types de dépenses relevant de la PAC, ventilés par période



Source: Cour des comptes européenne.

7.6. Pour 2024, les principaux instruments de financement («interventions») de la PAC étaient:

- les *paiements directs* aux agriculteurs, qui sont entièrement financés sur le budget de l'UE (FEAGA);
- les *interventions* nationales et régionales des États membres *en faveur du développement rural*, cofinancées par ces derniers et par l'UE (Feader);
- les *mesures de marché* dans le domaine agricole, financées intégralement sur le budget de l'UE (FEAGA), à l'exception de certaines mesures telles que les mesures de promotion des produits agroalimentaires, cofinancées par les États membres.

7.7. Les paiements directs ont représenté 59,2 % des dépenses réalisées au titre de la rubrique 3 du *CFP* (38,1 milliards d'euros en 2024). La quasi-totalité (36,9 milliards d'euros) des paiements directs en 2024 ont été effectués au titre des plans stratégiques relevant de la PAC pour la période 2023-2027. Les principales interventions sous forme de paiements directs se présentaient comme suit:

- l'«*aide de base au revenu pour un développement durable*» (19,0 milliards d'euros) et l'«*aide redistributive complémentaire au revenu pour un développement durable*» (4,0 milliards d'euros), qui fournissent une aide au revenu en fonction de la surface de terres agricoles déclarée par les agriculteurs;

- les «*éco-régimes*» (8,6 milliards d'euros), un nouveau type d'intervention introduit dans le cadre de la PAC 2023-2027 afin de soutenir les pratiques agricoles qui contribuent aux objectifs climatiques et environnementaux ainsi qu'au bien-être animal. Dans le cadre d'un éco-régime, le *bénéficiaire* doit satisfaire à des exigences qui vont au-delà des exigences réglementaires applicables en matière de gestion et des *normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales des terres (BCAE)*. L'***encadré 7.1*** en fournit un exemple;

- l'«*aide couplée au revenu*» (4,4 milliards d'euros), liée à la production de types de produits agricoles spécifiques comme les viandes bovines, le lait ou les protéagineux.

Encadré 7.1

Exemple d'un éco-régime pour la culture de prairies extensives

En Finlande, un agriculteur a reçu des paiements au titre d'un éco-régime pour la culture de prairies extensives. Le programme vise à améliorer la biodiversité. La photo montre une parcelle constituée de prairies naturelles anciennes. Avec le temps, cet espace est devenu un lieu de cohabitation pour de multiples espèces de plantes, d'oiseaux des champs et d'insectes. Au cours de notre audit, nous avons confirmé que le bénéficiaire avait respecté les conditions d'éligibilité.

Source: Cour des comptes européenne.

7.8. Les paiements directs aux agriculteurs sont fondés sur des droits: pour les recevoir, il est nécessaire de respecter certaines conditions. Dès lors que les conditions à remplir ne sont pas complexes, ces paiements comportent un risque d'*erreur* moins élevé que celui lié aux paiements fondés sur des remboursements (voir point ***1.18***). Nous estimons que les conditions d'octroi des paiements directs ne sont pas complexes, sauf dans le cas de certains éco-régimes.

7.9. Les paiements directs sont gérés par chaque État membre au moyen du *système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)*, qui relie les bases de données relatives aux exploitations, aux demandes d'aide, aux registres des animaux et aux surfaces agricoles. Le SIGC comprend un *système d'identification des parcelles agricoles (SIPA)*, un *système de demande géospatialisée* et un *système de suivi des surfaces*. Le SIGC aide les agriculteurs à remplir leurs demandes d'aides à la surface et à produire des éléments probants attestant de leurs activités, ce qui facilite les contrôles effectués par les organismes payeurs. Cela permet de corriger certaines erreurs dans les demandes d'aide avant le paiement et réduit le risque d'erreur.

7.10. Le développement rural a représenté 24,0 % des dépenses effectuées au titre de la rubrique 3 du CFP (15,5 milliards d'euros) et a comporté:

- les paiements versés à des agriculteurs en fonction de critères environnementaux et climatiques (6,9 milliards d'euros) appliqués à la surface agricole ou au nombre d'animaux sur l'exploitation (paiements «liés à la surface ou aux animaux»), qui sont également couverts par le SIGC des États membres;

- les aides aux projets d'investissement (8,6 milliards d'euros) destinés à soutenir le développement social et économique dans les zones rurales (paiements «non liés à la surface»).

7.11. En 2024, la plupart des dépenses de développement rural des États membres ont continué à être liées aux *engagements* pris au titre des *programmes de développement rural* nationaux et régionaux couvrant la période 2014-2022 (9,9 milliards d'euros). Conformément à l'accord de retrait du Royaume-Uni, les programmes de développement rural de ce dernier se sont poursuivis jusqu'à la fin 2023 et ont été clôturés en 2024.

7.12. Les mesures de marché dans le domaine agricole, qui ont représenté 4,1 % des dépenses relevant de la rubrique 3 du CFP (2,7 milliards d'euros), comprennent plusieurs dispositifs, comme le soutien aux organisations de producteurs de fruits et légumes ou l'aide à la restructuration des vignobles, dont chacun est assorti de conditions d'éligibilité qui lui sont propres. Les mesures de marché dans le secteur vitivinicole visent à renforcer la compétitivité des producteurs et à les aider à s'adapter aux demandes du marché.

7.13. Les 3,2 % restants des dépenses relevant de la rubrique 3 du CFP, effectuées principalement au titre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et du programme LIFE, se caractérisent également par des critères de sélection, des conditions d'éligibilité et des modalités de versement divers.

7.14. Les éco-régimes, la majeure partie des dépenses réalisées au titre du développement rural, les mesures de marché ainsi que les domaines d'action relevant de la rubrique 3 du CFP non couverts par la PAC sont assortis de conditions d'éligibilité plus complexes que celles applicables aux paiements directs (à l'exclusion des éco-régimes) et présentent un risque d'erreur plus élevé (voir point ***1.18***).

Étendue et approche de l'audit

7.15. L'objectif de nos travaux d'audit était de contribuer à la *déclaration d'assurance (DAS)* globale comme indiqué à l'***annexe 1.1*** et de fournir une appréciation de la régularité des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. En ce qui concerne celle-ci, nous avons examiné pour l'exercice 2024:

a) un échantillon, statistiquement représentatif, de 228 *opérations* couvrant l'ensemble des dépenses relevant de cette rubrique du CFP, et comprenant:

- 65 paiements directs couvrant les régimes principaux,
- 35 opérations au titre des éco-régimes,
- 41 opérations de développement rural liées à la surface ou aux animaux,
- 63 opérations de développement rural non liées à la surface (projets d'investissement),
- 14 opérations au titre de mesures de marché,
- 10 opérations réalisées dans le cadre de domaines d'action non couverts par la PAC, dont six relevant du FEAMP, trois, du programme LIFE, et une, d'un accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable;

b) les informations sur la régularité figurant dans les *rapports annuels d'activités (RAA)* des DG AGRI et CLIMA et reprises dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance* de la Commission.

7.16. Les 228 opérations que nous avons examinées provenaient de 19 États membres[3] et du Royaume-Uni. Sur les 218 opérations relevant de la PAC, 128 concernaient la PAC 2023-2027 et étaient principalement des paiements directs, tandis que 90 concernaient la PAC 2014-2022 et étaient essentiellement des mesures de développement rural et de marché.

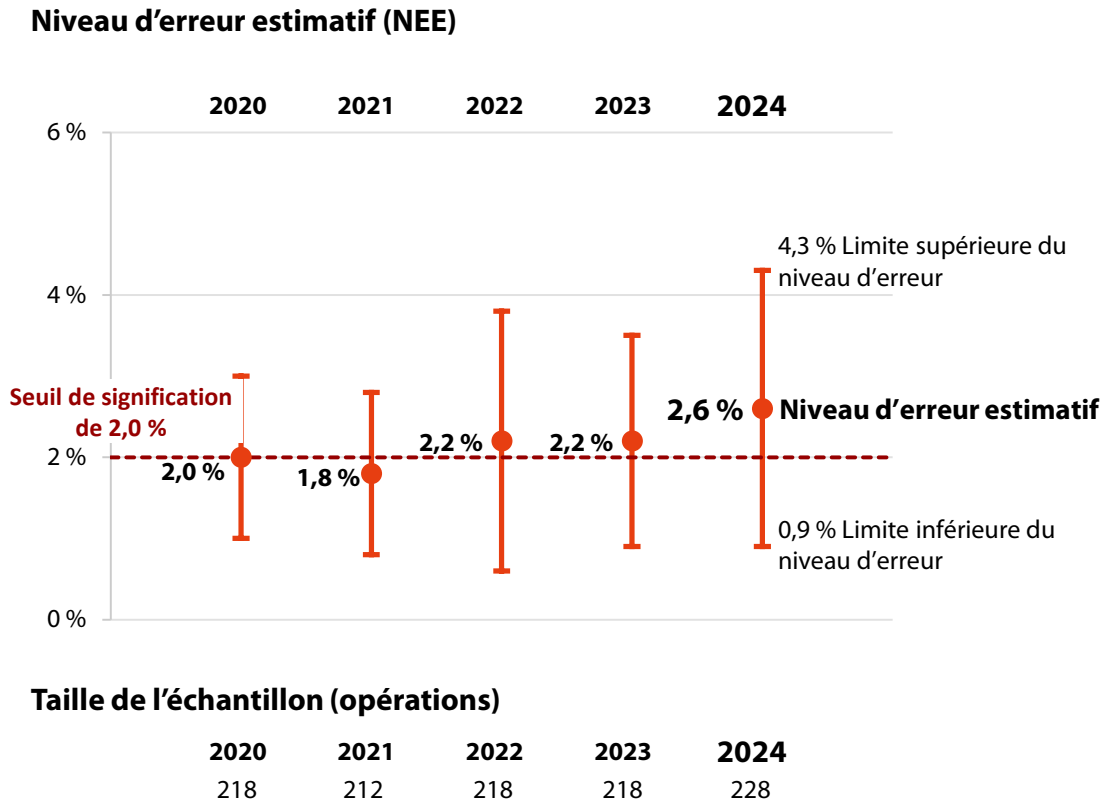
[3] La Bulgarie, la Tchéquie, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Italie, la Lituanie, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède.

Régularité des opérations

Résultats des tests sur les opérations

7.17. Sur les 228 opérations examinées, 39 (17 %) comportaient des erreurs. Sur la base des 22 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 2,6 % (voir ***figure 7.3***).

Figure 7.3 – Résultats des tests sur les opérations

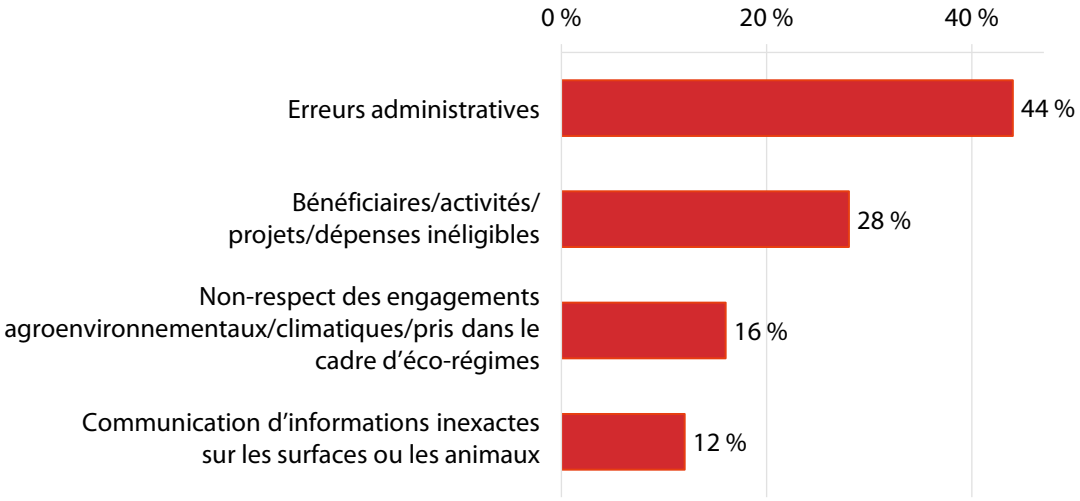


Source: Cour des comptes européenne.

7.18. Les opérations relevant des éco-régimes ont représenté le plus grand nombre d'erreurs quantifiables que nous avons détectées (huit), à égalité avec les opérations de développement rural (huit). Nous avons relevé trois erreurs quantifiables dans des paiements directs (à l'exclusion des éco-régimes), deux dans des mesures de marché et une dans des dépenses ne relevant pas de la PAC. Nous avons également détecté 19 problèmes de conformité sans impact sur le taux d'erreur. L'***annexe 7.1*** donne une vue d'ensemble des dépenses effectuées au titre de la rubrique 3 du CFP et des résultats de nos tests sur les opérations par État membre.

7.19. La *figure 7.4* montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif pour 2024, par catégorie d'erreurs.

Figure 7.4 – Le niveau d'erreur estimatif est en grande partie lié à des erreurs administratives



Source: Cour des comptes européenne.

7.20. Les autorités des États membres avaient appliqué des mesures correctives qui ont eu une incidence directe sur 51 opérations de notre échantillon. Ces mesures ont été importantes pour nos calculs, puisqu'elles ont eu pour effet de réduire le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre de 0,4 point de pourcentage. Dans 13 cas d'*erreurs quantifiables*, les autorités des États membres disposaient de suffisamment d'informations pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si les autorités des États membres avaient fait un bon usage de toutes les informations à leur disposition, le niveau d'erreur estimatif pour ce chapitre aurait été inférieur de 2,2 points de pourcentage.

Paiements directs

7.21. Dans les 65 paiements directs (à l'exclusion des éco-régimes) ayant fait l'objet de tests, nous avons relevé trois erreurs quantifiables: deux surdéclarations de surfaces ou de nombre d'animaux au titre de l'aide de base au revenu pour un développement durable et un paiement indu de l'aide au titre du régime POSEI pour les régions ultrapériphériques[4].

7.22. Dans les 35 opérations au titre des éco-régimes, nous avons relevé huit erreurs quantifiables. Cinq se situaient au niveau du bénéficiaire final: deux pour surdéclaration de surface, deux pour non-respect de l'engagement pris au titre de l'éco-régime ou pour mauvaise application des règles et une pour un bénéficiaire inéligible. Trois erreurs se situaient au niveau de l'autorité de gestion et étaient toutes dues à un cadre juridique défaillant ou à une application incorrecte des règles, ce qui montre la complexité générale des éco-régimes au cours de la première année de mise en œuvre. L'***encadré 7.2*** illustre une erreur de ce type, avec un cas où les exigences d'un éco-régime n'allaient pas au-delà de celles déjà établies par le droit national.

Encadré 7.2

Exemple de faiblesse dans les règles nationales concernant un éco-régime

En Allemagne, un bénéficiaire a reçu un paiement au titre d'un éco-régime d'aide à l'application de pratiques agricoles de protection de la nature dans les zones Natura 2000. Conformément au règlement relatif aux plans stratégiques relevant de la PAC[5], dans le cadre de ces éco-régimes, les États membres prévoient, entre autres, exclusivement des paiements portant sur des engagements qui vont au-delà des exigences obligatoires pertinentes établies par le droit national. L'agriculteur a demandé des paiements compensatoires au titre de l'éco-régime pour ne pas avoir mis en œuvre des mesures sur ses terres, telles que la création ou la réparation de systèmes de drainage, de digues, de remblais ou de talus. Toutefois, pour certaines parcelles de l'agriculteur, la plupart de ces mesures étaient déjà interdites par la législation nationale pour les zones naturelles protégées, de sorte que l'agriculteur n'aurait pas dû être éligible au bénéfice de cette aide.

---

[4] Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) – Règlement (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union.

[5] Article 31, paragraphe 5, point b), du règlement (UE) 2021/2115.

Développement rural, mesures de marché et autres domaines d'action

Dépenses de développement rural liées à la surface ou aux animaux

7.23. Nous avons examiné 41 paiements au titre du développement rural, liés à la surface ou au nombre d'animaux déclaré(e) par les agriculteurs. Il s'agissait de paiements subordonnés au respect d'*engagements agroenvironnementaux et climatiques* spécifiques, de paiements compensatoires pour l'agriculture biologique, de paiements en faveur d'agriculteurs établis dans des zones soumises à des contraintes naturelles et de paiements compensatoires à des exploitations situées dans des zones protégées Natura 2000. Sur ces 41 paiements, 21 étaient liés à la PAC 2023-2027 et 20 à la PAC 2014-2022.

7.24. Sur ces 41 opérations que nous avons soumises à des tests, deux comportaient des erreurs quantifiables: l'une était liée à la surdéclaration de la surface éligible et l'autre à une non-conformité aux règles sur le bien-être animal dans une exploitation porcine.

Projets d'investissement

7.25. Nous avons examiné 63 paiements relevant du développement rural liés à des projets d'investissement concernant, par exemple, des actifs physiques, l'aide au démarrage d'entreprises pour les jeunes agriculteurs et la gestion des risques (assurance). Sur ces 63 paiements, sept étaient liés à la PAC 2023-2027 et 56 à la PAC 2014-2022.

7.26. Nous avons quantifié des erreurs dans six paiements. Ces erreurs résultaient de la déclaration, par les bénéficiaires, de dépenses ou d'activités qui ne remplissaient pas les conditions d'éligibilité. Dans un cas, l'erreur résultait du non-respect, par un agriculteur, des conditions pour l'obtention d'une aide pour un investissement non productif (voir ***encadré 7.3***).

Encadré 7.3

Exemple d'un agriculteur ne remplissant pas les conditions pour bénéficier d'une aide à l'investissement

En Irlande, un bénéficiaire a demandé un soutien pour un investissement non productif associé à une mesure agroenvironnementale et climatique. Pour percevoir l'aide, le bénéficiaire s'était engagé à créer une zone végétale à côté d'un cours d'eau (à savoir une «bande tampon ripicole») et à protéger ainsi celui-ci de la pollution en clôturant une parcelle afin d'éviter l'empiètement d'animaux. Lors de notre visite sur place, nous avons constaté que la zone n'avait pas été entièrement clôturée et que la clôture électrique, certes installée, ne jouait pas son rôle car elle était recouverte de végétation et gisait au sol à certains endroits.

Source: Cour des comptes européenne.

Mesures de marché

7.27. Nous avons soumis à des tests 14 opérations liées à des mesures de marché. Nous avons quantifié des erreurs dans deux cas.

Affaires maritimes, pêche, ainsi qu'environnement et action pour le climat

7.28. Pour les domaines des affaires maritimes, de la pêche ainsi que de l'environnement et de l'action pour le climat, nous avons contrôlé dix opérations et avons décelé une erreur quantifiable dans une opération en *gestion partagée* au titre du FEAMP.

Rapports annuels d’activités et autres dispositions en matière de gouvernance

Communication, par les DG AGRI et CLIMA, d’informations sur la régularité des dépenses

7.29. En 2024, deux séries de dispositions ont été appliquées aux rapports de la DG AGRI sur la régularité des dépenses: le nouveau modèle d’assurance fondé sur les performances pour les dépenses des plans stratégiques relevant de la PAC, ainsi que le cadre de conformité de la PAC 2014-2022. Ce dernier continue de s’appliquer aux dépenses effectuées en dehors des plans stratégiques relevant de la PAC, y compris les paiements restants versés par les États membres au cours de l’année 2024 au titre de leurs programmes de développement rural pour la période 2014-2022. Pour les dépenses au titre des plans stratégiques relevant de la PAC, ni la Commission ni les États membres ne sont tenus de fournir des estimations du risque d’erreur au moment du paiement.

7.30. Chaque État membre doit fournir à la DG AGRI un «*dossier aux fins de l’assurance*», qui comprend les comptes annuels des dépenses et le nouveau *rapport annuel de performance (RAP)* pour chaque organisme payeur, ainsi qu’une déclaration de gestion du directeur de ce dernier. Dans cette déclaration, il est indiqué que les informations présentées sont complètes et exactes et que les systèmes de gouvernance, y compris ceux visant à garantir la légalité et la régularité des dépenses déclarées, fonctionnent correctement. Le dossier comprend également les rapports et les opinions des *organismes de certification* indépendants concernant les comptes financiers des organismes payeurs, les systèmes de gouvernance, le rapport annuel de performance, ainsi que la légalité et la régularité des dépenses en dehors des plans stratégiques relevant de la PAC.

7.31. En ce qui concerne les dépenses effectuées dans le cadre des plans stratégiques relevant de la PAC couvertes par le nouveau modèle d'assurance fondé sur les performances (42,9 milliards d'euros), la DG AGRI a évalué le risque pour les dépenses au titre des interventions, sur la base des rapports des organismes de certification et de ses propres travaux d'audit. Pour 2024, la Commission a évalué que 82 % des dépenses des plans stratégiques relevant de la PAC présentaient un faible risque, 11 % un risque moyen, et les 7 % restants un risque élevé. Les dépenses à faible risque correspondent à des interventions qui ne sont pas touchées par d'éventuelles défaillances graves de leurs systèmes de gouvernance. La plupart des dépenses à faible risque concernent les paiements directs et les autres aides couvertes par le SIGC (33,8 milliards d'euros).

7.32. En ce qui concerne les éco-régimes, la DG AGRI estime que, bien qu'ils constituent un instrument stratégique très important, certains présentent un degré de complexité intrinsèque plus élevé et leur mise en œuvre correcte s'est avérée difficile. Dans l'ensemble, la Commission a estimé que 26 % des dépenses au titre des éco-régimes étaient couvertes par des systèmes de gouvernance qui ne fonctionnent que partiellement, voire pas du tout (ce qui les expose donc à un risque élevé ou moyen), alors que c'est le cas pour 10 % des dépenses pour les interventions sous forme de paiements directs (à l'exclusion des éco-régimes).

7.33. Pour les dépenses effectuées en dehors des plans stratégiques relevant de la PAC couvertes par le cadre de conformité de la PAC 2014-2022 (12,5 milliards d'euros), la DG AGRI a continué d'utiliser les taux d'erreur communiqués par les organismes payeurs. Elle les ajuste sur la base des résultats des audits réalisés par les organismes de certification et de ses propres audits sur les systèmes et les dépenses des organismes payeurs. Cela lui permet de calculer une valeur de «risque au moment du paiement» pour les paiements directs, le développement rural et les mesures de marché.

7.34. D'après les calculs de la DG AGRI, l'estimation du montant à risque au moment du paiement pour 2024 s'élève à environ 2,8 % des 12,5 milliards d'euros de dépenses effectuées en dehors des plans stratégiques relevant de la PAC, y compris environ 5,9 % pour les paiements directs, 2,8 % pour le développement rural et 2,0 % des 2,1 milliards d'euros pour les mesures de marché. L'estimation du montant à risque au moment du paiement pour les paiements directs n'est pas comparable à celle des années précédentes car elle concerne en grande partie le soutien aux régions ultrapériphériques dans le cadre du régime POSEI, qui ne représentait qu'environ 1,2 % des paiements directs (0,5 milliard d'euros).

7.35. Pour 2024, la DG AGRI a combiné le résultat des paiements fondés sur la performance et sur la conformité et a évalué que 77 % des dépenses de la PAC présentaient un risque faible, 10 % un risque moyen et 13 % un risque élevé. À titre de comparaison, la DG AGRI estime dans le RAA 2024 que 69 % des dépenses de la PAC étaient à faible risque pour 2023, alors que l'«estimation du montant à risque au moment du paiement» s'élevait globalement à 1,9 %.

7.36. Nous avons également procédé à un examen limité des informations sur la régularité figurant dans le rapport annuel d'activités de la DG CLIMA. Nous avons constaté que la méthode de calcul du montant à risque au moment du paiement et à la *clôture* pour la DG CLIMA était conforme aux lignes directrices de la Commission.

Rapport annuel sur la gestion et la performance établi par la Commission

7.37. La Commission ne fournit plus d'estimation du risque au moment du paiement pour la rubrique «Ressources naturelles» dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, étant donné que seuls 23 % de la rubrique sont couverts par les cadres de conformité des DG AGRI, MARE, ENV et CLIMA.

Examen des nouveaux systèmes de communication d'informations sur la performance

7.38. Dans le cadre de notre audit relatif à 2024, nous avons recueilli et analysé des informations sur l'introduction des rapports annuels de performance (RAP), comme suit:

- pour les 19 pays de notre échantillon, nous avons réalisé une enquête afin de recueillir des informations sur leurs modalités de déclaration, leurs systèmes informatiques et leurs mécanismes de traitement des données;
- pour neuf organismes payeurs pour lesquels notre échantillon comprenait des opérations effectuées au titre des plans stratégiques relevant de la PAC, nous avons vérifié comment les réalisations correspondant aux paiements contrôlés étaient enregistrées dans les systèmes d'établissement des RAP des organismes payeurs;
- pour 76 organismes payeurs et organismes de coordination nationaux et régionaux, nous avons analysé les évaluations, par les organismes de certification, concernant le bon fonctionnement de l'élément relatif aux rapports de performance dans les systèmes de gouvernance ainsi que l'exactitude et l'exhaustivité de leurs RAP.

7.39. Sur la base des résultats de notre enquête, nous avons constaté que les systèmes de communication d'informations sur la performance des organismes payeurs étaient toujours en cours d'élaboration en 2024. Alors que 18 organismes payeurs avaient automatisé l'établissement des indicateurs de performance, deux ont indiqué avoir recours à une approche manuelle ou partiellement automatisée pour définir certains indicateurs clés de réalisation pour leurs RAP relatifs à 2024. En raison des évolutions en cours, les systèmes informatiques modernisés pour la production des RAP n'avaient pas encore fait l'objet de tests complets visant à vérifier leur conformité avec les normes internationales en matière de sécurité de l'information (ISO 27001).

7.40. Au moment de notre audit et pour les neuf organismes payeurs ayant effectué des opérations dans le cadre des plans stratégiques relevant de la PAC, nous avons été en mesure d'établir la correspondance entre les paiements effectués et les réalisations enregistrées dans leurs systèmes informatiques aux fins de l'élaboration des rapports annuels de performance.

7.41. Les États membres ont présenté avant le 3 mars 2025 leurs premiers RAP complets couvrant l'exercice 2024, accompagnés des rapports des organismes de certification. Nous avons constaté que, selon ces derniers, 93 % des systèmes de communication d'informations sur la performance des organismes payeurs «fonctionnaient», voire «fonctionnaient bien». Les organismes de certification ont considéré que les systèmes restants «fonctionnaient partiellement», ce qui suggère la présence de déficiences mineures. En ce qui concerne la précision des indicateurs de réalisation et de résultat, les organismes de certification ont estimé que 92 % de la communication d'informations des organismes payeurs relative aux indicateurs «fonctionnaient» ou «fonctionnaient bien».

7.42. Les résultats de notre examen laissent penser que les rapports annuels de performance ont été, pour la plupart, élaborés comme prévu. Nous n'avons détecté aucun problème concernant les données communiquées. En ce qui concerne la mise en place et la conception des systèmes de communication d'informations sur la performance, les critères d'agrément utilisés pour les organismes payeurs et les organismes de coordination couvrent le développement approprié des systèmes informatiques. Cela comprend les systèmes de communication d'informations sur la performance inclus dans leur champ d'application. Les États membres doivent veiller à ce que les systèmes de gestion de la sécurité de l'information disposent des certifications appropriées et à ce qu'ils fonctionnent correctement.

Conclusion et recommandations

Conclusion

7.43. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre montrent que le niveau d'erreur dans l'ensemble des dépenses relevant de la rubrique «Ressources naturelles et environnement» est significatif (voir point ***7.17***). Pour cette rubrique du CFP, nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif global est de 2,6 %.

7.44. Nos résultats font apparaître que le niveau d'erreur n'est pas significatif pour les paiements directs (à l'exclusion des éco-régimes), qui représentent 46 % des dépenses relevant de cette rubrique du CFP, mais qu'il l'est pour les autres domaines de dépenses pris dans leur ensemble (à savoir les éco-régimes, le développement rural, les mesures de marché, les affaires maritimes, la pêche, ainsi que l'environnement et l'action pour le climat), qui correspondent à 54 % des dépenses.

Recommandations

7.45. Le suivi des deux recommandations que nous avions formulées dans notre rapport annuel relatif à 2021 a déjà été effectué en 2023[6]. La Commission avait intégralement mis en œuvre ces deux recommandations.

7.46. Nous avons également examiné les recommandations formulées dans les rapports annuels relatifs à 2022 et à 2023 qui appelaient une action immédiate ou avaient un délai de mise en œuvre en 2024. Une recommandation contenue dans le rapport annuel relatif à 2022 avait un délai de mise en œuvre en 2024 (voir annexe 7.2).

7.47. Nous considérons que la recommandation n° 7.1 du rapport annuel relatif à 2022, concernant le contrôle de la qualité des données sur les surfaces agricoles, a été mise en œuvre. Cela reflète notre appréciation selon laquelle la Commission évalue les rapports d'évaluation de la qualité du *système d'identification des parcelles agricoles (SIPA)* présentés chaque année par les États membres et vérifie l'exhaustivité des rapports et des mesures correctives proposées.

---

[6] Rapport annuel relatif à 2023, annexe 7.2.

7.48. Sur la base de nos constatations et conclusions pour 2024, nous adressons la recommandation ci-après à la Commission.

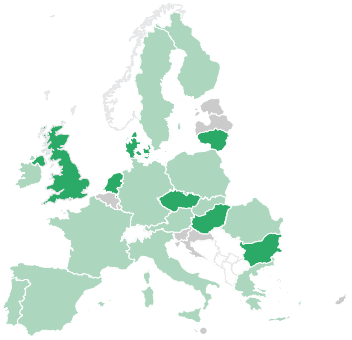
Recommandation n° 7.1 – Aider les États membres à concevoir leurs éco-régimes

Compte tenu de l'importance des éco-régimes dans la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux, fournir un soutien supplémentaire aux États membres lorsqu'il s'agit de concevoir des régimes moins complexes sans compromettre leurs ambitions, sur la base du partage des connaissances et de l'expertise acquises dans le cadre de la mise en œuvre des programmes initiaux de la période 2023-2027.

Quand? D'ici fin 2026.

Annexes

Annexe 7.1 – Informations sur l'action de l'UE dans les États membres et au Royaume-Uni



Aucune erreur détectée
Détection d'erreurs
Non couverts par l'audit

État membre / Pays (*)	Contribution de l'UE (*millions d'euros*)	Nombre d'opérations examinées	Nombre d'erreurs quantifiables	Nombre d'erreurs non quantifiables
Dépenses de la PAC	**56 300**	**218**	**21**	**16**
France	9 737	30	2	2
Espagne	7 332	30	2	4
Allemagne	6 303	14	1	2
Italie	6 143	23	1	1
Pologne	4 819	19	1	1
Roumanie	3 197	12	3	
Grèce	2 694	7	1	3
Hongrie	1 978	8		
Portugal	1 543	9	2	1
Irlande	1 520	5	1	
Autriche	1 271	9	4	1
Bulgarie	1 213	8		
Danemark	999	5		
Tchéquie	983	4		
Pays-Bas	976	4		
Suède	911	8	1	1
Lituanie	878	5		
Finlande	779	5	1	
Slovaquie	647	9	1	
Royaume-Uni	254	4		
États membres non couverts par l'audit	2 122	s.o.	s.o.	s.o.
Dépenses au titre d'autres politiques	**8 100**	**10**	**1**	**3**
TOTAL	**64 400**	**228**	**22**	**19**

(*) Notre échantillon n'est pas conçu de manière à permettre de tirer des conclusions au niveau de l'État membre.

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

Annexe 7.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée; absence d'information.

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre; impossibilité de se prononcer ou recommandation obsolète.

Exercice	Recommandation de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Observations
2022	Nous adressons la recommandation ci-après à la Commission. **Recommandation n° 7.1** Contrôler la qualité des données sur les surfaces agricoles Étant donné que les indicateurs de performance de la nouvelle PAC de la période 2023-2027 seront fondés sur la surface agricole, continuer de vérifier si les États membres évaluent correctement les surfaces éligibles dans le système d'identification des parcelles agricoles. Quand? Pour 2024.			

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 8

Migration et gestion des frontières
Sécurité et défense

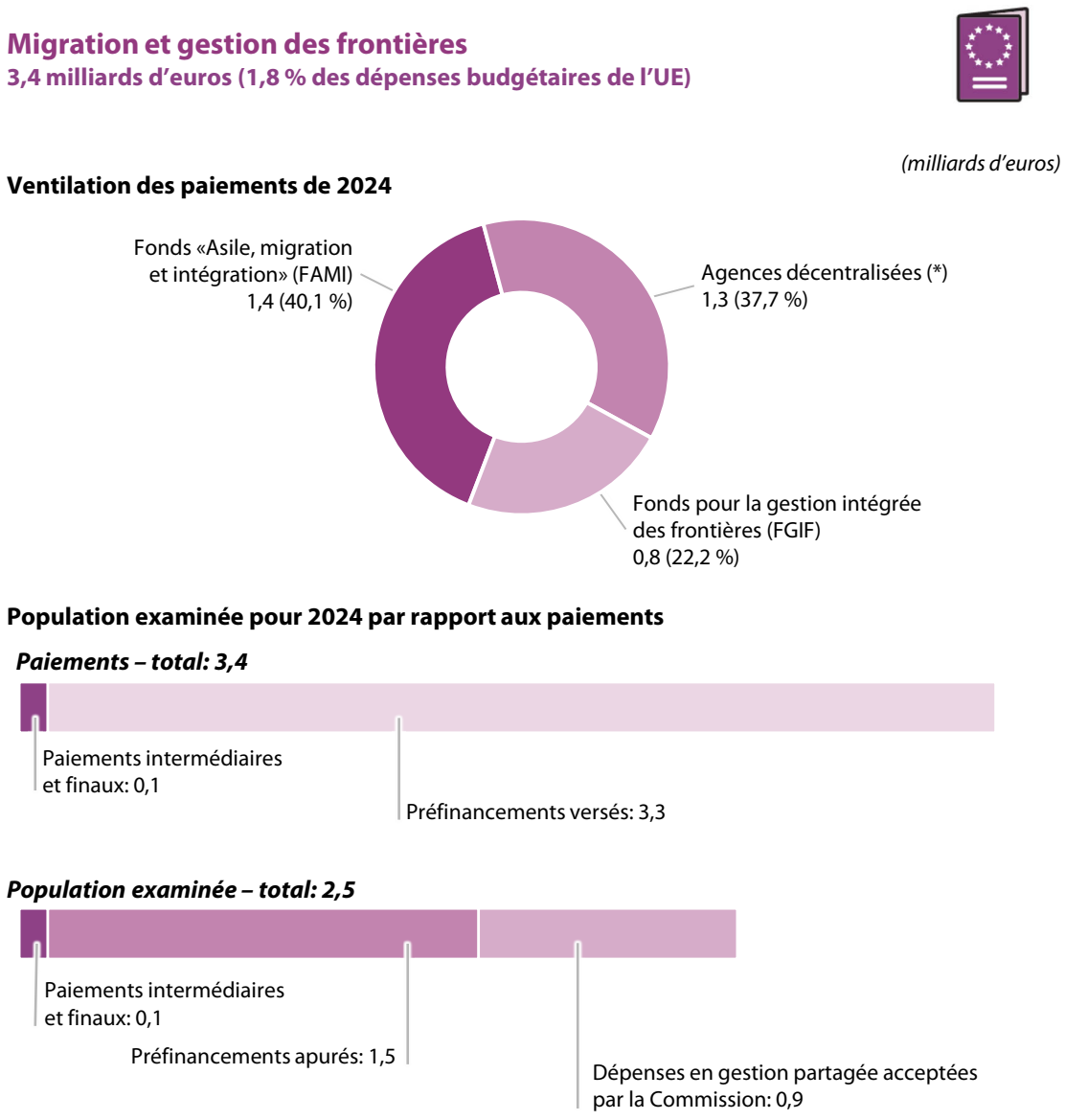
Table des matières

	Points
Introduction	8.1. - 8.9.
Brève description	8.2. - 8.6.
Migration et gestion des frontières	8.2. - 8.3.
Sécurité et défense	8.4.
Mise en œuvre des programmes en gestion partagée	8.5. - 8.6.
Étendue et approche de l'audit	8.7. - 8.9.
Régularité des opérations	8.10. - 8.13.
Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne	8.14. - 8.16.
Examen des travaux des autorités d'audit concernant leurs rapports annuels de contrôle et leurs audits des dépenses	8.14. - 8.16.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	8.17. - 8.19.
Conclusion et recommandations	8.20. - 8.22.
Conclusion	8.20.
Recommandations	8.21. - 8.22.
Annexes	
Annexe 8.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les rubriques «Migration et gestion des frontières» et «Sécurité et défense»	

Introduction

8.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour les rubriques 4 «Migration et gestion des frontières» et 5 «Sécurité et défense» du *cadre financier pluriannuel* (CFP). Les ***figures 8.1*** et ***8.2*** donnent une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de ces rubriques, réalisées en 2024.

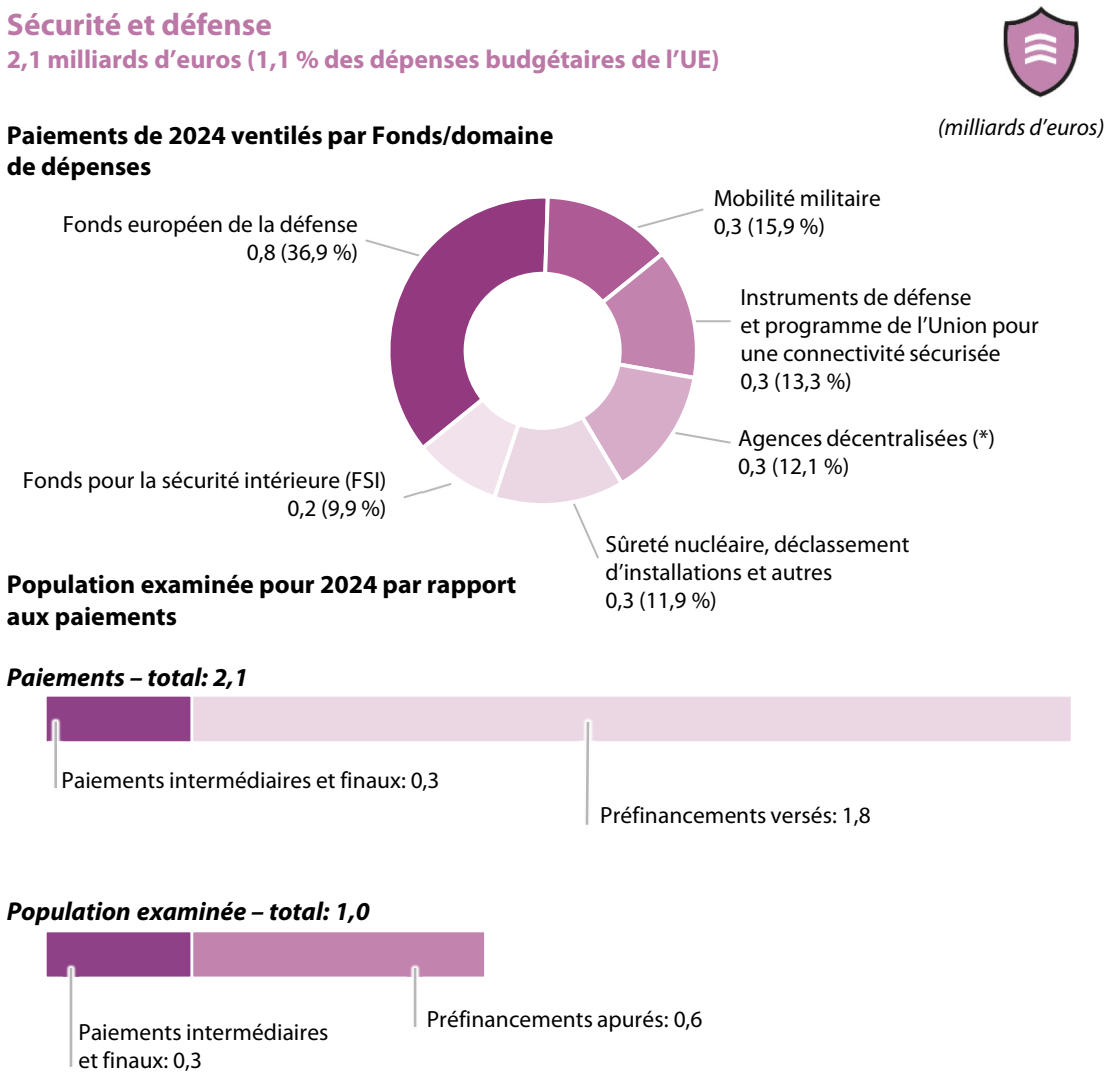
Figure 8.1 – Paiements et population examinée – Migration et gestion des frontières



(*) Nous rendons compte des paiements aux agences décentralisées dans notre rapport annuel sur les agences de l'UE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2024.

Figure 8.2 – Paiements et population examinée – Sécurité et défense



(*) Nous rendons compte des paiements aux agences décentralisées dans notre rapport annuel sur les agences de l'UE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des comptes consolidés de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2024.

Brève description

Migration et gestion des frontières

8.2. La rubrique 4 du CFP 2021-2027 est consacrée aux domaines d'action relatifs à la migration et à la gestion des frontières (voir détails à la ***figure 8.1***). En 2024, une part importante des dépenses de cette rubrique concernait toujours l'achèvement de projets et de programmes datant du CFP 2014-2020 et avait trait à la liquidation du *Fonds «Asile, migration et intégration»*[1] (FAMI) et de l'instrument Frontières extérieures et visas du *Fonds pour la sécurité intérieure*[2] (FSI-FEV). Ces instruments, dont le processus de clôture est en cours, ont été remplacés dans le CFP 2021-2027 par le nouveau FAMI[3] et par l'*instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas*[4] (IGFV) du *Fonds pour la gestion intégrée des frontières*.

8.3. Un autre domaine de dépenses important dans la rubrique 4 du CFP est la dotation financière des *agences décentralisées*, à savoir l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) et l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA).

---

1 Règlement (UE) n° 516/2014 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration».

2 Règlement (UE) n° 515/2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas.

3 Règlement (UE) 2021/1147 portant création du Fonds «Asile, migration et intégration».

4 Règlement (UE) 2021/1148 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

Sécurité et défense

8.4. Dans le CFP 2021-2027, la rubrique 5 est consacrée à la sécurité et à la défense (voir détails à la ***figure 8.2***). Le volet «sécurité» comprend le financement par le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI) pour la période 2021-2027[5] et l'achèvement de projets et de programmes financés au titre du Fonds pour la sécurité intérieure – Police (FSI-Police) pour 2014-2020[6], qui a représenté une part non négligeable des dépenses de ce domaine en 2024. Ce volet comprend aussi les financements consacrés au déclassement d'installations nucléaires en Bulgarie, en Lituanie et en Slovaquie ainsi que la dotation financière des agences décentralisées de l'UE actives dans le domaine de la sécurité, à savoir l'Agence de l'Union européenne sur les drogues (EUDA, appelée Observatoire européen des drogues et des toxicomanies (OEDT) jusqu'au 1er juillet 2024), l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et l'Agence de l'Union européenne pour la formation des services répressifs (CEPOL). Le volet «défense» comprend le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (PEDID)[7] et le Fonds européen de la défense[8], qui soutiennent des projets collaboratifs en matière de défense à tous les stades de la recherche et du développement et qui sont gérés par la direction générale de l'industrie de la défense et de l'espace (DG DEFIS) de la Commission. Ce volet soutient également la mobilité militaire par une dotation spécifique dans le cadre du *mécanisme pour l'interconnexion en Europe*[9], consacrée à l'adaptation de tronçons du *réseau transeuropéen de transport* à des fins de double usage civil et militaire. Par ailleurs, des projets spécifiques liés à la mobilité militaire sont financés au titre du Fonds européen de la défense.

---

5 Règlement (UE) 2021/1149 établissant le Fonds pour la sécurité intérieure.

6 Règlement (UE) n° 513/2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises.

7 Règlement (UE) 2018/1092 établissant le programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense.

8 Règlement (UE) 2021/697 établissant le Fonds européen de la défense.

9 Règlement (UE) 2021/1153 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

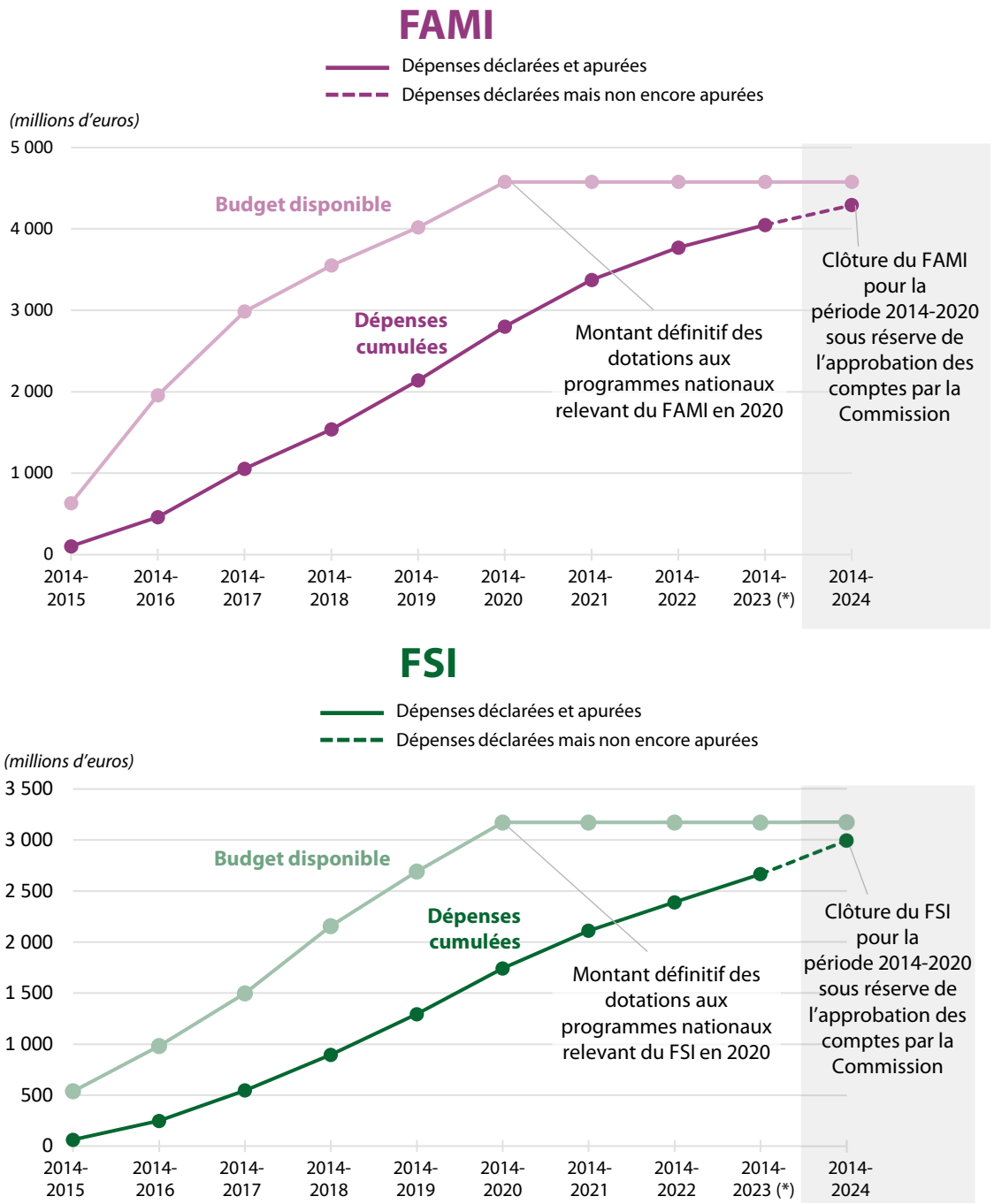
Mise en œuvre des programmes en gestion partagée

8.5. Pour l'essentiel, la gestion des fonds du FAMI et du FSI pour 2014-2020 et de ceux du FAMI, de l'IGFV et du FSI pour 2021-2027 est partagée entre les États membres (ou les quatre pays associés à l'espace Schengen, à savoir l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) et la direction générale de la migration et des affaires intérieures (DG HOME) de la Commission. Pour 2021-2027, les fonds pour le Liechtenstein sont directement gérés par la Commission. Dans le cadre de ce dispositif, les États membres mettent en œuvre des *programmes* nationaux pluriannuels qui ont été approuvés par la Commission.

8.6. Des informations sur la mise en œuvre des programmes en gestion partagée relevant du FAMI et du FSI pour la période 2021-2027 sont présentées au ***point 2.16***. Depuis 2020, les États membres ont, dans leur globalité, accéléré l'exécution des programmes de la période 2014-2020 car les fonds de cette période devaient être dépensés avant fin juin 2024[10] et les comptes définitifs, soumis pour le 31 décembre 2024. Cependant, un volume important de fonds (12 %, soit 528 millions d'euros, pour le FAMI et 16 %, soit 505 millions d'euros, pour le FSI) restait à liquider, sous réserve de l'approbation de ces comptes définitifs par la Commission. La ***figure 8.3*** présente les dépenses que les États membres ont déclarées à la Commission depuis le début de la *période de programmation* 2014-2020 en vue de leur remboursement.

[10] Règlement (UE) 2022/585 modifiant les règlements (UE) n° 514/2014, (UE) n° 516/2014 et (UE) 2021/1147.

Figure 8.3 – Progression des dépenses effectuées au titre des programmes en gestion partagée relevant du FAMI et du FSI pour 2014-2020



(*) En général, les États membres déclarent les dépenses relevant du FAMI/du FSI à la Commission pour approbation l'année suivant celle au cours de laquelle elles ont été exposées. Ainsi, les comptes de la Commission pour 2024 indiquent les dépenses supportées par les États membres en 2023.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission (programmes et décisions d'apurement jusqu'à fin 2024).

Étendue et approche de l'audit

8.7. Pour 2024, nous avons appliqué l'approche et les méthodes d'audit présentées à l'***annexe 1.1*** pour les rubriques 4 et 5 du CFP, en tenant compte des résultats de nos *audits de conformité* relatifs aux agences. Nous avons examiné un échantillon de 23 *opérations*, qui a contribué à notre *déclaration d'assurance* globale. Toutefois, cet échantillon n'est pas représentatif des dépenses relevant de ces rubriques du CFP et ne nous permet donc pas d'*estimer le taux d'erreur* pour ces rubriques. L'échantillon se composait:

a) de 12 opérations en *gestion partagée* avec les États membres (la France, l'Italie, la Lituanie, le Portugal et la Suède pour la rubrique 4 du CFP, et la Pologne pour la rubrique 5 du CFP);

b) de sept opérations en *gestion directe* par la Commission (quatre pour la rubrique 4 du CFP et trois pour la rubrique 5 du CFP);

c) de quatre opérations en *gestion indirecte* (deux pour la rubrique 4 du CFP et deux pour la rubrique 5 du CFP).

8.8. Nous avons également examiné une sélection de systèmes de contrôle en analysant:

a) les *rapports annuels de contrôle* 2023 des *autorités d'audit* nationales pour le FAMI (Allemagne, Finlande et Suède) et pour l'IGFV (Croatie, Lituanie et Finlande) au titre du CFP 2021-2027;

b) les travaux que ces autorités d'audit ont réalisés sur les comptes annuels 2023 du FAMI ou de l'IGFV de leur État membre afin d'établir les opinions d'audit qu'elles ont transmises à la Commission. Nous avons voulu déterminer si ces autorités d'audit avaient[11]:

   i) mis en place des procédures appropriées pour la production d'opinions d'audit fiables et de rapports de contrôle annuels;

   ii) eu recours à une méthode d'échantillonnage appropriée;

   iii) sélectionné un nombre suffisant d'opérations pour permettre de tirer des conclusions concernant l'ensemble de la population;

   iv) correctement calculé le taux d'erreur.

8.9. Nous avons également contrôlé les informations sur la régularité figurant dans le *rapport annuel d'activités* (RAA) de la DG HOME et reprises dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance* établi par la Commission.

[11] En application du règlement (UE) 2021/1060.

Régularité des opérations

8.10. Sur les 23 opérations examinées, huit comportaient des *erreurs*. Nous avons quantifié trois de ces erreurs, qui ont eu un impact financier sur les montants imputés au budget de l'UE. Elles concernaient des dépenses effectuées en dehors de la période de mise en œuvre, l'absence de pièces justificatives essentielles, ainsi que d'autres types de dépenses inéligibles. L'***encadré 8.1*** donne un exemple d'erreur que nous avons quantifiée.

Encadré 8.1

Dépenses effectuées en dehors de la période de mise en œuvre

Nous avons audité un projet de réinstallation relevant du FAMI en gestion partagée avec le Portugal. Il s'agit d'un projet mis en œuvre de juillet 2021 à septembre 2023, qui a consisté à fournir une assistance juridique et sociale directe ainsi qu'une orientation en matière de formation professionnelle et d'emploi à des réfugiés installés au Portugal. Il ciblait les besoins de groupes réinstallés et visait à assurer leur intégration et leur autonomie à long terme au sein de la société portugaise, avec une attention particulière pour les programmes d'apprentissage de la langue du pays.

Nous avons constaté que la déclaration de coûts comprenait une facture d'achat d'électricité, couvrant notamment de l'électricité fournie en dehors de la période de mise en œuvre.

Nous avons donc considéré que 3,7 % des coûts du projet en question étaient des dépenses inéligibles.

8.11. Nous avons également relevé sept cas de non-respect des dispositions juridiques et financières sans impact financier sur le budget de l'UE. Il s'agissait notamment d'insuffisances dans des procédures d'octroi de *subventions* et dans le suivi de projets, de la non-utilisation d'un financement de l'UE aux seules fins prévues ainsi que de déficiences dans des procédures de marchés publics. L'***encadré 8.2*** donne des exemples d'erreurs détectées par la Cour.

Encadré 8.2

Insuffisances dans des procédures d'octroi de subventions

Nous avons examiné quatre appels à propositions ouverts en gestion partagée au titre du FSI-Frontières en France et du FAMI au Portugal. En France, les propositions devaient permettre de renforcer la sécurité aux frontières extérieures de l'UE. Au Portugal, il s'agissait de fournir des services visant à faciliter l'intégration de ressortissants de pays tiers.

Dans le cas de la France, nous avons constaté que les candidats aux subventions n'avaient pas été correctement informés sur le processus d'évaluation. Des informations importantes relatives à la méthode d'évaluation, telles que les seuils applicables ou la pondération des différents critères de sélection, n'avaient pas été publiées.

Dans le cas du Portugal, nous avons constaté que la méthode de notation ne permettait pas de classer correctement les projets en fonction de leur mérite, étant donné que seules les notes 1, 3 et 5 pouvaient être attribuées. Ainsi, 19 demandes de projets ont obtenu exactement la même note et le même classement. Étant donné que les fonds disponibles étaient insuffisants pour financer tous les projets, la sélection des demandes a été opérée selon l'ordre dans lequel elles ont été reçues plutôt qu'en appliquant des critères solides permettant de classer les projets en fonction de la qualité de leurs propositions.

Non-utilisation d'un financement de l'UE aux seules fins prévues

Nous avons audité un projet FSI-Frontières en gestion partagée avec la France. Il s'agit d'un projet mis en œuvre de janvier 2019 à décembre 2021, qui consistait en des études de faisabilité et de définition visant à intégrer des équipements de surveillance spécifiques dans un type d'aéronef particulier à utiliser exclusivement aux fins du renforcement de la sécurité des frontières extérieures de l'UE (espace Schengen). En raison de retards, l'installation des équipements a été financée par un projet connexe relevant de l'IGFV (2021-2027). Les deux projets avaient pourtant été pensés comme un seul et même investissement, et une procédure d'appel d'offres a été organisée pour sélectionner un contractant tant pour l'étude de définition que pour l'installation.

Nous avons constaté que cet appareil était parfois déployé en dehors de l'espace Schengen, en violation des dispositions législatives et contractuelles applicables au titre de l'instrument FSI, lesquelles prévoient que ces projets ont pour finalité de contribuer à la sécurité intérieure de l'UE en protégeant ses frontières extérieures. Selon les informations fournies par les autorités françaises, les déploiements en dehors de l'espace Schengen représentaient près du tiers du temps de vol des aéronefs concernés.

Cependant, les autorités françaises n'ayant fourni aucun élément probant attestant les déploiements effectifs, le projet présente une erreur non quantifiable.

8.12. Nous avons en outre constaté que deux opérations de notre échantillon, bien qu'exemptes d'erreur en matière de régularité, n'étaient pas conformes aux principes de la *bonne gestion financière*. Ces non-conformités concernaient la protection insuffisante d'équipements financés par l'UE et le remboursement de la *taxe sur la valeur ajoutée* à des organismes publics en sus des coûts supportés, contrairement à ce que prévoient les orientations de la Commission. L'***encadré 8.3*** donne un exemple de cas que nous avons relevés.

Encadré 8.3

Protection insuffisante d'équipements financés par l'UE

Nous avons contrôlé un projet relevant du FAMI en gestion directe en Grèce visant à fournir des installations d'hébergement pour les migrants aux points d'accès grecs. Le plafond fixé pour les dépenses éligibles est de 276 millions d'euros, et le projet est en cours de mise en œuvre par l'autorité grecque compétente. Notre opération portait sur le troisième *paiement intermédiaire*, d'un montant de 52,9 millions d'euros. En octobre 2024, nous avons effectué des visites sur place de ces installations sur les îles de Samos et de Kos.

Nous avons constaté que les équipements de base (par exemple, le mobilier et les accessoires) avaient été fortement endommagés au cours des deux premières années de service. En outre, le matériel de lutte contre les incendies avait été déplacé des endroits initialement prévus, répartis sur l'ensemble des installations, si bien qu'il sera difficile à utiliser en cas de besoin (voir ci-après).

Source: Contrôles sur place du projet effectués par la Cour des comptes européenne.

8.13. Certaines organisations internationales ont limité notre accès aux documents à une simple consultation temporaire sous forme électronique, sans nous les transférer. Elles estimaient que les accords contractuels conclus avec la Commission les y autorisaient. Cela a entravé la planification, la mise en œuvre et le contrôle qualité de notre audit. Le droit de la Cour à se voir transmettre tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de sa mission est inscrit à l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Nous avons déjà formulé des observations à cet égard dans nos rapports annuels[12] et dans notre avis 10/2018[13]. Le fait qu'une interprétation discrétionnaire de notre droit d'accès aux documents entraînant une entrave illégale à la réalisation de notre audit soit possible indique que les dispositions contractuelles n'étaient pas suffisamment précises. À l'issue des travaux d'audit et avant la clôture de l'audit, toutes les organisations internationales sauf une nous ont finalement autorisés à télécharger les documents demandés, mais uniquement sur une base volontaire dans le cadre d'un projet pilote. Nous estimons donc que ce problème n'a pas été résolu de manière efficace.

[12] Rapport annuel relatif à 2023, point 9.17, ainsi que rapports annuels sur les Fonds européens de développement relatifs à 2018, 2020 et 2023.

[13] Avis 10/2018 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale, point 18.

Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

Examen des travaux des autorités d'audit concernant leurs rapports annuels de contrôle et leurs audits des dépenses

8.14. Les États membres ont présenté en 2024 leurs premiers comptes annuels relatifs aux programmes relevant du FAMI et de l'IGVF de la période 2021-2027.

8.15. Les cinq autorités d'audit dont nous avons examiné les travaux ont élaboré et mis en œuvre des procédures détaillées de qualité suffisante pour leur permettre de rendre compte de leurs travaux dans les rapports annuels de contrôle. Nous avons cependant constaté que l'autorité d'audit finlandaise n'avait réalisé aucun audit des opérations concernant les dépenses déclarées (sous la forme de *montants forfaitaires*) dans les comptes annuels du FAMI. La Commission le savait, mais a pourtant accepté l'opinion de l'autorité d'audit et versé le solde final sans procédure contradictoire. Nous avons également constaté que l'autorité d'audit suédoise n'avait pas réalisé de travaux d'audit concernant les systèmes pour la période financière contrôlée. En conséquence, certaines composantes des opinions d'audit sans réserve émises par les deux autorités d'audit n'étaient pas étayées par des travaux d'audit suffisants, ce qui risque de limiter le niveau d'assurance fourni.

8.16. Nous avons sélectionné 14 dossiers d'audit provenant des cinq autorités d'audit susmentionnées. Nous nous sommes servis de ces dossiers pour vérifier les travaux d'audit sous-jacents effectués et déterminer s'ils couvraient certaines exigences clés[14]. Globalement, nous avons constaté que les autorités d'audit disposaient de programmes d'audit détaillés et utilisaient des listes de vérification pour étayer leurs conclusions. Nous avons cependant mis en évidence des insuffisances (voir exemples dans l'***encadré 8.4***).

[14] Exigence clé 12 – Audits appropriés des systèmes, exigence clé 13 – Audits appropriés des opérations et exigence clé 15 – Procédures appropriées pour la production d'un avis d'audit fiable et pour la préparation du rapport de contrôle annuel (voir annexe XI du règlement (UE) 2021/1060).

Encadré 8.4

Insuffisances dans les travaux des autorités d'audit

État membre et Fonds	Insuffisance(s)	Impact potentiel
Suède, FAMI	Les contrôles effectués pour confirmer le respect des principaux critères d'éligibilité des dépenses déclarées n'étaient pas suffisamment documentés.	Risque de non-détection de dépenses inéligibles
Finlande, IGFV	Aucune correction financière n'a été appliquée après la mise au jour d'une erreur dans une procédure de marché.	Risque d'inexactitude des comptes
	La *piste d'audit* était incomplète et les listes de contrôle utilisées n'étaient pas à jour.	Risque que l'opinion de l'autorité d'audit ne soit pas fiable
Lituanie, IGFV	Les normes d'audit utilisées pour l'audit des états financiers n'étaient pas appropriées.	

Rapports annuels d’activités et autres dispositions en matière de gouvernance

8.17. Pour ce qui est de l’exercice 2024, nous avons examiné le RAA de la DG HOME. Notre analyse a visé à déterminer si celle-ci avait présenté les informations sur la régularité dans son RAA conformément aux instructions de la Commission, et appliqué de manière homogène la méthode d’estimation des corrections futures.

8.18. Nous avons observé que les estimations de la DG HOME concernant le risque global au moment du paiement et de la clôture avaient été calculées et présentées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance conformément à la méthodologie interne. La DG HOME a estimé que, sur l’ensemble des dépenses de 2024 (3 507,5 millions d’euros), le montant total à risque au moment de l’exécution des paiements s’élevait à 44,6 millions d’euros (1,3 %) et le risque global à la clôture, à 41 millions d’euros, compte tenu de ses corrections futures estimées à 3,6 millions d'euros.

8.19. La directrice générale de la DG HOME a déclaré qu’elle avait une assurance raisonnable que les ressources affectées aux activités décrites dans le RAA avaient été utilisées aux fins prévues et conformément aux principes de bonne gestion financière, mais elle a émis quelques *réserves*. Étant donné que le nombre d’opérations que nous avons contrôlées ne représente qu’une faible proportion de celles gérées par la DG HOME, nous ne sommes pas en mesure de valider cette déclaration sur la base des résultats de nos travaux d’audit.

Conclusion et recommandations

Conclusion

8.20. Notre examen des opérations et des systèmes a mis en lumière certains aspects perfectibles. Nous n'avons pas contrôlé suffisamment d'opérations pour estimer le niveau d'erreur pour les rubriques du CFP concernées (voir point ***8.7***), mais nos résultats d'audit indiquent, au vu de la fréquence des erreurs que nous avons décelées, qu'il s'agit d'un domaine à haut risque. Les résultats des tests sur les opérations seront utilisés aux fins de l'établissement de notre déclaration d'assurance.

Recommandations

8.21. L'***annexe 8.1*** présente les constatations résultant de notre examen de suivi des deux recommandations que nous avons formulées dans notre rapport annuel relatif à 2021, et de celle formulée dans notre rapport annuel relatif à 2022.
La Commission a intégralement mis en œuvre ces trois recommandations.

8.22. Sur la base de nos constatations et notre conclusion concernant l'exercice 2024, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 8.1 – Prendre de nouvelles mesures pour assurer un accès complet aux documents

Prendre de nouvelles mesures pour faire en sorte que les organisations internationales procurent à la Cour, en temps utile, un accès complet et illimité aux documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit le TFUE. Veiller en particulier à ce que les accords contractuels conclus avec des organisations internationales soient clairs et respectent pleinement le droit de la Cour de recevoir, à sa demande, tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions d'audit.

Quand? D'ici fin 2026.

Recommandation n° 8.2 – Fournir davantage d'orientations aux États membres sur les règles applicables aux appels à propositions

Fournir aux *autorités de gestion* des États membres, dans le cadre de la gestion partagée, davantage d'orientations sur leurs obligations en matière de respect des principes d'égalité de traitement et de transparence dans la mise en œuvre des appels à propositions, afin de remédier aux insuffisances dans les procédures d'octroi de subventions.

Quand? D'ici fin 2025.

Recommandation n° 8.3 – Assurer un suivi des déficiences dans les travaux des autorités d'audit

Assurer un suivi des déficiences dans les travaux des autorités d'audit et, en cas de remise en cause d'une opinion d'audit sans réserve, mettre en œuvre des mesures de contrôle appropriées afin de réduire le risque de non-détection de dépenses irrégulières.

Quand? D'ici fin 2026.

Annexes

Annexe 8.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour les rubriques «Migration et gestion des frontières» et «Sécurité et défense»

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée; absence d'information.

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre; impossibilité de se prononcer ou recommandation obsolète.

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	Nous adressons les recommandations ci-après à la Commission. **Recommandation n° 1:** Fournir des orientations supplémentaires aux bénéficiaires des actions de l'Union et de l'aide d'urgence, ainsi qu'aux autorités des États membres responsables de la gestion des			La recommandation a été intégralement mise en œuvre. Pour ce qui est des actions de l'Union et de l'aide d'urgence, en réponse à la partie a) de la recommandation portant sur les règles visant à garantir une piste d'audit adéquate, la Commission a fourni des orientations lors de différentes réunions (par exemple, réunions de lancement, réunions techniques

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
	financements de la DG HOME, en ce qui concerne le respect: a) des règles relatives à la collecte des pièces justificatives appropriées à présenter en cas de contrôles ou d'audits; b) de l'obligation de se conformer aux règles nationales en matière de marchés publics lors de l'achat de biens ou de services.			ponctuelles ou réunions de suivi) avec les bénéficiaires. En ce qui concerne les autorités des États membres responsables de la gestion des financements de la DG HOME, la Commission a organisé un webinaire en juin 2024. La partie b) de la recommandation a été mise en œuvre par la Commission avant la fin 2024.
2021	**Recommandation n° 2:** Effectuer des contrôles *ex ante* mieux ciblés sur l'éligibilité des dépenses, en particulier dans le cas de l'aide d'urgence, en mettant particulièrement l'accent sur les risques potentiels liés: a) au type de dépense (par exemple les marchés);			La recommandation a été intégralement mise en œuvre. La Commission a mis en place une stratégie au niveau de la DG qui réunit les différents éléments de contrôle existants et a réalisé des contrôles *ex ante* mieux ciblés. Étant donné qu'une recommandation similaire a été formulée par la Cour dans son rapport annuel relatif à 2022 pour ce qui est des actions de l'Union (voir ci-après), la Commission a décidé de traiter conjointement les deux recommandations

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
	b) au type de bénéficiaire (par exemple les bénéficiaires ayant une expérience limitée, voire aucune, des financements de l'UE). Ce faisant, la Commission devrait tenir compte du fait que l'utilisation de certificats d'audit pour étayer les demandes de paiement des bénéficiaires a des limites.			afin de garantir une approche homogène pour toutes les actions gérées directement par la DG HOME.
2022	Effectuer, pour les actions de l'Union, des contrôles *ex ante* mieux ciblés sur l'éligibilité des dépenses, en mettant particulièrement l'accent sur les risques potentiels liés notamment au type de dépenses (frais de personnel, équipement, marchés, etc.) ou au type de bénéficiaire. Lors de l'élaboration de son évaluation des risques, la Commission devrait tenir compte du fait que l'utilisation de certificats d'audit à l'appui des demandes de paiement des bénéficiaires présente des limites.			La recommandation a été intégralement mise en œuvre. Voir les remarques concernant la mise en œuvre de la recommandation précédente.

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 9

Voisinage et le monde

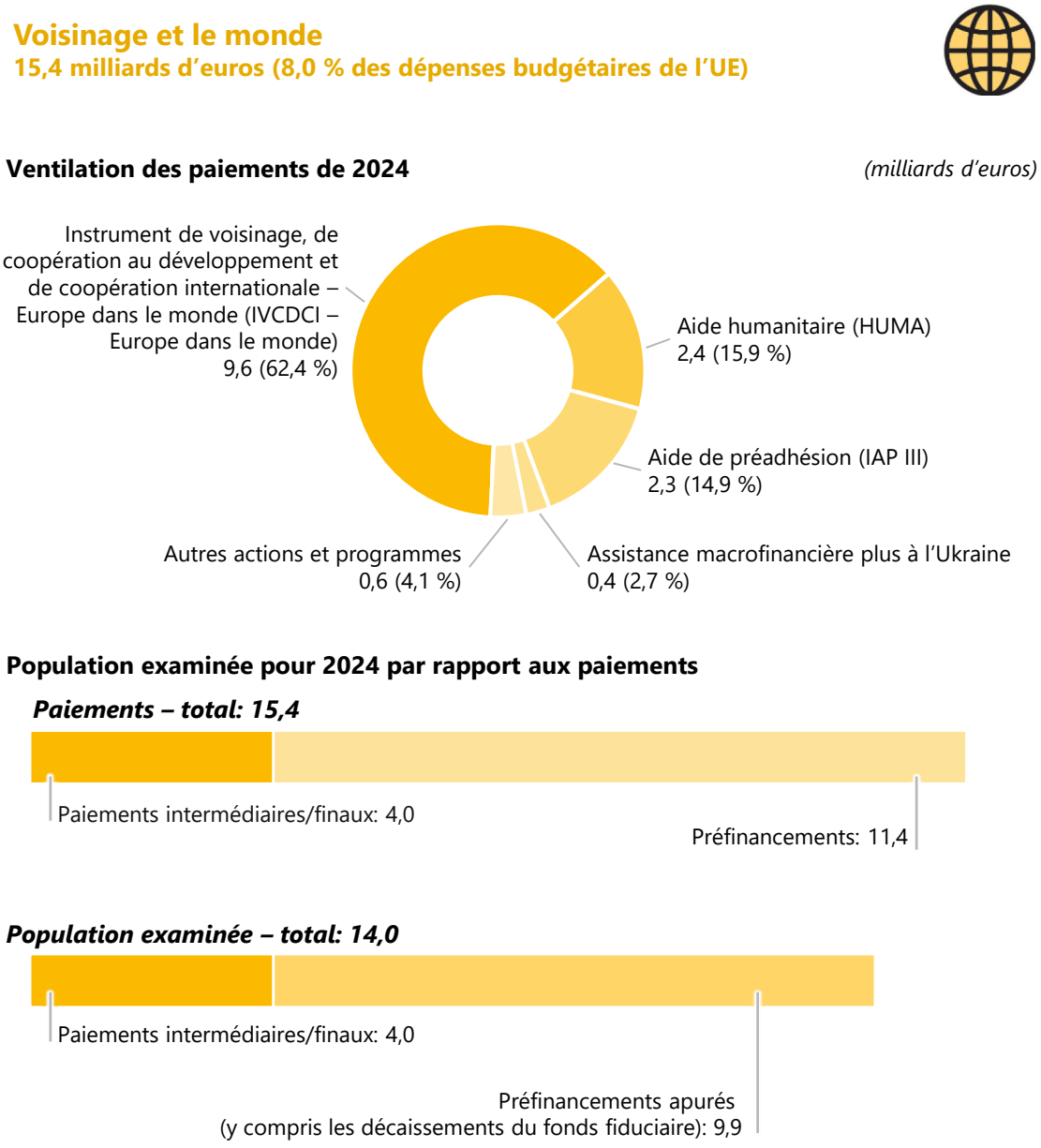
Table des matières

	Points
Introduction	9.1. - 9.10.
Brève description	9.2. - 9.8.
Étendue et approche de l'audit	9.9. - 9.10.
Régularité des opérations	9.11. - 9.23.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	9.24. - 9.28.
Rapport annuel d'activités de la DG ECHO	9.24. - 9.26.
Rapport annuel d'activités de la DG INTPA	9.27.
Rapport annuel sur la gestion et la performance	9.28.
Autres éléments	9.29.
Conclusion et recommandations	9.30. - 9.33.
Conclusion	9.30.
Recommandations	9.31. - 9.33.
Annexes	
Annexe 9.1 – Paiements de la DG NEAR et de la DG INTPA, par pays	
Annexe 9.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Voisinage et le monde»	

Introduction

9.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 6 «Voisinage et le monde» du *cadre financier pluriannuel (CFP)*. La ***figure 9.1*** donne une vue d'ensemble des principales activités et dépenses relevant de cette rubrique, réalisées en 2024.

Figure 9.1 – Paiements et population examinée



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2024.

Brève description

9.2. Ce domaine de dépenses comprend plusieurs instruments de financement, en particulier l'*instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde (IVCDCI – Europe dans le monde)*[1], le budget consacré à l'aide humanitaire et l'instrument d'aide de préadhésion[2].

9.3. L'objectif général de l'IVCDCI – Europe dans le monde est d'affirmer et de promouvoir les valeurs, les principes et les intérêts fondamentaux de l'Union dans le monde, ainsi que de favoriser le multilatéralisme et le renforcement des partenariats avec les pays tiers. Mis en place pour le CFP 2021-2027, il regroupe 11 instruments, dont l'instrument européen de voisinage et le Fonds européen de développement (qui était précédemment en dehors du budget de l'UE).

9.4. L'UE fournit également, en fonction des besoins, une aide humanitaire aux personnes touchées par des catastrophes d'origine humaine ou des aléas naturels, en particulier aux plus vulnérables.

9.5. L'objectif général de l'instrument d'aide de préadhésion est d'apporter aux pays *bénéficiaires* un soutien dans l'adoption et la mise en œuvre des réformes qu'ils doivent entreprendre pour s'aligner sur les valeurs de l'UE dans la perspective de leur adhésion, et de contribuer ainsi à leur stabilité, à leur sécurité et à leur prospérité.

9.6. Ces instruments de l'*action extérieure* sont mis en œuvre dans des contextes géopolitiques et environnementaux tendus. Leurs activités s'étendent sur plusieurs régions, et relèvent donc de divers cadres juridiques et institutionnels. Ainsi, elles doivent pouvoir être adaptées à différentes conditions réglementaires et opérationnelles.

---

[1] Règlement (UE) 2021/947 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde.

[2] Règlement (UE) 2021/1529 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III).

9.7. Les principaux services (des directions générales (DG) pour la plupart) chargés de mettre en œuvre l'action extérieure de l'UE en 2024 étaient la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR), la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA), la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) et le service des instruments de politique étrangère (FPI). Depuis le 1er février 2025, la DG NEAR est scindée en deux DG distinctes: la direction générale de l'élargissement et du voisinage oriental (DG ENEST) et la direction générale du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et du Golfe (DG MENA).

9.8. En 2024, les *paiements* au titre de cette rubrique se sont élevés à 15,4 milliards d'euros (*préfinancements*, *paiements intermédiaires* et paiements finaux). Ces fonds ont été décaissés par l'intermédiaire de plusieurs instruments (voir ***figure 9.1***) et suivant différentes méthodes d'acheminement de l'aide, telles que les marchés de travaux/de fournitures/de services, les *subventions*, les prêts spéciaux, les garanties de prêts et l'aide financière, l'*appui budgétaire* et d'autres formes ciblées d'aide budgétaire, dans des pays tiers (voir ***annexe 9.1***). Le montant total des paiements relevant de cette rubrique a augmenté, passant de 15,2 milliards d'euros en 2023 à 15,4 milliards d'euros en 2024.

Étendue et approche de l'audit

9.9. Conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'***annexe 1.1***, nous avons examiné 139 *opérations* en 2024, subdivisées comme suit:

a) un échantillon statistiquement représentatif de 137 opérations couvrant l'ensemble des dépenses relevant de cette rubrique du CFP. Cet échantillon comprenait 57 opérations de la DG NEAR, 47 de la DG INTPA, 18 de la DG ECHO et sept du FPI, ainsi que huit opérations d'autres DG (les directions générales de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI), de l'éducation, de la jeunesse, du sport et de la culture (DG EAC), de l'environnement (DG ENV), de l'appui aux réformes structurelles (DG REFORM), de la politique régionale et urbaine (DG REGIO) et du commerce et de la sécurité économique (DG TRADE), ainsi que l'Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture (EACEA)). Notre objectif était d'estimer le niveau d'erreur pour cette rubrique du CFP et de contribuer à la déclaration d'assurance;

b) deux opérations liées à la facilité pour l'Ukraine. Cette dernière, à la différence de l'assistance macrofinancière plus à l'Ukraine (voir ***figure 9.1***), est financée en dehors des plafonds annuels du CFP. Les *résultats* de nos travaux d'audit relatifs à ces opérations n'ont pas d'*impact* sur le *niveau d'erreur estimatif* pour la rubrique 6 «Voisinage et le monde» mais ont bien une incidence sur notre niveau d'erreur estimatif global.

9.10. Nous avons également examiné:

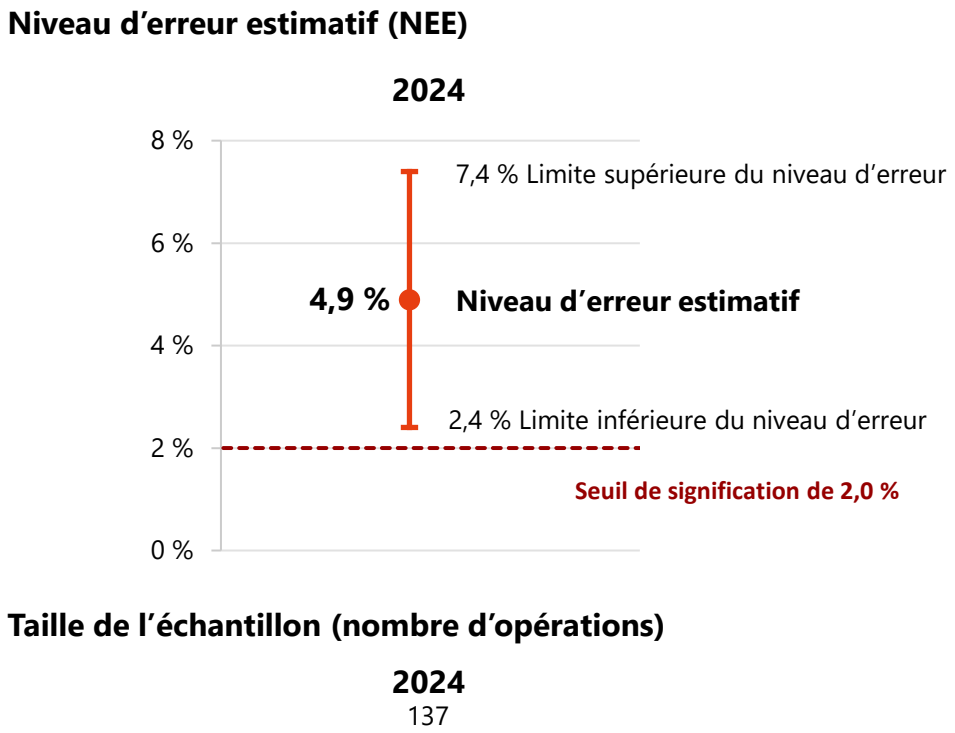
a) les informations sur la *régularité* figurant dans les *rapports annuels d'activités (RAA)* de la DG ECHO et de la DG INTPA, la cohérence de la méthode appliquée pour estimer les montants à risque, ainsi que les corrections et recouvrements futurs et la présentation de ces montants dans le *rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance*;

b) le suivi de nos recommandations antérieures.

Régularité des opérations

9.11. Pour 2024, contrairement aux exercices précédents, nous fournissons une appréciation spécifique de la régularité des opérations sous-jacentes propres à la rubrique 6 du CFP «Voisinage et le monde». Sur les 137 opérations examinées, 56 (40,9 %) comportaient des erreurs. Sur la base des 42 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 4,9 % (voir ***figure 9.2***).

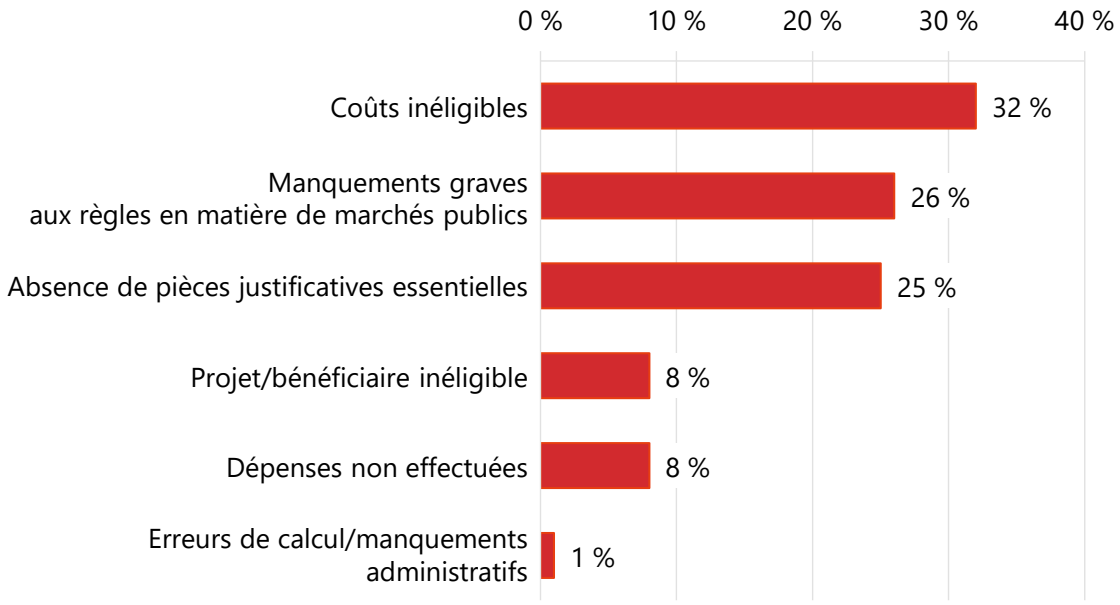
Figure 9.2 – Résultats des tests sur les opérations



Source: Cour des comptes européenne.

9.12. La ***figure 9.3*** montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif pour 2024, par type d'erreur.

Figure 9.3 – Ventilation du niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

9.13. Nous avons relevé différents types d'erreur, qui concernent de multiples opérations et ont déjà été observés lors de précédents audits (voir exemples dans les encadrés ***9.1***, ***9.2*** et ***9.3***). Les principaux types d'erreur étaient les suivants:

- *coûts indirects* «en cascade» imputés à l'UE (c'est-à-dire que les coûts indirects des organisations sous-traitantes sont déclarés comme coûts directs du bénéficiaire, en plus des coûts indirects déjà facturés par celui-ci). Nous avions formulé une recommandation sur cette structure «en cascade» dans notre rapport spécial sur les systèmes de santé des pays partenaires[3];
- intégration de coûts salariaux inéligibles, tels que des *provisions* et des coûts indirects;
- application de taux de change erronés;
- manquements aux règles en matière de *marchés publics*;
- apurement d'avances déclarées en tant que coûts supportés.

[3] Rapport spécial 18/2024: «Soutien financier de l'UE aux systèmes de santé des pays partenaires – Des interventions conformes aux grands objectifs stratégiques, mais fragilisées par des problèmes de coordination et de durabilité», recommandation n° 4.

9.14. Comme lors des années précédentes, une grande partie des erreurs que nous avons décelées concernaient des contrats mis en œuvre dans le cadre de la *gestion indirecte* par des organismes *évalués sur la base des piliers* (organisations internationales, institutions financières internationales et agences d'État). Pour ces contrats, la Commission a accepté les dépenses sur la base d'un rapport financier et d'une déclaration de gestion. Cette dernière consiste en une déclaration sur l'honneur de l'organisme évalué sur la base des piliers certifiant que les informations financières fournies sont présentées correctement, complètes, exactes et conformes aux clauses contractuelles. Sur les 42 erreurs que nous avons quantifiées (voir point ***9.11***), 26 avaient un lien avec de tels contrats, contribuant à hauteur de 3,1 points de pourcentage au niveau d'erreur estimatif.

9.15. Une fois de plus, certaines organisations internationales et institutions financières internationales ont tardé à nous faire parvenir la documentation requise, retard qui s'est répercuté sur l'exécution de nos travaux (voir ***annexe 9.2***, recommandation n° 1 de 2020). Elles ont limité notre accès aux documents à une simple consultation temporaire sous forme électronique, sans nous les transférer. Cela a entravé la planification, la mise en œuvre et le contrôle qualité de notre audit pour 19 des opérations contrôlées. Ces difficultés ont persisté malgré les efforts de la Commission, qui a tenté d'y remédier en entretenant un dialogue permanent avec les organisations internationales concernées (voir également point ***8.13*** au ***chapitre 8*** du présent rapport et point ***26*** de notre rapport annuel sur les FED).

9.16. Des exemples d'erreurs que nous avons quantifiées sont présentés à l'***encadré 9.1***.

Encadré 9.1

Dépenses inéligibles: coûts indirects déclarés comme des coûts directs – coûts en cascade

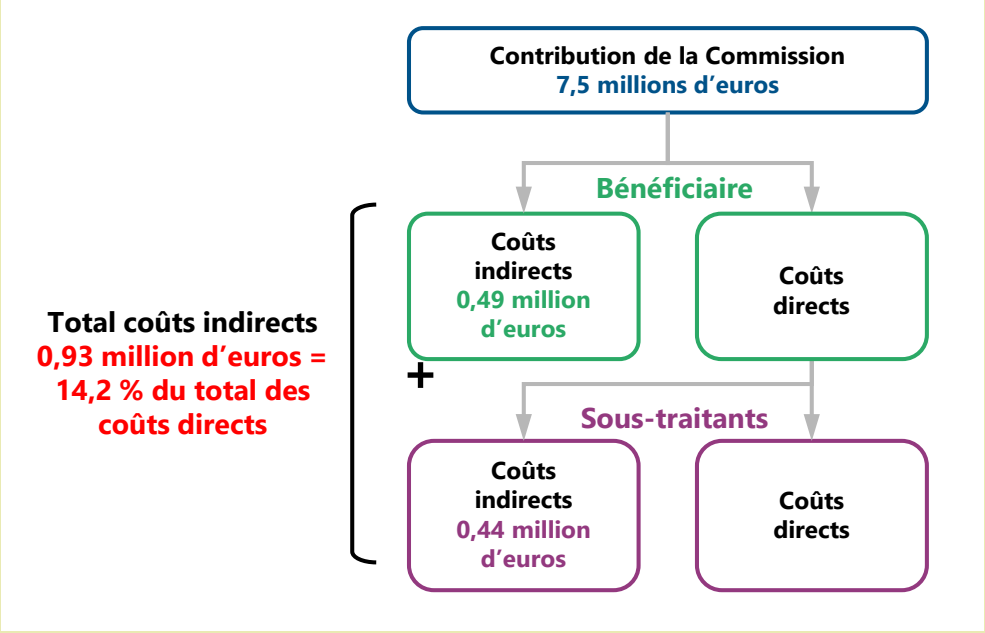
DG INTPA

Nous avons contrôlé une facture de 3,1 millions d'euros émise dans le cadre d'une convention de délégation conclue avec une agence de développement d'un État membre et mise en œuvre en gestion indirecte. Le montant total des dépenses relatives au contrat s'élevait à 8,4 millions d'euros, pour une contribution de l'UE de 7,5 millions d'euros.

La facture contrôlée avait trait à un rapport financier couvrant l'ensemble de la période de mise en œuvre, soit de juillet 2019 à juin 2021.

L'agence avait réclamé 0,49 million d'euros à l'UE au titre des coûts indirects, calculés au taux maximal convenu contractuellement de 6,95 % des coûts directs. Toutefois, notre audit a révélé une «cascade» de coûts indirects. En effet, l'agence de développement a sous-traité la mise en œuvre de la convention à d'autres organisations et a inclus les coûts indirects de celles-ci dans les coûts directs qu'elle a déclarés.

Dans le rapport financier destiné à la Commission, l'agence avait consolidé les rapports financiers des organisations et déclaré toutes leurs dépenses en tant que coûts directs. Or, les rapports de ces organisations eux-mêmes comprenaient 0,44 million d'euros de coûts indirects. Si l'on ajoute ce montant à celui de 0,49 million d'euros, le total des coûts indirects s'élève à 0,93 million d'euros (14,2 % des coûts directs), ce qui est nettement supérieur à la limite de 6,95 % convenue contractuellement. Nous avons estimé que les coûts excédentaires étaient inéligibles.



Source: Cour des comptes européenne.

Dépenses inéligibles: provisions incluses dans les coûts salariaux

DG ECHO

Nous avons contrôlé une facture de 1,2 million d'euros émise dans le cadre d'une *convention de contribution* conclue avec une organisation internationale et mise en œuvre en gestion indirecte. Le contrat, dont le coût est estimé à 7,6 millions d'euros, a été partiellement financé par l'UE (50,2 %).

Lors de l'audit des dépenses déclarées au moyen de cette facture, nous avons examiné la contribution mensuelle au «fonds pour la cessation de service» pour un employé travaillant sur le projet financé par l'UE. Cette contribution, calculée sous la forme d'un pourcentage fixe de la rémunération de base du salarié, est destinée à couvrir d'éventuels futurs frais ou indemnités que l'organisation pourrait devoir supporter en cas de départ de l'employé.

Compte tenu de sa nature, nous avons déterminé que cette contribution constituait une provision — un montant mis en réserve pour couvrir d'éventuelles dépenses futures — et qu'elle était donc explicitement inéligible à un financement de l'UE. Nous avons conclu que cette erreur résultait d'un manque de clarté dans la manière dont les «provisions» étaient définies dans la convention de contribution et dans les lignes directrices y afférentes.

Absence de pièces justificatives essentielles: piste d'audit insuffisante pour le calcul des coûts unitaires

DG INTPA

Nous avons contrôlé une facture de 1,4 million d'euros émise dans le cadre d'une convention de subvention conclue avec une organisation internationale et mise en œuvre en gestion indirecte. Ce contrat, dont le coût est estimé à 5,3 millions d'euros, a été partiellement financé par l'UE (91,4 %).

La facture concernait l'apurement de coûts et avait trait au rapport financier présenté par l'organisation internationale pour la période allant jusqu'au 10 juin 2024.

Nous avons contrôlé 10 éléments de coûts de manière approfondie. Dans trois cas, nous n'avons pu obtenir d'informations probantes suffisantes pour établir que les calculs des coûts unitaires étaient exacts ou conformes aux conditions d'éligibilité. Nous avons donc jugé ces coûts inéligibles.

9.17. Dans 10 cas d'*erreurs quantifiables*, la Commission disposait de suffisamment d'informations pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si elle avait fait bon usage de toutes les informations à sa disposition, le niveau d'erreur estimatif aurait été inférieur de 1,4 point de pourcentage.

9.18. Nous avons également relevé 34 cas de non-respect des dispositions juridiques et financières, lesquels n'avaient toutefois pas d'impact financier direct sur le budget de l'UE. L'***encadré 9.2*** donne des exemples d'erreurs que nous n'avons pas quantifiées.

Encadré 9.2

Spécifications techniques imprécises dans un marché public

DG NEAR

Nous avons contrôlé une facture de 6,3 millions d'euros émise dans le cadre d'un contrat de fournitures en vue de l'achat de biens informatiques pour l'administration publique d'un pays bénéficiaire. Le contrat a été mis en œuvre en gestion indirecte et intégralement financé par l'UE, pour un montant total de 9,6 millions d'euros.

La Commission l'avait attribué dans le cadre d'une procédure de passation de marchés publics. Lors de notre audit, nous avons constaté que les spécifications techniques figurant dans le dossier d'appel d'offres étaient trop imprécises concernant les exigences techniques minimales relatives aux éléments à fournir.

Complexité des règles en matière de taux de change

DG NEAR et DG INTPA

Nous avons contrôlé les dépenses déclarées au moyen de deux factures différentes au titre de conventions de subvention en gestion directe conclues avec des organisations non gouvernementales (ONG).

Le coût de certains éléments de ces factures était indiqué en monnaie locale. Les bénéficiaires n'ont pas été en mesure de nous fournir les informations nécessaires pour vérifier que le taux de change utilisé pour convertir ces montants en euros (monnaie utilisée dans les déclarations) était conforme aux règles fixées dans la convention de subvention.

Nous avons conclu que cette difficulté résultait de la complexité des règles de conversion monétaire établies dans la convention.

Absence de système comptable approprié

DG INTPA

Nous avons contrôlé une facture de 0,65 million d'euros émise dans le cadre d'une convention de subvention conclue avec un consortium d'ONG et mise en œuvre en *gestion directe*. Le coût final du contrat représentait un montant de 0,8 million d'euros, partiellement financé par l'UE (80 %).

En vertu de la convention de subvention, les bénéficiaires devaient utiliser, pour la gestion financière du contrat, un système de comptabilité en partie double qui soit approprié. Toutefois, au cours de notre audit, nous avons constaté que le système comptable d'une des ONG chargées de la mise en œuvre du contrat ne l'était pas. Faute de piste d'audit claire, nous avons eu des difficultés à retracer, identifier et vérifier les dépenses engagées par cette ONG dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de subvention.

9.19. Nous avons également relevé un cas de nature différente, à savoir une faiblesse systématique, liée à des coûts indirects inclus dans les frais de personnel. L'***encadré 9.3*** fournit des détails sur ce cas.

Encadré 9.3

Faiblesse systématique

DG INTPA

Nous avons contrôlé les dépenses déclarées au moyen de trois factures différentes au titre de conventions de délégation conclues avec une organisation internationale.

Lors de l'audit des dépenses liées au personnel, nous avons constaté que cette organisation y incluait systématiquement des coûts intrinsèquement indirects, tels que les frais de gestion des salaires, de sécurité, d'informatique et de formation. Elle déclarait ensuite ces frais en tant que coûts directs dans les factures auditées.

Par ailleurs, au cours de notre audit, nous n'avons pas reçu de pièces justificatives permettant de confirmer que ces coûts étaient réels, identifiables et calculés correctement. Nous les avons donc considérés comme inéligibles en tant que coûts directs.

Ce problème ayant été constaté dans trois factures relatives à des dépenses de 2024 présentées par cette organisation internationale alors qu'il avait déjà été relevé les années précédentes, nous considérons qu'il s'agit d'une faiblesse systématique de la part de l'organisation internationale.

9.20. Au fil des ans, le nombre d'erreurs que nous avons recensées dans deux domaines de dépenses n'a cessé de diminuer en raison de leurs conditions de paiement spécifiques. Il s'agit i) de l'appui budgétaire et ii) des projets mis en œuvre selon l'approche dite «notionnelle». En ce qui concerne l'exercice 2024, nous avons contrôlé trois opérations d'appui budgétaire et 10 opérations réalisées suivant l'*approche notionnelle*.

9.21. L'appui budgétaire est une contribution au budget général d'un État ou au budget alloué par cet État à une politique ou à un objectif spécifiques. Les paiements relatifs à l'appui budgétaire imputés au budget général de l'UE se sont élevés à 1,2 milliard d'euros en 2024. Nous avons vérifié si la Commission avait respecté les conditions régissant les paiements au titre de l'appui budgétaire en faveur des pays partenaires et si elle s'était assurée que ceux-ci remplissaient les conditions d'éligibilité (comme la réalisation de progrès satisfaisants en matière de gestion des finances publiques). Notre audit concernant la régularité ne peut aller au-delà du versement, par la Commission, de l'aide au pays bénéficiaire, car ces fonds se mêlent ensuite aux ressources budgétaires propres à ce dernier.

9.22. Selon l'approche notionnelle, quand la contribution de la Commission en faveur d'un projet financé par plusieurs bailleurs est mise en commun avec celle d'autres donateurs et n'est pas affectée à des postes spécifiques de dépenses bien définis, la Commission considère que les dépenses sont conformes aux règles de l'UE en matière d'éligibilité dès lors que les dépenses éligibles sont suffisantes pour couvrir la contribution de l'Union. Le cas échéant, nous avons tenu compte de cette approche dans nos vérifications de détail.

9.23. L'examen de la régularité des opérations nous a également permis de mettre au jour des exemples de contrôles efficaces réalisés par la Commission. L'un d'entre eux est présenté dans l'***encadré 9.4***.

Encadré 9.4

Contrôles efficaces de l’apurement des préfinancements versés aux organisations internationales

DG NEAR

Nous avons contrôlé une facture émise dans le cadre d’une convention de contribution conclue avec une organisation internationale et mise en œuvre dans la région des Balkans en gestion indirecte.

Cette facture portait sur l’apurement des frais supportés jusqu’au 31 décembre 2023. La Commission avait demandé à l’organisation internationale de faire la distinction, dans son rapport financier, entre les dépenses déjà exposées, les engagements n’ayant pas encore donné lieu à paiement et les avances versées à d’autres organisations mettant en œuvre, en son nom, des activités de projet financées par l’UE.

Cette distinction a permis à la Commission d’apurer et d’accepter comme éligibles uniquement les dépenses effectivement supportées et d’éviter ainsi d’apurer des coûts inéligibles.

Rapports annuels d’activités et autres dispositions en matière de gouvernance

Rapport annuel d’activités de la DG ECHO

9.24. Nous avons examiné le RAA de la DG ECHO pour l’exercice 2024. Nous avons plus particulièrement cherché à déterminer si cette DG avait présenté les informations sur la régularité dans son RAA conformément aux instructions de la Commission, et systématiquement appliqué la méthode d’estimation des corrections et recouvrements futurs.

9.25. Sur l’ensemble des dépenses acceptées en 2024 (3 605 millions d’euros), la DG ECHO a estimé que le montant total à risque au moment du paiement s’élevait à 15,56 millions d’euros (0,43 %). Elle a estimé la valeur des corrections résultant de ses contrôles au cours des années suivantes à 3,5 millions d’euros (soit 0,1 % des dépenses correspondantes).

9.26. Le directeur général a déclaré que l’exposition financière de la DG était inférieure au *seuil de signification* de 2 % du total des dépenses acceptées. Étant donné que le nombre d’opérations que nous avons contrôlées ne représente qu’une faible proportion de celles gérées par la DG ECHO (voir point ***9.9 a)***), nous ne sommes pas en mesure de valider cette déclaration sur la base des résultats de nos travaux d’audit.

Rapport annuel d’activités de la DG INTPA

9.27. Nos travaux relatifs au RAA 2024 de la DG INTPA sont présentés de manière détaillée dans notre rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED).

Rapport annuel sur la gestion et la performance

9.28. Nous avons examiné les informations fournies par la Commission dans son rapport annuel 2024 sur la gestion et la performance en ce qui concerne l'estimation du montant à risque au moment du paiement pour les domaines d'action relevant de la rubrique «Voisinage et le monde». La Commission a calculé un risque au moment du paiement de 0,8 % pour cette rubrique du CFP. Ce pourcentage est inférieur à notre fourchette d'erreur estimative et au seuil de signification.

Autres éléments

9.29. Nous avons contrôlé deux opérations relatives à des subventions octroyées au titre de la facilité pour l'Ukraine, qui concernent des dépenses en dehors des plafonds annuels du CFP (voir point ***9.9***). Notre audit de ces opérations n'a entraîné aucune constatation. Étant donné que ces paiements ne relèvent pas de la rubrique 6 du CFP, les résultats d'audit correspondants n'ont aucun impact sur le niveau d'erreur estimatif pour cette rubrique, mais ont bien une incidence sur notre niveau d'erreur estimatif global.

Conclusion et recommandations

Conclusion

9.30. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre indiquent que le niveau d'erreur des dépenses relevant de la rubrique «Voisinage et le monde» est significatif. Pour cette rubrique du CFP, nos tests sur les opérations indiquent que le niveau d'erreur estimatif global est de 4,9 %.

Recommandations

9.31. L'*annexe 9.2* présente les constatations résultant de notre suivi des recommandations formulées dans de précédents rapports annuels. Nous considérons toujours que la recommandation n° 1 de notre rapport annuel relatif à 2020, concernant l'accès complet et en temps utile aux documents, n'a été mise en œuvre qu'à certains égards. En outre, dans notre rapport annuel relatif à 2023, nous avons indiqué que la Commission avait pleinement mis en œuvre les trois recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à 2021.

9.32. Nous avons également examiné les trois recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à 2022 qui appelaient une action immédiate ou avaient un délai de mise en œuvre en 2023 et 2024. La Commission les a toutes intégralement mises en œuvre.

9.33. Sur la base de nos constatations et conclusions pour 2024, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 9.1 — Veiller à ce que les bénéficiaires respectent les limites contractuelles applicables aux coûts de nature indirecte

La Commission devrait établir des procédures permettant de garantir que des contrôles soient effectués avant l'apurement de préfinancements ou le versement de paiements, afin de vérifier que les bénéficiaires n'ont pas déclaré, en tant que coûts directs, des coûts indirects supportés par des organisations mettant en œuvre des activités de projet financées par l'UE pour leur compte. Ces contrôles doivent garantir que le montant total réclamé au titre des coûts indirects ne dépasse pas le taux forfaitaire convenu contractuellement. Le *règlement financier* prévoit que, pour les conventions de subvention, ce taux ne doit pas dépasser 7 %.

Quand? D'ici fin 2026.

Recommandation n° 9.2 — Garantir que la notion de «provision» soit définie de manière claire et cohérente dans les lignes directrices et les conditions contractuelles

Afin d'éliminer toute ambiguïté, de garantir une interprétation cohérente et de réduire le risque d'erreur, la Commission devrait clairement définir et normaliser le terme «provision» dans les conditions contractuelles et les lignes directrices destinées aux bénéficiaires.

Quand? D'ici fin 2026.

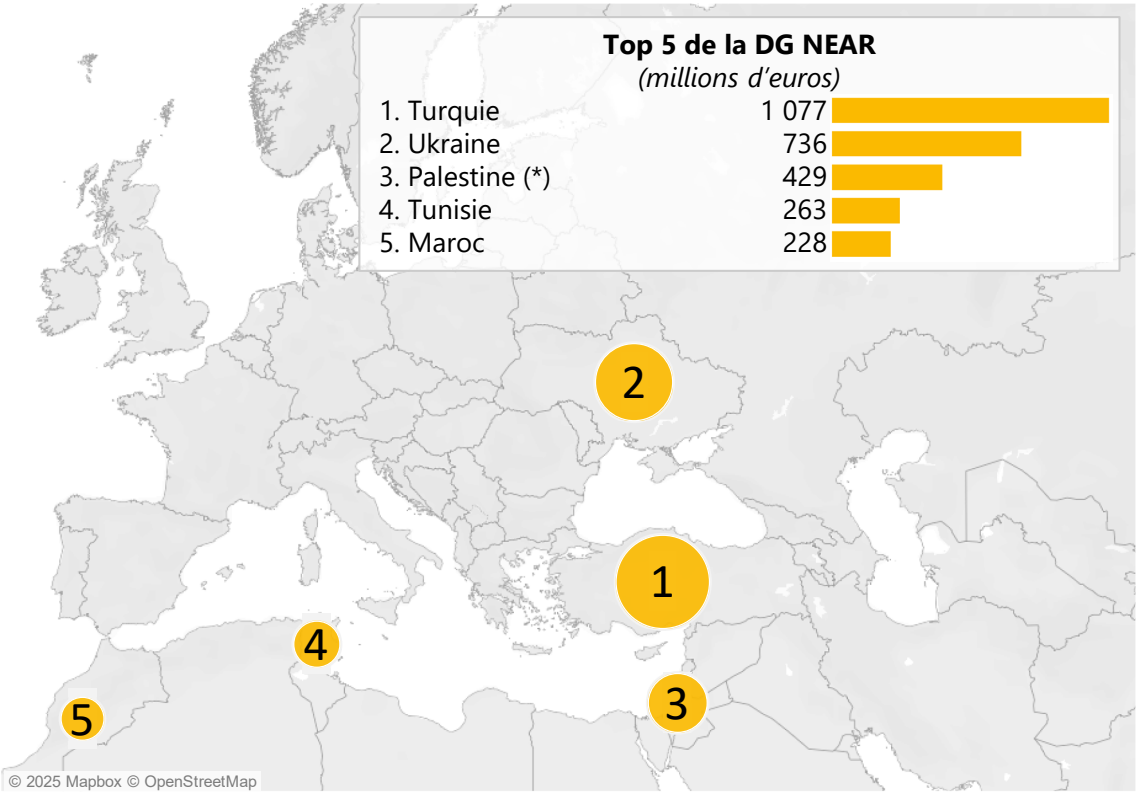
Recommandation n° 9.3 – Simplifier et uniformiser les règles régissant la conversion monétaire dans les conventions de subvention

Afin de garantir la cohérence et de réduire la charge administrative et le risque d'erreur, la Commission devrait simplifier et normaliser les règles régissant la conversion monétaire dans les conventions de subvention.

Quand? D'ici fin 2026.

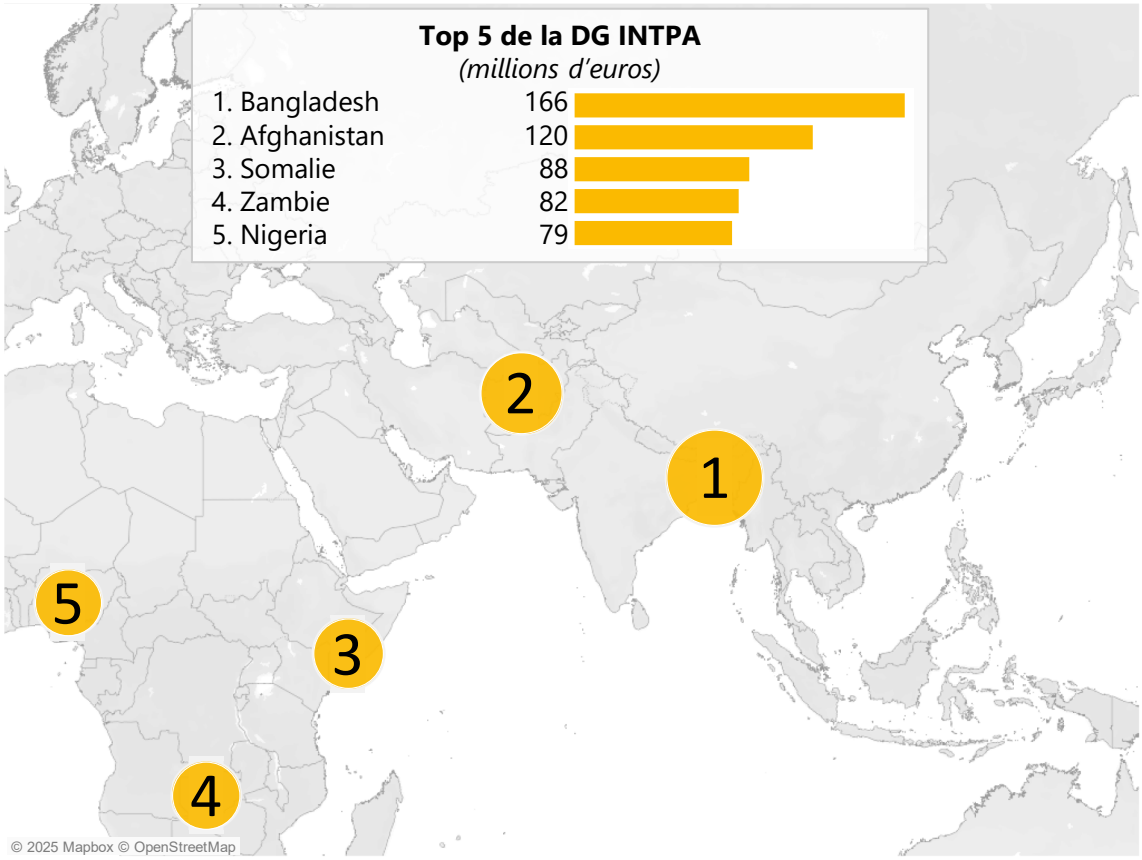
Annexes

Annexe 9.1 – Paiements de la DG NEAR et de la DG INTPA, par pays



Source: Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

DG NEAR: Top 5 des exercices précédents (en *millions d'euros*)							
2020		**2021**		**2022**		**2023**	
Maroc	411	Turquie	127	Ukraine	714	Turquie	992
Turquie	314	Moldavie	109	Tunisie	268	Ukraine	399
Tunisie	248	Maroc	106	Égypte	124	Serbie	338
Palestine (*)	174	Égypte	88	Palestine (*)	120	Palestine (*)	223
Géorgie	119	Jordanie	70	Maroc	102	Maroc	195
(*) Cette dénomination ne saurait être interprétée comme une reconnaissance d'un État de Palestine et est sans préjudice de la position de chaque État membre sur cette question.							



Source: Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

DG INTPA: Top 5 des exercices précédents (en *millions d'euros*)							
2020		**2021**		**2022**		**2023**	
Bangladesh	153	Bangladesh	140	Afghanistan	200	Afghanistan	135
Afghanistan	138	Iraq	103	Congo (Kinshasa)	79	Bangladesh	120
Myanmar/Birmanie	74	Pakistan	89	Pakistan	76	Iraq	81
Iraq	59	Népal	85	Éthiopie	76	Pakistan	79
Cambodge	50	Afghanistan	77	Yémen	69	Congo (Kinshasa)	76

Annexe 9.2 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Voisinage et le monde»

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée; absence d'information.

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre; impossibilité de se prononcer ou recommandation obsolète.

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2020	Nous recommandons à la Commission: **Recommandation n° 1:** de prendre des mesures pour que les organisations internationales offrent à la Cour, en temps utile, un accès complet et illimité – pas seulement en lecture seule – aux documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit le TFUE. Quand? D'ici fin 2021.			La Commission a intensifié la communication avec les organisations internationales au sujet de notre accès aux documents. Certaines organisations internationales continuent de n'accorder qu'un accès en lecture seule aux pièces justificatives ou ne donnent pas accès à l'ensemble des documents probants demandés (voir point *9.15*).

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	Nous recommandons à la Commission: **Recommandation n° 1:** de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que les engagements ou les avances déclarés en tant que coûts supportés par les bénéficiaires dans leurs rapports financiers sont déduits avant de procéder aux paiements ou apurements. Quand? D'ici à la fin de 2023.	✓	▬	
2021	Nous recommandons à la Commission: **Recommandation n° 2:** de renforcer les contrôles concernant la rédaction des conventions de financement pour les opérations d'appui budgétaire en veillant à ce que les conditions régissant le transfert de fonds vers le compte du Trésor à la banque centrale du pays bénéficiaire ainsi que le taux de change applicable soient clairement définies dans les conventions en question, et à ce qu'elles soient conformes aux lignes directrices sur l'appui budgétaire. Quand? D'ici fin 2023.	✓	▬	

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	Nous recommandons à la DG NEAR: **Recommandation n° 3:** de faire état, dans le rapport annuel d'activités 2022 et dans les suivants, du type et de la valeur des contrats exclus de la population retenue pour l'étude sur le TER. Quand? Lors de l'établissement du rapport annuel d'activités 2022.	✓		
2022	Nous recommandons à la Commission: **Recommandation n° 1:** de renforcer les contrôles afin d'empêcher la modification irrégulière des propositions au stade de la conclusion du contrat lorsque les subventions sont octroyées sur la base d'un appel à propositions. Quand? D'ici juin 2024.	✓		
2022	Nous recommandons à la Commission: **Recommandation n° 2:** de procéder aux évaluations des risques prévues par le manuel de procédures afin de garantir que le versement des préfinancements compris entre 60 000 et 300 000 euros ne soit effectué en l'absence de garantie bancaire que si le risque est jugé faible. Quand? D'ici fin 2024.	✓		

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2022	Nous recommandons à la DG NEAR: **Recommandation n° 4:** d'améliorer les contrôles afin d'exclure du calcul de la capacité de correction de la DG NEAR les ordres de recouvrement portant sur des préfinancements non dépensés. Quand? À compter du rapport annuel d'activités 2023.	✓		

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 10

Administration publique européenne

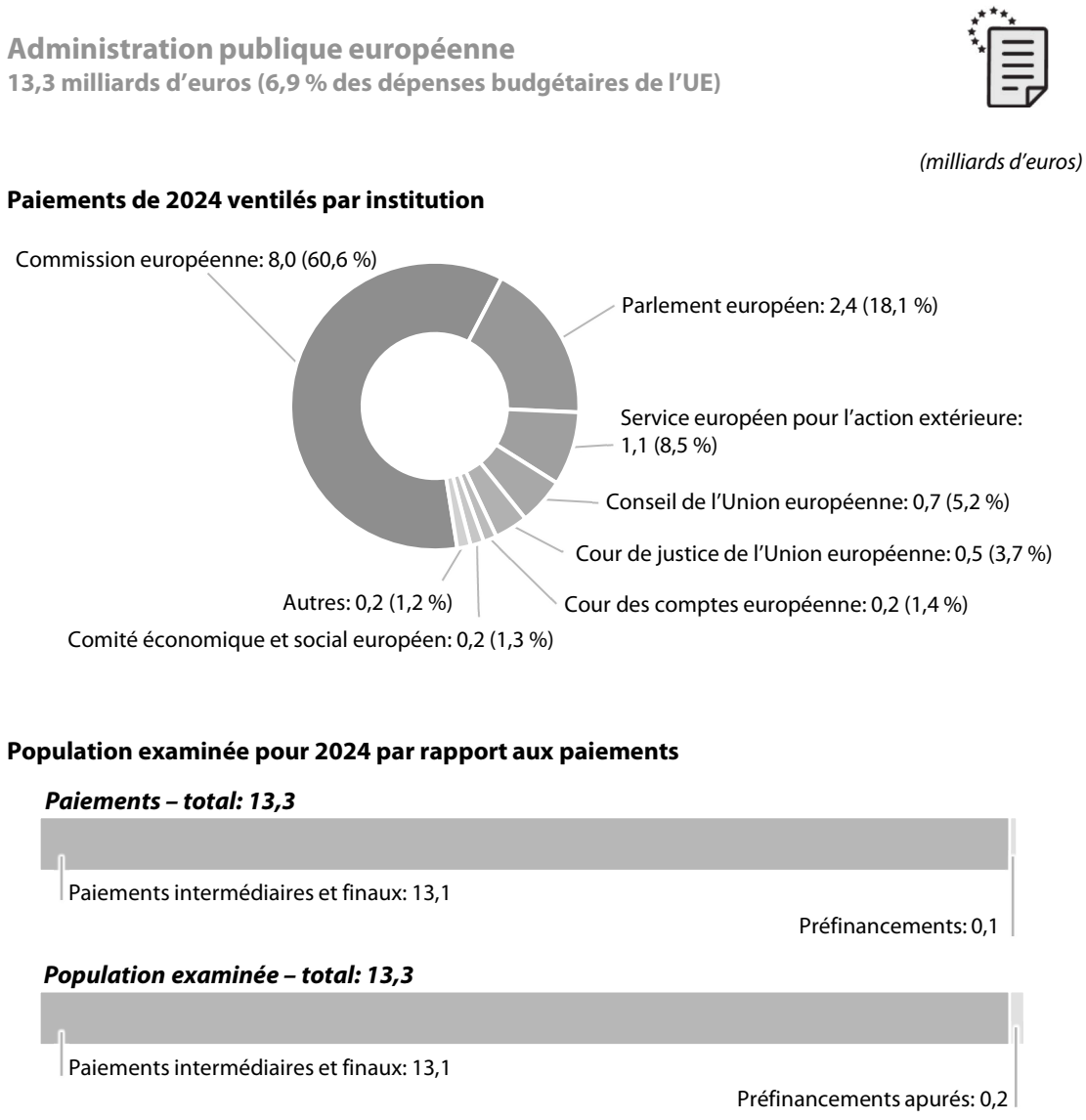
Table des matières

	Points
Introduction	**10.1. - 10.4.**
Brève description	10.3.
Étendue et approche de l'audit	10.4.
Régularité des opérations	**10.5. - 10.19.**
Observations relatives aux opérations examinées	10.6. - 10.19.
Parlement européen	10.7. - 10.13.
Commission européenne	10.14. - 10.18.
Service européen pour l'action extérieure	10.19.
Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance	**10.20.**
Conclusion et recommandations	**10.21. - 10.24.**
Conclusion	10.21.
Recommandations	10.22. - 10.24.
Annexes	
Annexe 10.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Administration publique européenne»	

Introduction

10.1. Le présent chapitre fait état de nos constatations pour la rubrique 7 «Administration publique européenne» du *CFP*. La ***figure 10.1*** donne un aperçu des dépenses effectuées en 2024 par les institutions et organes de l'UE au titre de cette rubrique.

Figure 10.1 – Paiements et population examinée



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des *comptes consolidés* de l'Union européenne relatifs à l'exercice 2024.

10.2. Nous établissons des rapports séparés sur les agences et les *entreprises communes* de l'UE, ainsi que sur les Écoles européennes. Nos rapports annuels spécifiques sur ces organismes sont disponibles sur notre site internet.

Brève description

10.3. Les dépenses de fonctionnement comprennent les dépenses relatives aux ressources humaines, y compris les pensions, qui ont représenté environ 69 % du total en 2024, ainsi que celles liées aux immeubles, à l'équipement, à l'énergie, aux communications et aux technologies de l'information. Depuis de nombreuses années, nos travaux montrent que, dans l'ensemble, ces dépenses présentent un risque faible.

Étendue et approche de l'audit

10.4. En ce qui concerne cette rubrique du CFP, conformément à l'approche et aux méthodes d'audit présentées à l'***annexe 1.1***, nous avons examiné pour l'exercice 2024:

a) un *échantillon statistiquement représentatif* de 70 *opérations* couvrant tout l'éventail des dépenses au titre de cette rubrique et l'ensemble des institutions et organes de l'UE. Notre objectif était d'estimer le niveau d'*erreur* et de contribuer à la *déclaration d'assurance*;

b) les informations sur la *régularité* figurant dans les *rapports annuels d'activités* de l'ensemble des institutions et organes de l'UE, y compris ceux des directions générales et offices de la Commission chargés principalement des dépenses de fonctionnement[1], informations reprises dans le *rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance*.

[1] La DG Ressources humaines et sécurité, l'Office de gestion et de liquidation des droits individuels, les Offices pour les infrastructures et la logistique à Bruxelles et à Luxembourg, ainsi que la DG Services numériques.

Régularité des opérations

10.5. Sur les 70 opérations examinées, 16 (23 %) comportaient des erreurs. Sur la base des trois erreurs que nous avons pu quantifier, nous estimons que le niveau d'erreur est inférieur au *seuil de signification*. Les autres erreurs n'étaient pas quantifiables.

Observations relatives aux opérations examinées

10.6. Nos observations concernent le Parlement européen, la Commission européenne et le *Service européen pour l'action extérieure*. Nous n'avons décelé aucun problème important pour ce qui est du Conseil de l'Union européenne, de la Cour de justice de l'Union européenne, du Comité économique et social européen, du Comité des régions, du Médiateur européen ou du Contrôleur européen de la protection des données. Notre auditeur externe n'a pas relevé de problème notable en ce qui concerne notre institution.

Parlement européen

10.7. L'une des 15 opérations de notre échantillon consistait en un paiement en faveur d'un groupe politique. Une autre concernait un paiement au bénéfice d'un parti politique. Comme nous l'avons déjà signalé par le passé – et récemment encore dans notre rapport annuel relatif à 2023 –, la réglementation interne[2] adoptée par le Bureau du Parlement européen pour la gestion des *crédits* par les groupes politiques n'est pas totalement conforme au *règlement financier*, en ce sens qu'elle permet des *procédures négociées* pour les marchés de valeur élevée en lieu et place de procédures ouvertes ou restreintes, ce qui limite la concurrence.

[2] Réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400, telle que modifiée en dernier lieu le 15 juillet 2024.

10.8. Le groupe politique examiné avait attribué trois marchés de valeur élevée de ce type. Dans deux cas, il n'avait pas non plus pleinement respecté la réglementation du Parlement européen[3], en ce qu'il n'a pas cherché à obtenir un nombre d'offres suffisant. Dans un cas, il avait prolongé de 18 mois le contrat-cadre, à des prix unitaires supérieurs. De notre point de vue, cette modification a eu un effet réducteur sur la concurrence.

10.9. Nous avons relevé d'autres erreurs dans les dépenses déclarées par le groupe politique. Ce dernier a fait état d'une *TVA récupérable* pour certains achats éligibles, mais il ne l'a, en réalité, pas récupérée, ce qui a entraîné une perte pour le budget de l'UE. Concernant le remboursement de frais de voyage des membres du personnel, le groupe a opté pour un montant forfaitaire qui était supérieur aux coûts réels. Nous avions signalé les mêmes problèmes dans notre rapport annuel relatif à 2022.

10.10. Le règlement financier[4] dispose que des fonds relevant du budget de l'UE peuvent être alloués aux partis politiques européens aux fins de leur contribution à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union. Nous estimons que la base juridique servant à déterminer si un coût est éligible ou non est sujette à interprétation. Nous avons audité une opération de ce type, pour laquelle des dépenses inéligibles, déclarées initialement par le parti politique concerné, ont déjà été recouvrées par le Parlement.

10.11. Nous avons relevé des erreurs non quantifiables concernant une opération en faveur d'un parti politique européen. Il s'agit en l'occurrence de critères de sélection et d'attribution des marchés peu clairs, de faiblesses dans l'évaluation des offres et, dans un cas précis, de l'absence de contrat formel.

10.12. Les *conventions de contribution* entre le Parlement européen et les partis politiques imposent à ces derniers d'éviter les conflits d'intérêts. Le parti politique examiné ne disposait pas de procédures claires à cet égard. Nous avions fait part d'une constatation similaire dans notre rapport annuel relatif à 2023. Le Parlement n'a pas encore établi de lignes directrices claires sur la manière d'interpréter cette obligation.

---

[3] Ibid.

[4] Article 221 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012.

10.13. Dans les 13 autres opérations que nous avons examinées, nous avons relevé des faiblesses dans deux procédures de marchés publics menées par le Parlement européen. L'une de ces procédures concernait un contrat informatique d'une durée spécifique de six ans insuffisamment justifiée, alors que le règlement financier limite généralement la durée de ce type de contrat à quatre ans (sauf dans des cas dûment justifiés).

Commission européenne

10.14. Sur les 25 paiements examinés, nous avons décelé huit erreurs non quantifiables, dont quatre concernant le paiement des rémunérations ou des pensions. Dans trois cas, le dossier de pension ne contenait pas de certificat de vie récent du conjoint, pourtant requis pour justifier le droit aux allocations. La Commission met actuellement au point un nouveau système visant à améliorer le contrôle des droits.

10.15. Une opération consistait en un paiement correspondant à des services informatiques fournis par un prestataire externe pour lequel les exigences relatives au niveau d'études et au type de certification destinées à déterminer le tarif journalier n'étaient pas définies de manière claire et cohérente dans les documents de marché.

10.16. Une opération de paiement d'une autre institution concernait un contrat-cadre géré par la Commission pour l'achat d'équipements et l'acquisition de services professionnels. La durée spécifique de ce contrat (six ans) n'était pas suffisamment justifiée, comme dans le cas relevé au Parlement européen et décrit au point ***10.13***.

10.17. Une opération, également financée par une autre institution, concernait une rémunération gérée par la Commission. Un agent qui n'avait pas déclaré des changements récents dans sa situation personnelle a perçu un montant d'allocations familiales incorrect. Cette erreur est due à un défaut de l'algorithme utilisé par le système informatique et amélioré depuis par la Commission.

10.18. Une opération portait sur un paiement de 85 millions d'euros de la Commission pour l'usufruit des bâtiments qu'elle a vendus à Bruxelles. Il s'agissait là du premier des trois versements annuels prévus par le contrat signé en avril 2024 actant la vente de 23 bâtiments pour un montant de 900 millions d'euros et le droit de conserver l'usage de 17 d'entre eux pour une durée pouvant aller jusqu'en 2029. La vente et l'acquisition de l'usufruit sont le résultat d'un appel à candidatures lancé par la Commission, qui n'a reçu qu'une seule offre, émanant en l'occurrence d'une entreprise publique belge qui avait déjà adressé une offre indicative au préalable. L'appel à candidatures imposait aux soumissionnaires de présenter une garantie bancaire de 80 millions d'euros, valable six mois, afin d'assurer l'engagement au contrat, y compris la disposition concernant l'usufruit. Le soumissionnaire unique a présenté une garantie en son nom propre d'une durée de deux mois seulement. La Commission l'a acceptée et a conclu le contrat de vente au cours de la période de validité de deux mois. Nous avons constaté que la garantie n'était pas conforme aux exigences d'origine énoncées dans l'appel à candidatures. Nous relevons également que le comité d'évaluation de la Commission ne disposait pas d'une indépendance suffisante, étant donné que tous ses membres étaient subordonnés à l'*ordonnateur* compétent.

Service européen pour l'action extérieure

10.19. Parmi les 15 paiements examinés, nous avons relevé deux *erreurs quantifiables*. L'une concerne une modification substantielle du contrat sans procédure de marché public valable et sans mesure de publicité *ex post*. L'autre a trait à l'application d'un taux de change incorrect lors de la comptabilisation d'un loyer.

Rapports annuels d’activités et autres dispositions en matière de gouvernance

10.20. Les rapports annuels d’activités que nous avons examinés ne font pas état de niveaux d’erreur significatifs, ce qui concorde avec nos constatations d’audit (voir point ***10.5***).

Conclusion et recommandations

Conclusion

10.21. Globalement, les informations probantes obtenues et présentées dans ce chapitre montrent que le niveau d'erreur pour les dépenses relevant de la rubrique «Administration publique européenne» n'est pas significatif.

Recommandations

10.22. L'***annexe 10.1*** présente les constatations résultant de notre suivi des recommandations adressées au Parlement européen et au Service européen pour l'action extérieure dans notre rapport annuel relatif à 2021.

10.23. Dans notre rapport annuel relatif à 2022, nous avons recommandé[5] à l'administration du Parlement européen de renforcer son encadrement de l'utilisation des crédits budgétaires par les groupes politiques et de proposer au Bureau du Parlement des mesures exigeant de ces derniers qu'ils appliquent pleinement les règles internes et garantissant le respect des procédures de passation de marchés. Nos constatations pour 2023[6] et 2024 (voir point ***10.8***) indiquent que cette recommandation demeure hautement pertinente.

[5] Voir le rapport annuel relatif à 2022, point 10.19.

[6] Voir rapport annuel relatif à 2023, points 10.9 et 10.10.

10.24. Sur la base de nos travaux d'audit, nous formulons les recommandations ci-après.

Recommandation n° 10.1 – Renforcer les contrôles avant de conclure des contrats de services informatiques à la Commission

Afin de s'assurer qu'elle paie les services informatiques des prestataires externes au juste prix, la Commission devrait se montrer plus précise quant aux qualifications exigées dans les documents de marché afin de renforcer les contrôles de conformité (voir point ***10.15***).

Quand? Lors de toute procédure d'appel d'offres lancée après le 1er juin 2026.

Recommandation n° 10.2 – Renforcer l'indépendance des comités d'évaluation dans le cas d'opérations portant sur la vente de biens immobiliers

Afin de renforcer l'indépendance des comités d'évaluation dans le cas d'opérations portant sur la vente de biens immobiliers, la Commission devrait s'assurer que leurs membres ne sont pas tous subordonnés à l'ordonnateur compétent (voir point ***10.18***).

Quand? Pour les comités d'évaluation nommés à partir du 1er juin 2026.

Annexes

Annexe 10.1 – Suivi des recommandations formulées antérieurement pour la rubrique «Administration publique européenne»

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée.

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre.

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	Nous formulons la recommandation ci-après. **Recommandation n° 1:** L'administration du Parlement européen devrait revoir ses orientations concernant l'application des règles en matière de *marchés publics* par les groupes politiques et proposer une révision de ces règles au Bureau du Parlement afin qu'elles soient mieux alignées sur le règlement financier. Elle devrait mieux contrôler l'application de ces règles. Quand? D'ici à la fin de 2023.			L'administration du Parlement européen n'a pas revu ses orientations concernant l'application des règles en matière de marchés publics par les groupes politiques et n'a pas proposé de révision de ces règles au Bureau du Parlement afin qu'elles soient mieux alignées sur le règlement financier. En d'autres termes, les règles du Parlement n'imposent toujours pas de *procédures* ouvertes ou *restreintes* pour les marchés de valeur élevée. S'il est vrai que l'administration du Parlement a organisé des séances de formation et apporté un soutien aux groupes politiques concernant l'application des règles en matière de marchés publics, les principaux éléments de notre recommandation sont restés lettre morte. Nos rapports annuels relatifs à 2022, 2023 et 2024 font état de constatations similaires à celles de 2021 pour ce qui est du respect de ces règles par les groupes politiques.

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	Nous formulons la recommandation ci-après. **Recommandation n° 2:** Le SEAE devrait prendre des mesures appropriées pour garantir l'application des règles en matière de marchés publics par les délégations de l'UE, telles que le renforcement de la formation ainsi que l'amélioration des orientations et des modèles. Quand? D'ici à la fin de 2023.			Le SEAE a amélioré les formations, les orientations et les modèles en vue d'une bonne application des règles en matière de marchés publics par les délégations de l'UE. Des efforts supplémentaires sont toutefois nécessaires afin d'assurer une classification correcte des procédures de marchés publics dans le système comptable.
2021	Nous formulons la recommandation ci-après. **Recommandation n° 3:** Le SEAE devrait améliorer les formations et les orientations fournies aux délégations de l'UE en matière de procédures de recrutement d'agents locaux afin de garantir la conformité de ces dernières avec les principes de transparence et d'égalité de traitement. Il devrait également mieux surveiller la façon dont les délégations de l'UE documentent les différentes étapes importantes des procédures de recrutement. Quand? D'ici à la fin de 2023.			Le SEAE a pris des mesures correctives importantes, comme la publication d'orientations plus précises en matière de procédures de recrutement d'agents locaux à l'intention des délégations de l'UE, l'amélioration des modèles d'avis de vacance et l'utilisation de listes de vérification normalisées. Il est toutefois nécessaire d'améliorer encore les modèles et de faire en sorte que les orientations soient intégralement mises en œuvre.

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 11

Facilité pour la reprise et la résilience

Table des matières

	Points
Introduction	11.1. - 11.10.
Brève description de la FRR	11.1. - 11.6.
Objectifs stratégiques	11.2.
Cadre de gestion et de contrôle	11.3. - 11.4.
État d'avancement	11.5. - 11.6.
Étendue et approche de l'audit	11.7. - 11.10.
Notre évaluation du respect des conditions de paiement et d'éligibilité	11.11. - 11.26.
Réalisation non satisfaisante de certains jalons/cibles	11.13. - 11.17.
Double financement	11.18. - 11.21.
Annulation	11.22. - 11.23.
Certaines mesures ont débuté avant la période d'éligibilité	11.24. - 11.26.
Notre examen des systèmes de suivi et de contrôle sélectionnés	11.27. - 11.43.
Les États membres ne mettent pas en œuvre en temps utile la plupart des recommandations d'audit pendantes de la Commission relatives à ses constatations essentielles ou très importantes	11.27. - 11.32.
Les systèmes des États membres ne sont pas assez efficaces	11.33. - 11.40.
Nécessité d'imposer des *jalons de contrôle*	11.33. - 11.35.
Faiblesses dans certains systèmes nationaux destinés à garantir le respect des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État	11.36. - 11.39.
Lacunes dans les demandes de paiement	11.40.
Les informations dont dispose la Commission sur les fraudes détectées sont limitées	11.41. - 11.43.
Traçabilité des fonds de la FRR	11.44. - 11.49.
La traçabilité des fonds de la FRR n'est pas systématique dans tous les États membres	11.45. - 11.49.

Problèmes concernant la conception des mesures, des jalons et des cibles 11.50. - 11.52.

Rapports annuels d'activités et rapport annuel sur la gestion et la performance 11.53. - 11.57.

Conclusions et recommandations 11.58. - 11.61.

Conclusions 11.58. - 11.60.

Recommandations 11.61.

Annexes

Annexe 11.1 – Approche et méthodologie d'audit

Annexe 11.2 – Résultats d'audit

Annexe 11.3 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

Introduction

Brève description de la FRR

11.1. La *facilité pour la reprise et la résilience (FRR)* a été établie par le règlement (UE) 2021/241 (ci-après le «règlement»), qui est entré en vigueur le 19 février 2021. Ce règlement a été modifié en février 2023 afin de permettre aux États membres d'ajouter un «chapitre *REPowerEU*» dans leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience (PNRR)[1], puis en février 2024[2] afin qu'ils puissent inclure dans leurs PNRR, en tant que coûts estimés, le montant de la contribution en espèces à l'établissement de la *plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP)*. La FRR soutient des réformes et des investissements engagés dans les États membres depuis février 2020 (c'est-à-dire le début de la pandémie de COVID-19) – du 1er février 2022 en ce qui concerne REPowerEU – et continuera de le faire jusqu'au 31 décembre 2026.

Objectifs stratégiques

11.2. L'objectif principal de la FRR est d'atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 et de rendre les économies des États membres plus résilientes et mieux préparées aux défis de demain, notamment en accélérant leurs transitions verte et numérique. Le plan REPowerEU, réponse de l'UE aux turbulences agitant le marché mondial de l'énergie à la suite de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, a ajouté un objectif, à savoir mettre fin à la dépendance de l'Union à l'égard des combustibles fossiles russes par la transformation de son système énergétique.

---

[1] Règlement (UE) 2023/435.

[2] Règlement (UE) 2024/795.

Cadre de gestion et de contrôle

11.3. La Commission met en œuvre la FRR en *gestion directe*, ce qui signifie qu'elle en est directement responsable. Les paiements au titre de la FRR ne sont effectués que si l'État membre concerné a atteint de manière satisfaisante les *jalons* et les *cibles* figurant dans l'annexe à la *décision d'exécution du Conseil* portant approbation de son PNRR[3]. Autres exigences à prendre en considération: un État membre ne peut avoir renoncé à des jalons et à des cibles précédemment atteints de manière satisfaisante ni violer le principe consistant à ne pas bénéficier d'un double financement.
Les conditions d'éligibilité énoncées dans le règlement comprennent le respect de la période d'éligibilité, le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et le non-remplacement des dépenses budgétaires nationales récurrentes (sauf dans des cas dûment justifiés)[4]. Les États membres doivent garantir que les fonds sont utilisés dans le respect du droit européen et du droit national applicables, en particulier en ce qui concerne la prévention, la détection et la correction de la *fraude*, de la corruption et des conflits d'intérêts. Ils peuvent soumettre des demandes de décaissement deux fois par an, pour autant qu'ils fournissent une preuve suffisante que les jalons et cibles pertinents ont été atteints de manière satisfaisante. Ils doivent également joindre à leurs demandes de paiement un résumé des audits réalisés ainsi qu'une déclaration de gestion relative aux informations fournies.

11.4. Conformément aux dispositions du règlement, la Commission vérifie si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante, puisqu'il s'agit là de la condition à un paiement au titre de la FRR. Cela signifie que la conformité des dépenses avec les règles européennes et nationales ne conditionne pas un tel paiement en faveur d'un État membre. Comme nous l'avons déjà signalé les années précédentes, cela représente une grande différence[5] pour nos travaux d'audit par rapport à ceux que nous réalisons dans d'autres domaines du budget de l'UE, où nous évaluons le respect de toutes les règles européennes et nationales jusqu'au bénéficiaire final (par exemple le caractère éligible des coûts exposés et la conformité avec les règles en matière d'*aides d'État* et de *marchés publics*)[6].

---

[3] Règlement (UE) 2021/241, article 24, paragraphe 2.

[4] Ibid., articles 5 et 9, article 17, paragraphe 2, et article 24, paragraphe 3.

[5] Rapport annuel relatif à 2023, point XXXVIII.

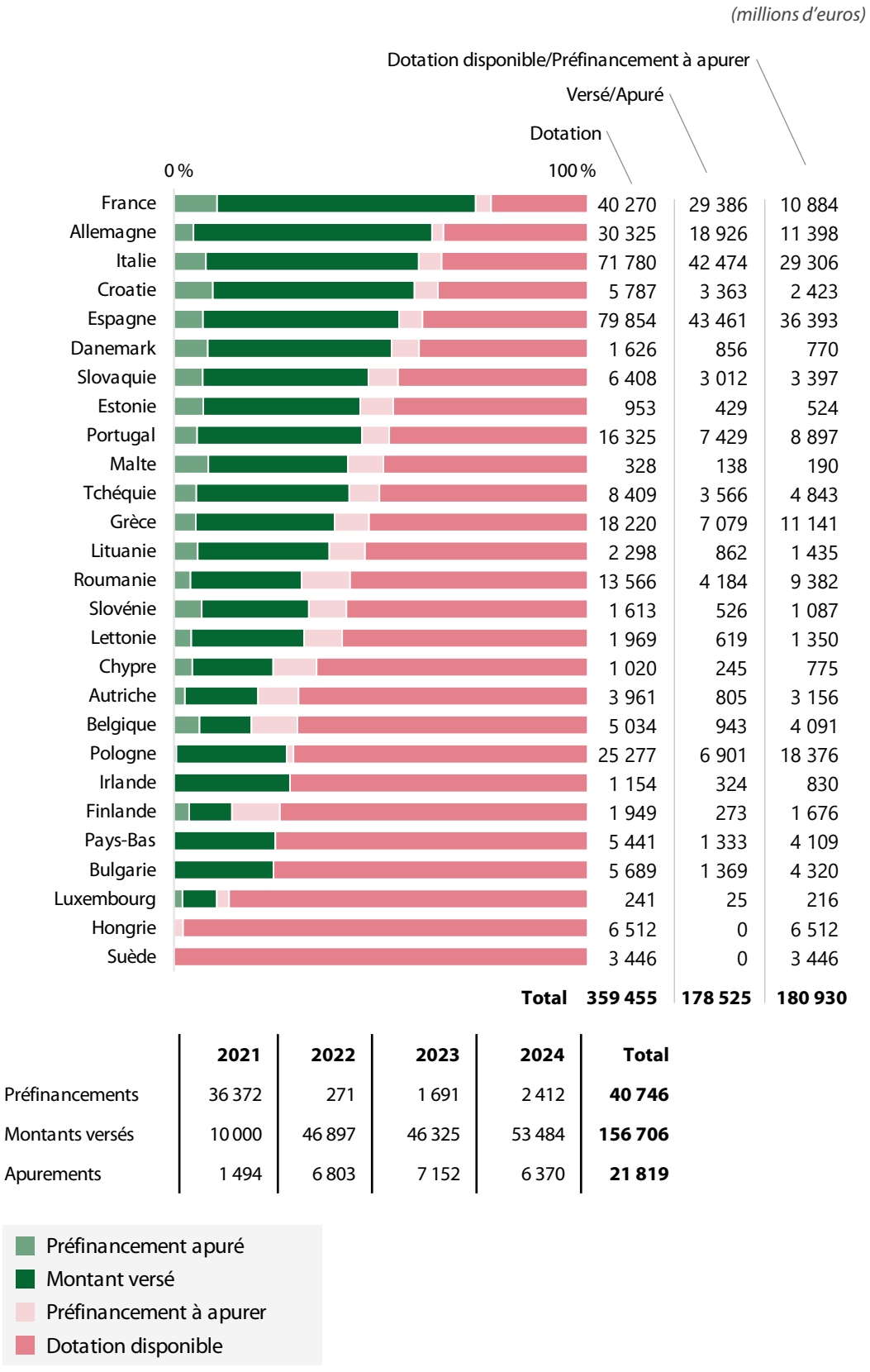
[6] Ibid., point 11.13.

État d'avancement

11.5. Au 31 décembre 2024, la Commission avait procédé à 65 paiements de *subventions* (un en 2021, 13 en 2022, 23 en 2023 et 28 en 2024) pour un montant total de 178,5 milliards d'euros. Cela signifie qu'elle n'avait versé que 50 % de l'enveloppe totale disponible, alors qu'il reste moins de deux ans avant la fin de la période de mise en œuvre de la FRR, qui arrivera à son terme en août 2026 (voir ***figure 11.1***). Aucune information sur les montants totaux versés par les États membres aux *bénéficiaires finaux* n'est disponible[7].

[7] Rapport spécial 13/2024 intitulé «*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», points 53 et 54.

Figure 11.1 – Paiements de subventions aux États membres au titre de la FRR – situation au 31 décembre 2024



	2021	2022	2023	2024	Total
Préfinancements	36 372	271	1 691	2 412	**40 746**
Montants versés	10 000	46 897	46 325	53 484	**156 706**
Apurements	1 494	6 803	7 152	6 370	**21 819**

Source: Cour des comptes européenne.

11.6. En 2024, dans le cadre de ses évaluations préliminaires, la Commission a relevé six jalons et cibles qui n'avaient pas été atteints de manière satisfaisante dans cinq demandes de paiement de subvention. En conséquence, elle les a en partie suspendues (voir ***tableau 11.1***). Les États membres disposent d'un délai de six mois à compter de la date de suspension pour agir.

Tableau 11.1 – Demandes de paiement de subvention suspendues par la Commission en 2024

État membre	Jalons/cibles (Non atteints de manière satisfaisante/total)	Paiement partiel (*millions d'euros*)	Montant suspendu (*millions d'euros*)	Date de suspension	État (à la mi-2025)
Belgique	1/20	631,6	31,0	16.9.2024	Clôturé sur la base de la révision du PNRR
Tchéquie	2/63	1 482,5	260,3	18.12.2024	En cours
Espagne	1/61	9 882,6	158,1	19.7.2024	En cours
Italie	1/23	3 130,2	110,1	26.7.2024	Clôturé sur la base de la révision du PNRR
Chypre	1/38	115,0	43,1	14.11.2024	En cours

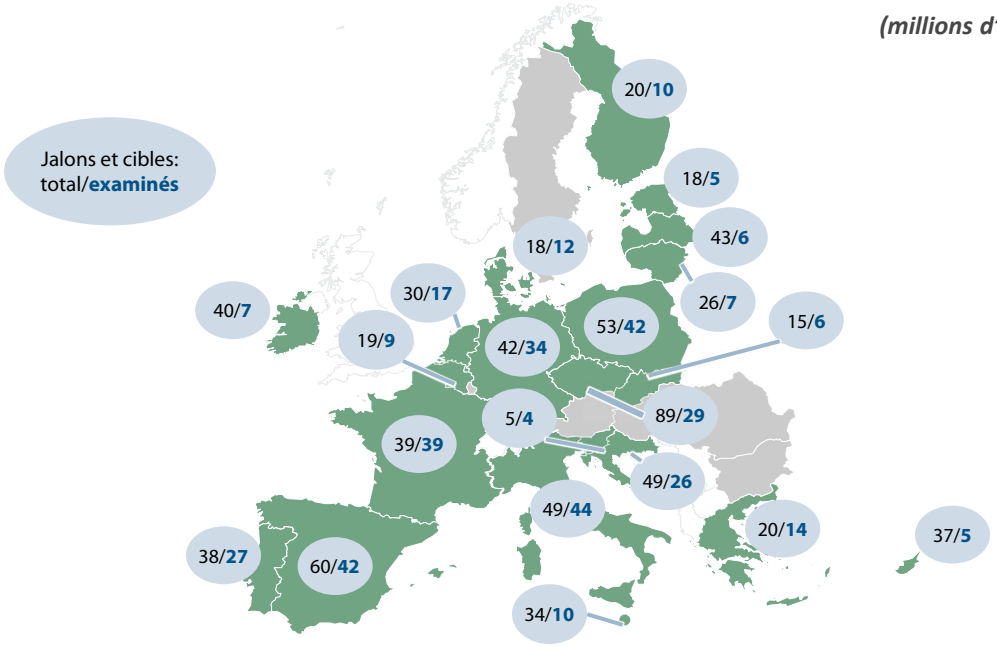
Source: Cour des comptes européenne.

Étendue et approche de l'audit

11.7. Les dépenses exposées en 2024 au titre de la FRR représentaient un montant total de 59,9 milliards d'euros. Notre audit a couvert l'ensemble des 28 paiements de subventions (53,5 milliards d'euros) ainsi que les préfinancements *apurés* y afférents (6,4 milliards d'euros) (voir ***figure 11.2***). Notre audit n'a porté ni sur la régularité des dépenses supportées par les bénéficiaires finaux ni sur la composante «prêts» de la FRR (voir ***annexe 11.1***).

Figure 11.2 – Dépenses effectuées au titre de la FRR en 2024: nombre de jalons et de cibles contrôlés par rapport à leur nombre total

(millions d'euros)



		Population examinée		Échantillon d'audit		Pourcentage du total des jalons/cibles examinés
État membre	Dépenses	**Total jalons**	**Total cibles**	**Jalons examinés**	**Cibles examinées**	
Belgique	943	18	1	**8**	**1**	47 %
Tchéquie (*)	2 499	55	34	**9**	**20**	33 %
Danemark	510	6	12	**5**	**7**	67 %
Allemagne	14 581	16	26	**8**	**26**	81 %
Estonie	143	15	3	**3**	**2**	28 %
Irlande	324	35	5	**4**	**3**	18 %
Grèce	1 155	16	4	**10**	**4**	70 %
Espagne	11 277	41	19	**23**	**19**	70 %
France	8 663	15	24	**15**	**24**	100 %
Croatie (*)	949	30	19	**14**	**12**	53 %
Italie (*)	5 675	26	23	**21**	**23**	90 %
Chypre	147	32	5	**3**	**2**	14 %
Lettonie	388	40	3	**3**	**3**	14 %
Lituanie (*)	239	24	2	**5**	**2**	27 %
Malte	78	29	5	**5**	**5**	29 %
Pays-Bas	1 333	25	5	**12**	**5**	57 %
Pologne (*)	6 901	52	1	**41**	**1**	79 %
Portugal (*)	2 688	24	14	**13**	**14**	71 %
Slovénie	164	5	0	**4**	**0**	80 %
Slovaquie	924	15	0	**6**	**0**	40 %
Finlande	273	20	0	**10**	**0**	50 %
Total	**59 854**	**539**	**205**	**222**	**173**	**53 %**

(*) Il y a eu plus d'un paiement en 2024.
Pour la sélection des jalons et des cibles, voir ***annexe 11.1***, points 9 à 11.

Source: Cour des comptes européenne.

11.8. Conformément à notre approche d'audit présentée à l'***annexe 11.1***, pour formuler notre opinion sur la régularité des dépenses de 2024 au titre de la FRR, nous avons examiné:

a) 222 jalons et 173 cibles (soit un total de 395) figurant dans les demandes relatives aux 28 paiements de subventions effectués en 2024 afin de déterminer s'ils avaient été atteints de manière satisfaisante et si les conditions de paiement et d'éligibilité avaient été respectées. Nos travaux ont consisté en:

   i) un examen documentaire des évaluations préliminaires de la Commission, dont celles portant sur les 12 jalons et cibles en lien avec les systèmes d'audit et de contrôle des États membres;

   ii) des visites sur place concernant 26 jalons et cibles dans cinq États membres (Allemagne, Grèce, Espagne, France et Italie);

b) quatre *audits ex post* de la Commission (Tchéquie, Danemark, Estonie, et Pologne) afin d'évaluer s'ils ont été réalisés avec une efficacité suffisante pour fournir un niveau d'assurance;

c) la mise en œuvre, par les États membres, des recommandations formulées dans le cadre des audits *ex post* de la Commission sur les jalons et les cibles;

d) les informations sur la régularité des dépenses de 2024 au titre de la FRR que la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) de la Commission publie dans son *rapport annuel d'activités (RAA)*, ainsi que la manière dont ces informations sont présentées dans le *rapport annuel sur la gestion et la performance*.

11.9. Compte tenu de l'importance de la transparence pour la protection des intérêts financiers de l'UE[8], nous avons également examiné – pour ce qui est des États membres dans lesquels nous avons effectué des visites sur place – la traçabilité des subventions au titre de la FRR depuis leur versement au Trésor national jusqu'aux bénéficiaires finaux et au-delà (par exemple les contractants ou les sous-traitants)

[8] Règlement financier, considérant 11 et article 36, paragraphe 3.

11.10. Par ailleurs, nous avons examiné 38 marchés publics dans cinq États membres (Tchéquie, Allemagne, Grèce, Espagne et France) ainsi que 37 cas d'aides d'État dans six États membres (Tchéquie, Danemark, Allemagne, Espagne, France et Italie) en lien avec des versements effectués en 2024 au titre de la FRR. Notre objectif était en l'occurrence de déterminer si ces opérations avaient été menées dans le respect des règles européennes et nationales.

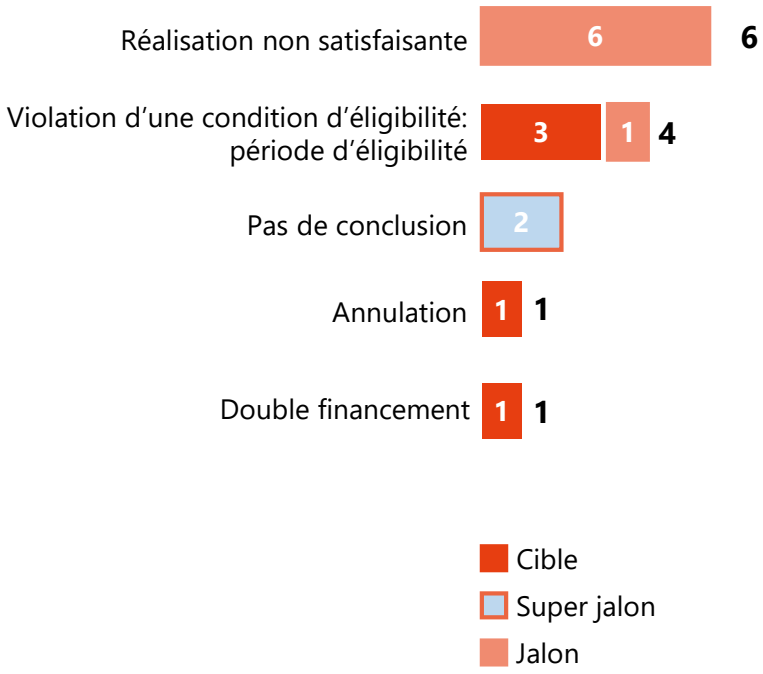
Notre évaluation du respect des conditions de paiement et d'éligibilité

11.11. Nous avons observé que 12 des 395 jalons et cibles examinés faisaient l'objet de constatations ayant un impact financier (voir ***annexe 11.2***). Celles-ci concernaient six des 28 paiements au titre de la FRR (et les préfinancements apurés y afférents) dans six États membres. Notre conclusion est que l'impact financier minimal des 12 constatations mentionnées plus haut est supérieur à notre *seuil de signification*. Par ailleurs, nous nous gardons de conclure à la réalisation satisfaisante de deux jalons d'audit et de contrôle en lien avec la réforme du système judiciaire en Pologne pour les raisons expliquées plus loin (voir point ***11.16***). Ces jalons devaient être atteints par l'État membre visé avant que la Commission puisse effectuer le moindre paiement en sa faveur.

11.12. En raison de la nature du modèle de dépenses de la FRR et compte tenu du fait que la méthode de la Commission pour décider de la suspension des paiements[9] repose sur de nombreux jugements susceptibles de donner lieu à différentes interprétations, nous ne fournissons pas de taux d'*erreur* comparable à celui des autres domaines de dépenses de l'UE (voir ***annexe 11.1***). La ***figure 11.3*** présente une vue détaillée des types de constatations relatives aux violations des conditions de paiement et d'éligibilité.

[9] Document (COM(2023) 99 final) intitulé «Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – La facilité pour la reprise et la résilience deux ans après son lancement – Un instrument unique au cœur de la transformation verte et numérique de l'UE», annexe II.

Figure 11.3 – Types de constatations relatives aux conditions de paiement et d'éligibilité



Source: Cour des comptes européenne.

Réalisation non satisfaisante de certains jalons/cibles

11.13. Le règlement ne fixe pas de critères pour l'interprétation de l'expression «de manière satisfaisante» utilisée dans le cadre de l'évaluation de la réalisation des jalons et des cibles. Lors de son examen, la Commission accepte des écarts minimes sur le plan du contenu, de la forme, du calendrier et des montants[10]. Nous observons qu'en ce qui concerne les critères qualitatifs, l'évaluation repose sur de nombreux jugements, ce qui donne lieu à plusieurs interprétations possibles lorsqu'il s'agit de déterminer si les jalons ou les cibles ont été atteints de manière satisfaisante.

[10] Ibid., annexe I.

11.14. Nos vérifications ont montré que six jalons et cibles liés à cinq paiements n'avaient pas été réalisés de manière satisfaisante. Nous avons constaté que tous les éléments requis par le *jalon* ou la *cible* n'avaient pas été atteints et que les éléments manquants ne pouvaient pas être considérés comme des écarts minimes acceptables (voir l'exemple présenté dans l'***encadré 11.1***). La Commission a néanmoins procédé aux paiements correspondants. Dans un des six cas, la Commission s'est appuyée, pour son évaluation préliminaire, sur les données et les contrôles communiqués par l'État membre sans procéder elle-même à des tests complémentaires afin d'en valider la fiabilité. Dans ce cas précis, nous avons demandé au pays concerné de nous communiquer les informations dont nous avions besoin pour nous permettre de conclure à la réalisation ou non du jalon en question.

11.15. Par ailleurs, nous avons relevé 12 autres cas de faiblesses dans l'évaluation de la Commission, qui n'avaient toutefois aucune incidence sur la réalisation satisfaisante du jalon ou de la cible. Dans chacun de ces cas, la Commission n'a pas effectué de vérifications suffisantes pour évaluer la fiabilité des données et des contrôles communiqués, et nous avons demandé aux États membres concernés les informations complémentaires dont nous avions besoin pour arriver à une conclusion.

Encadré 11.1

Jalon n'ayant pas été atteint de manière satisfaisante

Espagne – Jalon 408 – « Adaptation de la période de calcul de la pension d'ancienneté»

Description du jalon: « Entrée en vigueur de la législation pour l'adaptation de la période de calcul, en prolongeant la période de calcul de la pension de retraite.»

La justification fournie pour attester la réalisation du jalon est l'entrée en vigueur, le 1er avril 2023, du décret-loi royal 2/2023 du 16 mars 2023 relatif à des mesures d'urgence visant à étendre les droits des retraités, à réduire l'écart entre les hommes et les femmes et à établir un nouveau cadre de viabilité pour le système public de retraite.

Deux exigences figurant dans la description du jalon de l'Espagne concernaient la nouvelle règle relative à la période de cotisation utilisée pour calculer la période de référence (article 209, paragraphe 1) et l'inclusion de périodes au cours desquelles aucune contribution n'est due (article 322) jusqu'à ce que l'écart entre les hommes et les femmes soit réduit (41e mesure transitoire). Certaines dispositions importantes concernant ces deux grandes exigences n'entreront en vigueur que le 1er janvier 2026. La description du jalon ne prévoit aucune exception à cet égard. En outre, ce report est pour le moins paradoxal, puisque les autorités espagnoles considèrent les mesures instaurées par le décret-loi royal comme extraordinaires et urgentes.

Le 12 mars 2024, au terme de son évaluation préliminaire, la Commission a estimé que le jalon avait été atteint de manière satisfaisante. Elle a procédé au versement correspondant le 26 juillet 2024. Dans son évaluation, la Commission a considéré que le délai entre l'adoption de l'acte législatif et l'application effective de ses dispositions ne constituait qu'un écart minime, étant donné qu'il était à la fois limité et proportionnel.

Selon nous, pour que le jalon soit atteint de manière satisfaisante, les dispositions légales en cause devaient être applicables (c'est-à-dire entrées en vigueur et non simplement adoptées ou publiées). Par ailleurs, nous avons estimé que le délai entre le paiement et la date d'application ne pouvait être considéré comme un écart minime de calendrier. Étant donné que les éléments pertinents de la législation n'étaient pas entrés en vigueur dans l'année du versement effectué, nous avons jugé que le jalon n'avait pas été atteint de manière satisfaisante.

Nous avons également relevé des jalons/cibles prétendument atteints de manière satisfaisante dans des paiements en faveur de la Grèce, de la France, de la Croatie et de la Pologne.

11.16. Le premier versement à la Pologne couvrait deux jalons visant à renforcer l'indépendance et l'impartialité des tribunaux en réformant le régime disciplinaire des juges afin d'améliorer la protection juridictionnelle. Nous avons relevé des insuffisances graves dans la nomination des juges. Toutefois, cette question faisant actuellement l'objet d'une demande de décision préjudicielle (affaire C-517/24) de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), nous avons décidé, à ce stade, de ne pas conclure à la réalisation satisfaisante de ces deux jalons. Or la réalisation satisfaisante de ces jalons était une condition préalable à tout paiement au titre de la FRR à la Pologne (voir ***encadré 11.2***).

Encadré 11.2

Insuffisances graves dans la nomination des juges

Pologne – Jalon F1G – «Entrée en vigueur d'une réforme renforçant l'indépendance et l'impartialité des tribunaux»

Ce jalon imposait à la Pologne de réformer des éléments spécifiques du régime disciplinaire applicable aux juges.

Pour ce faire, les autorités polonaises ont modifié la loi sur la Cour suprême ainsi que certains autres textes législatifs. La nouvelle législation est entrée en vigueur le 15 juillet 2022, le gouvernement polonais adoptant en outre plusieurs autres mesures.

L'une des cinq exigences du jalon stipule que la réforme, «*dans toutes les affaires relatives aux juges, y compris en matière disciplinaire et de levée de l'immunité judiciaire, détermine le champ de compétence de la chambre de la Cour suprême, autre que la chambre disciplinaire existante, répondant aux exigences découlant de l'article 19, paragraphe 1, du TUE. Cela garantit que les affaires susmentionnées sont examinées par un tribunal indépendant et impartial établi par la loi […]*». Pour satisfaire à cette exigence, la Pologne a mis en place une chambre de responsabilité professionnelle, qui remplace la chambre disciplinaire, dans toutes les affaires relatives aux juges en matière disciplinaire et de levée de l'immunité judiciaire.

Pour nos évaluations, tant la Commission que nous-mêmes nous sommes appuyés sur l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire C-791/19 relative à l'indépendance et à l'impartialité de la chambre disciplinaire aujourd'hui dissoute. Dans la droite ligne de cet arrêt, nous nous fondons sur trois éléments pour déterminer si un organisme constitue un tribunal indépendant et impartial: 1) les circonstances objectives dans lesquelles cet organisme a été créé, 2) les caractéristiques de cet organisme et 3) la manière dont ses membres ont été nommés. Nous avons constaté que les caractéristiques de la chambre de responsabilité professionnelle et les circonstances objectives dans lesquelles elle a été créée correspondaient à ce que l'on attend généralement d'un tribunal indépendant et impartial, et répondaient ainsi à deux des trois conditions.

Toutefois, nous avons établi que la manière dont certains membres de la chambre de responsabilité professionnelle ont été nommés pourrait compromettre son indépendance et son impartialité. Concrètement, cette chambre comptait quatre juges considérés par la CJUE, dans l'arrêt rendu dans l'affaire C-718/21, comme ne satisfaisant pas aux critères d'indépendance et d'impartialité. En outre, nous avons identifié deux autres juges affectés à la chambre de responsabilité professionnelle qui avaient été nommés à l'origine sur recommandation du Conseil national de la magistrature de Pologne, lequel se compose en grande partie de membres choisis par le pouvoir législatif. Nous avons également constaté que, dans les faits, ces six juges n'étaient pas exclus des délibérations de la chambre de responsabilité professionnelle, puisque 69 % des affaires soumises à la chambre avaient été examinées par des formations comprenant au moins un de ces juges.

La nouvelle législation prévoit également un mécanisme de vérification permettant d'examiner si un juge satisfait aux critères d'indépendance et d'impartialité.
Or nous avons observé que les six juges visés plus haut siégeaient au sein des formations chargées de ces vérifications et que l'un d'entre eux au moins avait participé à 21 % des vérifications demandées.

Pologne – Jalon F2G – «Entrée en vigueur d'une réforme visant à remédier à la situation des juges touchés par les décisions de la chambre disciplinaire de la Cour suprême dans les affaires disciplinaires et les affaires d'immunité judiciaire»

La mesure vise à remédier à la situation des juges touchés par les décisions de la chambre disciplinaire de la Cour suprême dans les affaires disciplinaires et les affaires d'immunité judiciaire. Le jalon impose à la Pologne de veiller à ce que ces juges aient accès aux procédures de réexamen et à ce que les affaires déjà tranchées par la chambre disciplinaire soient examinées par une juridiction qui satisfait aux exigences de l'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne (TUE).

Or nous avons constaté que la plupart des formations statuant sur des affaires de juges concernés par des décisions disciplinaires définitives de la chambre disciplinaire comprenaient au moins un juge nommé «irrégulièrement» (voir ci-dessus).

Selon nous, il est primordial de pouvoir conclure à l'indépendance et à l'impartialité de la chambre de responsabilité professionnelle pour pouvoir évaluer si les jalons ont été atteints de manière satisfaisante. Précisons que cette question fait actuellement l'objet d'une demande de décision préjudicielle de la CJUE (affaire C-517/24). Dans l'attente d'une décision définitive de la Cour de justice de l'Union européenne sur cette question, nous nous gardons de conclure, à ce stade, à l'indépendance et à l'impartialité de la chambre en question et, partant, à la réalisation satisfaisante des jalons correspondants.

Or la réalisation satisfaisante de ces deux jalons était une condition préalable aux deux paiements au titre de la FRR effectués e 2024 en faveur de la Pologne et représentant un montant total de 6,9 milliards d'euros.

11.17. Par ailleurs, nous avons relevé quatre cas de jalons ou cibles définis de manière vague, également repérés et documentés par la Commission dans son évaluation préliminaire. Nous sommes d'avis que si les jalons et les cibles sont flous, les critères d'évaluation de leur réalisation le seront aussi.

Double financement

11.18. Éviter le double financement est un principe essentiel pour déterminer l'éligibilité des dépenses de l'UE[11] et donc fondamental pour protéger les intérêts financiers de celle-ci[12]. L'absence de double financement est également un impératif de la bonne gestion financière des fonds de l'Union[13].

[11] Règlement financier, article 191, paragraphe 3.

[12] Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, article 1er.

[13] Règlement financier, considérant 130 ainsi qu'articles 36 et 63.

11.19. Le règlement reprend la définition classique du double financement fondée sur les coûts[14], alors que les paiements 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[15]. Dans le cas de la FRR, il peut y avoir double financement lorsque des coûts sous-tendant un jalon ou une cible sont payés deux fois et/ou lorsque des réalisations ou des résultats sont déclarés – et donc financés – deux fois. Un même élément livrable ne peut être financé deux fois par le budget de l'UE, même si l'un des instruments de financement concernés n'est pas fondé sur les coûts.

11.20. Dans notre rapport spécial 22/2024, nous avons estimé en conclusion que les systèmes instaurés et mis en œuvre par la Commission et les États membres ne suffisaient pas 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.

11.21. Nous avons relevé un cas de double financement en Croatie (voir l'exemple présenté dans l'***encadré 11.3***).

[14] Règlement, article 9.

[15] Rapport spécial 22/2024 intitulé «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», point 101.

Encadré 11.3

Cible financée par la FRR et par d'autres Fonds de l'UE

Croatie – Cible 217 – « Nouveaux programmes de formation introduits dans le cadre du programme de formation judiciaire»

Description de la cible: *«Six nouveaux programmes de formation sont achevés dans le cadre du programme de formation judiciaire destiné aux fonctionnaires et agents des autorités judiciaires de l'école de la magistrature: […]»*

Nous avons constaté que trois des six programmes de formation étaient également cofinancés par le Fonds social européen, qui avait déjà remboursé 4,03 des 4,74 millions d'euros correspondant aux dépenses totales exposées pour les projets éligibles. Qui plus est, le quatrième programme de formation a été financé par la direction générale de l'appui aux réformes structurelles, de la Commission.

Bien que la cible ait été déclarée comme une mesure à coût nul, la Croatie a perçu des fonds au titre de la FRR du fait de sa réalisation satisfaisante. En d'autres termes, la *réalisation* de cette cible a fait l'objet d'un double financement sur le budget de l'UE.

Annulation

11.22. Le règlement dispose que les mesures et les actions liées aux jalons et cibles précédemment atteints ne peuvent avoir été annulées. Les États membres sont tenus de confirmer, dans la déclaration de gestion accompagnant chaque demande de paiement, que cette condition de «non-annulation» est toujours respectée.

11.23. Nous avons relevé un cas d'annulation d'une cible en Grèce, qui consistait à créer et à faire fonctionner pleinement 50 établissements de soins de santé mentale. Cette cible figurait dans la troisième demande de paiement du pays. Dans notre rapport annuel relatif à 2023, nous précisions qu'elle n'avait pas été atteinte de manière satisfaisante, étant donné que cinq des 50 établissements n'étaient pas opérationnels, puisqu'ils ne disposaient pas de l'effectif minimal requis par les lignes directrices du ministère grec de la santé. Lors de notre visite sur place, nous avons constaté qu'au moment du quatrième versement en faveur de la Grèce, cinq établissements supplémentaires n'étaient plus opérationnels. Une partie de la cible que nous considérions comme atteinte dans notre rapport annuel relatif à 2023 a donc été annulée en 2024 (voir ***figure 11.3***).

Certaines mesures ont débuté avant la période d'éligibilité

11.24. Le règlement prévoit que seules les mesures qui n'ont pas débuté avant le 1er février 2020[16] peuvent être financées au titre de la FRR, mais ne précise pas d'autres critères pour déterminer ce qu'il faut entendre par «début» d'une mesure. En octobre 2024, la Commission a publié des orientations[17] dans lesquelles elle indique que, selon son interprétation, le «début» d'une mesure correspond au moment où ladite mesure commence à être mise en œuvre sur le terrain, lorsque les coûts se concrétisent.

11.25. Comme nous l'avons déjà exprimé précédemment[18], nous estimons, pour notre part, que le début d'une mesure correspond à la date du premier *engagement* (juridique) (par exemple sous la forme d'un contrat, d'un bon de commande ou d'une décision de financement), étant donné qu'il s'agit là du début de la première activité en lien avec la mesure. Un tel contrat ou une telle décision de financement établit une obligation et déclenche une activité économique et productive au niveau du contractant et du sous-traitant, puis donne lieu à des paiements.

11.26. Nous avons constaté que les projets liés à un jalon et à trois cibles concernant deux paiements avaient débuté avant février 2020. La FRR n'aurait donc pas dû les financer (voir ***encadré 11.4***).

---

[16] Règlement, article 17, paragraphe 2.

[17] Document COM(2024) 474 final intitulé «Annexe du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience», annexe II.

[18] Rapport annuel relatif à 2023, point 11.22.

Encadré 11.4

Exemple de non-respect de la période l'éligibilité

France – Jalon 7-22 – «Investissement pour renforcer l'équipement numérique du ministère de l'intérieur»

Description du jalon:

«Achèvement des six actions visant à renforcer l'équipement numérique du ministère de l'intérieur: • Réseau interministériel de l'État, • Socle informatique de l'administration territoriale de l'État, • Plan de vidéoprotection de la préfecture de police, • Sécurisation des réseaux, • Résilience des data centers*, • Système d'alerte et d'information des populations.»*

Lors de notre visite sur place en France, nous avons évalué les éléments probants fournis par les autorités nationales et examinés par la Commission pour justifier l'achèvement du système d'alerte et d'information des populations, lequel prévoyait l'installation ou la réparation de 98 sirènes. Nous avons constaté que le bon de commande de 13 des 30 sirènes de notre échantillon était antérieur au 1er février 2020.

Nous avons également relevé un cas de non-respect de la période d'éligibilité dans un paiement en faveur de la Tchéquie.

Notre examen des systèmes de suivi et de contrôle sélectionnés

Les États membres ne mettent pas en œuvre en temps utile la plupart des recommandations d'audit pendantes de la Commission relatives à ses constatations essentielles ou très importantes

11.27. Conformément au *règlement financier*[19] et aux conventions de financement signées avec les États membres, la Commission réalise des audits *ex post* afin de détecter et de corriger les erreurs relatives aux opérations après qu'elles ont été autorisées. Ces audits permettent de vérifier la régularité des paiements.

11.28. Dans notre rapport annuel relatif à 2023, nous avions souligné que des faiblesses persistaient dans les systèmes de suivi et de contrôle des États membres et que les audits *ex post* de la Commission avaient mis en évidence bon nombre d'entre elles[20]. C'est pourquoi cette année, notre évaluation a essentiellement porté sur la mise en œuvre des recommandations de la Commission.

11.29. Depuis 2021, il y a eu 20 rapports d'audit finaux de la Commission portant sur les jalons et les cibles. Ils contenaient en tout 591 recommandations adressées à 15 États membres. À la date du 30 avril 2025, la Commission estimait que 417 (71 %) de ses recommandations avaient été mises en œuvre, les 174 (29 %) autres étant pendantes. Elle les classe selon quatre niveaux d'importance: essentielles, très importantes, importantes ou action souhaitable. Les constatations donnant lieu à des recommandations essentielles ou très importantes peuvent déclencher une *réserve* dans le rapport annuel d'activités de la Commission si les États membres ne les ont pas encore acceptées, les ont rejetées ou n'ont pas réussi à les mettre en œuvre.
Ces recommandations essentielles ou très importantes peuvent aussi concerner des manquements graves aux obligations découlant de la convention de financement et se traduire par une correction forfaitaire[21].

---

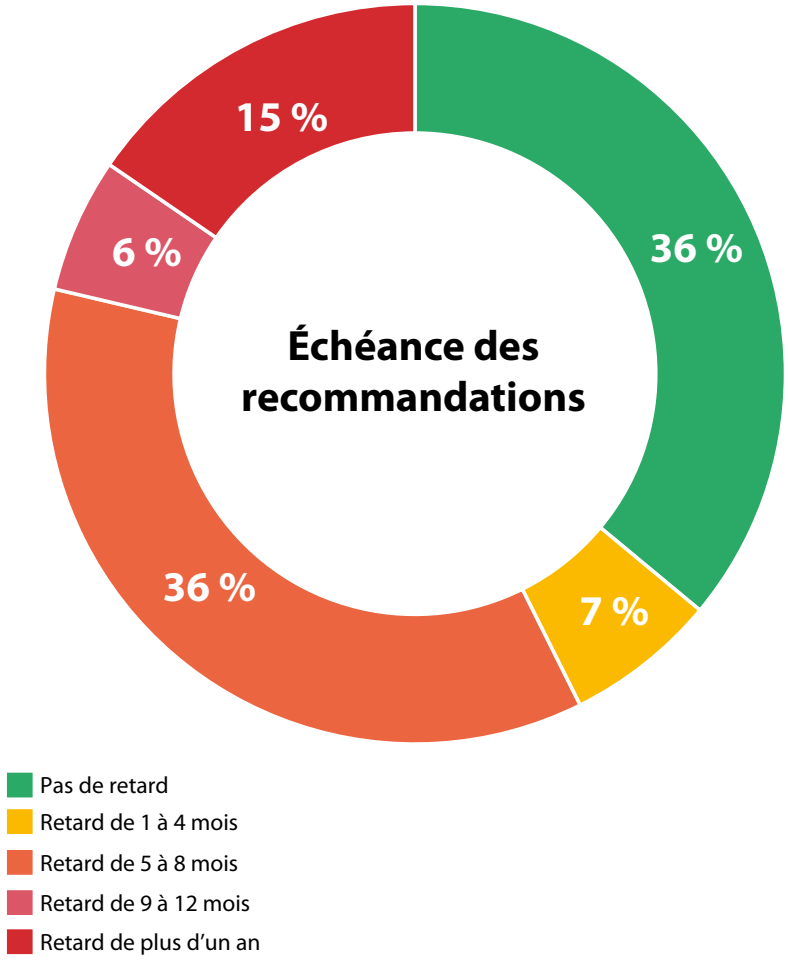
[19] Règlement financier, article 74, paragraphe 6.

[20] Rapport annuel relatif à 2023, points 11.33 à 11.42.

[21] Convention de financement, annexe I.

11.30. Dans le cas de la plupart (64 %) des 136 recommandations encore pendantes concernant des constatations essentielles ou très importantes, le délai de mise en œuvre fixé dans le rapport d'audit était dépassé (voir ***figure 11.4***).

Figure 11.4 – Retards dans la mise en œuvre des recommandations pendantes relatives à des constatations essentielles ou très importantes



Source: Cour des comptes européenne.

11.31. Le ***tableau 11.2*** présente le nombre de recommandations essentielles ou très importantes résultant de constatations relatives aux systèmes des États membres (les recommandations pendantes concernent neuf pays) et donne une indication quant à leur mise en œuvre.

Tableau 11.2 – La plupart des recommandations pendantes concernant des constatations essentielles ou très importantes ne sont pas mises en œuvre dans le délai imparti

	Essentielles			Très importantes		
	Pendantes		Clôturées	Pendantes		Clôturées
	Pendantes (dans les délais)	Pendantes (après l'échéance)		Pendantes (dans les délais)	Pendantes (après l'échéance)	
Faiblesses dans les systèmes de contrôle des États membres et dans la protection des intérêts financiers de l'UE						
Faiblesses dans les contrôles en matière de conflits d'intérêts, de doubles financements, de fraude et de corruption	-	6	16	27	19	31
Contrôles inadéquats ou insuffisants du respect des règles européennes et nationales (y compris dans le domaine des marchés publics et des aides d'État) ou du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»	-	-	1	8	11	9
Cas de fraude présumée	-	3	-	-	2	4
Pas d'utilisation ou usage limité d'Arachne en tant qu'outil de détection des risques	-	-	-	1	2	3
Faiblesses dans la demande de paiement						
Projets ou postes déclarés inéligibles	-	-	2	-	4	-
Faiblesses dans les audits réalisés par les autorités d'audit nationales (évaluation incorrecte, faiblesses liées à la méthode, etc.)	-	-	-	6	10	7
Piste d'audit ou processus de gestion des données inadéquats ou faibles	-	3	37	3	7	60

Autres faiblesses (y compris au niveau du système de répertoire)						
Collecte de données inadéquate, contraire aux dispositions de l'article 22, paragraphe 2, point d), du règlement	-	2	9	4	-	6
Manque de capacité administrative ou absence de structure organisationnelle claire	-	-	2	-	11	20
Non-respect des règles de publicité	-	4	2	-	3	39
Totaux (Nombre de recommandations/d'États membres)	**-**	**18/4**	**69/10**	**49/3**	**69/7**	**179/12**

Source: Cour des comptes européenne.

11.32. Nous avons examiné 10 recommandations considérées par la Commission comme intégralement mises en œuvre. Nous avons constaté que l'une d'entre elles, qualifiée d'importante, ne l'avait été que partiellement, étant donné que pour certains aspects, nous n'avons obtenu aucun élément probant.

Les systèmes des États membres ne sont pas assez efficaces

Nécessité d'imposer des *jalons de contrôle*

11.33. Si lors d'un audit, la Commission détecte des faiblesses dans le système de contrôle d'un État membre, elle peut ajouter des *jalons de contrôle* au moment de la révision du PNRR du pays concerné. L'inclusion de tels jalons bloque tout paiement au titre de la FRR jusqu'à ce que l'État membre les atteigne de manière satisfaisante. Nous considérons que l'existence de ces jalons de contrôle est un pas dans la bonne direction pour améliorer les systèmes de contrôle des États membres[22]. Cependant, ils sont aussi le signe que les systèmes en question ne sont pas totalement efficaces. Les faiblesses relevées dans les systèmes de contrôle des États membres pour lesquels le deuxième paiement et les versements ultérieurs étaient subordonnés à la réalisation des jalons de contrôle mettent en péril la protection des intérêts financiers de l'UE jusqu'à ce qu'ils soient atteints, avec une incidence potentielle sur la régularité des dépenses.

[22] Document d'analyse 02/2025 intitulé «Orientation sur la performance, obligation de rendre compte et transparence: quelles leçons tirer des points faibles de la FRR?», point 63.

11.34. Nous avons conclu que les 12 jalons en lien avec les systèmes de contrôle des États membres (Belgique, Danemark, Irlande, Pays-Bas, Pologne et Finlande) et avec les versements de subventions effectués en 2024 au titre de la FRR ont été atteints de manière satisfaisante. La Commission a toutefois demandé des engagements supplémentaires à la Belgique, à l'Irlande et à la Finlande. Bien que selon nous, ces engagements additionnels ne remettent pas en cause la réalisation satisfaisante des jalons de contrôle imposés aux États membres visés, ils montrent que leurs systèmes nationaux nécessitaient de petites améliorations supplémentaires.

11.35. Lors de la révision des PNRR, trois jalons de contrôle ont été ajoutés aux deuxième et troisième demandes de paiement des États membres (pour deux de ceux-ci, les jalons supplémentaires portaient sur les systèmes de répertoire pour le suivi de la mise en œuvre de la FRR ainsi que sur les systèmes de protection des intérêts financiers de l'UE). Les neuf autres jalons de contrôle concernaient des premières demandes de paiement.

Faiblesses dans certains systèmes nationaux destinés à garantir le respect des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État

11.36. La protection des intérêts financiers de l'UE exige des États membres qu'ils veillent à ce que les projets financés par la FRR respectent toutes les règles européennes et nationales applicables. Dans notre rapport spécial 09/2025, nous avons évalué si les systèmes de dépenses au titre de la FRR garantissent le respect des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État. Nous avons constaté que les déclarations de gestion de certains États membres audités présentaient des faiblesses sur les plans de la teneur, de la qualité, du calendrier et de la documentation des contrôles.

11.37. Bien que le respect des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État n'ait généralement aucune incidence sur la régularité des fonds versés par la Commission aux États membres au titre de la FRR, il est important pour assurer l'efficacité du marché intérieur. Les violations de ces règles sont un problème chronique dans les dépenses de cohésion et d'autres dépenses budgétaires de l'UE. Dans le cadre de nos travaux de 2024 au titre de la FRR, nous avons relevé des faiblesses dans 22 procédures de marchés publics, mais elles ne remettent pas en cause la régularité des procédures ou des dossiers concernés:

a) absence de contrôles pour prévenir/détecter les conflits d'intérêts (18 cas dans quatre États membres);

b) justification non satisfaisante du recours à la procédure d'urgence (deux cas dans un État membre);

c) faiblesse dans l'estimation de la valeur du marché et de la durée du projet, ce qui entraîne des différences notables entre les appels d'offres et les contrats signés (deux cas dans un État membre).

11.38. Nous observons que dans quatre (des 28) résumés des audits transmis par les États membres, ceux de la Belgique, de la France, de la Slovénie et de la Finlande pointaient des faiblesses dans les contrôles des procédures de marchés publics, tandis que deux autorités d'audit (celles de l'Estonie et de la Grèce) signalaient neuf infractions aux règles en matière de marchés publics. Ces anomalies ont donné lieu à des recommandations de la part des autorités d'audit nationales.

11.39. Lors de notre examen des dossiers d'aides d'État, nous avons constaté que les États membres ont utilisé les registres nationaux électroniques des aides d'État comme principal outil pour garantir le respect des règles de l'UE en la matière. Un État membre[23] s'est appuyé sur les déclarations sur l'honneur des bénéficiaires finaux pour s'assurer qu'ils n'étaient pas des entreprises en difficulté ou qu'ils avaient le statut de petite ou moyenne entreprise, ainsi que pour vérifier les aides *de minimis* reçues précédemment.

[23] Rapport spécial 09/2025 intitulé «Conformité des dépenses de la FRR avec les règles en matière de marchés publics et d'aides d'État – Les systèmes de contrôle s'améliorent mais restent insuffisants», tableau 4.

Lacunes dans les demandes de paiement

11.40. Nous avons également relevé des manquements dans les déclarations de gestion de cinq États membres (Tchéquie, Espagne, France, Croatie et Slovaquie). Ces déclarations visent à fournir l'assurance que les informations communiquées avec les demandes de paiement sont complètes, exactes et fiables[24]. Dans les déclarations de gestion qu'ils adressent à la Commission, les États membres doivent en principe indiquer leurs *réserves* afin de préciser les informations probantes manquantes, le cas échéant. Nous avons constaté que les cinq États membres étaient conscients de fournir des informations insuffisantes pour démontrer la réalisation satisfaisante de certains jalons et cibles lorsqu'ils ont adressé leur demande de paiement. Cependant, aucun d'entre eux n'a formulé de réserve dans sa déclaration de gestion pour signaler que la réalisation d'un jalon ou d'une cible n'était que partielle au moment de l'introduction de sa demande.

Les informations dont dispose la Commission sur les fraudes détectées sont limitées

11.41. En ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'Union, nous avons souligné dans un document d'analyse précédent[25] que la Commission doit obtenir une assurance suffisante de la part des États membres quant à l'*efficacité* des systèmes nationaux pour prévenir ou détecter et corriger les cas de fraude, de corruption et de conflit d'intérêts. Par comparaison avec les Fonds de la politique de cohésion, la Commission se fie davantage aux systèmes des États membres[26]. Ceux-ci sont tenus de signaler les cas de fraude présumée, non pas dans un système informatique intégré, mais dans la déclaration de gestion qui accompagne chaque demande de paiement. Nous procédons actuellement à un audit afin de déterminer si les systèmes mis en place par la Commission et les États membres pour la FRR protègent efficacement les intérêts financiers de l'UE contre la fraude.

---

[24] Règlement, article 22, paragraphe 2, point c).

[25] Document d'analyse 01/2023 intitulé «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», point 107.

[26] Règlement, article 22, paragraphe 1.

11.42. L’ampleur de la fraude présumée est l’un des indicateurs clés du risque de fraude. Les seules données publiées, au niveau de l’UE, concernant l’ampleur de la fraude présumée relative à la FRR proviennent du rapport annuel relatif à 2024 du Parquet européen. À la fin de 2024, ce dernier traitait 311 affaires liées à NextGenerationEU. Toutes, sauf quatre, concernaient la FRR, représentant environ 17 % de l’ensemble des enquêtes en cours portant sur la fraude aux dépenses. Le préjudice causé aux intérêts financiers de l’UE est estimé à 2,8 milliards d’euros, soit 30 % (en 2023: 25 %) du préjudice total estimé dû à l’ensemble de la fraude aux dépenses de l’UE[27]. Ces chiffres contrastent avec le nombre peu élevé de cas (cinq) signalés par les États membres dans les déclarations de gestion accompagnant leurs demandes de paiement en 2024.

11.43. Les autorités d’audit nationales donnent à la Commission l’assurance que les systèmes de contrôle des États membres permettent de prévenir, mais aussi de détecter et de corriger les irrégularités graves (y compris la fraude). Douze des 28 résumés des audits que nous avons examinés et qui concernaient neuf États membres (Belgique, Tchéquie, Irlande, Grèce, France, Italie, Lettonie, Pologne et Finlande) ont mis en évidence des insuffisances dans les *systèmes de gestion et de contrôle* de ces pays pour assurer la protection des intérêts financiers de l’UE.

[27] Rapport annuel relatif à 2024 du Parquet européen.

Traçabilité des fonds de la FRR

11.44. La traçabilité du financement, qui peut être définie[28] comme la possibilité de suivre le flux d'argent depuis sa source jusqu'à sa destination, est importante pour la protection des intérêts financiers de l'UE. Elle permet d'identifier les personnes physiques bénéficiant en dernier ressort, directement ou indirectement, d'un financement de l'UE. Nous réalisons actuellement un audit relatif à la transparence et à la traçabilité du financement au titre de la FRR. Cet audit vise à nous permettre de déterminer si la Commission et les États membres garantissent une traçabilité claire, un suivi en temps utile, une évaluation précise des coûts et une publication transparente des informations relatives au financement au titre de la FRR et à sa mise en œuvre.

La traçabilité des fonds de la FRR n'est pas systématique dans tous les États membres

11.45. Le règlement n'impose pas aux États membres de collecter et de publier des informations sur les dépenses effectuées par les bénéficiaires finaux pour atteindre des jalons ou des cibles, ni de fournir ces informations avec leurs demandes de paiement au titre de la FRR. Ils sont toutefois tenus de collecter des données à des fins d'audit et de contrôle et de fournir des informations comparables sur l'utilisation des fonds, y compris des informations sur les bénéficiaires finaux, les contractants et les sous-traitants, ainsi que le(s) bénéficiaire(s) effectif(s)[29]. Néanmoins, ils ne doivent publier ces informations que pour les 100 bénéficiaires finaux qui reçoivent les montants de financement les plus élevés[30,31].

---

[28] Organisation internationale de normalisation (ISO), «Systèmes de management de la qualité — Principes essentiels et vocabulaire» (ISO 9000:2015).

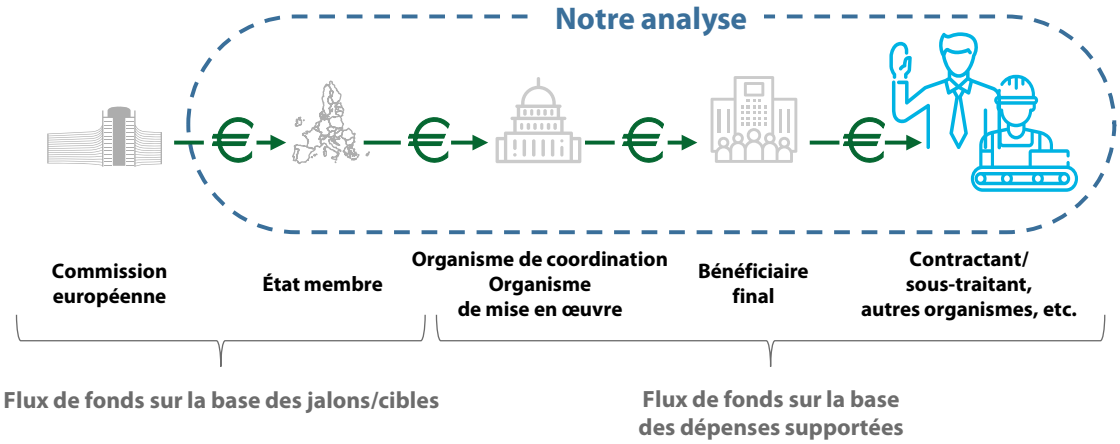
[29] Règlement, article 22, paragraphe 2, point d), i) à iv).

[30] Document d'analyse 02/2025, point 90.

[31] Règlement (UE) 2023/435, article 1er, paragraphe 10.

11.46. Nous avons évalué les systèmes nationaux de cinq États membres (Allemagne, Grèce, Espagne, France et Italie) afin de déterminer s'ils permettaient de suivre les fonds de la FRR à partir du budget national jusqu'aux bénéficiaires finaux et au-delà (par exemple jusqu'aux contractants ou aux sous-traitants) et de fournir des données sur les dépenses supportées par les bénéficiaires finaux (voir ***figure 11.5***). Nous avons également analysé l'interprétation, par ces États membres, du terme «bénéficiaire final», y compris la méthode qu'ils utilisent pour établir leurs listes des 100 principaux bénéficiaires finaux, conformément à l'article 25 *bis* du règlement.

Figure 11.5 – Flux des financements au titre de la FRR



Source: Cour des comptes européenne.

11.47. Deux des cinq États membres (Italie et Grèce) avaient mis en place des systèmes permettant aux autorités centrales de suivre le flux des fonds de la FRR jusqu'aux dépenses supportées par les bénéficiaires finaux (voir ***encadré 11.5***).

Encadré 11.5

Système italien de suivi des fonds de la FRR jusqu'au bénéficiaire final

En Italie, tous les fonds de la FRR (subventions et prêts) sont crédités sur un compte courant spécifique ouvert au Trésor public et consacré à la gestion des fonds circulant entre l'Italie et l'UE. Ces fonds sont ensuite transférés sur deux comptes courants distincts: l'un pour les subventions, l'autre pour les prêts. Les fonds publics nécessaires à la mise en œuvre des mesures au titre de la FRR sont préfinancés sur le budget national sur la base du financement de la FRR alloué à chaque autorité chargée de la mise en œuvre.

L'organisme italien de coordination de la FRR veille à ce que les fonds soient disponibles pour chaque mesure au titre de la FRR, à concurrence du total des dépenses engagées sur la base des demandes présentées par les autorités chargées de la mise en œuvre compétentes (par exemple les ministères). Celles-ci effectuent les versements correspondants aux organismes responsables de la réalisation des différents projets ou aux bénéficiaires finaux des fonds (lorsqu'autorité et organisme chargés de la mise en œuvre ne font qu'un).

Pour suivre ces mouvements financiers et en assurer la traçabilité, l'Italie utilise le système ReGIS-IT. Ce dernier fournit des informations sur les projets relevant de la FRR, notamment: a) le nom du ou des bénéficiaires finaux des fonds de la FRR, b) le montant alloué au ou aux bénéficiaires finaux pour mettre en œuvre les projets au titre de la FRR, c) la mesure dans laquelle les projets concernés contribuent à l'objectif poursuivi, et d) les dépenses déclarées/supportées par les bénéficiaires finaux.

Les informations sur les montants alloués à chaque organisme chargé de la mise en œuvre/bénéficiaire final et sur les dépenses déclarées par celui-ci sont disponibles sur un site internet national.

11.48. Les données que nous avons collectées indiquent qu'à la fin de 2024, les bénéficiaires finaux en Italie et en Grèce avaient dépensé respectivement 49 % et 39 % du total des montants prévus dans leurs budgets nationaux pour financer les réformes et les investissements au titre de la FRR. Cela correspond à 76 % (dans le cas de l'Italie) et à 82 % (dans le cas de la Grèce) du montant total qui leur a été versé par la Commission. Nous avons constaté que les systèmes en place dans deux États membres (Espagne et France) ne garantissaient pas la collecte systématique de données sur les dépenses supportées par les bénéficiaires finaux des fonds de la FRR, tandis que dans un autre État membre (Allemagne), ces informations nous ont été fournies sur demande pour cinq mesures relevant de la facilité (voir ***tableau 11.3***).

Tableau 11.3 – Paiements de subventions et dépenses supportées

État membre	A. Montant total des subventions FRR prévues (en *milliards d'euros*)	B. Montant total des subventions FRR décaissées par la Commission (en *milliards d'euros*)	C. Montant total des dépenses déclarées par les bénéficiaires finaux (en *milliards d'euros*)	Ratio dépenses/ dotation dans la décision du Conseil (C/A)	Ratio dépenses/ décaissement par la Commission (C/B)
Allemagne	30,3	19,8	Non communiqué	n.d.	n.d.
Grèce	18,2	8,6	7,0	39 %	82 %
Espagne	79,9	48,0	Non communiqué	n.d.	n.d.
France	40,3	30,9	Non communiqué	s.o.	s.o.
Italie	71,8	46,4	35,2	49 %	76 %

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les États membres.

11.49. Nous avons examiné la méthode utilisée par les États membres pour la publication des 100 principaux bénéficiaires finaux, ce qui nous a permis de constater de grandes différences dans le type d'informations publiées. Conformément aux orientations de la Commission[32], deux États membres (Allemagne et Italie) ont déclaré les montants effectivement décaissés. En revanche, deux autres États membres (Grèce et Espagne) ont indiqué les montants alloués (c'est-à-dire prévus au budget), et un cinquième (France) a fait état des montants décaissés mais, dans certains cas, jusqu'au niveau des organismes intermédiaires seulement et, dans d'autres, en les combinant avec les financements nationaux. De plus, l'Espagne n'a communiqué que des données concernant les mesures pour lesquelles les jalons et les cibles ont fait l'objet d'une demande de paiement auprès de la Commission, ce qui ne donne pas une image fidèle de la mise en œuvre des mesures en cours. Toutes ces pratiques vont à l'encontre des orientations de la Commission[33].

[32] Document COM(2024) 474 final intitulé «Annexe du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience», annexe V.

[33] Ibid.

Problèmes concernant la conception des mesures, des jalons et des cibles

11.50. Cette partie du chapitre présente les problèmes sur lesquels notre *déclaration d'assurance* ne porte pas directement. Elle met en évidence les faiblesses qui ont été relevées dans la conception des mesures, des jalons et des cibles. Nos rapports spéciaux[34] et notre document d'analyse[35] présentent un tableau plus complet des aspects de bonne gestion financière concernant la FRR.

11.51. Les jalons et les cibles doivent permettre de mesurer les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre des investissements et des réformes prévus dans leurs PNRR respectifs et, donc, la réalisation des objectifs de la FRR. Afin de garantir que ces jalons et ces cibles soient pertinents et conformes aux principes de bonne gestion financière, il importe qu'ils couvrent l'ensemble des éléments principaux de la réforme ou de l'investissement sous-jacent, et en particulier son achèvement[36].

---

[34] Rapport spécial 21/2022 intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission – Une mission bien assurée dans l'ensemble, malgré la persistance de risques pour la mise en œuvre».
Rapport spécial 26/2023 intitulé «Le cadre de suivi de la performance de la facilité pour la reprise et la résilience – Efficace pour mesurer l'évolution de la mise en œuvre, mais insuffisant pour juger de la performance».
Rapport spécial 13/2024 intitulé «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 10/2025 intitulé «Réformes du marché du travail prévues dans les plans nationaux pour la reprise et la résilience – Des résultats, mais insuffisants pour faire face aux défis structurels».
Rapport spécial 14/2024 intitulé «Transition verte – La contribution de la facilité pour la reprise et la résilience est difficile à déterminer».

[35] Document d'analyse 02/2025.

[36] Rapport spécial 26/2023, points 30 à 32.

11.52. Nous avons recensé cinq cas de réforme ou d'investissement dont tous les éléments n'étaient pas couverts par des jalons ou des cibles ou dont l'achèvement ne faisait pas l'objet d'un jalon ou d'une cible, ou encore dans lesquels le jalon était sans rapport avec la mesure concernée (des cas similaires avaient déjà été constatés les années précédentes[37]). Nous observons que certains de ces cas ont été traités dans les décisions d'exécution révisées du Conseil.

[37] Rapport annuel relatif à 2022, point 11.36, et rapport annuel relatif à 2023, points 11.44 à 11.46.

Rapports annuels d'activités et rapport annuel sur la gestion et la performance

11.53. Les rapports annuels d'activités (RAA) sont le principal outil dont se servent les directions générales (DG) de la Commission pour déclarer qu'elles ont obtenu, ou pas, une assurance raisonnable que les procédures de contrôle sont de nature à garantir la régularité des dépenses. En ce qui concerne 2024, le directeur général de la DG ECFIN fournit une assurance raisonnable à propos des trois éléments suivants:

a) la légalité et la régularité des paiements effectués en 2024 au titre de la FRR;

b) le fait que, dans le domaine des marchés publics et des aides d'État, les États membres contrôlent régulièrement et efficacement que les fonds de la FRR ont été utilisés conformément aux règles applicables et que les mesures d'exécution des réformes et des projets d'investissement ont respecté les règles en vigueur, en particulier pour ce qui est de la prévention, de la détection et de la correction de la fraude, de la corruption et des conflits d'intérêts[38];

c) l'application de réductions proportionnelles en cas de fraude, de corruption ou de conflit d'intérêts qui n'ont pas été corrigés par l'État membre, ou en cas de manquement grave à une obligation découlant de la convention de financement.

11.54. Dans son RAA relatif à 2024, la Commission ne donne pas d'estimation chiffrée du risque au moment du paiement, au motif qu'un taux d'erreur valable ne peut être déterminé. Au lieu de cela, elle attribue un niveau de risque (faible, moyen ou élevé) à la légalité et à la régularité de chaque paiement effectué au titre de la FRR, le plus souvent sur la base des résultats de ses *évaluations préliminaires*, de ses audits *ex post* ainsi que des audits de la Cour des comptes européenne lorsqu'elle les valide. Les paiements à haut risque relevant de la FRR supérieurs au *seuil de minimis* devraient donner lieu à une réserve. La Commission a estimé que tous les paiements de 2024 étaient à faible risque. Cela ne correspond toutefois pas à nos constatations.

[38] Règlement, article 22, paragraphe 2.

11.55. Pour ce qui est de l'assurance dans le domaine des marchés publics et des aides d'État, nous avons recommandé entre autres, dans notre rapport spécial 09/2025, que la Commission considère comme à haut risque les paiements en faveur des États membres lorsque ses audits ont donné lieu à des constatations essentielles ou très importantes concernant plusieurs organismes de mise en œuvre et qu'aucun élément ne prouve que le pays concerné a pris les mesures correctives recommandées. La Commission n'a toutefois accepté cette recommandation que partiellement et a relevé le niveau de risque des paiements de cette catégorie à «moyen»[39]. Elle l'a fait pour 17 des 27 paiements de subventions au titre de la FRR[40]. Nous considérons qu'une telle approche favorise une sous-estimation du niveau de risque, étant donné qu'il n'y a aucune assurance que les États membres prendront effectivement les mesures correctives qui s'imposent. Par ailleurs, notre audit a révélé que ceux-ci tardent à mettre en œuvre les recommandations de la Commission (voir ***tableau 11.2***). Tant que les mesures correctives nécessaires ne sont pas achevées, les systèmes de gestion et de contrôle des États membres risquent d'être trop peu efficaces pour repérer les irrégularités.

11.56. Dans notre rapport spécial 09/2025, nous avons reconnu que les contrôles de la Commission portant sur les systèmes des États membres relatifs aux marchés publics et aux aides d'État s'étaient améliorés. La Commission a notamment instauré des vérifications plus poussées dans tous ses audits pour ces deux domaines. Dans son RAA relatif à 2024, elle confirme que ces dernières ont couvert les systèmes de l'ensemble des États membres. Nous lui avons recommandé de préciser, par État membre audité, la proportion d'organismes de mise en œuvre concernés par des investissements en lien avec des marchés publics ou des aides d'État. La Commission n'a pas accepté, de sorte que cette information ne figure pas dans le RAA.

---

[39] DG ECFIN, RAA relatif à 2024, p. 60 à 62.

[40] DG ECFIN, RAA relatif à 2024, annexes, p. 207 et 208.

11.57. En ce qui concerne les irrégularités graves non corrigées par les États membres[41], le directeur général de la DG ECFIN a fourni une assurance avec réserve, à la suite du risque élevé décelé dans un État membre (Tchéquie), lié à deux cas de conflit d'intérêts pour lesquels le pays en question a refusé de prendre des mesures correctives. Cette réserve porte sur deux paiements au titre de la FRR. La Commission a également évalué que 20 paiements présentaient un risque moyen et cinq, un risque faible d'irrégularité grave. Étant donné que ses critères d'évaluation sont comparables à ceux utilisés par les États membres pour les contrôles relatifs aux marchés publics et aux aides d'État, nous estimons que cette appréciation sous-estime également le niveau de risque (voir point ***11.55***). Nous réalisons actuellement un audit des systèmes de contrôle de la Commission et des États membres destinés à lutter contre la fraude en lien avec la FRR (voir point ***11.41***).

[41] Règlement FRR, article 22, paragraphe 5.

Conclusions et recommandations

Conclusions

11.58. Les règles qui régissent les dépenses au titre de la FRR sont très différentes de celles qui prévalent pour les dépenses financées par le budget de l'UE. Dans le cas de la FRR, les dépenses supportées par les bénéficiaires finaux ne conditionnent pas le versement des fonds par la Commission aux États membres. Cette différence a une incidence sur la portée de notre audit de la régularité et sur l'étendue de l'assurance que nous pouvons fournir. Globalement, sur la base des informations probantes collectées dans le cadre de nos travaux et exposées dans le présent chapitre:

a) 12 des 395 jalons et cibles que nous avons examinés ne respectaient pas les conditions de paiement et d'éligibilité. Sont concernés six paiements en faveur de six États membres (voir points ***11.11*** à ***11.26***). L'impact financier minimal des 12 constatations mentionnées plus haut est supérieur à notre *seuil de signification*;

b) nous nous gardons de conclure à la réalisation satisfaisante de deux jalons d'audit et de contrôle en lien avec la réforme du système judiciaire en Pologne (voir point ***11.16***);

c) nous avons relevé des faiblesses dans l'évaluation *ex ante* de la Commission. Dans 13 cas, celle-ci s'est appuyée sur les informations et les contrôles des États membres sans procéder elle-même à des vérifications suffisantes du respect de toutes les exigences énoncées dans les décisions d'exécution du Conseil (voir points ***11.14*** et ***11.15***);

d) nous avons recensé quatre cas de jalons/cibles mal définis qui ont contribué à une appréciation plutôt discrétionnaire de leur réalisation satisfaisante (voir point ***11.17***);

e) pour la plupart (64 %) des recommandations d'audit *ex post* encore pendantes concernant des constatations essentielles ou très importantes, le délai de mise en œuvre convenu était déjà dépassé. Cela montre que des faiblesses persistent dans les systèmes de contrôle des États membres, ce qui risque de donner lieu à des réductions forfaitaires (voir points ***11.29*** à ***11.31***);

f) les informations que les États membres ont présentées dans leurs déclarations de gestion n'étaient pas toujours fiables (voir point ***11.40***).

11.59. Les fonds de la FRR ne sont pas systématiquement traçables dans l'ensemble des États membres, ce qui nuit à la protection des intérêts financiers de l'UE (voir points ***11.44*** à ***11.49***). De plus, les jalons/cibles de cinq réformes et investissements n'étaient pas définis selon les principes régissant la conception des mesures, jalons et cibles, limitant de ce fait les résultats pouvant être obtenus par la FRR (voir points ***11.50*** à ***11.52***).

11.60. La déclaration fournie par le directeur général de la DG ECFIN ne correspond pas à nos constatations et conclusions (voir points ***11.53*** à ***11.55***).

Recommandations

11.61. L'***annexe 11.3*** présente les constatations résultant de notre examen de suivi des recommandations formulées dans nos rapports annuels relatifs à 2022 et à 2023. Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2024, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 11.1 – Accroître la portée des contrôles réalisés lors de ses évaluations préliminaires

Lorsqu'elle évalue des jalons et des cibles principalement étayés par des rapports de suivi et de mise en œuvre, la Commission devrait, plutôt que de se fier aux données et aux contrôles des États membres, procéder elle-même à des vérifications de détail suffisantes pour s'assurer de la fiabilité des informations démontrant que les États membres respectent les exigences énoncées dans les décisions d'exécution du Conseil.

Quand? D'ici à la fin de 2025.

Recommandation n° 11.2 – Remédier au fait que les États membres tardent à mettre en œuvre ses recommandations d'audit

La Commission devrait analyser les raisons des retards dans la mise en œuvre, par les États membres, de ses recommandations concernant les constatations essentielles ou très importantes, et envisager d'appliquer des réductions forfaitaires.

Quand? D'ici à la fin de 2025.

Annexes

Annexe 11.1 – Approche et méthodologie d'audit

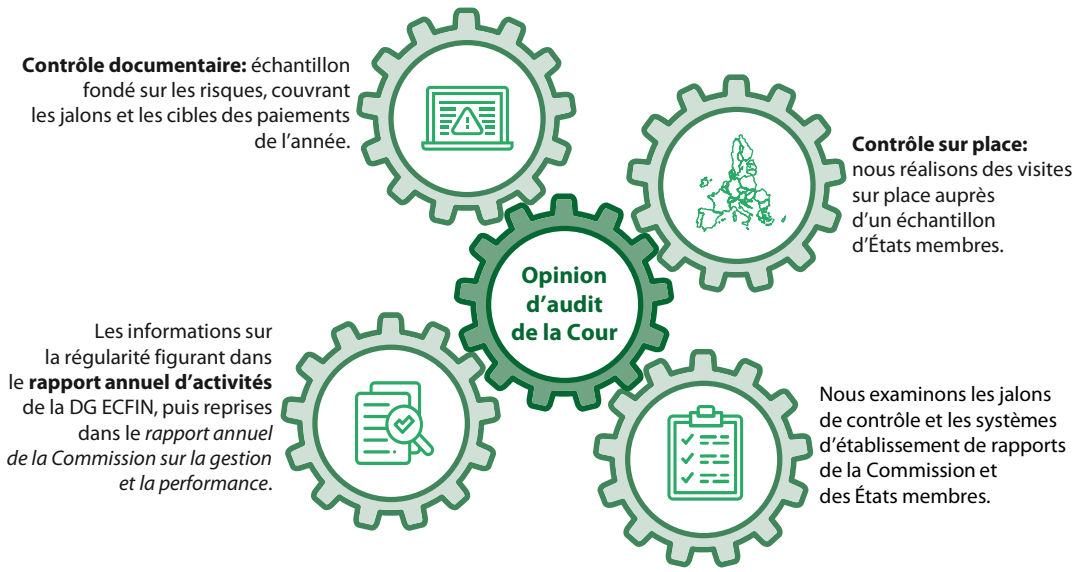
Contexte général

1) Cette annexe présente notre approche et notre méthodologie d'audit pour établir la déclaration d'assurance relative à la régularité des dépenses effectuées au titre de la FRR.

2) Nous émettons, dans le cadre de notre déclaration d'assurance sur le budget de l'UE, une opinion distincte à propos de la régularité des dépenses effectuées au titre de la FRR. La raison en est que nous estimons que le modèle de mise en œuvre de la FRR est différent et qu'il s'agit d'un instrument temporaire.
En formulant cette opinion, nous entendons fournir une assurance raisonnable à propos des paiements et communiquons des informations détaillées sur cette base dans la déclaration d'assurance.

3) Nous tirons l'essentiel de notre assurance de vérifications de détail et de l'évaluation des systèmes de contrôle et de surveillance. Nous la complétons avec les RAA et le rapport annuel sur la gestion et la performance, ainsi qu'avec les rapports du service d'audit interne (voir ***figure 11.6***).

Figure 11.6 – Opinion d'audit



Source: Cour des comptes européenne.

4) Nos travaux sont conformes aux normes internationales d'audit et garantissent que nos opinions d'audit sont étayées par suffisamment d'informations probantes appropriées.

5) En ce qui concerne nos procédures d'audit en lien avec la fraude, nous suivons l'approche décrite dans la partie 3 de l'***annexe 1.1***.

Régularité des *opérations*

Comment définissons-nous les opérations sous-jacentes et comment les testons-nous?

6) Les opérations sous-jacentes pertinentes pour les travaux relatifs à la déclaration d'assurance concernant la FRR consistent en des versements de subventions aux États membres et/ou en des apurements de préfinancements antérieurs. Contrairement à la plupart des dépenses relevant du *cadre financier pluriannuel*, les demandes de paiement au titre de la FRR ne s'appuient pas sur des coûts exposés, mais bien sur la justification de la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles. Vu que les prêts au titre de la FRR ne sont pas comptabilisés comme des dépenses dans les comptes de l'UE, notre audit ne les couvre pas.

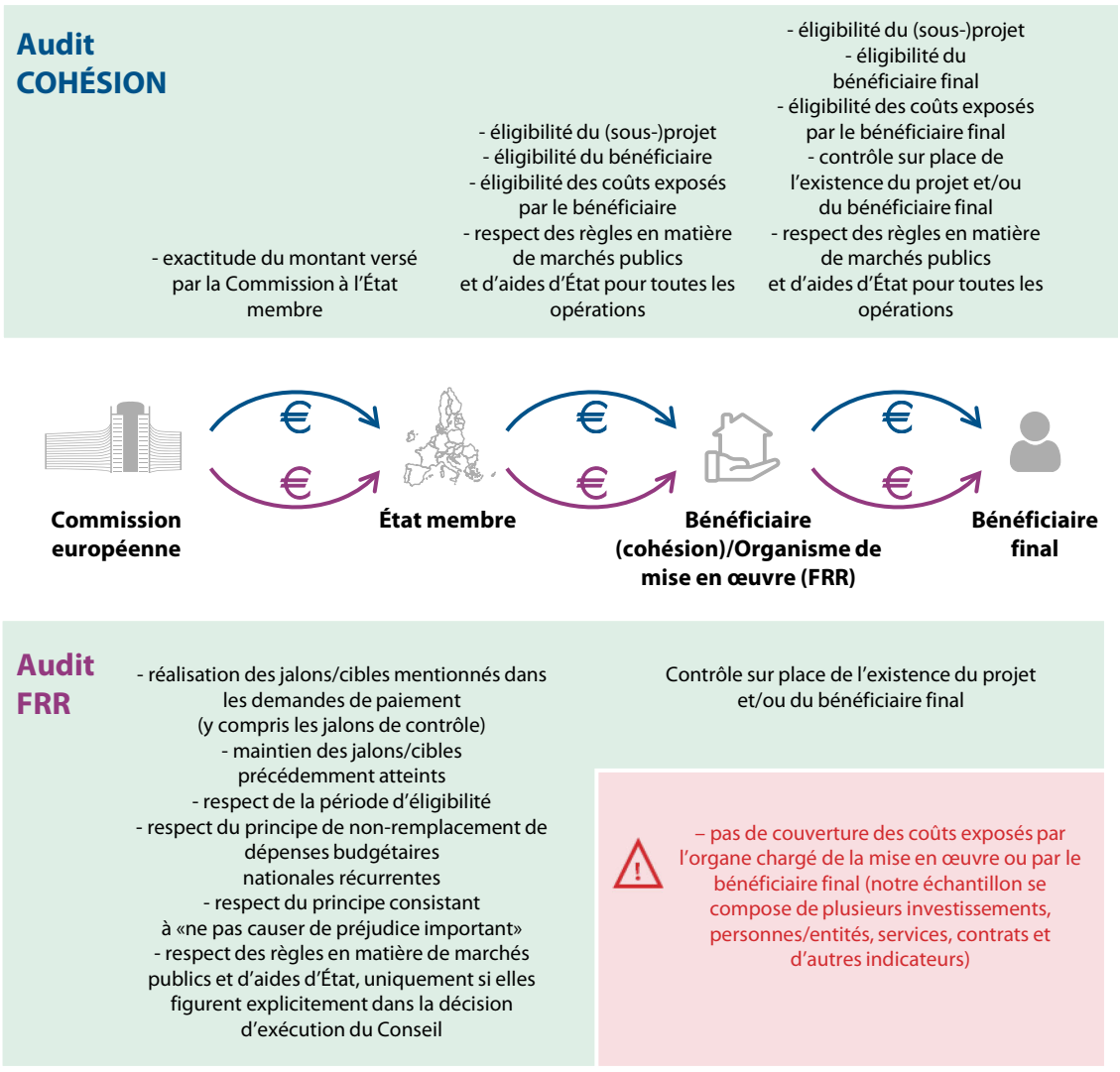
7) Pour nos vérifications de détail, nous examinons surtout si les versements au titre de la FRR ont été effectués dans le respect des conditions de paiement prévues par le règlement[42]. Lorsque c'est faisable, nous vérifions également si des mesures dont les jalons et les cibles ont été précédemment atteints n'ont pas été annulées et s'il n'y a pas eu de double financement. Nous examinons en outre si les autres conditions d'éligibilité, comme le non-remplacement de dépenses budgétaires nationales récurrentes, le respect de la période d'éligibilité et le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», ont été remplies[43].

[42] Règlement, article 24, paragraphe 3.

[43] Ibid., articles 5 et 9 et article 17, paragraphe 2.

8) Notre audit relatif à la régularité des paiements de subventions au titre de la FRR en faveur des États membres est centré sur les questions de savoir si les jalons et les cibles prédéfinis ont été atteints de manière satisfaisante et si les conditions d'éligibilité fixées dans le règlement ont été respectées. Il s'agit là d'une mission très différente des travaux d'audit que nous réalisons dans d'autres domaines du budget de l'UE, où nous évaluons le respect de toutes les règles européennes et nationales jusqu'au bénéficiaire final (par exemple le caractère éligible des coûts exposés et la conformité avec les règles en matière d'aides d'État et de marchés publics). La ***figure 11.7*** présente une comparaison de ce que nous contrôlons dans les dépenses relevant de la politique de cohésion et dans celles exposées au titre de la FRR, et illustre les différences entre les travaux que nous réalisons dans ces deux domaines.

Figure 11.7 – Nos travaux d'audit relatifs à la régularité des dépenses relavant de la politique de cohésion et de la FRR



Source: Cour des comptes européenne.

9) Pour arriver à notre conclusion, nous avons d'abord utilisé un échantillon fondé sur les risques afin d'examiner si la Commission avait rassemblé suffisamment d'informations probantes appropriées durant ses évaluations préliminaires pour étayer son évaluation du caractère satisfaisant de la réalisation des jalons et des cibles. Si nous considérons que les éléments probants disponibles dans les dossiers de la Commission ne sont pas suffisants pour nous permettre d'arriver à une conclusion, nous demandons directement à l'État membre de nous fournir des informations probantes complémentaires. Nous réalisons également des visites sur place auprès d'un échantillon d'États membres.

10) Nous commençons par choisir des jalons de contrôle et des jalons en lien avec le *régime général de conditionnalité* pour la protection du budget de l'Union[44]. Nous appliquons ensuite un certain nombre de critères de risque pour sélectionner le reste de l'échantillon.

11) Pour déterminer si les différents jalons et cibles ont été atteints de manière satisfaisante, nous utilisons le cadre de la Commission[45]. Sur cette base, si la nature du jalon (et, le cas échéant, celle de la cible) ne permet pas une évaluation fondée sur des éléments quantitatifs, nous acceptons des écarts minimes sur le plan du contenu, de la forme et du calendrier. Lorsqu'une évaluation des jalons ou des cibles fondée sur des données quantitatives est possible, nous acceptons des écarts inférieurs à 5 %.

12) Il se peut que nous détections des cas de fraude, de corruption, de conflit d'intérêts, de double financement ou de non-respect de la convention de financement (par exemple l'absence d'informations sur les bénéficiaires finaux ou sur les financements provenant d'autres Fonds de l'UE). Si cela se produit, nous évaluons (si possible) l'incidence de ces «irrégularités graves» sur la légalité et la régularité des dépenses au titre de la FRR.

---

[44] Règlement (UE, Euratom) 2020/2092.

[45] Document COM(2023) 99 final.

Comment évaluons-nous les résultats des tests sur les *opérations*?

13) Nous déterminons le type de chaque constatation.

14) Les constatations quantitatives concernent des cas de non-respect des conditions de paiement et d'éligibilité prévues par le règlement, c'est-à-dire des jalons et des cibles qui n'ont pas été atteints de manière satisfaisante, mais aussi l'annulation de jalons et de cibles précédemment atteints, ainsi que le non-respect de la période d'éligibilité, du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et du principe d'absence de double financement.

    Conformément aux normes d'audit, l'auditeur doit envisager de s'appuyer sur les critères existants[46]. Par conséquent, afin de quantifier l'impact financier de ces constatations, nous utilisons comme base la méthode appliquée par la Commission pour décider de la suspension des paiements[47]. Cette méthode se décompose en trois étapes pour déterminer le montant dont le versement doit être suspendu:

    i) déterminer la valeur unitaire d'un jalon ou d'une cible prévus dans un plan;

    ii) corriger les valeurs unitaires au moyen d'un coefficient;

    iii) ajuster les valeurs unitaires corrigées.

Nous n'estimons pas systématiquement l'impact financier si le jalon ou la cible concernés sont atteints de manière satisfaisante dans les six mois[48] suivant le paiement et au cours de l'exercice examiné.

15) Les constatations liées à des soupçons de fraude, de corruption ou de conflit d'intérêts ne sont quantifiées que s'il existe suffisamment de preuves d'une influence sur la réalisation d'un jalon ou d'une cible (par exemple un cas de fraude qui remet en question l'existence même de leurs éléments constitutifs ou encore l'absence complète de procédure de marché public).

16) Les constatations sans impact financier sont de type qualitatif.

---

[46] Norme ISSAI 4000.

[47] COM(2023) 99 final, annexe II.

[48] Règlement, article 24, paragraphe 8.

Examen des systèmes de contrôle et de surveillance

17) Notre examen des systèmes de contrôle et de surveillance permet de repérer d'éventuelles faiblesses concernant:

i) les activités de contrôle et d'audit de la Commission et des États membres destinées à garantir la régularité des dépenses au titre de la FRR, ainsi que la protection des intérêts financiers de l'UE;

ii) la disponibilité de la liste des bénéficiaires finaux, des contractants, des sous-traitants et des bénéficiaires effectifs;

iii) la disponibilité des informations relatives à la mesure et au total des fonds publics concernés;

iv) la conservation des données.

18) Ces faiblesses peuvent avoir des répercussions sur la régularité des dépenses relevant de la FRR au niveau de l'État membre concerné et donner lieu à un recouvrement (en l'occurrence une diminution du montant global du plan) après que la Commission lui a versé les fonds. Les conventions de financement prévoient des corrections forfaitaires pour les manquements graves, compte tenu de la fréquence et de l'étendue de ceux-ci. Pour notre évaluation, nous assimilons les faiblesses systémiques et les violations des conventions de financement à des constatations qualitatives.

19) Nous analysons également les audits *ex post* de la Commission, car ils permettent de repérer les jalons et les cibles qui n'ont pas été atteints de manière satisfaisante. Lorsque c'est possible, nous utilisons les constatations qui n'ont pas donné lieu à des corrections au cours de l'année du paiement pour formuler notre opinion.

Formulation de notre opinion d'audit

20) L'importance relative est une notion fondamentale, étant donné qu'elle correspond au taux d'écart à partir duquel les décisions de nos parties prenantes risquent d'être influencées.

21) Nous la définissons sur une base tant quantitative que qualitative.

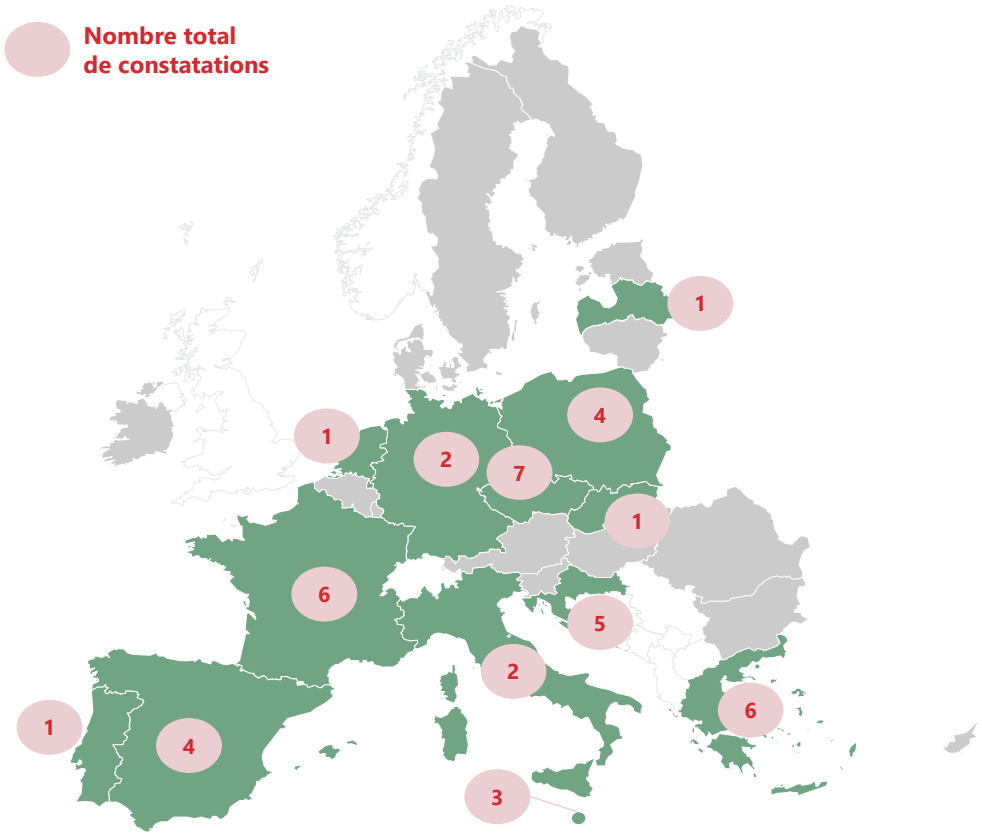
22) Par analogie avec les autres audits, nous appliquons un seuil de signification de 2 % pour notre opinion, tout en tenant compte de la nature, du montant et du contexte des erreurs ainsi que des autres informations disponibles.

23) Les constatations quantitatives constituent un élément important pour tirer notre conclusion. Pour évaluer la régularité des dépenses relevant de la FRR, nous répondons à la question de savoir, sur la base des constatations quantitatives, où le montant estimé de l'erreur se situe par rapport au seuil de signification. Pour calculer l'impact global des constatations quantitatives, y compris celles établies par la Commission lors de ses contrôles *ex post*, nous nous fondons sur la méthode de cette dernière en matière de suspension des paiements.

24) Nous prenons également en considération l'incidence des constatations qualitatives et des faiblesses systémiques. Parallèlement à notre jugement professionnel, nous tenons compte du nombre de ces constatations et de l'importance des paiements concernés.

25) Notre opinion d'audit ne comporte pas de montant/taux d'erreur. En raison du modèle de dépenses de la FRR, il n'est pas possible d'établir de taux d'erreur comparable à ceux que nous mentionnons dans les chapitres relatifs aux rubriques du CFP. Cela tient au fait que les paiements au titre de la FRR et les coûts exposés par les bénéficiaires finaux ne sont pas liés. En outre, la nature des jalons et des cibles et l'échantillonnage en fonction des risques ne permettent pas d'extrapoler nos résultats. Par conséquent, le résultat de nos tests n'est jamais qu'une estimation du montant d'erreur minimal.

Annexe 11.2 – Résultats d'audit



État membre	Constatations quantitatives	Constatations qualitatives	Insuffisances systémiques	Nombre total de constatations
Tchéquie (*)	3	3	1	**7**
Allemagne	0	2	0	**2**
Grèce	2	4	0	**6**
Espagne	1	1	2	**4**
France	2	3	1	**6**
Croatie	2	2	1	**5**
Italie (*)	0	2	0	**2**
Lettonie	0	1	0	**1**
Malte	0	3	0	**3**
Pays-Bas	0	1	0	**1**
Pologne	2	2	0	**4**
Portugal	0	1	0	**1**
Slovaquie	0	0	1	**1**
Total	**12**	**25**	**6**	**43**

(*) Il y a eu des constatations concernant plus d'un paiement en 2024.

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe 11.3 – Suivi des recommandations formulées antérieurement

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée; absence d'information.

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre; impossibilité de se prononcer ou recommandation obsolète.

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2022	**Recommandation nº 1, lettre a):** Couvrir, dans le cadre de ses évaluations préliminaires et de ses audits *ex post*, le respect de la période d'éligibilité et le principe de non-remplacement de dépenses budgétaires nationales récurrentes.			Les évaluations préliminaires et les audits *ex post* de la Commission comportent certains contrôles du respect de la période d'éligibilité, mais pas du principe de non-remplacement de dépenses budgétaires nationales récurrentes. Toutefois, le critère qu'elle applique pour déterminer le début d'une mesure correspond au commencement des travaux et non à la date de signature du premier engagement juridique.
	Recommandation n° 1, lettre b): Revoir ses procédures d'audit *ex post* de manière qu'elles prévoient des contrôles permettant de vérifier si les cibles examinées considérées comme atteintes le sont toujours après le paiement.			La Commission a actualisé sa stratégie d'audit *ex post* afin d'y inclure des contrôles destinés à repérer une annulation éventuelle. Les listes de vérification que nous avons examinées ne prévoyaient pas ces contrôles, bien que ce problème ait été soulevé dans plusieurs rapports.
	Recommandation n° 2: À la lumière de l'expérience acquise au cours de la mise en œuvre de la FRR, vérifier si les plans revus définissent clairement l'ensemble des jalons et des cibles et si ceux-ci couvrent tous les éléments essentiels d'une mesure.			Notre audit relatif à 2024 a permis de repérer six paiements présentant neuf faiblesses par rapport aux décisions d'exécution du Conseil. Toutes ont été corrigées par une modification des décisions.

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2023	**Recommandation n° 1:** Appliquer des critères plus stricts lors de l'évaluation du respect de la période d'éligibilité.	⊗	✗	Rejetée et non mise en œuvre.
	Recommandation n° 2: Définir des critères spécifiques pour déterminer s'il y a remplacement de dépenses budgétaires nationales récurrentes.	✓	▰	L'annexe III du rapport annuel 2024 relatif à la FRR précise les critères utilisés par la Commission pour évaluer le remplacement des dépenses budgétaires nationales récurrentes.
	Recommandation n° 3: Remédier aux faiblesses persistant dans les systèmes de contrôle des États membres.	✓	▰	La plupart des recommandations d'audit *ex post* de la Commission qui ne sont pas mises en œuvre reposent sur des faiblesses détectées dans les systèmes de contrôle des États membres. Ces faiblesses risquent de compromettre la protection des intérêts financiers de l'UE et pourraient influer sur la régularité des dépenses. Pour 64 % des recommandations essentielles ou très importantes encore pendantes, le délai fixé dans le rapport d'audit final de la Commission était dépassé.
	Recommandation n° 4: Fournir une assurance quant au fonctionnement efficace des systèmes de contrôle des États membres.	⊗	✗	Rejetée et non mise en œuvre.

Source: Cour des comptes européenne.

Chapitre 12

Suivi des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2021

Table des matières

	Points
Introduction	12.1. - 12.3.
Brève description	12.1.
Étendue et approche	12.2. - 12.3.
Observations	12.4. - 12.20.
Nos entités auditées ont accepté la quasi-totalité des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2021	12.4.
La proportion de recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards a augmenté	12.5. - 12.6.
La Commission a mis en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards 77 % des recommandations qui lui étaient adressées	12.7. - 12.12.
Les autres entités auditées ont mis en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards 75 % des recommandations qui leur étaient adressées	12.13. - 12.16.
La proportion de recommandations mises en œuvre dans les délais impartis a augmenté	12.17. - 12.18.
Les recommandations relatives à la phase de mise en œuvre des politiques ou des *programmes* présentent le degré le plus élevé d'acceptation, de mise en œuvre et de respect des délais	12.19. - 12.20.
Conclusion	12.21.
Annexes	
Annexe 12.1 – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2021 – Commission européenne	
Annexe 12.2 – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2021 – Autres entités auditées	

Introduction

Brève description

12.1. Chaque année, nous examinons les mesures que les entités auditées ont prises en réponse aux recommandations que nous avons formulées trois ans auparavant. Ce suivi de nos recommandations est un élément important du cycle d'audit. Il nous permet de savoir si les entités auditées ont mis en œuvre les actions que nous avons préconisées et si les questions que nous avons soulevées ont été traitées. Il est également important pour la conception et la planification de nos futurs travaux d'audit et pour la traçabilité des risques.

Étendue et approche

12.2. Cette année, nous avons examiné les recommandations des 27 rapports spéciaux que nous avons publiés en 2021. Au total, nous avons procédé au suivi de 245 recommandations, dont 194 étaient adressées à la Commission européenne. Les 51 autres étaient adressées à la Banque centrale européenne (BCE), au *Service européen pour l'action extérieure* (SEAE), à l'*Autorité bancaire européenne* (ABE), à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (*Frontex*), à l'*Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs* (Europol), ainsi qu'au Conseil de résolution unique (CRU). Comme par le passé, nos travaux de suivi n'ont pas porté sur les recommandations formulées uniquement à l'intention des États membres.

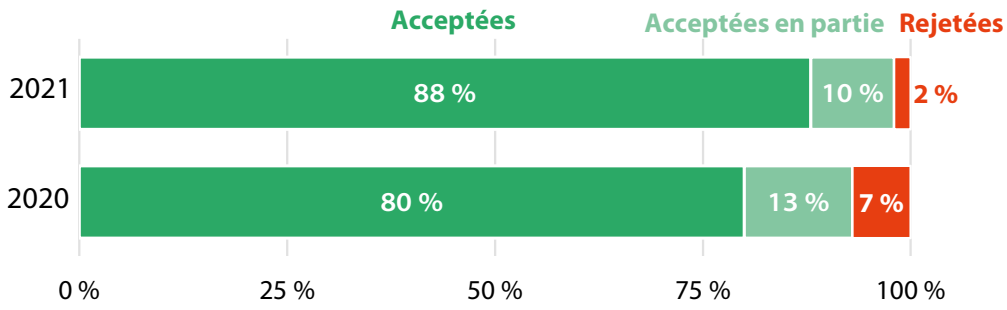
12.3. Notre suivi a été réalisé sur la base d'examens documentaires et d'entretiens avec des agents des entités auditées. Pour que notre revue soit juste et équilibrée, nous avons transmis nos observations aux entités auditées et avons tenu compte de leurs réponses dans notre analyse finale. Afin d'éviter les répétitions, les recommandations sont regroupées en fonction de la principale entité auditée à laquelle elles ont été adressées. Les *résultats* de nos travaux reflètent la situation à la fin avril 2025.

Observations

Nos entités auditées ont accepté la quasi-totalité des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2021

12.4. Sur les 245 recommandations que nous avons examinées, nos entités auditées en ont accepté 239 (soit 98 %) en tout ou en partie, et elles en ont rejeté 6 (soit 2 %). Par rapport à l'année précédente, la proportion de recommandations pleinement acceptées par nos entités auditées est passée de 80 % à 88 % (voir ***figure 12.1***).

Figure 12.1 – Degré d'acceptation, par nos entités auditées, des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2020 et de 2021



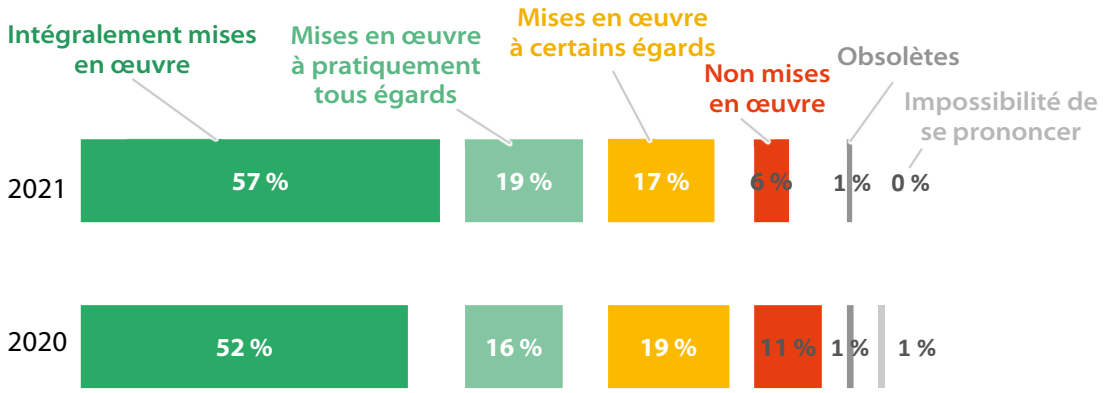
Source: Cour des comptes européenne.

La proportion de recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards a augmenté

12.5. Le délai fixé pour la mise œuvre de 11 des 245 recommandations faisant l'objet de notre suivi n'avait pas encore expiré au moment de notre examen. Sur les 234 recommandations restantes, nos entités auditées en ont mis en œuvre intégralement 134 (soit 57 %). Elles en ont mis en œuvre 44 autres (soit 19 %) à pratiquement tous égards (voir ***figure 12.2***).

12.6. Par rapport à l'année précédente, la proportion totale de recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards a augmenté, passant de 68 % à 76 %. La proportion de recommandations non mises en œuvre a baissé, passant de 11 % à 6 %. L'absence de mise en œuvre des recommandations s'expliquait, dans environ un tiers des cas, par le fait qu'elles n'avaient pas été acceptées par les entités auditées. Les ***annexes 12.1*** et ***12.2*** fournissent davantage d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de chaque recommandation.

Figure 12.2 – Mise en œuvre, par nos entités auditées, des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2020 et de 2021



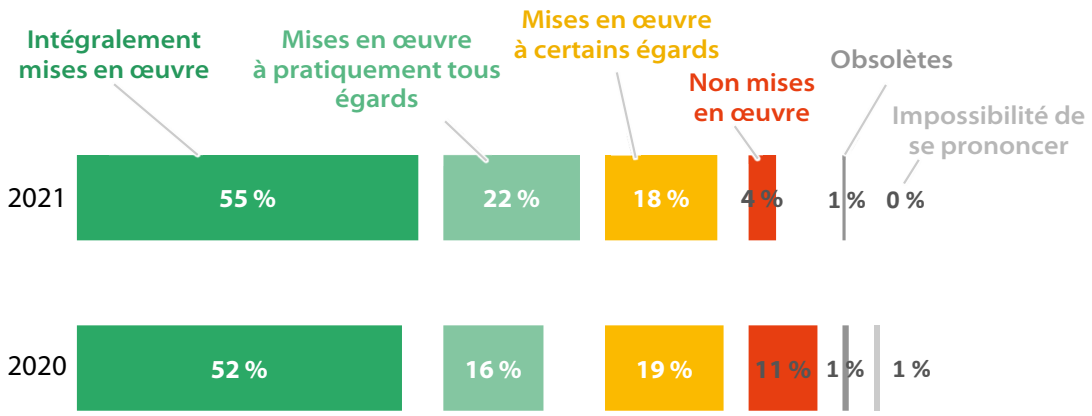
Source: Cour des comptes européenne.

La Commission a mis en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards 77 % des recommandations qui lui étaient adressées

12.7. Le nombre total de recommandations adressées à la Commission s'élevait à 194. Le délai fixé pour la mise œuvre de 11 recommandations n'avait pas encore expiré au moment de notre examen de suivi. Sur les 183 recommandations restantes adressées à la Commission, 100 (soit 55 %) ont été mises en œuvre intégralement, et 40 (soit 22 %) l'ont été à pratiquement tous égards. En outre, 34 recommandations (soit 18 %) ont été mises en œuvre à certains égards et 8 (soit 4 %) ne l'ont pas été du tout (voir ***figure 12.3***). Dans un cas (1 %), nous avons jugé que la recommandation était obsolète et qu'il était donc inutile d'évaluer l'état d'avancement de sa mise en œuvre.

12.8. Par rapport à l'année précédente, la proportion totale de recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards a augmenté, passant de 68 % à 77 %. La proportion de recommandations non mises en œuvre a baissé, passant de 11 % à 4 %.

Figure 12.3 – Mise en œuvre des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2021 et de 2020 adressées à la Commission



Source: Cour des comptes européenne.

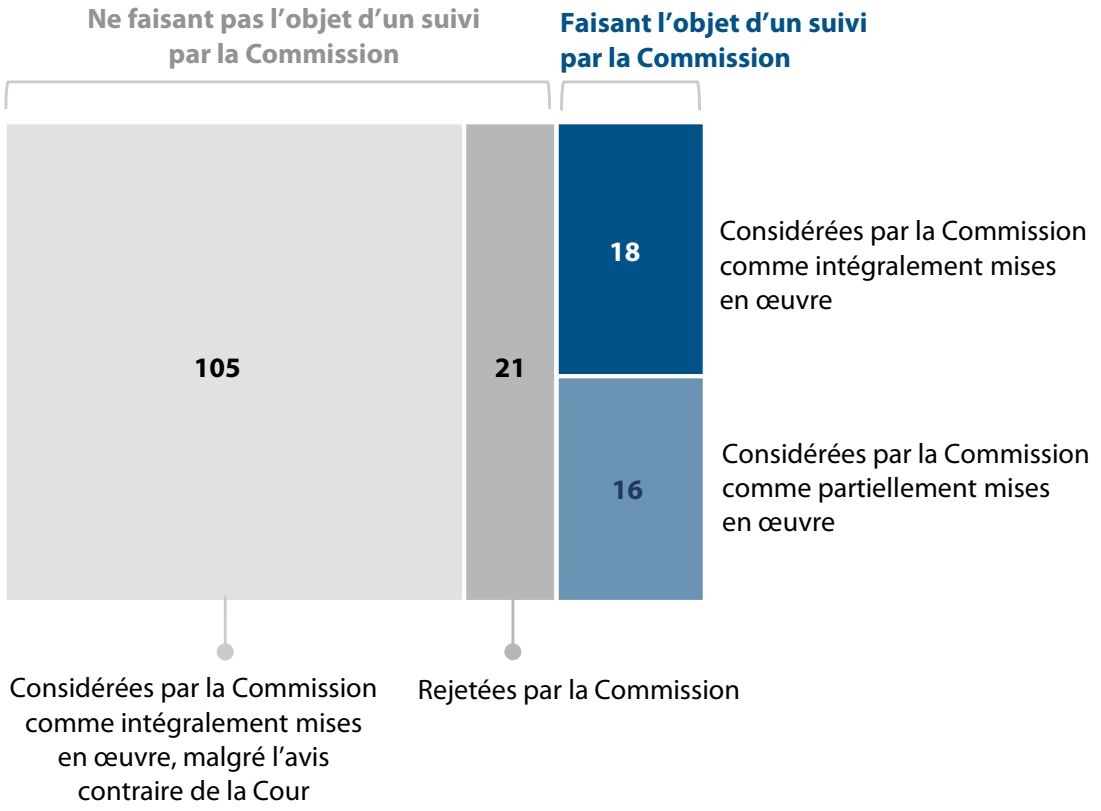
12.9. L'***annexe 12.1*** fournit davantage d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de chacune des recommandations adressées à la Commission, ainsi qu'une description succincte des améliorations apportées et des faiblesses restant à traiter, par exemple, pour les recommandations mises en œuvre à certains égards.

12.10. La Commission a parfois un point de vue différent du nôtre sur la question de savoir si, et dans quelle mesure, les recommandations ont été appliquées. Si elle considère qu'une recommandation a été intégralement mise en œuvre, elle en interrompt généralement le suivi, même si notre évaluation du degré de mise en œuvre est différente.

12.11. Dans le cadre de nos audits de suivi de 2022 et de 2023, nous avons estimé que 71 recommandations de nos rapports spéciaux de 2019 et 89 recommandations de ceux de 2020 étaient restées en suspens[1]. À ce jour, aucune suite n'a été donnée à 126 de ces 160 recommandations, dont la Commission n'assure plus le suivi (voir ***figure 12.4***). Celle-ci n'avait pas accepté 21 de ces 126 recommandations dans ses réponses aux rapports spéciaux concernés. Au terme des audits de suivi des deux dernières années, elle estimait, contrairement à la Cour, que les 105 recommandations restantes avaient été intégralement mises en œuvre.

[1] Rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à 2022, points 3.89 à 3.95, et rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à 2023, points 3.73 à 3.76.

Figure 12.4 – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2019 et de 2020 qui n'avaient pas été intégralement mises en œuvre par la Commission au moment de nos audits de suivi des deux dernières années



Source: Cour des comptes européenne.

12.12. La Commission a continué à assurer le suivi des 34 recommandations restantes sur les 160 qui n'avaient pas été intégralement mises en œuvre.
Elle considère que la mise en œuvre de 18 de ces 34 recommandations est à présent achevée. Conformément à l'approche de suivi adoptée pour les recommandations en suspens dans le cadre de nos audits de suivi des deux dernières années (concernant les rapports spéciaux de 2019 et de 2020), nous continuons à suivre l'évolution de ces cas en analysant les données de la Commission, mais nous ne les avons pas examinés en détail.

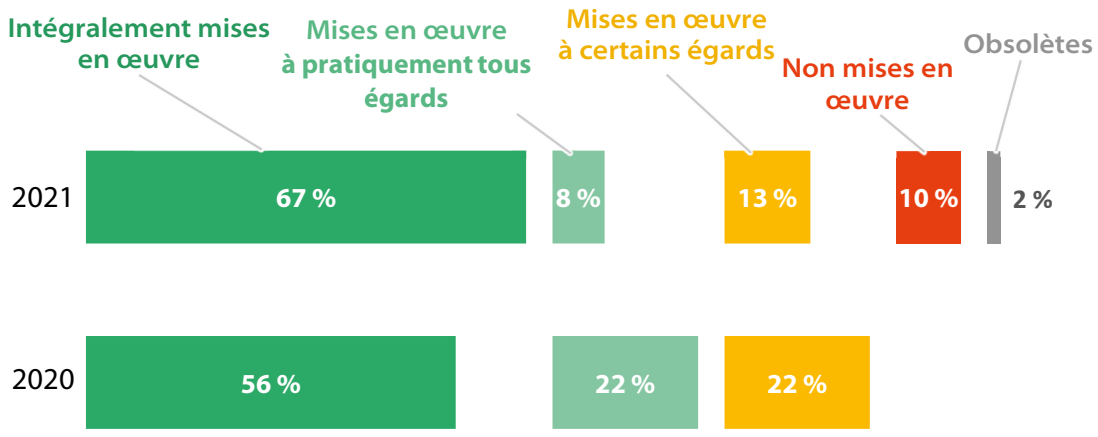
Les autres entités auditées ont mis en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards 75 % des recommandations qui leur étaient adressées

12.13. Les rapports spéciaux 01/2021, 08/2021, 09/2021, 13/2021 et 19/2021 contenaient au total 51 recommandations adressées à des entités auditées autres que la Commission européenne, à savoir la Banque centrale européenne (BCE), le Service européen pour l'action extérieure (SEAE), l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol), ainsi que le Conseil de résolution unique (CRU).

12.14. Sur ces recommandations, lesdites entités auditées en ont mis en œuvre 34 (soit 67 %) intégralement, 4 (soit 8 %) à pratiquement tous égards et 7 (soit 13 %) à certains égards (voir ***figure 12.5***).

12.15. Par rapport à l'année précédente, la proportion totale de recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards a diminué, passant de 78 % à 75 %, tandis que la proportion totale de recommandations non mises en œuvre ou mises en œuvre à certains égards seulement est restée relativement stable.

Figure 12.5 – Mise en œuvre des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2021 et de 2020 adressées à des entités auditées autres que la Commission



Source: Cour des comptes européenne.

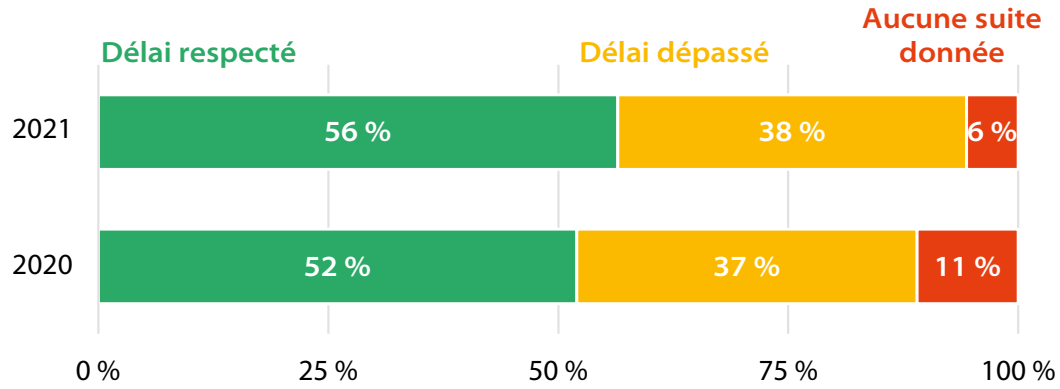
12.16. L'*annexe 12.2* fournit davantage d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces recommandations, ainsi qu'une description succincte des améliorations apportées et des faiblesses restant à traiter pour les recommandations mises en œuvre à certains égards.

La proportion de recommandations mises en œuvre dans les délais impartis a augmenté

12.17. Les délais de mise en œuvre des recommandations sont discutés et arrêtés avec l'entité auditée, puis précisés dans nos rapports spéciaux afin que toutes les parties concernées en soient clairement informées.

12.18. Par rapport à l'année précédente, la proportion de recommandations mises en œuvre dans les délais a augmenté, passant de 52 % à 56 %, tandis que la proportion de celles qui sont restées sans suite a baissé, passant de 11 % à 6 % (voir *figure 12.6*). Le degré de respect des délais pour les mesures prises par les entités auditées pour donner suite à nos recommandations n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la pandémie de COVID-19 (60 % ou plus).

Figure 12.6 – Degré de respect des délais pour les mesures prises par les entités auditées pour donner suite aux recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2020 et de 2021



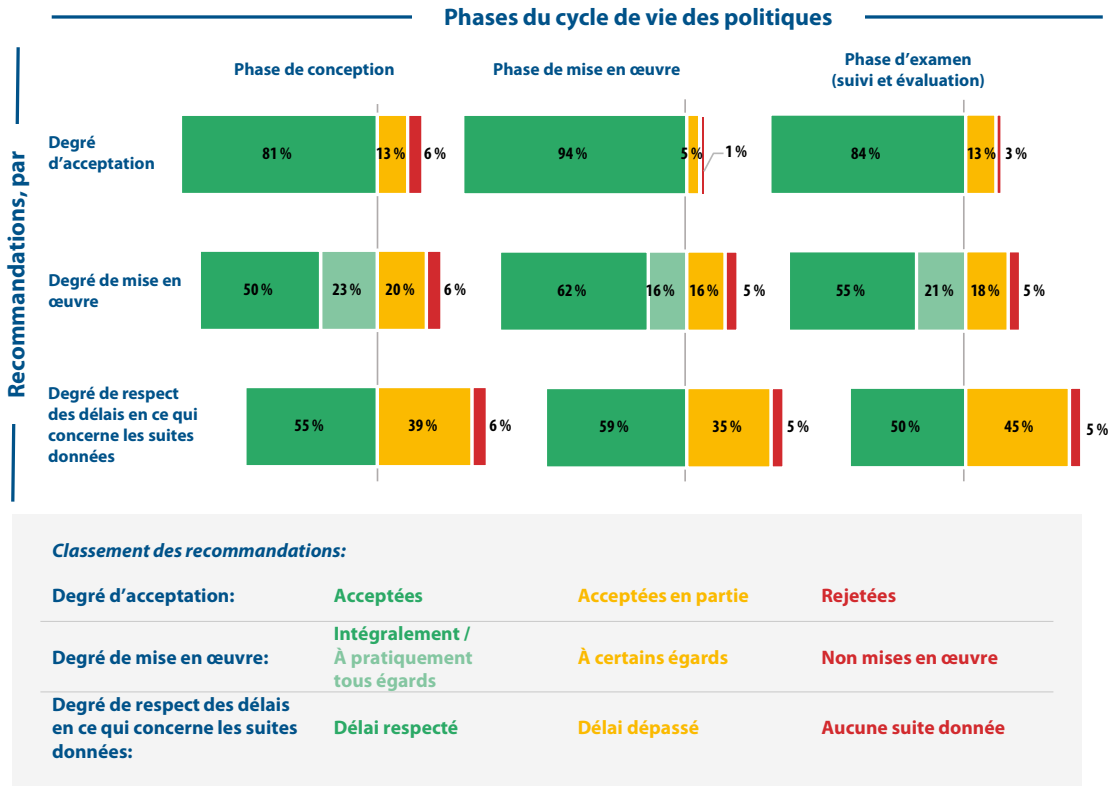
Source: Cour des comptes européenne.

Les recommandations relatives à la phase de mise en œuvre des politiques ou des *programmes* présentent le degré le plus élevé d'acceptation, de mise en œuvre et de respect des délais

12.19. Nous avons classé les recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2021 en fonction de la phase du cycle de vie des politiques sur laquelle elles portent: conception, mise en œuvre et examen (suivi et évaluation).
Ce classement nous a permis d'analyser s'il existait des différences entre ces trois phases en ce qui concerne le degré d'acceptation, de mise en œuvre et de respect des délais pour les mesures correctrices prises pour donner suite à nos recommandations.

12.20. En ce qui concerne le cycle de vie des politiques, 28 % de nos recommandations portaient sur la phase de conception, 56 % sur la phase de mise en œuvre, et 17 % sur la phase d'examen. Les recommandations concernant la phase de mise en œuvre des politiques présentaient un pourcentage d'acceptation plus élevé (94 %) que celles relatives à la phase d'examen (84 %) ou à la phase de conception (81 %). C'est également pour cette phase que le pourcentage total de recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards est le plus élevé (78 %). C'est pour la phase d'examen que le degré de respect des délais concernant la prise de mesures par les entités auditées pour donner suite à nos recommandations était le plus faible, et pour celle de mise en œuvre qu'il était le plus élevé. Les résultats détaillés de notre analyse sont présentés à la ***figure 12.7***.

Figure 12.7 – Degré d'acceptation, de mise en œuvre et de respect des délais par phase du cycle de vie des politiques



Source: Cour des comptes européenne.

Conclusion

12.21. Notre analyse montre que la proportion de recommandations des rapports spéciaux de 2021 qui ont été acceptées en tout ou en partie par nos entités auditées a augmenté par rapport à l'année précédente, passant de 93 % à 98 %. Toujours par rapport à l'année précédente, la proportion de recommandations mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards a augmenté, passant de 68 % à 76 %, tandis que celle des recommandations mises en œuvre dans les délais est passée de 52 % à 56 %. Cette dernière n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la pandémie de COVID-19 (60 % ou plus). Notre analyse destinée à vérifier s'il existait des différences entre les trois phases du cycle de vie des politiques (conception, mise en œuvre et examen) a montré que les recommandations relatives à la phase de mise en œuvre des politiques ou des programmes présentent les degrés les plus élevés d'acceptation, de mise en œuvre et de respect des délais.

Annexes

Annexe 12.1 – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2021 – Commission européenne

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée.

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre; impossibilité de se prononcer ou recommandation obsolète.

Degré de respect des délais en ce qui concerne les suites données: délai respecté; délai dépassé; délai non expiré; pas de suite donnée; respect du délai de mise en œuvre non évalué.

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 01/2021 «La planification des résolutions dans le cadre du mécanisme de résolution unique»	4	121			La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 02/2021 «L'aide humanitaire de l'UE en matière d'éducation: permet de soutenir les enfants dans le besoin, mais devrait s'inscrire dans le plus long terme et atteindre davantage de filles»	1	68	✓			
	2, lettre a)	68	✓			
	2, lettre b)	68	✓			
	2, lettre c)	68	✓			
	3, lettre a)	69	✓			
	3, lettre b)	69	✓			
	4, lettre a)	70	✓		Les experts de la Commission analysent les coûts et le rapport coûts/efficience de chaque proposition de projet. Ils ajoutent aussi un bref commentaire sur le résultat de cette évaluation dans un «tableau de bord», qui présente toutes les propositions reçues pour un appel donné. Les détails de l'analyse des coûts effectuée par les experts ne sont pas documentés dans le tableau de bord, ni dans l'outil opérationnel de suivi des projets humanitaires (FichOp). La comparaison est effectuée par rapport au coût moyen par *bénéficiaire* de l'éducation dans les situations d'urgence et de crises prolongées (ESU), fixé dans le plan national d'intervention humanitaire par le *cluster* national dans le secteur de l'éducation, plutôt que par rapport au coût de projets similaires financés par la Commission. En cas de prolongation de projets, les experts comparent les coûts à ceux des phases antérieures de ceux-ci.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	4, lettre b)	70	✓		Voir les commentaires relatifs à la recommandation n° 4, lettre a).	
	4, lettre c)	70	✓			
	5	71	✓			
RS 03/2021 «Échange d'informations fiscales dans l'UE: le système est solide, mais sa mise en œuvre laisse à désirer»	1, lettre a)	108	✓		La Commission a intégralement mis en œuvre notre recommandation, mais sa proposition législative a été considérablement modifiée par les colégislateurs.	
	1, lettre b)	108	✓		Voir les commentaires relatifs à la recommandation n° 1, lettre a).	
	2, lettre a)	110	✓			
	2, lettre b)	110	✓			
	2, lettre c)	110	✓	✗	La Commission doit encore élaborer des orientations écrites sur les éléments spécifiques mentionnés dans la recommandation (mise en œuvre de la législation DAC (directive relative à la coopération administrative), réalisation de l'analyse des risques, ainsi qu'utilisation des informations reçues). Les connaissances acquises lors des visites dans les États membres concernant la DAC ainsi que les contributions aux travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques constituent une bonne base pour l'élaboration de ces orientations.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	5	120				
RS 04/2021 «Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE»	1, lettre a)	63				
	1, lettre b)	63				
	1, lettre c)	63				
	1, lettre d)	63			En 2021, la Commission a actualisé les orientations sur les critères et normes communs en matière de risque financier (CRF) en ajoutant plusieurs détails sur l'application du cadre aux déclarations simplifiées. En 2023, elle a évalué dans quelle mesure les profils de risque élaborés par les États membres couvraient différents types de déclarations. La Commission n'a pas pris de mesures pour s'assurer que les lacunes existantes dans la mise en œuvre, par les États membres, du cadre relatif aux CRF soient comblées de façon appropriée.	
	1, lettre e)	63			Des informations sur les *opérateurs économiques* présentant un intérêt peuvent être extraites du nouveau système de gestion des risques en matière douanière (SGRD2) pour les signalisations de risques individuelles. La Commission n'a pas développé de bases de données sur les risques à l'échelle de l'UE à l'usage des États membres, tels que des listes communes d'opérateurs économiques présentant un intérêt.	
	1, lettre f)	63				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	2, lettre a)	64			La proposition de réforme douanière faite par la Commission (document COM(2023) 258 final) prévoit la création d'une fonction centrale au niveau de l'Union (l'Autorité douanière de l'UE), chargée de mieux orienter l'ensemble des opérations de contrôle douanier. Les articles 238 et 265 de la proposition de règlement disposent que l'Autorité douanière de l'UE sera pleinement opérationnelle au plus tard en 2028, et la plateforme des données douanières, au plus tard le 31 décembre 2037 (certaines *dispositions* s'appliquant dès 2028). Plusieurs dispositions énoncées dans la proposition de la Commission visent à donner suite à notre recommandation, mais nous relevons que le règlement proposé n'a pas encore été adopté et que sa mise en œuvre effective dépendra de la date de cette adoption ainsi que des dispositions définitivement adoptées.	
	2, lettre b)	64			Voir les commentaires relatifs à la recommandation n° 2, lettre a).	
	2, lettre c)	64			Voir les commentaires relatifs à la recommandation n° 2, lettre a).	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 05/2021 «Infrastructures de recharge pour véhicules électriques: des bornes de recharge plus nombreuses mais inégalement réparties dans l'UE, ce qui complique les déplacements»	1	72	✓	▨		✓
	2	74	✓	▨		✓
	3	77	✓	▨		✓
	4, lettre a)	77	✓	▨		✓
	4, lettre b)	77	✓	▨		✓
	4, lettre c)	77	✓	▭	Étant donné que les études n'étaient pas éligibles aux appels de 2021 et de 2023 au titre du mécanisme de financement d'une infrastructure pour carburants alternatifs relevant du *mécanisme pour l'interconnexion en Europe* (MIE), il aurait été inutile pour la Commission de fixer des critères objectifs, acceptables pour ces études, en ce qui concerne le nombre, le type et l'emplacement des bornes de recharge.	↻
	5, lettre a)	80	✓	▨		✓
	5, lettre b)	80	✓	▨		✓
	5, lettre c)	80	✓	✗	Avant d'analyser a posteriori, en fonction du risque/par échantillonnage, l'utilisation et la *performance* des infrastructures financées, la Commission attend que leur déploiement soit à un stade avancé.	⏱
	1	88	✓	▨		✓

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 06/2021 «*Instruments financiers* de la politique de cohésion à la *clôture* de la période 2007-2013: les travaux de vérification ont donné de bons résultats dans l'ensemble, mais certaines *erreurs* subsistent»	2	88				
RS 07/2021 «Programmes spatiaux *Galileo* et Copernicus de l'UE: les services ont été lancés, mais des efforts supplémentaires devront être déployés pour en assurer l'adoption»	1, lettre a)	93			La publication, le 15 juillet 2024, du *document de travail des services de la Commission* sur la situation en matière d'adoption par les utilisateurs constitue une première étape importante dans l'élaboration d'une stratégie globale. Cette dernière n'a pas encore été adoptée.	
	1, lettre b)	93			De premières mesures ont été prises, en coopération avec les États membres, pour augmenter l'adoption par les utilisateurs au moyen de programmes nationaux de collaboration, d'activités pour le secteur aval du domaine spatial, ainsi que du nouveau centre de connaissances sur l'observation de la Terre. Cependant, la Commission n'a pas fourni d'informations supplémentaires permettant de déterminer dans quels domaines les services spatiaux de l'UE pourraient accroître l'*efficience* et l'*efficacité* des administrations publiques, en vue de s'attaquer à la fragmentation des marchés.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	2, lettre a)	96	✓		Conjointement avec d'autres entités, la Commission a élaboré et publié un cadre conceptuel pour évaluer les avantages des programmes spatiaux de l'UE. Ce cadre suggère d'attribuer des valeurs monétaires à certains indicateurs (non socio-économiques) qui ne s'appuient pas sur des méthodes ou des sources de données fiables et qui, par suite, ne sont pas solides. En outre, la Commission n'a pas fourni de données permettant une évaluation plus précise des avantages socio-économiques, pourtant essentielle pour un tel cadre.	
	2, lettre b)	96	✓		Le règlement (UE) 2021/696 définit les objectifs principaux et spécifiques du programme spatial de l'Union. Le lien entre les objectifs principaux et spécifiques n'est pas toujours évident et les indicateurs ne peuvent pas systématiquement être reliés à des objectifs spécifiques. La Commission n'a pas établi de valeurs intermédiaires ou de valeurs cibles pour chaque indicateur. La méthode et les sources de données utilisées pour leur calcul ne sont pas toujours claires.	
	3, lettre a)	101	✓			

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre b)	101			Les programmes nationaux de collaboration mis en œuvre par les services Copernicus, les activités de l'Agence de l'Union européenne pour le programme spatial en faveur du secteur aval du domaine spatial, ainsi que le centre de connaissances sur l'observation de la Terre constituent des progrès essentiels vers une adoption structurée et sont complémentaires des actions des États membres. Cependant, une partie non négligeable de la recommandation doit encore être mise en œuvre pour assurer la complémentarité entre Copernicus et les initiatives des États membres.	
	3, lettre c)	101			Grâce à l'infrastructure de l'écosystème d'espaces de données Copernicus, une approche plus intégrée a été adoptée pour fournir un accès aux données Copernicus. L'écosystème d'espaces de données Copernicus vise résolument à s'intégrer avec d'autres infrastructures de données, ainsi qu'à accroître le nombre et la qualité des services de données. Cependant, la Commission n'a pas fourni d'information sur la mesure dans laquelle elle a remédié à la fragmentation des données et produits Copernicus.	
	4, lettre a)	104				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	4, lettre b)	104	✓		Le recensement des obstacles et la création du tableau de bord destiné à fournir des informations sur les stratégies spatiales des différents États membres et des données économiques de base liées à l'espace constituent des étapes importantes pour l'élimination des obstacles qui empêchent l'adoption. Le tableau de bord doit encore être pleinement mis en œuvre. La Commission et les États membres devront ensuite agir et supprimer les obstacles existants (par exemple au moyen d'un cadre réglementaire approprié), ce qui leur permettra de mieux soutenir l'adoption des services spatiaux.	
	4, lettre c)	104	✓			

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 08/2021 «Soutien de Frontex à la gestion des *frontières extérieures*: pas assez efficace jusqu'ici»	1, lettre c)	90				
	2, lettre b)	92				
	3, lettre c)	94			Lorsqu'elle a procédé à l'évaluation du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, la Commission n'a pas analysé les avantages susceptibles de découler de l'extension, au niveau régional et à celui de l'UE, du champ d'application de l'évaluation de la vulnérabilité réalisée par Frontex.	
RS 09/2021 «La désinformation concernant l'UE: un phénomène sous surveillance mais pas sous contrôle»	1, lettre a)	111				
	1, lettre b)	111				
	1, lettre c)	111				
	1, lettre d)	111			Dans sa communication COM(2023) 630, la Commission fournit des informations sur différentes sources de financement destinées à soutenir la mise en œuvre du plan d'action pour la démocratie européenne contre la désinformation. Un résumé des dépenses effectuées pour mettre en œuvre les actions ne figure pas parmi les informations publiées.	
	4, lettre a)	117				
	4, lettre b)	117				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	4, lettre c)	117				
	5, lettre a)	119			La Commission a amélioré ses activités de coordination relatives à l'éducation aux médias et elle a inventorié les initiatives existantes, mais aucune stratégie globale en matière d'éducation aux médias n'a encore été mise en place.	
	5, lettre b)	119			En décembre 2023, la Commission a signé un contrat en vue de la réalisation d'une étude pour examiner les recherches existantes concernant l'*impact* des activités d'éducation aux médias. Pour des raisons d'ordre juridique, le contrat a été résilié à la mi-2024. La Commission n'a pas encore adopté de stratégie globale en matière d'éducation aux médias.	
	5, lettre c)	119			La Commission a considérablement amélioré la coordination en vue de favoriser les synergies dans la lutte contre la désinformation. Toutefois, aucune stratégie globale en matière d'éducation aux médias n'a encore été mise en place.	
	6, lettre a)	120				
	6, lettre b)	120				
	6, lettre c)	120				
RS 10/2021 «*Intégration* de la dimension de genre	1, lettre a)	103				
	1, lettre b)	103				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
dans le budget de l'UE: il est temps de joindre l'acte à la parole»	1, lettre c)	103				
	1, lettre d)	103				
	2, lettre a)	104				
	2, lettre b)	104			La Commission a mis à jour ses lignes directrices et sa boîte à outils pour une *meilleure réglementation*. Cette actualisation du programme pour une meilleure réglementation vise à mieux déterminer, sélectionner et évaluer qualitativement et quantitativement, dans la limite des données disponibles, les impacts significatifs sur l'égalité de genre dans les *analyses* et évaluations *d'impact*, tout en respectant le principe «pour une meilleure réglementation» de l'analyse proportionnée. La Commission n'a pas encore effectué, pour les programmes et instruments de financement de l'UE, d'analyses des besoins et des impacts selon le genre, ni rendu compte des résultats de ces analyses dans le cadre d'analyses d'impact, d'évaluations ou de rapports annuels sur la performance.	
	3, lettre a)	105				
	3, lettre b)	105				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre c)	105			La recommandation a été en partie mise en œuvre grâce à la révision de 2021 de la boîte à outils pour une meilleure réglementation (dont l'outil #43 intitulé «Modalités de suivi et indicateurs»), ainsi que dans le contexte du nouveau *règlement financier* applicable depuis le 30 septembre 2024. La Commission ne sera pas en mesure de mettre en œuvre les éléments essentiels de la recommandation tant qu'elle n'aura pas commencé à élaborer le contenu des futures propositions législatives.	
	4, lettre a)	107				
	4, lettre b)	107			Le nouveau règlement financier applicable depuis le 30 septembre 2024 pourrait faciliter la prise en considération de l'égalité de genre lors de l'élaboration du prochain *cadre financier pluriannuel* (CFP). La Commission n'a pas encore inclus d'objectifs et d'indicateurs de performance liés au genre pour les prochaines propositions législatives, étant donné que celles sur le CFP postérieur à 2027 n'ont pas encore été adoptées.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	5, lettre a)	108			La Commission a mis au point un système de suivi des fonds alloués et utilisés pour soutenir l'égalité de genre, applicable à tous les programmes de financement de l'UE, y compris la *facilité pour la reprise et la résilience*. La méthode de suivi du système ne tient pas compte des effets négatifs potentiels, et la Commission fait amplement usage de la note de 0* en matière d'égalité de genre (pour environ 20 % du budget de l'UE). Cette note signifie que la contribution du programme à l'égalité de genre n'est pas claire.	
	5, lettre b)	108				
	5, lettre c)	108			La Commission n'a pas commencé à analyser l'opportunité de proposer qu'un pourcentage du budget de l'UE soit utilisé pour soutenir l'égalité de genre. Elle considère que le calendrier de réalisation de cette analyse doit être établi en fonction de l'élaboration du prochain CFP.	
	6	109				
RS 11/2021 «Soutien exceptionnel aux producteurs de lait de l'UE au cours de la période 2014-2016 – Une efficience à améliorer pour l'avenir»	1, lettre a)	83				
	1, lettre b)	83				
	2, lettre a)	87			La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	2, lettre b)	87				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3	89				
RS 12/2021 «Principe du pollueur-payeur: une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE»	1, lettre a)	72				
	1, lettre b)	72				
	2, lettre a)	73			L'évaluation de la directive sur la responsabilité environnementale (DRE), qui vise à apprécier l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée européenne des critères qui y figurent, a été approuvée dans le cadre de la *consultation interservices*. Cette évaluation n'a pas encore été publiée.	
	2, lettre b)	73			Voir les commentaires relatifs à la recommandation n° 2, lettre a).	
	3, lettre a)	74			La Commission a lancé certaines actions d'information à l'intention de ses agents, et d'autres adressées directement aux *autorités de gestion*. Elle doit prendre davantage de mesures concrètes, en coopération avec les États membres, pour veiller à ce que les fonds de l'UE ne puissent être utilisés pour la dépollution qu'à condition que des contrôles aient établi que les autorités compétentes ont tout mis en œuvre pour que le pollueur prenne en charge la pollution dont il est responsable.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre b)	74			La Commission a pris certaines mesures limitées (supports de formation, ateliers et analyse de l'état des lieux en matière d'utilisation d'instruments de garantie financière) pour encourager le recours à des instruments de garantie financière pour les responsabilités relevant de la DRE. Elle doit prendre des mesures plus concrètes afin d'examiner de manière approfondie la possibilité de modifier la législation pour rendre obligatoire le recours, par les exploitants, à des garanties financières couvrant les risques environnementaux.	
RS 13/2021 «L'UE et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire: des efforts fragmentés et une mise en œuvre insuffisante»	1, lettre a)	115			En 2022, la Commission a publié son rapport sur l'évaluation des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et liés aux activités transfrontières (COM(2022) 554 final). Il s'agissait d'une évaluation globale qui traduisait la dimension géographique et hiérarchisait les risques dans une mesure limitée (pour un secteur). Lors de la révision du cadre de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme publiée en juin 2024, le mandat de la Commission concernant les évaluations des risques au niveau de l'Union a été modifié pour inclure une référence spécifique aux «domaines et secteurs», mais il n'a jusqu'à présent pas été appliqué dans la pratique. Globalement, l'inclusion de la dimension géographique et la hiérarchisation des risques restent très limitées.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	1, lettre b)	115	✓		La Commission a mis en œuvre une nouvelle méthodologie pour générer la liste des pays tiers, ce qui devrait contribuer à améliorer la prise en compte de différentes sources d'information. Dès lors, plusieurs pays ont été inscrits sur la liste propre à l'UE. Il s'agit toutefois d'une exception due à des contraintes en matière de ressources.	
	1, lettre c)	115	✓			
	2	117	✓			
	3, lettre a)	120	✓			
	3, lettre b)	120	✓			
	3, lettre c)	120	✓			
RS 14/2021 «Coopération Interreg: la libération du potentiel des régions transfrontalières de l'Union européenne doit être parachevée»	1, lettre b)	97	✓			
	3, lettre a)	99	✓			
	3, lettre b)	99	✓			
RS 15/2021 «Droits des passagers aériens durant la	1, lettre a)	76	✓			
	1, lettre b)	76	✓			

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
pandémie de COVID-19: malgré les efforts de la Commission, des droits essentiels n'ont pas été protégés»	1, lettre c)	76				
	1, lettre d)	76				
	1, lettre e)	76			La Commission a pris certaines mesures, mais elle n'a pas présenté de propositions législatives visant à atténuer le risque d'une crise de liquidités ou d'insolvabilité des transporteurs moyennant une révision des règles relatives à la capacité financière des compagnies aériennes.	
	2, lettre a)	78				
	2, lettre b)	78				
	3, lettre a)	79				
	3, lettre b)	79				
	3, lettre c)	79			La Commission a évalué l'efficacité des mesures prises pour faire respecter la législation de l'UE sur la protection des consommateurs dans le cadre du règlement relatif à la coopération en la matière, y compris l'utilisation des pouvoirs des organismes compétents. Elle n'a pas présenté de propositions pour remédier aux faiblesses relevées dans l'application du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs.	
	4	80				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 16/2021 «Politique agricole commune et climat – La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas»	1, lettre a)	93				
	1, lettre b)	93				
	1, lettre c)	93			La Commission a indiqué aux États membres les mesures qui seraient les plus efficaces pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) provenant de l'élevage et des engrais. L'impact estimatif des mesures qui figurent dans les plans finaux relevant de la *politique agricole commune* destinées à atténuer les émissions de GES provenant de l'élevage et des engrais est trop limité pour être considéré comme efficace.	
	2, lettre a)	94				
	2, lettre b)	94				
	3, lettre a)	95			La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	3, lettre b)	95				
RS 17/2021 «Coopération de l'UE avec les pays tiers en matière de réadmission: des actions pertinentes, mais peu de résultats»	1 (1er tiret)	124				
	1 (2nd tiret)	124				
	2 (1er tiret)	125				
	2 (2nd tiret)	125				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3	127	✓			
	4 (1er tiret)	135	✓			
	4 (2nd tiret)	135	✓			
RS 18/2021 «Surveillance, par la Commission, des États membres sortant d'un programme d'ajustement macroéconomique: un outil approprié qui doit être rationalisé»	1, lettre a)	94	✓			
	1, lettre b)	94	✓			
	1, lettre c)	94	✓			
	2, lettre a)	96	✓	✗	Aucun élément probant n'atteste que la surveillance post-programme sera suspendue avant que le seuil de 75 % ne soit atteint. La Commission a répondu que le soutien de la part de l'Eurogroupe était insuffisant pour modifier la législation en conséquence.	
	2, lettre b)	96	✓		Les activités de surveillance ont certes été moins intenses, mais la fréquence et la durée de la surveillance post-programme restent identiques. Dès lors, la charge pesant sur la Commission et les États membres reste globalement inchangée.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	2, lettre c)	96	✓	✗	Pour ce qui est de rendre les activités de surveillance moins contraignantes et plus efficientes, la Commission n'a pas proposé de modifier la législation ou ses orientations. Jusqu'à présent, aucun élément probant n'atteste de l'établissement d'un nombre moindre de rapports au titre de la surveillance renforcée.	✗
	3, lettre a)	99	✓	◔	Les réformes restées inachevées après la sortie du programme font l'objet d'un suivi au moyen des divers axes de travail de la surveillance économique, y compris le Semestre européen et la surveillance post-programme. La révision du vade-mecum interne de la DG ECFIN sur les programmes d'ajustement macroéconomique de la zone euro n'est toujours pas achevée, et les accords sur la fourniture de données entre les pays faisant l'objet d'une surveillance post-programme et la Commission doivent être mis à jour.	◔
	3, lettre b)	99	✓	●		✓
RS 20/2021 «La PAC et l'utilisation durable de l'eau dans l'agriculture: des fonds davantage susceptibles d'encourager à consommer plus qu'à consommer mieux»	1	92	✓	●		✓
	2, lettre a)	95	✓	●		✓
	2, lettre b)	95	✓	●		✓
	2, lettre c)	95	✓	●		✓
	3, lettre a)	98	✓	●		✓

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre b)	98	✓		La Commission souhaite que l'évaluation, lancée en novembre 2024, de l'impact du financement au titre du développement rural et du soutien du marché sur l'utilisation de l'eau entre dans le cadre de l'évaluation intermédiaire de la politique agricole commune. Cette évaluation intermédiaire doit être réalisée d'ici décembre 2026, ce qui permet donc de respecter le délai fixé dans notre rapport spécial pour la mise en œuvre de cette recommandation.	
RS 21/2021 «Financement de l'UE en faveur de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique dans ses forêts: des résultats positifs mais limités»	1, lettre a)	74	✓			
	1, lettre b)	74	✓			
	2, lettre a)	74	✓			
	2, lettre b)	74	✓			
	3, lettre a)	74	✓			
	3, lettre b)	74	✓			

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 22/2021 «Finance durable: l'UE doit agir de façon plus cohérente pour réorienter les financements vers les investissements durables»	1, lettre a)	85				
	1, lettre b)	85				
	1, lettre c)	85				
	2	86				
	3, lettre a)	87				
	3, lettre b)	87				
	4, lettre a)	88				
	4, lettre b)	88				
	5, lettre a)	90			La section 6 du document de travail des services de la Commission intitulé «*Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 multiannual financial framework*» (SWD(2022) 225 final) définit les modalités de mise en œuvre du principe consistant à «*ne pas causer de préjudice (important)*» dans le budget de l'UE. Il y est indiqué que ce principe ne concerne que 25 des 36 programmes relevant du budget de l'UE et qu'il n'est pas applicable à des programmes tels que celui pour une Europe numérique (destiné à financer des projets dans des domaines comme le calcul à haute performance ou l'intelligence artificielle).	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	5, lettre b)	90				
	5, lettre c)	90				
	5, lettre d)	90			La Commission ne rend compte des dépenses de l'UE concernées par l'application d'un coefficient climatique de 100 % en vertu des critères de taxinomie de l'Union que dans certaines des *fiches de performance des programmes* de 2023. C'est pourquoi il est impossible de consolider avec précision le montant total des dépenses de l'UE concernées par l'application d'un coefficient climatique de 100 %.	
	6, lettre a)	91			L'élaboration d'indicateurs de performance communs devant permettre de mieux suivre les investissements durables de l'UE est en cours.	
	6, lettre b)	91				
	1, lettre a)	91				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 23/2021 «Réduction de la grande corruption en Ukraine: des résultats encore insuffisants malgré plusieurs initiatives de l'UE»	1, lettre b)	91			L'Ukraine a imposé des sanctions à des personnalités soupçonnées de porter atteinte à la sécurité nationale et de se livrer à des activités de corruption. Ces sanctions, qui ont notamment consisté en des interdictions de déplacement et en un gel des avoirs, ont de fait limité les activités de ces personnes aux niveaux à la fois national et international. Dans le cadre de son processus d'adhésion à l'UE, l'Ukraine met actuellement en œuvre des mécanismes solides pour combattre la grande corruption, ce qui réduit la nécessité pour l'Union d'imposer elle-même des restrictions à des individus. Outre les sanctions nationales ukrainiennes, qui s'appliquent dans le pays, il n'existe aucun mécanisme pour éviter que les ressortissants ukrainiens soupçonnés d'avoir commis des actes de grande corruption entrent sur le territoire de l'UE et y utilisent leurs avoirs.	
	1, lettre c)	91				
	2, lettre a)	92				
	2, lettre b)	92				
	3, lettre a)	93				
	3, lettre b)	93				
	3, lettre c)	93				
	4, lettre a)	95				

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	4, lettre b)	95	✓			
	5, lettre a)	98	✓			
	5, lettre b)	98	✓			
	6	99	✓			
	7, lettre a)	102	✓			
	7, lettre b)	102	✓		Il est actuellement impossible de mettre en œuvre cette recommandation, en raison de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine. Cependant, la Commission a fourni aux autorités ukrainiennes un soutien à la réalisation de plusieurs réformes cruciales qui jettent les bases pour traiter les moratoires sur les dettes à l'avenir.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 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»	1, lettre a)	128			La Commission a pris des mesures pour s'assurer que le respect des conditions favorisantes constitue un point permanent à l'ordre du jour des réunions des comités de suivi. Étant donné qu'elle ne réalise pas ses propres suivis et analyses, la Commission est tributaire des informations fournies par les différents États membres et leurs autorités administratives concernant le respect des conditions favorisantes.	
	1, lettre b)	128			Bien que la Commission ait accepté la recommandation, elle n'a aucunement rendu compte, dans ses *rapports annuels d'activités*, des mesures qu'elle a prises pour faire respecter les conditions favorisantes par les États membres. Cela s'explique par le faible taux global de non-respect et par les progrès importants accomplis au cours des deux dernières années.	
	2, lettre a)	128			La Commission a pris des dispositions pour informer les États membres en temps utile de l'approche à appliquer pour l'examen à mi-parcours. Les informations qu'elle leur a communiquées ne sont pas suffisamment spécifiques pour assurer qu'une approche claire et commune soit appliquée pour l'examen à mi-parcours de tous les programmes. Nous n'avons pas trouvé suffisamment d'éléments probants indiquant comment les États membres sont censés affecter le montant de la flexibilité pour le reste de la période.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	2, lettre b)	128			Le processus d'examen à mi-parcours de 2025 n'est pas encore achevé. Nous ne pouvons donc pas évaluer si la Commission a tenu compte des constatations pertinentes résultant de l'évaluation en 2024 de l'utilisation de la FRR par les États membres concernant les investissements financés par les Fonds de la politique de cohésion qui y sont réalisés. Le délai de mise en œuvre de cette recommandation n'a pas encore expiré.	
	3, lettre a)	128				
	3, lettre b)	128			La Commission évalue les demandes motivées des États membres concernant la modification des conditions à remplir ou des *réalisations* et/ou des résultats à obtenir, mais elle n'a pas défini de critères spécifiques pour ces évaluations.	
	4, lettre a)	128				
	4, lettre b)	128			La Commission a indiqué aux autorités nationales comment fournir une assurance sur l'application des règles régissant le marché intérieur (*marchés publics* et *aides d'État*) pour les régimes de «financement non lié aux coûts». La note explicative ne prévoit pas d'exigences minimales en matière de contrôle qui permettraient aux autorités de gestion ou aux organismes chargés de la mise en œuvre de fournir une assurance sur la conformité aux règles du marché intérieur sans procéder à des vérifications des opérations individuelles. Le rôle des *autorités d'audit* n'est pas clairement défini, et les conséquences en cas d'insuffisances ne sont pas précisées.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 25/2021 «Soutien du *FSE* pour lutter contre le chômage de longue durée: les mesures doivent être mieux ciblées, adaptées et contrôlées»	1	79	✓			
	2	79	✓			
	3	79	✓		L'étude visant à apprécier, dans le cadre de l'*évaluation ex post* pour la période 2014-2020, l'efficacité des mesures d'«accès à l'emploi» pour les chômeurs de longue durée est en cours. Aucune action en réponse n'a été prise sur la base des conclusions de l'évaluation ex post pour la période 2014-2020.	
RS 26/2021 «*Régularité* des dépenses de la politique de cohésion de l'UE: la Commission publie chaque année un *niveau d'erreur estimatif* minimal qui n'est pas définitif»	1	77	✗		La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	
	2, lettre a)	83	✓		La Commission a pris des mesures pour que son plan d'*audit de conformité* reflète mieux l'évaluation des risques, ainsi que pour documenter et expliquer les raisons des changements découlant de la prise en considération d'autres facteurs. Il reste des faiblesses concernant l'exhaustivité de l'évaluation des risques et la collecte de données historiques.	
	2, lettre b)	83	✓			
	2, lettre c)	83	✓			
	2, lettre d)	83	✗		La Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre a)	86			Dans notre rapport annuel relatif à 2021 (point 5.62) et dans celui relatif à 2022 (point 6.70), nous avons observé que la Commission avait amélioré sa méthode d'estimation du risque maximal en incluant un complément pour les *programmes opérationnels* non contrôlés. Cette méthode reste perfectible.	
	3, lettre b)	86			La Commission a amélioré la rédaction des rapports annuels d'activités (RAA) de ses DG EMPL et REGIO, afin de clarifier comment elle obtient une assurance pour chaque programme. Nous reconnaissons notamment les améliorations apportées aux projets de RAA relatifs à 2024 de ces deux DG, qui nous ont été communiqués de manière informelle avant publication mais qui doivent encore être signés.	
	4	88			Le conseil d'administration a fourni aux services centraux des orientations sur l'établissement du *rapport annuel sur la gestion et la performance*. Nous sommes d'avis que les instructions pertinentes devraient être établies par le propriétaire de ce dernier, à savoir le collège des commissaires, et non par le conseil d'administration. Dans différents rapports, nous avons en outre détecté que la qualité des données présentées dans le rapport annuel sur la gestion et la performance constituait un problème récurrent.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
RS 27/2021 «Soutien de l'UE au secteur du tourisme – Une nouvelle orientation stratégique et une meilleure approche en matière de financement s'imposent»	1	74				
	2	76				

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe 12.2 – Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2021 – Autres entités auditées

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée; absence d'information.

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre; impossibilité de se prononcer ou recommandation obsolète.

Degré de respect des délais en ce qui concerne les suites données: délai respecté; délai dépassé; délai non expiré; pas de suite donnée; respect du délai de mise en œuvre non évalué.

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
Conseil de résolution unique (CRU)						
RS 01/2021 «La planification des résolutions dans le cadre du mécanisme de résolution unique»	1, lettre a)	112				
	1, lettre b)	112				
	1, lettre c)	112			Depuis l'adoption du manuel de planification des mesures de résolution de 2022, les équipes internes de résolution sont tenues de faire état des écarts importants par rapport aux stratégies du CRU, ce qui n'était pas le cas auparavant. Le terme «importants» n'est pas expliqué dans le manuel de planification des mesures de résolution, son interprétation étant laissée à l'appréciation des équipes internes de résolution.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	2, lettre a)	115	✓			
	2, lettre b)	115	✓		L'achèvement du cycle de planification des résolutions 2020 a pris un retard de huit mois. Les cycles de planification des résolutions 2021 et 2022 ont accusé un retard de trois mois, ce qui représente une amélioration de cinq mois par rapport au cycle de 2020. Aucune donnée n'est disponible pour le cycle de planification des résolutions 2023. Le CRU n'a pas achevé les cycles annuels de planification des résolutions dans les délais impartis (voir points 9, 77 et 115 du rapport spécial 01/2021).	
	3, lettre a)	119	✓			
	3, lettre b)	119	✓	✗	Le CRU a élaboré des critères quantitatifs pour ses effectifs. Ces critères n'ont pas été convenus avec les autorités de résolution nationales. Le CRU n'a pas élaboré de critères qualitatifs. Des critères tant quantitatifs que qualitatifs sont nécessaires pour garantir une composition appropriée des équipes internes de résolution.	

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)						
RS 08/2021 «Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures: pas assez efficace jusqu'ici»	1, lettre a), point i)	90	✓	▰		◔
	1, lettre a), point ii)	90	✓	▰		◔
	1, lettre a), point iii)	90	✓	▰		◕
	1, lettre a), point iv)	90	✓	▱	Ni l'échange automatisé d'informations entre les systèmes nationaux et la base de données Eurosur, ni la traduction automatisée n'ont encore été mis en œuvre. Le projet est en cours.	◔
	1, lettre b)	90	✓	▰		◕
	2, lettre a), point i)	92	✓	▰		◔
	2, lettre a), point ii)	92	✓	▰		◕
	2, lettre a), point iii)	92	✓	✗	Les garde-frontières ne disposent toujours pas d'un accès fiable à tous les produits pertinents d'analyse des risques.	⊗
	3, lettre a)	94	✓	▰		◕
	3, lettre b), point i)	94	✓	▰		◕
	3, lettre b), point ii)	94	✓	▱	Le principal processus d'évaluation de la vulnérabilité est mis en œuvre séparément pour chaque État membre. Frontex réalise parfois des évaluations de la vulnérabilité au niveau régional, mais elle ne le fait pas systématiquement.	◔

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
	3, lettre b), point iii)	94	✓	✗	Rien n'a été fait pour surveiller les cas où des mesures visant à remédier aux vulnérabilités décelées dans un pays donné peuvent entraîner des répercussions dans les pays voisins.	⏱✗
	4, lettre a)	97	✓	✗	Frontex n'a organisé aucun exercice d'intervention rapide entre 2020 et 2024.	⏱✗
	4, lettre b)	97	✓	▨		⏱!
	4, lettre c)	97	✓	▨		⏱!
	4, lettre d)	97	✓	▨		⏱!
	5, lettre a)	101	✓	▨		⏱!
	5, lettre b)	101	✓	▨		⏱!

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
Service européen pour l'action extérieure (SEAE)						
RS 09/2021 «La désinformation concernant l'UE: un phénomène sous surveillance mais pas sous contrôle»	2, lettre a)	113	✓			
	2, lettre b)	113	✓			
	2, lettre c)	113	✓			
	2, lettre d)	113	✓		La division StratCom du SEAE publie des rapports annuels d'activités depuis mars 2022. Elle élabore aussi des plans pour l'exercice suivant sur la base des résultats des activités. Bien que certains projets fassent actuellement l'objet d'une évaluation, il n'existe aucun processus formel d'évaluation au niveau des divisions concernées.	
	3, lettre a)	115	✓		Nous avons recommandé au SEAE de demander aux États membres un retour d'information détaillé sur les raisons de leur faible niveau de participation au système d'alerte rapide (SAR) et de prendre les mesures qui s'imposent pour y remédier. Nous considérons que cette recommandation est obsolète car, en réaction à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine depuis 2022, les États membres ont accru leur niveau respectif de participation au SAR.	
	3, lettre b)	115	✓			
	3, lettre c)	115	✓			

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
Autorité bancaire européenne (ABE)						
RS 13/2021 «L'UE et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire: des efforts fragmentés et une mise en œuvre insuffisante»	3, lettre d)	120	✓			
	3, lettre e)	120	✓			
	4, lettre a)	122	✓			
	4, lettre b)	122	✓			
	4, lettre c)	122	✓			
Banque centrale européenne (BCE)						
RS 13/2021 «L'UE et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire: des efforts fragmentés et une mise en œuvre insuffisante»	4, lettre d)	122	✓			
	4, lettre e)	122	✓			

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)						
RS 19/2021 «Europol et la lutte contre le trafic de migrants: un partenaire apprécié, malgré un bémol dans l'utilisation des sources d'information et la mesure des résultats»	1, lettre a)	75	✓	▨		✓
	1, lettre b)	75	✓	▨		✓
	1, lettre c)	75	✓	▨		✓
	2, lettre a)	77	✓	▨		✓
	2, lettre b)	77	✓	▨		!
	2, lettre c)	77	✓	▨		✓
	3, lettre a)	80	✓	▨		!
	3, lettre b)	80	✓	✗	Europol n'a pas établi, aux fins de l'établissement des rapports externes, d'indicateurs spécifiques concernant les efforts qu'elle déploie pour lutter contre la *fraude* documentaire et le blanchiment de capitaux.	✗
	3, lettre c)	80	✓	▨		!
	3, lettre d)	80	✓	▨		✓
	4, lettre a)	82	✓	▨	Europol utilise le mécanisme des *task forces* opérationnelles pour prioriser les activités opérationnelles centrées sur les activités criminelles des cibles de grande importance qui présentent le niveau de risque le plus élevé pour la sécurité interne de l'UE.	!

Numéro et titre du rapport	N° de la recommandation	Point du RS	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations		
				Degré de mise en œuvre	Remarques	Degré de respect des délais
					Pour les cibles de niveau moindre, le réexamen des critères actuels de priorisation et de classement des dossiers entrants (en dossiers de base, faibles et prioritaires) est en cours. Ce réexamen nécessite le déploiement d'une application spécifique de gestion uniforme de tous les dossiers opérationnels. Prioritaire, ce déploiement doit avoir lieu en 2025.	
	4, lettre b)	82			Voir les commentaires relatifs à la recommandation n° 4, lettre a).	

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe

Rapport

(établi en vertu de l'article 92, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 806/2014)

sur tout engagement éventuel découlant de l'exécution, par la Commission et le Conseil, des tâches qui leur incombent en vertu dudit règlement pour l'exercice 2024

Introduction

Base juridique

01 Les dispositions de l'article 92, paragraphe 4, du règlement sur le mécanisme de résolution unique (MRU) (ci-après le «règlement MRU») nous imposent de faire rapport sur tout engagement éventuel (du Conseil de résolution unique (CRU), du Conseil de l'UE, de la Commission ou d'un autre organe) découlant de l'exécution par le CRU, le Conseil et la Commission des tâches qui leur incombent en vertu dudit règlement. La présente annexe porte sur les engagements éventuels de la Commission et du Conseil liés au MRU (ceux du CRU sont couverts dans notre rapport annuel sur les agences de l'UE relatif à l'exercice 2024). Les engagements éventuels traités ici le sont aussi dans notre opinion sur la fiabilité des comptes consolidés de l'UE (voir point II de la déclaration d'assurance fournie par la Cour des comptes européenne au Parlement européen et au Conseil – Rapport de l'auditeur indépendant).

Les engagements éventuels: définition et critères de reconnaissance

02 Un engagement éventuel (ou passif éventuel) se définit comme:

- une obligation potentielle qui résulte d'événements passés et dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance (ou non) d'un ou de plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'Union européenne, ou

- une obligation actuelle résultant d'événements passés mais non comptabilisée, soit parce qu'il est peu probable qu'une sortie de ressources économiques représentatives d'avantages économiques ou d'un potentiel de service sera nécessaire pour régler l'obligation, soit parce qu'aucune estimation suffisamment fiable ne peut être faite du montant de l'obligation.

03 Pour déterminer si un engagement éventuel doit être publié ou une provision, comptabilisée, il convient d'évaluer si une sortie de ressources économiques (généralement sous la forme de trésorerie) est probable. Si une future sortie de ressources:

- est probable, une provision doit être comptabilisée;

- est possible, un engagement éventuel doit être publié;
- a une probabilité faible de se produire, aucune information n'est nécessaire.

Informations générales sur les engagements éventuels liés au mécanisme de résolution unique

04 Dans le cadre de l'exécution de leurs missions au titre du règlement MRU, le CRU, le Conseil et la Commission peuvent être amenés à contracter des engagements éventuels en lien avec des procédures judiciaires en cours (devant les juridictions de l'UE ou les juridictions nationales) concernant:

- **leurs décisions de résolution et de non-résolution**[1] – toute décision de recourir ou de ne pas recourir aux instruments de résolution peut être contestée devant les tribunaux;
- **le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité** – afin de préserver les droits de propriété fondamentaux, le règlement MRU dispose qu'aucun créancier ne peut être plus mal traité dans le cadre d'une procédure de résolution qu'il ne l'aurait été dans celui d'une procédure normale d'insolvabilité. En vertu de ce principe, tout créancier qui aurait bénéficié d'un meilleur traitement dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité doit être indemnisé par le Fonds de résolution unique. Pour apprécier le traitement des créanciers et des actionnaires, il convient de réaliser une valorisation de la différence de traitement.

[1] Dans son arrêt du 18 juin 2024 (affaire C-551/22 P), la Cour de justice a estimé que seules les décisions d'approbation de la Commission pouvaient être contestées devant les juridictions de l'Union (voir point ***10***).

Observations

Première partie – Engagements éventuels de la Commission

05 Le ***tableau 1*** indique le nombre de procédures judiciaires liées au MRU susceptibles de concerner la Commission, qui découlent de l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu du règlement MRU, ainsi que les engagements éventuels correspondants, d'un montant de 0 euro, présentés dans les comptes de la Commission, et les provisions correspondantes, d'un montant de 0 euro, inscrites dans ces comptes.

Tableau 1 – Procédures judiciaires liées au MRU qui pourraient concerner la Commission, ainsi qu'engagements éventuels et provisions correspondants

Affaires liées	Nombre d'affaires pendantes devant les juridictions de l'UE	Engagements éventuels correspondants présentés dans les comptes de la Commission (*en millions d'euros*)	Provisions correspondantes inscrites dans les comptes de la Commission (*en millions d'euros*)
	(Les chiffres entre parenthèses sont ceux communiqués dans notre rapport relatif à 2023)		
aux décisions de résolution et de non-résolution	**6 (12)**	**0 (0)**	**0 (0)**
Résolution de Banco Popular Español S.A. (ci-après «BPE»)	*4 (8)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Résolution de Sberbank d.d. et de Sberbank banka d.d., et non-résolution de Sberbank Europe AG	*2 (4)*	*0 (0)*	*0 (0)*
à la décision fondée sur le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité	**2 (0)**	**0 (sans objet)**	**0 (sans objet)**
TOTAL	**8 (12)**	**0 (0)**	**0 (0)**

Source: Comptes de la Commission relatifs à l'exercice 2024, informations complémentaires fournies par la Commission, et données provenant de curia.europa.eu.

06 Le 7 juin 2017, la Commission a approuvé la décision de résolution du CRU à propos de **Banco Popular Español S.A.** (BPE). À la mi-2025, il y avait à cet égard quatre affaires[2] pendantes concernant la Commission devant les juridictions de l'UE, alors que dans notre rapport relatif à 2023, nous en avions recensé huit. Cette diminution du nombre d'affaires pendantes s'explique comme suit:

- quatre affaires non-pilotes[3] introduites en 2017 et concernant la Commission n'étaient pas mentionnées dans notre rapport relatif à 2023;
- sur les quatre pourvois auxquels la Commission était partie défenderesse, formés contre les arrêts du Tribunal concernant les affaires pilotes liées à BPE[4], l'un a été retiré par la partie requérante et radié du registre[5], un autre a été radié du registre par ordonnance du Tribunal[6], et deux ont été rejetés[7];
- quatre actions en dommages et intérêts[8], intentées en 2022 devant le Tribunal, ont toutes été retirées.

07 Le 1er mars 2022, la Commission a approuvé la décision de résolution du CRU concernant **Sberbank banka d.d.** et **Sberbank d.d**. Ce même jour, le CRU a adopté une décision de non-résolution concernant **Sberbank Europe AG**. À la mi-2025, il y avait à cet égard deux affaires[9] pendantes concernant la Commission devant les juridictions de l'UE, alors que dans notre rapport relatif à 2023, nous en avions relevé quatre. Cette diminution du nombre d'affaires pendantes s'explique comme suit:

- les pourvois[10] formés contre les arrêts (ordonnances) du Tribunal et de la CJUE concernant les deux requêtes[11] visant à obtenir l'annulation de la décision

---

2 Affaires T-678/17, T-600/17, T-499/17 et T-498/17.

3 Affaires T-678/17, T-600/17, T-499/17 et T-498/17.

4 Affaires C-448/22 P, C-535/22 P, C-539/22 P et C-541/22 P.

5 Affaire C-539/22 P.

6 Affaire C-448/22 P.

7 Affaires C-535/22 P et C-541/22 P.

8 Affaires T-294/22, T-474/22, T-475/22 et T-477/22.

9 Affaires T-523/22 et T-524/22.

10 Affaires C-690/23 P(I), C-693/23 P(I), C-708/23 P et C-709/23 P.

11 Affaires T-523/22 et T-524/22.

d'approbation de la Commission ont été rejetés. Les deux requêtes, quant à elles, restent pendantes;

- deux autres recours[12], tendant également à l'annulation de la décision d'approbation de la Commission, ont été déclarés irrecevables par le Tribunal, mais la partie requérante a fait appel des ordonnances de rejet[13]. Par ailleurs, un recours[14] de 2022 tendant à l'annulation de la décision d'approbation de la Commission, que le Tribunal a déclaré irrecevable, mais pour lequel la partie requérante a interjeté appel[15] de l'ordonnance de rejet, n'avait pas été mentionné dans notre rapport relatif à 2023;

- les trois pourvois par lesquels les parties requérantes ont interjeté appel des ordonnances de rejet concernant les affaires T-525/22, T-526/22 et T-527/22 ont été rejetés en mai 2025[16].

08 Deux recours[17] en annulation de décisions concernant le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité, adoptées par le CRU à l'encontre de Sberbank banka d.d. et Sberbank d.d., ont été introduits en mars 2025. La Commission intervient pour défendre la légalité du règlement MRU et des décisions du CRU.

09 La Commission estime que la probabilité d'une issue défavorable est faible dans ces affaires. Elle n'a donc pas fait état de passifs éventuels ni inscrit de provisions à cet égard.

10 Par ailleurs, la Commission a fait appel[18] de l'arrêt du Tribunal dans une autre affaire[19], en faisant valoir que la requête ne visait pas sa propre décision d'approuver le dispositif de résolution adopté par le CRU, mais uniquement la décision de résolution du CRU. Dans son arrêt du 18 juin 2024, la Cour de justice a estimé que

---

12 Affaires T-525/22 et T-526/22.

13 Affaires C-791/23 P et C-792/23 P.

14 Affaire T-527/22.

15 Affaire C-793/23 P.

16 Affaires C-791/23 P, C-792/23 P et C-793/23 P.

17 Affaires T-147/25 et T-149/25.

18 Affaire C-551/22 P.

19 Affaire T-481/17.

seules les décisions d'approbation de la Commission pouvaient être contestées devant les juridictions de l'Union.

Deuxième partie – Engagements éventuels du Conseil

11 Le ***tableau 2*** indique le nombre de procédures judiciaires liées au MRU, susceptibles de concerner le Conseil, qui découlent de l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu du règlement MRU, ainsi que les engagements éventuels correspondants, d'un montant de 0 euro, présentés dans les comptes du Conseil, et les provisions correspondantes, d'un montant de 0 euro, inscrites dans ces comptes.

Tableau 2 – Procédures judiciaires liées au MRU qui pourraient concerner le Conseil, ainsi qu'engagements éventuels et provisions correspondants

Affaires liées	Nombre d'affaires pendantes devant les juridictions de l'UE	Engagements éventuels correspondants présentés dans les comptes du Conseil (en *millions d'euros*)	Provisions correspondantes inscrites dans les comptes de la Commission (*en millions d'euros*)
	(Les chiffres entre parenthèses sont ceux communiqués dans notre rapport relatif à 2023)		
aux décisions de résolution et de non-résolution	**0 (0)**	**Sans objet**	
à la décision fondée sur le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité	**0 (0)**	**Sans objet**	
TOTAL	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Source: Comptes du Conseil relatifs à l'exercice 2024, informations complémentaires fournies par le Conseil, et données provenant de curia.europa.eu.

12 Le Conseil n'a pas publié d'engagements éventuels (ni inscrit de provisions) découlant de l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu du règlement MRU, étant donné qu'il n'y a, devant les juridictions de l'UE, aucune affaire pendante dans laquelle le Conseil serait partie défenderesse ou qui pourrait donner lieu à des engagements éventuels.

Réponses des institutions au rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à l'exercice 2024

Table des matières

		Page
Chapitre 1	Déclaration d'assurance et informations à l'appui de celle-ci	
	Réponses de la Commission européenne	488
Chapitre 2	Gestion budgétaire et financière	
	Réponses de la Commission européenne	496
Chapitre 3	Le budget de l'UE: obtenir des résultats	
	Réponses de la Commission européenne	502
Chapitre 4	Recettes	
	Réponses de la Commission européenne	509
Chapitre 5	Marché unique, innovation et numérique	
	Réponses de la Commission européenne	512
Chapitre 6	Cohésion, résilience et valeurs	
	Réponses de la Commission européenne	521
Chapitre 7	Ressources naturelles et environnement	
	Réponses de la Commission européenne	533
Chapitre 8	Migration et gestion des frontières Sécurité et défense	
	Réponses de la Commission européenne	538

Chapitre 9	**Voisinage et le monde**	
	Réponses de la Commission européenne	**544**
Chapitre 10	**Administration publique européenne**	
	Réponses du Parlement européen	**548**
	Réponses de la Commission européenne	**552**
Chapitre 11	**Facilité pour la reprise et la résilience**	
	Réponses de la Commission européenne	**554**
Chapitre 12	**Suivi des recommandations formulées dans nos rapports spéciaux de 2021**	
	Réponses de la Commission européenne	**569**
	Réponses de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)	**587**
	Réponses de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol)	**588**

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE — CHAPITRE 1: DÉCLARATION D'ASSURANCE ET INFORMATIONS À L'APPUI DE CELLE-CI

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

Dans un contexte marqué par la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, une incertitude accrue à l'échelle mondiale, des crises humanitaires, des catastrophes naturelles et des turbulences économiques, l'Union européenne et son budget sont demeurés, en 2024, une source de stabilité, de résilience et d'investissements stratégiques. La Commission a continué de s'attacher en priorité à utiliser au mieux l'argent des contribuables, en veillant à ce que le budget de l'UE soit dépensé correctement et de manière responsable.

La Commission et les autorités des États membres, dans le cadre de la gestion partagée, effectuent des centaines de milliers de contrôles[1]. Au vu des résultats de ces contrôles, que corrobore la conclusion générale de l'auditeur interne, la Commission estime que le budget 2024 de l'UE a bénéficié d'une bonne protection contre les erreurs de dépenses et la fraude.

Depuis 2024, la Commission présente ses conclusions sur le niveau de protection du budget de l'UE à l'échelle des rubriques du cadre financier pluriannuel (CFP). La raison en est que, pour la politique agricole commune (PAC) 2023-2027, la Commission n'est plus en mesure de déterminer le risque quantitatif au moment du paiement (ni au moment de la clôture). Cette circonstance a entraîné l'utilisation d'un nouvel indicateur pour la rubrique «Ressources naturelles et environnement»: la part des dépenses considérée comme présentant un risque faible. Pour toutes les autres rubriques du CFP, les risques au moment du paiement et au moment de la clôture continuent d'être quantifiés.

En 2024, s'agissant des rubriques du CFP pour lesquelles un risque quantitatif au moment du paiement est déterminé, ledit risque est resté inférieur au seuil de signification de 2 %, hormis pour la rubrique «Cohésion, résilience et valeurs». Ce résultat est conforme à celui des années précédentes. Cette stabilité est étayée par le fait qu'une part importante des dépenses de 2024 concerne toujours la période de programmation 2014-2020, pour laquelle les règles, les systèmes et les organismes de mise en œuvre n'ont pas changé.

En ce qui concerne les ressources naturelles et l'environnement, la part des dépenses présentant un faible risque s'est établie à 77 %, un pourcentage supérieur à la moyenne des six dernières années (64 %).

La Commission prend note du niveau d'erreur estimatif communiqué par la Cour des comptes européenne (3,6 %), qui est inférieur à ceux de 2023 (5,6 %) et de 2022 (4,2 %), mais supérieur à la moyenne de la période 2016-2021 (2,8 %).

La différence entre l'estimation faite par la Commission du risque au moment du paiement et le niveau d'erreur établi par la Cour est importante pour les rubriques «Cohésion, résilience et valeurs» et «Voisinage et le monde». Cet écart s'explique principalement par des différences d'interprétation des faits, des règles applicables et des approches méthodologiques. Eu égard à ces divergences, et

[1] Pour plus de détails, voir les rapports annuels d'activités des services de la Commission.

notamment en réponse à une demande du Parlement[2], la Commission et la Cour des comptes ont organisé une série d'ateliers sur le sujet au printemps 2025. Bien que les différents rôles et mandats de la Commission et de la Cour des comptes ne permettent pas un alignement complet des méthodes appliquées[3], cet exercice visait à favoriser une compréhension commune de leurs méthodologies respectives et à réduire les divergences d'opinion. La Commission est disposée à poursuivre ce dialogue.

En ce qui concerne toutes les rubriques pour lesquelles un risque quantitatif au moment du paiement est déterminé, la Commission estime que le risque au moment de la clôture, qui mesure le niveau d'erreur résiduel après que l'ensemble des contrôles ex post et des corrections ont été effectués, est l'indicateur le plus représentatif des mesures prises tant par les États membres que par ses propres services. En 2024, pour toutes les rubriques correspondantes du CFP[4], le risque au moment de la clôture est estimé à un niveau inférieur au seuil de signification de 2 %, ce qui est conforme aux années précédentes.

Dans l'ensemble, la Commission s'efforce de trouver le juste équilibre entre un faible niveau d'erreur, des paiements rapides et des coûts de contrôle raisonnables pour l'ensemble des acteurs de la chaîne de mise en œuvre et de contrôle, de manière à atteindre en temps utile tous ses objectifs stratégiques.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Constatations

Fiabilité des comptes

La Commission se félicite que la Cour considère les comptes de l'UE comme exempts d'erreur significative pour la 18e année consécutive.

Fiabilité des opérations

Recettes

En ce qui concerne le volet des recettes du budget de l'Union [point 1.12 a)], la Commission se félicite qu'une fois de plus, la Cour des comptes considère que les recettes ne présentent pas d'erreurs significatives et que les systèmes en place pour gérer les recettes ont été généralement efficaces.

---

[2] Voir la résolution du Parlement du 11 avril 2024 concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2022, section III — Commission et agences exécutives, paragraphe 134, point i).

[3] Voir l'étude du Parlement intitulée «Error rates compared - Methodologies underpinning the European Commission's risk at payment/closure and the European Court of Auditors' estimated level of error» - Unité d'appui budgétaire - Direction générale des affaires budgétaires PE 772.485 – mars 2025.

[4] Pour les ressources naturelles et l'environnement, sa quantification n'est plus possible car il n'existe plus de risque au moment du paiement.

Dépenses

La Commission partage l'avis de la Cour selon lequel les conditions de décaissement des fonds ont une incidence sur le risque d'erreur (point 1.15) et, en particulier, selon lequel le risque d'erreur est plus faible pour les dépenses soumises à des règles simplifiées (principalement pour les paiements fondés sur des droits).

Par conséquent, et conformément aux demandes du Parlement[5], la Commission continue de prendre des mesures pour simplifier les règles. Il s'agit notamment de promouvoir les options de coûts simplifiés et le financement non lié aux coûts. En 2024, le recours à des régimes de financement simplifiés s'est accru dans divers domaines d'action, y compris l'utilisation de montants forfaitaires dans les initiatives en matière de recherche et de santé. En ce qui concerne la politique de cohésion, la Commission a continué d'encourager le recours aux options de coûts simplifiés ou au «financement non lié aux coûts» dans les programmes 2021-2027. La transition de la PAC vers un modèle davantage fondé sur les performances s'inscrit elle aussi dans cette tendance à la rationalisation des approches en matière de financement.

Dans l'ensemble, sur la base des informations détaillées dont elle dispose, la Commission estime que les niveaux de risque ne sont pas uniformes. L'exposition au risque peut être différente au sein d'un même domaine d'action, voire au sein d'un même programme de dépenses.

La Commission bénéficie d'informations fiables, vérifiées et factuelles obtenues grâce à ses contrôles et à son analyse détaillée, et notamment de données sur les résultats des contrôles effectués par les États membres. Elle est ainsi en mesure de classer les dépenses correspondantes en trois niveaux de risque:

- **les dépenses à plus faible risque**, associées à un risque au moment du paiement inférieur à 2 % ou à une évaluation de la qualité des systèmes des États membres pour les dépenses relevant de la PAC 2023-2027 à «faible risque», ces dépenses représentant **54,7 %** des dépenses budgétaires totales de l'UE (contre 67 % en 2023),

- **les dépenses à risque moyen**, associées à un risque au moment du paiement situé entre 2 % et 2,5 % ou à une évaluation de la qualité des systèmes des États membres pour les dépenses relevant de la PAC 2023-2027 à «risque moyen», ces dépenses représentant **24,5 %** des dépenses totales (contre 9 % en 2023) et,

- **les dépenses à risque plus élevé**, associées à un risque au moment du paiement supérieur à 2,5 % ou à une évaluation de la qualité des systèmes des États membres pour les dépenses relevant de la PAC 2023-2027 à «risque élevé», ces dépenses représentant **20,8 %** des dépenses totales pour 2024 (contre 24 % en 2023).

La baisse de la part des dépenses présentant un risque plus faible par rapport à 2023 s'explique par l'utilisation délibérément prudente, par la Commission, d'un taux forfaitaire de 2 % pour tous les programmes de cohésion de la période 2021-2027, ainsi que pour tous les programmes de cohésion de la période 2014-2020 pour lesquels les dossiers constitués aux fins de l'assurance n'ont pas encore été présentés et pour lesquels le taux d'erreur a été estimé à moins de 2 % l'an dernier.

[5] Voir, par exemple, la résolution du Parlement du 7 mai 2025 concernant la décharge sur l'exécution du budget de l'Union européenne pour l'exercice 2023, section III – Commission et agences exécutives, paragraphe 53, point viii).

Plus précisément, s'agissant du niveau de risque pour chaque rubrique du CFP:

- Dans le domaine d'action «**Marché unique, innovation et numérique**» (point 1.19), la Commission prend note du niveau d'erreur estimé par la Cour, qui correspond au niveau des années précédentes. La Commission reconnaît que les frais de personnel constituent encore la principale source d'erreurs, ce qui semble logiquement dû au fait que ces frais représentent la majeure partie des coûts totaux déclarés par les bénéficiaires au titre d'Horizon 2020 et Horizon Europe. Horizon 2020 constituait déjà une avancée majeure dans la simplification et l'harmonisation des règles d'éligibilité des coûts, y compris en ce qui concerne le calcul des frais de personnel. Le recours accru aux financements forfaitaires au titre d'Horizon Europe et l'introduction du coût unitaire pour les frais de personnel réduisent la charge administrative qui pèse sur les bénéficiaires et devraient diminuer encore le risque d'erreur. Pour les autres coûts directs, comme dans le cas des erreurs relatives aux frais de personnel, la Commission continue d'atténuer le risque d'erreur en organisant des événements et des webinaires de communication à l'intention des bénéficiaires, en fournissant des orientations dans le modèle de convention de subvention annoté pour le programme Horizon 2020 et dans la convention de subvention annotée pour Horizon Europe, et en encourageant le recours au service de renseignements sur la recherche.

- Dans le domaine d'action «**Cohésion, résilience et valeurs**» (point 1.20), la Commission note que le taux d'erreur estimé par la Cour a diminué par rapport à l'année dernière et que la différence entre le risque au moment du paiement calculé par la Commission et le niveau d'erreur communiqué par la Cour s'est amenuisée cette année. Pour 2024, la Commission estime également que le risque au moment du paiement restera significatif et pourra atteindre jusqu'à 2,9 % pour les différents fonds et instruments budgétaires relevant de la rubrique 2 du CFP. Il s'agit là d'une légère augmentation par rapport aux taux communiqués les années précédentes, qui reste toutefois inférieure à celle calculée par la Cour des comptes. La Commission attribue la différence entre son estimation du risque au moment du paiement et le niveau d'erreur estimé par la Cour à des approches méthodologiques distinctes (points 1.31 à 1.34) ainsi que, dans certains cas, à des différences d'interprétation des faits ou des règles applicables. Bien que, selon elle, tous les cas signalés par la Cour des comptes comme des erreurs quantifiées ne constituent pas forcément des irrégularités au sens du règlement portant dispositions communes, la Commission assurera un suivi approprié de toutes les erreurs signalées par la Cour et demandera des mesures correctrices ou des corrections financières, si elle l'estime nécessaire et juridiquement possible. Sur la base de tous les éléments probants qu'elle a évalués, y compris ses propres audits, la Commission a conclu que l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle et les niveaux de risque varient d'un programme à l'autre; elle a rendu compte des programmes présentant de graves insuffisances dans ses rapports annuels d'activités respectifs. Comme les années précédentes, la Commission a également recommandé des actions ciblées aux autorités responsables des programmes afin d'améliorer encore, si nécessaire, les systèmes de gestion et de contrôle.

- Dans le domaine d'action «**Ressources naturelles et environnement**» (point 1.21), la Commission se félicite de l'évaluation de la Cour des comptes selon laquelle les aides directes aux agriculteurs, à l'exception des éco-régimes, sont exemptes d'erreurs significatives. En ce qui concerne les éco-régimes, l'évaluation de la Cour est conforme à celle de la Commission, qui relève également un risque d'erreur plus élevé dans ce domaine. En effet, compte tenu de la diversité des climats, des types de sols, des paysages et des structures agricoles, les éco-régimes sont conçus pour s'adapter à la multiplicité des conditions qui prévalent à l'échelle régionale dans l'ensemble des États membres, et ce afin d'atteindre des objectifs stratégiques ambitieux. Par conséquent, les conditions d'éligibilité fixées par les États membres peuvent être complexes et poser des problèmes de mise en œuvre. La diversité et

le foisonnement des exigences imposées aux agriculteurs en matière d'éligibilité augmentent le risque d'erreurs dans ces interventions. Il est également important de noter que les éco-régimes constituent des interventions nouvelles dans le cadre de la PAC 2023-2027 et qu'une période d'ajustement est nécessaire, comme pour toute nouvelle initiative. La Commission apporte un soutien non négligeable aux États membres dans la conception, la mise en œuvre et la transformation des interventions contenues dans leurs plans stratégiques de la PAC.

- Dans le domaine d'action «**Voisinage et le monde**» (point 1.22), la Commission considère que les dépenses présentant un risque faible ou moyen ne se limitent pas seulement aux paiements au titre de l'appui budgétaire et aux dépenses de fonctionnement, mais qu'elles englobent également d'autres dépenses relevant de la gestion directe et de la gestion indirecte. Par conséquent, la Commission estime que le risque au moment du paiement pour cette rubrique est inférieur au seuil de signification de 2 %. La Commission réexamine actuellement sa stratégie d'audit et de contrôle dans le but de réduire le taux d'erreur global. L'un des principaux résultats attendus est la mise au point d'un système de profilage des risques solide et ciblé, permettant de mieux évaluer et traiter le risque d'erreur non seulement à l'échelle des projets, mais également à l'échelle des bénéficiaires.

Informations de la Commission sur la régularité

L'objectif de la Commission est de recenser les problèmes et de prendre des mesures correctrices appropriées et ciblées en conséquence. Pour ce faire, elle élabore son **assurance** de manière ascendante et à un niveau détaillé, c'est-à-dire par programme ou autre segment de dépenses pertinent, étant donné que la mise en œuvre n'est pas uniforme pour tous les programmes et tous les États membres. Cette pratique est également nécessaire pour permettre aux ordonnateurs délégués de la Commission d'exercer leur responsabilité.

Depuis 2024, la Commission utilise un **nouvel indicateur pour les dépenses relevant de la PAC 2023-2027** et, par conséquent, pour la rubrique «Ressources naturelles et environnement»: la part des dépenses présentant un risque faible. En effet, pour la plupart des dépenses relevant de la PAC (soit 74,8 % des dépenses de la rubrique et près de 24 % des dépenses budgétaires totales pour l'exercice), le cadre juridique 2023-2027 coïncide avec le **passage d'une politique fondée sur la conformité à une politique davantage axée sur la performance.** L'accent est également mis sur le bon fonctionnement des systèmes de gouvernance instaurés dans les États membres pour garantir à la fois la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes et la qualité des résultats en matière de performance. Conformément à cette approche fondée sur la performance, de nouveaux rapports ont été exigés de la part des États membres sur la performance et l'évaluation des systèmes de gouvernance. Les règlements relatifs à la PAC n'obligent pas les États membres à communiquer à la Commission des statistiques de contrôle au niveau des bénéficiaires finaux. Par conséquent, plutôt que de déterminer un taux d'erreur et un risque au moment du paiement, la Commission répartit les dépenses en trois catégories de risques: faibles, moyens et élevés, sur la base d'une évaluation du fonctionnement des systèmes (de gouvernance) des États membres. Pour déterminer le niveau de protection dont jouit le budget de l'UE, la part des dépenses à faible risque est comparée à celle des dépenses à faible risque des années précédentes.

Cette nouvelle approche ne permet pas de déterminer **le risque au moment du paiement ou le risque au moment de la clôture**, pas plus pour la direction générale de l'agriculture et du développement rural, la rubrique «Ressources naturelles et environnement» que pour la Commission dans son ensemble. C'est pourquoi le rapport annuel sur la gestion et la performance présente le risque quantitatif au moment du paiement et le risque au moment de la clôture au niveau des rubriques du CFP, à l'exception de la rubrique «Ressources naturelles et environnement».

Les risques au moment du paiement communiqués par les services de la Commission dans leurs rapports annuels d'activités respectifs représentent leurs meilleures estimations, fondées sur les centaines de milliers de contrôles effectués chaque année par la Commission et les États membres, dans le cadre de la gestion partagée, sur la base de stratégies de contrôle soigneusement établies et adaptées aux spécificités de chaque programme de dépenses.

L'approche de la Commission, en tant que gestionnaire du budget de l'UE, diffère de celle suivie par la Cour dans son rôle d'auditeur externe. Il peut en découler des différences entre les deux institutions en ce qui concerne l'estimation du niveau d'erreur. En particulier, comme le souligne la Cour des comptes (point 1.30), le risque au moment du paiement calculé par la Commission et le taux d'erreur établi par la Cour ne sont pas des concepts identiques, de sorte qu'ils ne sont pas totalement comparables. De plus, la Commission ne partage pas toujours l'appréciation de la Cour sur des erreurs que cette dernière prend en compte dans le calcul de son taux d'erreur.

Il en résulte que le risque au moment du paiement estimé par la Commission se situe dans la fourchette des niveaux d'erreur estimatifs de la Cour pour la rubrique «Marché unique, innovation et numérique» par exemple, mais pas pour les domaines d'action «Cohésion, résilience et valeurs» et «Voisinage et le monde».

Une étude récente[6] de mars 2025 commandée par la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, qui compare le risque au moment du paiement et de la clôture estimé par la Commission et le niveau d'erreur estimatif de la Cour des comptes, souligne l'utilité et la pertinence des deux approches, qui répondent aux besoins et aux attentes de chaque institution.

Enfin, compte tenu du caractère pluriannuel de ses dépenses et de ses stratégies de contrôle différenciées, la Commission, dans le cadre de la gestion partagée avec les États membres, déploie des efforts considérables pour effectuer des contrôles et appliquer des corrections **après que les paiements ont été effectués et jusqu'à la fin du cycle de programmation.** Lorsqu'un risque au moment du paiement est déterminé, ces efforts se reflètent dans le risque au moment de la clôture du programme. Pour l'ensemble des rubriques concernées, le risque au moment de la clôture est estimé à moins de 2 %, en tenant compte des mesures correctrices supplémentaires à prendre.

La Commission continue de prendre des mesures pour améliorer l'efficacité des contrôles ex post. Elle rappelle toutefois que, pour conserver un bon rapport coût/efficacité, les contrôles doivent être ciblés et fondés sur les risques.

Dans le domaine de la **politique de cohésion**, la Commission prend note de l'évaluation de la Cour selon laquelle **les systèmes de gestion et de contrôle des États membres** ne sont pas encore systématiquement efficaces lorsqu'il s'agit de prévenir ou de détecter toutes les irrégularités (point 1.36). Cependant, au vu de l'évaluation complète à laquelle elle soumet actuellement l'ensemble des résultats d'audit disponibles, la Commission estime qu'il est possible, dans l'ensemble, de s'appuyer sur les travaux des autorités d'audit et de leurs organismes de contrôle, à l'exception d'un nombre limité d'entre eux pour lesquels elle constate chaque année la nécessité d'améliorations (en 2024, 12 autorités d'audit ou leurs organismes de contrôle étaient concernés sur un total de 116, comme indiqué dans les rapports annuels d'activités). Lorsque des faiblesses graves constatées affectent spécifiquement les travaux des autorités d'audit, la Commission effectue ses propres travaux de réexécution afin d'évaluer les risques ou de les quantifier à l'aide d'un taux forfaitaire, comme le montrent les risques au moment du paiement et les risques maximaux relevés dans les rapports annuels d'activités et le rapport annuel sur la gestion et la performance. Dans certains cas,

[6] Voir l'étude du Parlement intitulée «Error rates compared - Methodologies underpinning the European Commission's risk at payment/closure and the European Court of Auditors' estimated level of error» - Unité d'appui budgétaire - Direction générale des affaires budgétaires PE 772.485 – mars 2025.

les erreurs qui n'ont pas été détectées précédemment par les autorités d'audit ne révèlent pas nécessairement une faiblesse systémique dans les travaux de l'autorité d'audit, même si elles ont une incidence sur le taux d'erreur recalculé pour l'année de référence. La Commission salue également le fait que la Cour des comptes ait relevé cette année les progrès et les bonnes pratiques de l'une des autorités d'audit (voir point 6.50 et encadré 6.12).

La Commission continue de travailler en étroite collaboration avec les autorités responsables des programmes pour garantir une compréhension commune du cadre juridique et de mise en œuvre. Forte de ses propres constatations et recommandations et de celles formulées par la Cour des comptes au cours des dernières années, la Commission a convenu, avec les autorités nationales d'audit et de gestion, d'un plan d'action comportant un ensemble de 22 mesures susceptibles d'être prises par les autorités pour renforcer leur capacité de détection et traiter les questions en suspens avant la clôture de la période de programmation 2014-2020 (voir le point 6.51 pour plus de détails et les réponses de la Commission au chapitre 6, section II.2). Par ailleurs, la Commission a engagé un dialogue avec la Cour des comptes en 2024 afin de mieux comprendre les différences d'approches concernant l'évaluation du niveau d'erreur sur la base des travaux transmis par les autorités d'audit. Enfin, dans le prolongement des conclusions de la Cour des comptes, la Commission a également révisé son approche concernant les audits de conformité pour la période de programmation 2021-2027, dans le but d'accroître la couverture des programmes et des autorités d'audit soumis à ses travaux de réexécution (un outil de surveillance plus efficace, comme l'a conclu la Cour des comptes) et de garantir l'exhaustivité et l'adéquation des listes de vérification utilisées par les autorités d'audit.

Dans le domaine d'action «**Voisinage et le monde**» (point 1.37), la Commission considère que l'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER), qui ne constitue ni une mission d'assurance ni un audit, est adaptée à son objectif et n'est pas soumise à des limitations susceptibles de contribuer à une sous-estimation des erreurs. La Commission s'emploie à mettre à jour sa méthodologie en matière de taux d'erreur résiduel afin de donner suite aux recommandations de la Cour en lien avec l'étude sur le TER. La méthodologie révisée sera applicable à compter de 2025.

Elle souligne également que le taux d'erreur de la Cour mesure, entre autres, des erreurs de nature contractuelle qui peuvent encore faire l'objet de contrôles et de corrections par la Commission lors des exercices comptables suivants. L'étude sur le TER permet à la Commission d'estimer un niveau d'erreur en se fondant sur un échantillon représentatif de contrats clôturés (à ce moment, de nombreux problèmes auront été résolus). Le taux d'erreur de la Cour des comptes et le taux d'erreur résiduel de la Commission pour les dépenses exposées par la DG INTPA et la DG NEAR en 2024, lesquelles représentent l'essentiel des dépenses relevant de la rubrique «Voisinage et le monde», ne sont donc pas directement comparables.

2. Communication des cas de fraude présumée

La Commission rappelle que **toutes les irrégularités ou tous les cas de non-respect des règles ne constituent pas des fraudes.**

Elle rappelle également que les autorités responsables des programmes étaient tenues de mettre en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées au début de la période de programmation, sur la base d'une évaluation des risques de fraude, avec le soutien de la Commission.

La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour selon laquelle la recommandation nº 5.2 du rapport annuel 2020, portant sur le suivi du risque de fraude dans les audits des opérations réalisés par les autorités d'audit, a été mise en œuvre à pratiquement tous égards. Dans le cadre de ses audits pour la période de programmation 2021-2027, la Commission mène une enquête d'audit spécifique auprès des principales autorités d'audit afin de vérifier que les listes de vérification qu'elles utilisent pour effectuer les audits des opérations couvrent toutes les questions d'audit

voulues, y compris celles liées aux soupçons de fraude. Il sera ainsi possible de traiter les cas restants, pour lesquels des améliorations sont encore attendues en la matière.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE — CHAPITRE 2: GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission prend toutes les mesures nécessaires afin d'assurer **l'exécution efficace et intégrale du budget de l'UE**, conformément au cadre législatif et financier existant. Elle **suit en permanence l'exécution du budget** et **l'évolution des engagements restant à liquider** (RAL), ainsi que les facteurs sous-jacents connexes. Au cours des procédures budgétaires annuelles, elle continuera également de proposer des niveaux de crédits de paiement qui répondent de manière adéquate aux besoins en matière de paiements. De façon régulière, elle informe le Conseil et le Parlement européen des besoins prévisionnels (pour une année donnée et pour les années suivantes) et des risques potentiels pour l'avenir et elle présente et explique l'état d'avancement de l'exécution budgétaire.

En ce qui concerne le **niveau des engagements restant à liquider** (RAL) à la fin de 2024 et les risques associés recensés dans le chapitre du rapport de la Cour des comptes, la Commission rappelle qu'environ **un tiers** du montant total provient de la partie non remboursable de l'instrument **NextGenerationEU**, dont la majeure partie est acheminée par l'intermédiaire de la **facilité pour la reprise et la résilience (FRR)**. À cet égard, la Commission aide les États membres à garantir une mise en œuvre rapide et efficace de leurs plans pour la reprise et la résilience (PRR) sans abaisser leurs ambitions ni affaiblir les mesures critiques. En ce qui concerne les préoccupations relatives à l'**absorption de la FRR**, la Commission souligne les difficultés de mise en œuvre causées par **plusieurs événements de crise** qui ont affecté ou retardé la mise en œuvre des mesures de la FRR. Pour mettre pleinement en œuvre la FRR et tirer parti de ses avantages, la Commission a récemment publié une communication à l'intention des États membres, qui leur fournit des orientations sur la manière de rationaliser davantage leurs PRR à venir pour la présentation des **dernières demandes de paiement en 2026**[1].

Environ la moitié des engagements restant à liquider liés aux programmes du cadre financier pluriannuel (CFP) à la fin de 2024 provient de la **politique de cohésion** et, par extension, de la mise en œuvre par les États membres des fonds en gestion partagée. Le niveau de sélection des projets sur le terrain atteignant environ la moitié des enveloppes disponibles pour les programmes de cohésion 2021-2027, **l'exécution financière devrait également atteindre sa vitesse de croisière** à court terme. La Commission suit de près le risque associé de dégagement au niveau des programmes et travaille main dans la main avec les États membres pour l'atténuer. La Commission est convaincue que le **nouveau paquet législatif** dans le cadre de l'examen à mi-parcours **augmentera encore le niveau d'utilisation** des fonds et s'attend à ce que le risque de dégagement diminue considérablement.

En ce qui concerne l'**augmentation du niveau des emprunts au titre de NextGenerationEU** et le niveau plus élevé d'**exposition budgétaire**, la Commission souligne que le remboursement des emprunts au titre de NextGenerationEU commencera à partir de 2028, ce qui garantira une réduction

[1] COM(2025) 310: Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «NextGenerationEU — La voie vers 2026».

constante et prévisible des engagements. Le budget de l'UE couvrira le remboursement des passifs de NextGenerationEU au moyen de ses recettes.

Afin de faire face à l'**augmentation des coûts d'emprunt**, à la suite de l'adoption de l'examen à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP), un nouveau mécanisme en cascade comprenant un instrument spécial (l'instrument EURI) couvre désormais le dépassement des coûts par rapport à l'enveloppe initiale. La Commission est transparente en ce qui concerne l'évolution des **passifs éventuels** et les traite conformément aux normes comptables internationales. Les passifs éventuels sont publiés dans les comptes annuels de l'UE et leurs risques (en particulier l'adéquation du provisionnement) sont évalués régulièrement, notamment dans le contexte des rapports établis en vertu de l'article 41, paragraphe 5, et de l'article 256 du règlement financier.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Gestion budgétaire et financière en 2024

Exécution du budget de l'UE

La Commission note que la Cour des comptes européenne (ci-après la «Cour des comptes») a inclus tous les types de crédits dans l'analyse. Dans le cadre de l'analyse des **taux d'exécution définitifs** du budget de l'UE, la Commission rappelle que le règlement financier et certaines des bases juridiques prévoient la possibilité de reporter à l'exercice suivant des crédits d'engagement et de paiement n'ayant pas été exécutés à la fin de l'exercice. Il s'agit d'une pratique particulièrement courante pour les recettes affectées.

Comme la Cour des comptes l'a souligné au point 2.7, environ 1 milliard d'EUR de **crédits d'engagement** votés ont été reportés (dont 50 millions d'EUR de crédits d'engagement reportés par décision de la Commission[2] et 1 milliard d'EUR de crédits d'engagement reportés automatiquement). Compte tenu des reports, l'exécution du budget voté pour la section de la Commission a atteint 99,4 % pour les engagements. Sur les crédits d'engagement non exécutés, 40 millions d'EUR ont été annulés à la fin de l'année (dont 26 millions d'EUR pour le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, qui n'a pas été mobilisé, tandis que le montant restant était dû aux montants limités non utilisés après la finalisation des procédures de passation de marchés ou d'octroi de subventions).

En ce qui concerne les **crédits de paiement**, la Commission souhaite ajouter aux éléments présentés au point 2.10 que 2,6 milliards d'EUR de crédits de paiement votés ont été **reportés à 2025** par décision de la Commission (0,1 milliard d'EUR a été reporté par la décision et 2,5 milliards d'EUR de crédits de paiement ont été reportés automatiquement) et 0,9 milliard par décision des autres institutions. Compte tenu du report de crédits de 2024 à 2025, l'exécution a atteint 99,9 % du total des paiements disponibles. Par conséquent, seuls 78 millions d'EUR des crédits de paiement votés restaient inutilisés en fin d'exercice. En outre, 24,6 milliards d'EUR de recettes affectées ont été reportés sur 2024.

[2] C(2025) 808 final du 4.2.2025.

Exécution budgétaire des fonds en gestion partagée au titre du RPDC 2021-2027

La Commission rappelle que les **programmes 2021-2027 ont été adoptés 7 mois plus tard** que ceux de la période de programmation 2014-2020 en raison de facteurs externes. À ce titre, le taux d'absorption à la fin de 2024 devrait plutôt être comparé à celui de la mi-2017. En outre, lors des comparaisons entre les deux périodes de programmation, il convient également de tenir compte du fait que les **taux de préfinancement** en 2014-2020 étaient plus élevés et ont été apurés à un moment différent de ceux de la période 2021-2027. Si nous prenons le taux de paiement intermédiaire à la fin de 2017 (pour la période 2014-2020) et en 2024 (pour la période 2021-2027), il serait respectivement de 7,96 % et de 2,84 %, si l'on considère ensemble le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion (FC) et le Fonds social européen plus (FSE+). Fin juin 2017, le taux pour le FEDER, le FC et le FSE était de 3,49 %, ce qui est comparable au taux de fin 2024.

Subventions au titre de la FRR et mise en œuvre de NextGenerationEU

Dans l'ensemble, le **rythme des décaissements** au titre de la FRR a été rapide, près de 50 % de l'ensemble des fonds (315 milliards d'EUR) ayant été décaissés à la fin du mois de mai 2025. C'est particulièrement le cas pour les subventions, pour lesquelles 57 % (205 milliards d'EUR) ont déjà été versés aux États membres.

En 2024, près de 56 milliards d'EUR ont été décaissés sous forme de subventions au titre de la FRR, dont 2,4 milliards d'EUR de préfinancement au titre de REPowerEU. Globalement, à la fin de 2024, les **décaissements de subventions** au titre de la FRR s'élevaient à 197,5 milliards d'EUR, soit **55 % de l'ensemble des subventions engagées** au titre de la FRR.

Évolution du total des engagements restant à liquider

La Commission rappelle qu'**environ un tiers** du montant total provient de la partie non remboursable de l'instrument **NextGenerationEU**, dont la majeure partie est acheminée par l'intermédiaire de la **facilité pour la reprise et la résilience (FRR)**. À cet égard, la Commission aide les États membres à garantir une mise en œuvre rapide et efficace de leurs plans pour la reprise et la résilience (PRR) sans abaisser leurs ambitions ni affaiblir les mesures critiques.

Environ la moitié des engagements restant à liquider (RAL) liés aux programmes du CFP à la fin de 2024 provenaient de la **politique de cohésion** et, par extension, de la mise en œuvre par les États membres des fonds en gestion partagée. Le niveau de sélection des projets sur le terrain atteignant environ la moitié des enveloppes disponibles pour les programmes de cohésion 2021-2027, **l'exécution financière devrait également atteindre sa vitesse de croisière** à court terme.

2. Risques et difficultés

Dégagements et rapidité de mise en œuvre

Compte tenu de la proposition de la Commission en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à relever des défis stratégiques dans le cadre de l'examen à mi-parcours[3] et du recours attendu des États membres aux flexibilités proposées, le risque de dégagement devrait diminuer

[3] COM(2025) 123 final.

considérablement. La prochaine mise à jour des prévisions à long terme concernant les entrées et sorties futures du budget de l'UE confirmera cette tendance.

En ce qui concerne la politique de cohésion, conformément à la recommandation de la Cour des comptes de prendre des mesures concernant le **risque de dégagement**, la Commission **suit de près** le risque au niveau des programmes et travaille main dans la main avec les États membres pour l'atténuer au moyen de mesures appropriées adaptées à chaque situation spécifique. La Commission saura à un stade ultérieur comment l'adoption du nouveau paquet législatif dans le cadre de l'examen à mi-parcours a contribué à réduire ce risque.

Absorption en temps utile des fonds de la FRR

La Commission souligne que les **décaissements au titre de la FRR** ont été historiquement **rapides**, **près de 50 %** de l'ensemble des fonds engagés (315 milliards d'EUR sur 650 milliards d'EUR) ayant été décaissés à la fin du mois de mai 2025. C'est particulièrement le cas pour les subventions, pour lesquelles 57 % (205 milliards d'EUR) ont déjà été versés aux États membres.

Toutefois, la Commission souligne également que la mise en œuvre de la FRR a eu lieu dans le contexte de **plusieurs crises**. La guerre d'agression non provoquée menée par la Russie contre l'Ukraine et la crise énergétique, l'inflation élevée, les goulets d'étranglement dans la chaîne d'approvisionnement qui s'en sont suivis et certaines catastrophes liées au climat **ont compromis ou retardé la mise en œuvre** des mesures de la FRR.

Afin de mettre pleinement en œuvre la FRR et de tirer parti de ses avantages, il est clair qu'une **accélération significative de la mise en œuvre par les États membres est nécessaire**, étant donné que le rythme actuel n'est pas suffisant pour garantir la réalisation de tous les jalons et cibles d'ici la date limite du 31 août 2026. Dans une communication publiée le 4 juin, la Commission a fourni des **orientations supplémentaires aux États membres sur la rationalisation** de leurs plans pour la reprise et la résilience, sur les **options dont disposent les États membres** lors de la révision de leurs plans et sur la **planification en vue de la présentation des dernières demandes de paiement** en 2026.

La Commission a adressé un message clair aux États membres leur signifiant que des mesures doivent être prises dès maintenant. Si les États membres poursuivent leurs efforts et si les **PRR sont rapidement révisés** si nécessaire, la Commission estime qu'**il est possible de les mettre en œuvre dans le délai restant**.

Obligations d'emprunt au titre de NextGenerationEU au titre du futur CFP

La Commission souligne que le **remboursement des emprunts au titre de NextGenerationEU** commencera à partir de 2028, ce qui garantira un rythme régulier et prévisible de réduction du niveau des engagements. Le **profil réel des remboursements** sera défini **dans les futurs cadres financiers pluriannuels (CFP)**, qui ne peuvent être préjugés à l'heure actuelle.

La Commission souligne également que le budget de l'UE **couvrira** le remboursement de NextGenerationEU **au moyen de ses recettes**. À cet égard, les recettes futures attendues des nouvelles ressources propres ne doivent pas nécessairement être de la **même ampleur que les besoins de remboursement**, tandis que leur introduction demeure une priorité pour la Commission.

En raison de la hausse des taux d'intérêt depuis 2022 par rapport aux prévisions au moment de l'adoption du CFP, les **coûts de financement totaux de NextGenerationEU** seront **nettement plus élevés**, d'ici à la fin de 2027, que les 14,9 milliards d'EUR initialement alloués dans la

programmation financière pour l'ensemble de la période. Afin de faire face à l'augmentation des coûts d'emprunt, **un mécanisme en cascade** et un nouvel instrument spécial (l'**instrument EURI**) ont été introduits lors de la révision à mi-parcours du CFP, qui ont contribué **à couvrir le dépassement des coûts** par rapport à l'enveloppe initiale.

La Commission souligne que la **légère baisse récente des taux d'intérêt** a réduit les dépassements de coûts. Néanmoins, pour 2026, le projet de budget 2026 indique des coûts de financement totaux d'environ 8 milliards d'EUR, soit près de 4,3 milliards d'EUR de plus que l'enveloppe initiale. En ce qui concerne les perspectives à moyen terme, les dernières estimations des **besoins supplémentaires par rapport à la programmation financière initiale** oscillent entre 5,6 et 7,0 milliards d'EUR pour 2027.

Niveau d'exposition du budget de l'UE

La Commission est totalement transparente en ce qui concerne l'évolution des passifs éventuels et les traite conformément aux normes comptables internationales. Les passifs éventuels sont publiés dans les comptes annuels de l'UE et leurs risques (c'est-à-dire l'adéquation du provisionnement) sont évalués régulièrement, en particulier dans le cadre des **rapports** annuels prévus **à l'article 41, paragraphe 5, et à l'article 256 du règlement financier**. Les **comptes annuels** de l'UE **indiquent** également **le calendrier de remboursement** de tous les programmes d'assistance financière jusqu'à leur achèvement.

La Commission reconnaît en outre que l'exposition au budget de l'UE pourrait atteindre jusqu'à 567 milliards d'EUR d'ici à 2027, **conformément à la capacité des différents instruments mis en œuvre**, dans l'hypothèse où ils seraient pleinement mis en œuvre.

Inflation dans l'UE

La Commission souscrit à l'observation de la Cour des comptes selon laquelle, en raison du déflateur fixe de 2 % pour l'ajustement des plafonds annuels du CFP en prix courants, l'inflation supérieure à 2 % au cours des premières années du CFP **a une incidence négative sur le pouvoir d'achat** du budget de l'UE. Dans le même temps, elle souscrit également au rapport selon lequel, compte tenu des **différences importantes entre les États membres en ce qui concerne l'inflation cumulée** depuis le début du CFP, l'**incidence varie** d'un État membre à l'autre.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation 2.1 — Veiller à ce que le remboursement de NextGenerationEU tienne compte de la mise en œuvre des programmes de l'UE

La Commission devrait élaborer et appliquer un calendrier de remboursement approprié des emprunts contractés dans le cadre du soutien non remboursable au titre de NextGenerationEU, de manière à tenir compte de la mise en œuvre des programmes existants et futurs de l'UE.

(Quand? D'ici la fin de 2026)

La Commission **accepte** cette recommandation.

L'introduction de l'instrument de l'Union européenne pour la relance (EURI) au-delà des plafonds du CFP avec la révision à mi-parcours du CFP actuel permet de prévoir en temps utile des crédits budgétaires supplémentaires en cas d'augmentation du coût des dépenses d'intérêts jusqu'en 2027. La prochaine proposition de CFP couvrira également le remboursement du soutien non remboursable au titre de NextGenerationEU. Alors que la prochaine proposition de CFP est en cours d'élaboration et ne peut, à ce stade, être préjugée, la Commission note également que la structure des échéances des obligations NextGenerationEU est organisée de manière à permettre une diminution constante et prévisible des engagements au titre de NextGenerationEU au cours de la période allant jusqu'en 2058.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE – CHAPITRE 3: LE BUDGET DE L'UE: OBTENIR DES RÉSULTATS

Partie 1 – Résultats des audits de la performance réalisés par la Cour des comptes: principaux messages

Les conclusions présentées dans la première partie du chapitre 3 sont tirées des rapports spéciaux de la Cour des comptes publiés en 2024. Ces rapports spéciaux ont fait l'objet de procédures de compensation et contradictoires approfondies, conformément aux exigences du règlement financier. Les réponses détaillées de la Commission reflétant sa position sur les rapports spéciaux et les recommandations qui y sont formulées ont été publiées en même temps que les rapports et sont accessibles au public.

La Commission prend acte des synthèses de la Cour des comptes des déclarations du Parlement européen et du Conseil formulées après la publication des rapports spéciaux présentés en 2024 et énumérés dans la première partie du chapitre 3.

La Commission souligne que le taux d'acceptation des recommandations de la Cour des comptes, tel qu'il ressort de la première partie (point 3.5), est dans l'ensemble très élevé (86 % acceptées en tout ou partie), ce qui témoigne de l'approche constructive qu'elle a adoptée pour remédier aux problèmes recensés par la Cour. En 2024, seules 14 % des recommandations de la Cour des comptes n'ont pas été acceptées par la Commission, ce qui peut s'expliquer en partie par l'augmentation du nombre d'audits de la facilité pour la reprise et la résilience réalisés en 2024 et par le rejet de certaines des recommandations.

Plus précisément, la Commission tient à rappeler sa position sur certains rapports spéciaux mentionnés par la Cour des comptes dans la première partie du chapitre 3.

Dans son **rapport spécial 14/2024 sur la transition verte**, la Cour des comptes indique qu'elle a relevé des «*surestimations potentielles des montants alloués à l'action pour le climat*». Si la Commission a suivi les dispositions du règlement établissant la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) définies par les colégislateurs afin d'estimer la contribution des mesures de la FRR à l'action pour le climat, la Cour des comptes a contesté certains des coefficients fixés à l'annexe VI dudit règlement. La Cour a donc choisi de recalculer la contribution à l'action pour le climat, en appliquant des coefficients inférieurs à ceux fixés par le texte juridique, ce qui se traduit par une contribution estimée plus faible à l'action pour le climat. La Commission conteste l'approche de la Cour des comptes consistant à s'écarter de la méthode prévue dans la base juridique, que la Commission et les États membres sont tenus d'appliquer.

Dans son **rapport spécial 22/2024 «Double financement sur le budget de l'UE»**, la Cour des comptes indique que «*le recours à un financement non lié aux coûts induit un risque accru de double financement*». La Commission tient à rappeler que cette conclusion est fondée sur une interprétation juridique de la Cour des comptes qui, selon elle, n'est pas conforme à la lettre et à l'esprit de l'article 9 du règlement FRR, qui prévoit explicitement que «*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 soutien ne couvre pas le même coût*». Conformément à cette disposition, la Commission est fermement convaincue que si un État membre indique ex ante qu'aucun fonds de la FRR ne sera

utilisé pour mettre en œuvre une mesure [et que la mesure n'est donc pas «chiffrée» au titre du plan pour la reprise et la résilience (PRR), c'est-à-dire qu'il s'agit d'une mesure à coût nul], il ne peut y avoir, par définition, de double financement. Cela est indépendant de la question de savoir si d'autres fonds de l'UE sont utilisés pour mettre en œuvre la mesure. Par conséquent, la Commission ne voit pas de fondement à la conclusion de la Cour des comptes relative à un risque de double financement lié aux instruments fondés sur un financement non lié aux coûts.

Dans le **rapport spécial 05/2024 de la Cour des comptes européenne «Registre de transparence de l'UE»**, la Commission tient à rappeler que plusieurs mesures ont été prises pour améliorer le registre de transparence[1] après la période d'audit, y compris l'achèvement d'un cycle de suivi complet de la base de données du registre afin d'améliorer la qualité globale des données, ainsi que le lancement, en avril 2024, du nouveau site web et de la plateforme informatique de soutien. En outre, la Commission et les autres institutions auditées s'emploient à mettre en œuvre les priorités annuelles du registre de transparence pour 2025[2], en tenant compte des recommandations techniques de la Cour des comptes. Il est également important de noter que, au début de son nouveau mandat en 2024, la Commission a adopté de nouvelles mesures de transparence renforçant considérablement son régime interne lié au registre de transparence par ses décisions (UE) 2024/3081 et (UE) 2024/3082.

Enfin, dans le **rapport spécial 03/2024 de la Cour des comptes européenne «L'état de droit dans l'Union européenne»**, la Commission tient à rappeler les différents buts, champs d'application et objectifs des trois principaux instruments tels qu'ils figurent dans le présent rapport de la Cour des comptes: le règlement relatif à la conditionnalité, le règlement FRR et le règlement portant dispositions communes (RPDC). La Commission souligne que la FRR et le RPDC ne sont pas des instruments spécifiques consacrés à la défense de l'état de droit et qu'ils ne peuvent servir qu'indirectement à traiter certaines questions liées à l'état de droit dans les limites de leurs dispositions respectives. Le règlement relatif à la conditionnalité permet à l'Union de prendre des mesures, par exemple la suspension des paiements ou des corrections financières, afin de protéger le budget uniquement dans les cas où les violations des principes de l'état de droit portent spécifiquement atteinte ou risquent de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union d'une manière suffisamment directe et uniquement si aucun autre instrument ne peut protéger plus efficacement le budget de l'Union. La Commission se félicite que la Cour estime qu'elle s'est appuyée sur une analyse qualitative approfondie pour repérer les violations de l'état de droit dans le cas de la Hongrie et qu'elle a respecté les exigences fixées dans le règlement relatif à la conditionnalité. En outre, la Commission salue l'évaluation de la Cour selon laquelle elle a réussi à combiner la FRR, le RPDC et le règlement relatif à la conditionnalité de manière efficace dans le seul cas où le règlement relatif à la conditionnalité a été appliqué jusqu'à présent.

Partie 2 – Performance des programmes relevant de la rubrique 1 du cadre financier pluriannuel

[1] Le registre de transparence est géré conjointement par le Parlement européen, le Conseil et la Commission conformément à leur accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 (JO L 207 du 11.6.2021, p. 1).

[2] Les priorités annuelles du registre de transparence sont publiées sur le site web du registre: Gouvernance — Union européenne.

Cadre pour la communication d'informations sur la performance

La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour selon laquelle son cadre pour la communication d'informations sur la performance était stable conformément aux instructions et que la plupart des références quantitatives faites dans le rapport annuel 2023 sur la gestion et la performance pour les programmes examinés par la Cour reposaient sur des éléments probants pertinents (points 3.44 et 3.46). Les données budgétaires figurant dans les fiches de performance des programmes pour les programmes sélectionnés dans l'échantillon provenaient du système comptable de la Commission. La Cour n'a pas mis en évidence d'erreurs significatives dans les chiffres communiqués, en dehors du fait que le budget total d'Horizon Europe pour la période 2021-2027 était sous-estimé de 367 millions d'EUR en raison d'une réaffectation de fonds.

Conception d'indicateurs de performance

La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour selon laquelle les indicateurs de performance de la période couverte par le CFP 2021-2027 sont mieux conçus, à quelques exceptions près. La Commission tient à souligner qu'il est essentiel d'établir une distinction entre les indicateurs de performance, qui mesurent les réalisations et les résultats immédiats d'un programme, et les indicateurs d'impact, qui évaluent les changements à long terme et les contributions à des objectifs stratégiques plus larges après l'achèvement du programme (point 3.47),, étant donné qu'ils poursuivent des objectifs distincts.

La Commission note que les indicateurs d'**Horizon Europe** considérés par la Cour des comptes comme étant difficiles à interpréter ne sont pas conformes aux règlements Horizon Europe (point 3.51 et encadré 3.1). En ce qui concerne les fiches de performance des programmes, la Commission a amélioré la terminologie de l'indicateur indiqué dans SAP afin de faciliter son interprétation. Pour la période 2014-2020 du programme Horizon Europe, la Commission a modifié la méthode de mesure de plusieurs indicateurs afin d'améliorer la qualité des données, en passant d'une communication d'informations périodique et transitoire à une communication régulière (points 3.54 à 3.55). Cela a eu une incidence sur les rapports, et les éléments mis en évidence par la Cour des comptes ont été améliorés pour la période 2021-2027.

En ce qui concerne le **mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**, la Commission reconnaît que les résultats communiqués dans les fiches de performance des programme reflètent généralement les réalisations des projets achevés, mais la Commission surveille en permanence les projets tout au long de leur cycle de vie (Tableau 3.1). Cette approche prospective permet de détecter les risques à un stade précoce, ce qui permet à la Commission d'évaluer si les indicateurs sont en bonne voie pour atteindre les objectifs, même avec des résultats partiels. En ce qui concerne les systèmes de suivi de la performance (point 3.49), la Commission a amélioré le cadre de performance du MIE pour la période 2021-2027 en intégrant des indicateurs davantage axés sur les résultats et en améliorant la collecte de données, en tenant compte des résultats de l'évaluation à mi-parcours du MIE pour la période 2014-2020. Le système de suivi du MIE a été conçu de manière à refléter les principaux objectifs du programme et à fournir un cadre cohérent pour le suivi de la mise en œuvre, plutôt que de recueillir tous les résultats et tous les impacts. L'évaluation à mi-parcours du MIE 2014-2020 a mis en évidence les possibilités de renforcer encore les indicateurs relatifs aux objectifs généraux des politiques sectorielles.

Pour **InvestEU** (point 3.52),, la Commission reconnaît que les deux indicateurs mentionnés (à savoir «investissements mobilisés» et «effet multiplicateur») ne précisent pas clairement s'ils font référence à des opérations approuvées, signées ou décaissées et que ces informations figurent dans le fichier de métadonnées relatives aux indicateurs accompagnant le projet de budget. Par conséquent, à l'avenir, la Commission intégrera également ces informations dans le récit principal des fiches de performance du programme InvestEU. La Commission note que les partenaires chargés de la mise

en œuvre d'InvestEU ne sont pas tenus, en vertu des accords de garantie signés avec la Commission ni par le règlement InvestEU, de communiquer des indicateurs clés de performance au niveau des projets. En outre, dans le contexte actuel des efforts visant à réduire la charge administrative, la Commission n'a pas l'intention d'accroître encore la complexité et la granularité des exigences en matière de communication d'informations au titre du programme InvestEU (point 3.62).

Évaluation des progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs des indicateurs de performance clés

La Commission estime que, lors de l'évaluation de la progression des indicateurs de performance par rapport à leurs objectifs, il convient de tenir compte de toutes les informations pertinentes disponibles, et pas seulement des résultats passés. Par exemple, les informations sur les projets en cours sont également pertinentes. En conséquence, son évaluation reflète l'évolution attendue de chaque indicateur sur la base des données disponibles. Les retards initiaux, par exemple, peuvent être corrigés et surmontés si des mesures appropriées sont mises en œuvre. En outre, la mise en œuvre des indicateurs ne suit pas toujours une trajectoire linéaire; dans de nombreux cas, la majorité des résultats se concrétiseront vers la fin de la période de mise en œuvre.

La Commission tient également à souligner que, si les objectifs sont généralement utiles pour évaluer la progression des indicateurs, il n'est pas toujours possible ou utile de les fixer. Par exemple, les objectifs sont moins pertinents pour les indicateurs d'impact qui sont fortement influencés par des facteurs externes échappant au contrôle du budget de l'UE. De même, les indicateurs qui mesurent les résultats axés sur la demande, tels que l'adoption de produits financiers, sont moins adaptés à la fixation d'objectifs.

En ce qui concerne le **mécanisme pour l'interconnexion en Europe**, la Commission surveille en permanence les projets tout au long de leur cycle de vie, ce qui permet une approche prospective permettant de détecter les risques à un stade précoce (tableau 3.3). Cela permet d'évaluer si les indicateurs sont en bonne voie pour atteindre les objectifs, même si seuls des résultats partiels sont disponibles. Sur cette base, la Commission considère que 12 indicateurs étaient en bonne voie et que quatre ont affiché des progrès modérés, tandis que les résultats communiqués dans les fiches de performance du programme se réfèrent généralement aux réalisations des projets achevés. La Commission reconnaît que cela peut entraîner un écart apparent.

La Commission souligne que les projets d'infrastructures de transport ne suivent pas un schéma de mise en œuvre linéaire et que la plupart des résultats se concrétiseront vers la fin du programme, comme l'illustre l'exemple présenté dans l'encadré 3.2 relatif aux lignes de transport équipées du système européen de gestion du trafic ferroviaire. Plusieurs projets ont été prolongés jusqu'en 2024, les réalisations finales ayant été déclarées jusqu'à 12 mois après leur achèvement. Cela justifie l'évaluation indiquant des progrès modérés.

En ce qui concerne le mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2021-2027, la Commission estime que l'indicateur relatif aux points de ravitaillement en carburants alternatifs est en bonne voie, malgré des progrès limités à un stade précoce (encadré 3.3). Étant donné que le mécanisme de financement pour une infrastructure pour carburants alternatifs (AFIF) du MIE en est encore à ses débuts, la Commission s'attend à de meilleurs résultats d'ici la fin de la période. À la fin de 2023, 10 projets déclarant des points de ravitaillement en exploitation avaient déclaré 4 % (64 millions d'EUR) du budget total dépensé, et plus de 30 000 points d'approvisionnement étaient prévus.

La Commission ne partage pas l'avis de la Cour selon lequel il est peu probable que 65 % des indicateurs du MIE pour la période 2014-2020 aient peu de chance d'atteindre leurs objectifs (point 3.72). Le suivi continu du cycle de vie de tous les projets donne une vision plus précise, ce qui permet à la Commission de s'assurer que les principaux objectifs du programme seront largement atteints. Pour le MIE 2021-2027, sur la base des projets en cours, la Commission estime que la plupart des indicateurs sont en bonne voie ou en cours de progrès modérés, les données étant conformes aux calendriers prévus (point 3.75).

La Commission note qu'**InvestEU** est un programme fondé sur le marché et la demande, qui couvre un large éventail de domaines d'action, de sorte que la progression de ses indicateurs dépend de l'absorption du programme par le marché, ce qui limite la capacité de la Commission à fixer des valeurs intermédiaires et des cibles prédéfinies (points 3.68 et 3.76). Cette situation diffère sensiblement des autres programmes de l'UE, notamment des programmes bénéficiant de subventions en gestion directe, pour lesquels la Commission peut déterminer à l'avance les valeurs intermédiaires et les cibles quantifiables à atteindre. Le règlement InvestEU reconnaît explicitement les caractéristiques spécifiques du programme, en particulier sa nature fondée sur la demande et le nombre limité de valeurs intermédiaires et de cibles quantifiables à atteindre.

Tous les indicateurs figurant dans le règlement InvestEU ont fait l'objet d'un suivi précis au moyen des données annuelles sur la performance fournies par les partenaires chargés de la mise en œuvre d'InvestEU et communiquées par la Commission dans les fiches de performance du programme. La Commission suit également les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs pour tous les indicateurs pour lesquels un objectif a été défini dans le règlement InvestEU.

En outre, bien que certains des indicateurs InvestEU ne soient pas liés à des valeurs cibles ou des valeurs intermédiaires spécifiques en raison de la nature du programme, leurs progrès globaux dans la réalisation des objectifs du programme peuvent encore être suivis; ils sont donc suivis de près par la Commission au moyen des données annuelles sur la performance communiquées par les partenaires chargés de la mise en œuvre d'InvestEU.

Enfin, la Commission tient à souligner que, dans le cadre d'InvestEU, les investissements mobilisés doivent être communiqués par les partenaires chargés de la mise en œuvre et par la Commission sur la base non seulement des opérations approuvées, mais aussi des signatures et des décaissements (point 3.76).

Recommandation nº 3.1 — Améliorer encore la traçabilité des données utilisées pour rendre compte des indicateurs de performance clés

Afin d'améliorer encore la fiabilité des ICP dont elle rend compte dans les fiches de performance des programmes (FPP), la Commission devrait veiller à ce qu'il existe un lien clair et documenté entre les données sous-jacentes relatives à la performance et les valeurs présentées dans les FPP.

(Quand? Pour le rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2025)

La Commission **accepte** la recommandation nº 3.1.

La Commission reconnaît qu'il est important de garantir une traçabilité et une fiabilité solides des données relatives à la performance communiquées et s'emploie en permanence à renforcer la transparence et la cohérence du lien entre les données sous-jacentes relatives à la performance et les valeurs présentées dans les fiches de performance des programmes, conformément aux efforts actuellement déployés pour améliorer la qualité et la fiabilité de la communication d'informations sur la performance pour le budget de l'UE.

Recommandation nº 3.2 — Améliorer le suivi des indicateurs

Afin de faciliter la communication d'informations sur la performance tout au long de la mise en œuvre des programmes, la Commission devrait fixer plus d'une valeur intermédiaire sur l'ensemble de la période de programmation pour les indicateurs pour lesquels il est pertinent de mesurer les progrès intermédiaires.

(Quand? lorsqu'elle rendra compte de la performance du prochain CFP)

La Commission **accepte partiellement** la recommandation nº 3.2.

La Commission reconnaît l'importance de fixer des valeurs cibles et des valeurs intermédiaires pour le suivi des indicateurs de performance et la mesure des progrès intermédiaires, le cas échéant.

La faisabilité de la mise en œuvre de cette recommandation dépendra de la conception du cadre financier pluriannuel pour l'après-2027 et des programmes correspondants, qui seront définis dans les règlements futurs. Ceux-ci restent soumis à l'accord du législateur, et la Commission ne peut préjuger du résultat.

En outre, la Commission tient à souligner la nécessité d'examiner la charge potentielle que la fixation de valeurs intermédiaires et de cibles peut entraîner pour les États membres et les partenaires chargés de la mise en œuvre, entre autres.

Recommandation nº 3.3 — Améliorer l'évaluation des indicateurs clés de performance

Afin d'améliorer son évaluation de la progression vers les valeurs cibles des IPC présentés dans les FPP, la Commission devrait justifier les évaluations qui s'appuient sur des informations autres que des données validées.

(Quand? Pour le rapport annuel sur la gestion et la performance relatif à 2025)

La Commission **accepte** la recommandation nº 3.3.

La Commission fournit déjà des justifications de l'évaluation des indicateurs de performance dans les tableaux de données sur la performance accompagnant le projet de budget, le cas échéant.

La Commission accepte de fournir des justifications pour les évaluations également en ce qui concerne les indicateurs sélectionnés pour le site web consacré aux fiches de performance des programmes, lorsqu'ils sont fondés sur des informations autres que les résultats validés.

Partie 3 — Suivi des recommandations formulées dans le rapport de la Cour des comptes sur la performance du budget de l'UE – Situation à la fin de 2021

La Commission accorde la plus grande importance à la mise en œuvre de toutes les recommandations acceptées. Le suivi et la mise en œuvre font partie intégrante du système de gouvernance de la Commission.

La Commission tient à souligner que, pour quatre des recommandations de la Cour des comptes, les délais de mise en œuvre sont liés à la préparation du CFP post-2027, à savoir un processus qui se déroulera tout au long de l'année 2025.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE — CHAPITRE 4: RECETTES

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission se félicite que la Cour des comptes européenne (ci-après la «Cour» ou la «Cour des comptes») estime que les opérations relatives aux recettes ne présentent pas un niveau d'erreur significatif et que les systèmes liés aux recettes qu'elle a examinés ont été généralement efficaces. La Commission assurera le suivi des problèmes recensés par la Cour des comptes, et cela dans le cadre de ses propres travaux de contrôle et d'audit.

En ce qui concerne le **revenu national brut (RNB)**, la Commission se félicite de l'observation de la Cour des comptes européenne selon laquelle elle a suivi le calendrier et les procédures arrêtés pour le cycle de vérification du RNB 2020-2024 et elle a réduit la période de rectification des données relatives aux ressources propres RNB pour ce cycle, par rapport au cycle précédent. La Commission attache une grande importance au suivi étroit du respect des délais de présentation des travaux sur les réserves RNB par les États membres et a mis en place un système de contrôle du respect des exigences juridiques par les États membres.

En ce qui concerne la **ressource propre fondée sur la TVA**, la Commission poursuit ses efforts pour réduire le nombre de réserves en suspens et a l'intention de finaliser sa révision en cours des procédures administratives applicables à sa gestion des réserves relatives à la ressource propre fondée sur la TVA, conformément à l'expérience acquise à la fin du premier cycle de contrôle réalisé dans le cadre du nouveau système.

En ce qui concerne les **ressources propres traditionnelles** (RPT), la Commission continuera à assurer un suivi des points en suspens concernant les RPT et a intégré la fiabilité des comptabilités A et B en tant que thème spécifique dans le programme de contrôle de 2025 pour six autres États membres (en plus des douze États membres déjà contrôlés sur ce thème dans le programme de contrôle de 2024). La Commission est pleinement déterminée à mettre en œuvre la réforme douanière dès que possible et prendra toutes les mesures nécessaires pour y parvenir.

En ce qui concerne les **recettes de l'UE provenant des déchets d'emballages en plastique non recyclés**, la Commission poursuit activement ses travaux sur la mise en œuvre du premier cycle de contrôle de cette nouvelle ressource propre.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

Travaux de vérification du RNB

La Commission se félicite de l'observation de la Cour des comptes européenne selon laquelle elle a suivi le calendrier et les procédures arrêtés pour le cycle de vérification du RNB 2020-2024 (point 4.11) et elle a réduit la période de rectification des données relatives aux ressources propres RNB pour ce cycle, par rapport au cycle précédent (point 4.13).

La Commission attache une grande importance au suivi étroit du respect des délais de présentation des travaux sur les réserves RNB par les États membres (points 4.14 et 4.15). Elle a mis en place un système destiné à surveiller le respect par les États membres des exigences juridiques et informe les parties intéressées de la situation concernant les réserves relatives au RNB dans un esprit de transparence.

L'évaluation, par la Commission, du système simplifié de la ressource propre fondée sur la TVA n'a pas tenu compte de l'incidence sur les contributions des États membres

La Commission considère qu'elle a rempli les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 *bis* du règlement (UE, Euratom) 2021/769 du Conseil. La Commission était chargée d'élaborer un rapport sur le fonctionnement du système de la ressource propre fondée sur la TVA et ce rapport a été publié le 12 décembre 2024; il présentait l'incidence sur le système de la ressource propre TVA des modifications introduites par le règlement (UE, Euratom) 2021/769 du Conseil.

Le rapport conclut que les modifications introduites n'ont pas eu d'incidence significative sur le système de la ressource propre TVA, tout en réalisant les objectifs de simplification et de réduction de la charge administrative pour toutes les parties prenantes. L'abandon des corrections et des compensations n'a eu qu'une incidence minime sur la valeur de la ressource propre (moins de 1 % de l'assiette TVA), tandis que l'incidence de l'utilisation du TMP gelé, tel qu'estimée par la Commission, a entraîné des écarts, par rapport aux taux recalculés pour 2024, allant de +4 % à -11 %.

En outre, le nombre de réserves a légèrement diminué au fil du temps, étant donné que la plupart des compensations et des corrections ont été supprimées et que l'effet positif de la réforme sur la charge administrative a été reconnu par les États membres, qui lui ont donné une note de 8,9 sur 10 dans le cadre d'une enquête réalisée par la Commission.

Les données des États membres sur les plastiques ne sont pas pleinement conformes aux règles de l'UE

Lors de ses contrôles, la Commission vérifie si les données sources pour le calcul des déchets d'emballages en plastique non recyclés sont appropriées et d'une qualité et d'une couverture suffisantes, si ces données sont collectées de manière appropriée, si les méthodes de calcul concernant les déchets d'emballages en plastique non recyclés sont satisfaisantes et traçables et si les résultats sont cohérents. Si, à la suite des contrôles, la Commission détecte des lacunes dans les données communiquées, elle émet des réserves en fixant des délais spécifiques pour remédier à ces lacunes. À l'heure actuelle, la Commission a émis 23 réserves sur la base des contrôles effectués jusqu'à présent, portant, entre autres, sur le calcul des déchets d'emballages en plastique produits et sur les deux méthodes utilisées pour produire une estimation à ce propos. La Commission espère qu'à la suite des efforts accomplis par les États membres pour répondre à ces réserves, les problèmes liés au respect des règles de l'UE auront été résolus. D'ici juin 2026, des contrôles auront eu lieu sur ce thème dans tous les États membres.

La mise en œuvre de la réforme douanière de l'UE risque de subir des retards

En ce qui concerne les risques de retards dans la mise en œuvre de la réforme douanière de l'UE (points 4.27 à 4.30), la Commission est pleinement déterminée à mettre en œuvre la réforme douanière dès que possible et prendra toutes les mesures nécessaires pour y parvenir. La Commission a déjà entamé les préparatifs et planifie la suite dans toute la mesure du possible, compte tenu du fait que les négociations sont toujours en cours. La Commission a exercé avec diligence son droit d'initiative au moyen de propositions très ambitieuses visant à réformer l'union douanière et travaille en étroite collaboration avec les deux colégislateurs pour soutenir la conclusion d'un accord et mettre en œuvre les solutions nécessaires pour résoudre les problèmes signalés par la Cour des comptes.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 4.1 – Accélérer ses préparatifs en vue de la mise en œuvre de la réforme douanière proposée

Intensifier ses actions en vue d'assurer la mise en œuvre en temps voulu de la réforme douanière, une fois celle-ci adoptée, en élaborant un plan établissant un calendrier détaillé et précisant la répartition des responsabilités pour assurer le suivi des progrès accomplis dans:

i) la mise en place et le fonctionnement initial de l'Autorité douanière de l'UE jusqu'à ce que celle-ci dispose de la capacité opérationnelle pour exécuter son propre budget;

ii) le développement, la mise en œuvre et la maintenance de la plateforme des données douanières de l'UE.

(Quand? D'ici la fin 2026.)

La Commission **accepte** les deux sous-recommandations.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE CHAPITRE 5: MARCHÉ UNIQUE, INNOVATION ET NUMÉRIQUE

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

Les paiements effectués en 2024 au titre de la rubrique 1 «Marché unique, innovation et numérique» du cadre financier pluriannuel (CFP 1) couvrent plusieurs programmes tels qu'Horizon Europe, qui est le programme-cadre phare pour la recherche et l'innovation en Europe, son prédécesseur Horizon 2020 (H2020) et le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE). En raison du caractère généralement pluriannuel des projets de recherche, les deux tiers des paiements audités dans le domaine de la recherche concernaient encore le programme Horizon 2020 en 2024.

La Commission prend note du niveau d'erreur estimé par la Cour des comptes européenne (ci-après la «Cour») (point 5.10), qui se situe dans la fourchette des niveaux relevés pour les années précédentes, mais est légèrement inférieur à celui de 2023.

Les conditions de décaissement des fonds ont une incidence directe sur le risque d'erreur et la simplification des règles est susceptible de réduire ce risque. Par conséquent, Horizon Europe utilise un modèle de convention de subvention standard annexé aux règles internes de la Commission, pour tous les programmes de financement de l'UE, recourt largement aux options de coûts simplifiés (coûts unitaires, taux forfaitaires et montants forfaitaires), emploie des systèmes simplifiés de remboursement des coûts dans les domaines appropriés et met en œuvre un système d'audit rationalisé. Des orientations supplémentaires sur le modèle de convention de subvention sont fournies dans le modèle de convention de subvention annoté. La Commission reste tout à fait déterminée à simplifier encore les règles et procédures afin de réduire à la fois le risque d'erreur et la charge pesant sur les bénéficiaires.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Régularité des opérations

La Commission prend note du niveau d'erreur de 3,2 % estimé par la Cour des comptes (point 5.10) et assurera le suivi des problèmes recensés par la Cour (voir points 5.10 à 5.33 du rapport de la Cour), comme indiqué dans les sections ci-dessous.

La Commission tient compte des cas d'erreurs quantifiables signalés par la Cour en vue d'une action ultérieure.

Erreurs dans les programmes de recherche

Frais de personnel

La Commission reconnaît que les frais de personnel sont restés la principale source d'erreurs (point 5.15), ce qui est une conséquence logique du fait que les frais de personnel représentent la majeure partie des coûts totaux déclarés par les bénéficiaires au titre d'Horizon 2020, comme c'est le cas pour Horizon Europe. La Commission prend également note du fait que deux erreurs non quantifiables ont résulté d'une mauvaise application des règles relatives au calcul des frais de personnel dans les projets relevant d'Horizon Europe.

Horizon 2020 a constitué une progression importante dans la simplification et l'harmonisation des règles d'éligibilité des coûts, y compris celles relatives au calcul des frais de personnel. La Commission a fourni des orientations détaillées et des exemples pratiques dans le modèle de convention de subvention annoté d'Horizon 2020. En outre, elle a mené des initiatives de sensibilisation en publiant un questionnaire interactif à l'intention des participants à l'approche des sessions d'établissement de rapports, offrant ainsi des suggestions pertinentes adaptées aux réponses des bénéficiaires. De plus, la Commission a organisé un webinaire spécialement destiné aux fournisseurs de certificats relatifs aux états financiers dans le cadre des subventions Horizon 2020.

Modifications introduites par les règles d'Horizon Europe

Pour Horizon Europe, la Commission a adopté le modèle institutionnel de convention de subvention applicable depuis le début du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 et a publié des orientations internes détaillées pour la mise en œuvre pratique. Les présentes orientations introduisent une méthode simplifiée pour facturer les frais de personnel, sur la base d'un calcul du taux journalier, qui remplace ainsi les méthodes sujettes aux erreurs utilisées dans Horizon 2020. En complément du modèle de convention de subvention, le modèle de convention de subvention annoté comprend des orientations pratiques et des exemples relatifs au calcul des frais de personnel. La Commission a également fourni, dans ses documents d'orientation, une liste détaillant la gestion des coûts par pays.

En outre, pour Horizon Europe, la Commission a organisé une série de webinaires, qui sont enregistrés et peuvent être visionnés sur demande, destinés à informer les bénéficiaires sur la manière de déclarer correctement les coûts, notamment les frais de personnel (par exemple, les journées de mise en œuvre d'Horizon). Par ailleurs, une série de journées d'information ont été organisées dans les pays de l'élargissement, avec des sessions consacrées à la déclaration des coûts, expliquant comment déclarer efficacement les frais de personnel. Les bénéficiaires sont également encouragés à utiliser le service de renseignements sur la recherche pour obtenir des précisions concernant la gestion des subventions, en particulier le calcul des frais de personnel. Toutes les activités susmentionnées insistent sur la manière de déclarer les frais de personnel.

En 2024, un coût unitaire de personnel a été introduit, ce qui a considérablement facilité la déclaration des frais de personnel pour les projets financés par Horizon Europe, car le taux journalier est fixé ex ante sur la base des données historiques du bénéficiaire. Cette introduction s'est accompagnée de la publication de documents d'orientation détaillés, qui fournissent des instructions complètes sur le nouveau processus. En outre, une série de webinaires consacrés à ce thème ont été organisés afin de garantir une bonne compréhension et une mise en œuvre rigoureuse de la méthode du coût unitaire de personnel.

La Commission prend note du fait que certains bénéficiaires ont continué d'utiliser la méthode de calcul d'Horizon 2020 ou n'ont pas respecté les nouvelles règles prévues par Horizon Europe (points 5.17 et 5.18). Comme expliqué ci-dessus, la Commission a mis et met l'accent sur la communication des nouvelles règles, y compris le nouveau calcul du taux journalier introduit dans le cadre d'Horizon Europe, au moyen des webinaires et des actions de sensibilisation susmentionnés.

Coûts pour les chercheurs détachés par d'autres organisations

En ce qui concerne l'exemple d'erreur figurant dans l'encadré 5.1, la Commission est d'accord avec la conclusion énoncée. Elle fait observer que le cas spécifique du détachement entre bénéficiaires est explicitement abordé tant dans le cadre du programme Horizon 2020 que dans le modèle de convention de subvention annoté d'Horizon Europe.

Autres erreurs liées aux frais de personnel

La Commission prend note des erreurs détectées en ce qui concerne la déclaration des frais de personnel (point 5.21, encadré 5.2). Outre les mesures détaillées ci-dessus, la Commission rappelle que, conformément au modèle de convention de subvention d'Horizon Europe, l'autorité chargée de l'octroi de la subvention peut, le cas échéant et dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de l'action, demander au bénéficiaire des informations complémentaires susceptibles de conduire à l'identification de coûts inéligibles, notamment de frais de personnel inéligibles.

Réponse à l'encadré 5.2

Exemple de bénéficiaire demandant le remboursement de frais pour du temps non consacré au projet audité

La Commission prend note du fait que la Cour des comptes a constaté que des frais de personnel ne remplissaient pas les conditions d'éligibilité, notamment en ce qui concerne le temps consacré au projet. La Commission rappelle que le modèle de convention de subvention annoté d'Horizon Europe indique clairement que seul le temps consacré à l'action peut être utilisé pour calculer les frais de personnel.

Autres coûts directs inéligibles

La Commission prend note du fait que la Cour a relevé des cas dans lesquels les bénéficiaires ont déclaré d'autres coûts directs qui ne respectaient pas certaines des conditions générales d'éligibilité des coûts, et notamment des coûts qui n'ont pas été exposés dans le cadre de l'action et n'étaient pas nécessaires à sa mise en œuvre (point 5.22). En outre, elle a relevé des cas dans lesquels les bénéficiaires avaient commis des erreurs dans la déclaration des coûts liés aux équipements (point 5.23, encadré 5.3).

Comme dans le cas des erreurs relatives aux frais de personnel, la Commission limite ces problèmes au moyen d'orientations ciblées et en organisant des événements de communication et des webinaires. Elle encourage également les bénéficiaires à utiliser un service d'assistance spécialisé (le service de renseignements sur la recherche) et à s'adresser à leurs responsables de projet en cas de questions et à titre de bonnes pratiques. En outre, la Commission organise régulièrement des réunions avec les points de contact nationaux juridiques et financiers d'Horizon Europe, qui jouent un rôle important en fournissant également aux bénéficiaires un soutien et des informations sur la manière de déclarer correctement les coûts.

Réponse à l'encadré 5.3

Exemple d'erreur dans la déclaration des coûts liés aux équipements

La Commission partage cette conclusion. En règle générale, les coûts liés à la location ou au crédit-bail des équipements sont éligibles, mais uniquement s'ils ne dépassent pas les coûts d'amortissement d'équipements similaires. Cela est prévu à l'article 6.2.C.2 du modèle de convention de subvention d'Horizon Europe et expliqué plus en détail dans le modèle de convention de subvention annoté de ce même programme.

La Commission reconnaît les erreurs relevées dans d'autres catégories de coûts (point 5.24). Pour limiter leur fréquence, la Commission a entrepris des actions de sensibilisation et apporté des précisions aux bénéficiaires. Ces explications détaillées et exhaustives portent notamment sur la TVA déductible, les rapports financiers périodiques et les pièces justificatives nécessaires à la tenue des registres ainsi que sur l'utilisation du taux de change approprié pour la conversion des états financiers en euros. Ces règles sont décrites dans les modèles de convention de subvention annotés des programmes Horizon 2020 et Horizon Europe.

En outre, pour les marchandises et services faisant l'objet d'une facturation interne, les règles relatives à Horizon Europe ont été simplifiées par rapport à celles d'Horizon 2020 afin d'élargir le champ d'application des coûts éligibles. À cet égard, Horizon Europe (par rapport à Horizon 2020) s'appuie davantage sur les pratiques habituelles du bénéficiaire en matière de comptabilité analytique pour le calcul des coûts unitaires, ce qui devrait en principe réduire le nombre d'erreurs dans cette catégorie de coûts.

Simplification au moyen du financement forfaitaire

En ce qui concerne l'observation formulée au point 5.30, l'objectif de la Commission est de fournir, d'ici à 2027, au moins 50 % du budget des appels à propositions figurant dans les programmes de travail publiés sous la forme de montants forfaitaires. La Commission entend contrôler et évaluer en permanence l'utilisation des montants forfaitaires afin de préserver la cohérence de l'approche, la qualité et l'intégrité.

La Commission rappelle que les parts budgétaires du financement forfaitaire dans les programmes de travail publiés et dans les subventions signées sont différentes. En effet, les subventions résultant de la mise en œuvre des appels à propositions dans les différents programmes de travail sont signées après l'adoption du programme de travail concerné.

Réponse à l'encadré 5.4

Exemple de contrôle d'un paiement de subvention forfaitaire

Les pièces justificatives fournies par le bénéficiaire montrent que l'estimation des coûts présentée dans le budget forfaitaire de la proposition pour l'équipement concerné (appareil TEER automatisé à plusieurs canaux pour plaques 24 puits) était raisonnable (étayée par un devis datant de janvier 2020). Par conséquent, la Commission estime qu'il était justifié d'accepter ce montant au moment de l'évaluation. Le processus d'évaluation ou de contrôle n'a été entaché d'aucun manquement de la part des experts vérificateurs.

À la suite de l'audit de la Cour, le bénéficiaire a expliqué qu'il n'avait pas acheté l'équipement spécifique initialement prévu car, après le début du projet, une version de démonstration de cet équipement s'est révélée incompatible avec les besoins du projet et une version ultérieure n'aurait été disponible qu'à une date trop tardive pour être utilisée en temps utile. Conformément aux besoins techniques du projet, le bénéficiaire a décidé d'utiliser une version plus simple de cet équipement qui avait été acquise avant le début du projet, tout en mobilisant des ressources supplémentaires afin de couvrir une approche plus manuelle (ressources humaines et consommables supplémentaires). Il s'agit là d'un écart par rapport à la description de l'action (annexe 1 de la convention de subvention) que le bénéficiaire n'a pas expliqué ni justifié dans le rapport technique. Sur demande, le bénéficiaire a fourni la justification susmentionnée à l'appui de ses décisions, laquelle a été jugée pleinement satisfaisante. Sur la base de cette explication, l'écart est entièrement couvert par la flexibilité autorisée dans les subventions de R&I. En fait, l'écart était nécessaire pour mettre en œuvre correctement le projet.

La Commission estime que, dans ce cas précis, la seule lacune réside dans le processus d'établissement du rapport.

Néanmoins, elle rappelle que cette subvention a été signée dans le cadre du projet pilote de financement forfaitaire au titre d'Horizon 2020. Dans l'intervalle, les services chargés de la mise en œuvre et les experts évaluateurs ont reçu des orientations plus détaillées sur la manière d'évaluer le budget forfaitaire et de le documenter dans les rapports d'évaluation, ainsi que sur la manière d'évaluer l'achèvement des modules de travail afin de déclencher les paiements. Dans l'ensemble, la Commission estime que l'approche actuelle fondée sur des montants forfaitaires garantit une bonne gestion financière, tout en simplifiant considérablement la tâche aux bénéficiaires de subventions. Toutefois, la Commission surveille de près le financement forfaitaire et adapte les orientations et la méthodologie si nécessaire. Ce processus d'amélioration continue répond aux recommandations de la Cour des comptes et aux enseignements tirés du retour d'information des utilisateurs, des données relatives à la mise en œuvre et des conclusions de l'examen.

Dans le cadre d'une subvention forfaitaire, la simple existence d'une différence entre les coûts réellement exposés et ceux prévus au budget, qui ont conduit à l'octroi du montant forfaitaire, ne saurait avoir, en tant que telle, de conséquences financières sur la subvention forfaitaire en cause.

Erreurs dans les programmes d'infrastructure

En ce qui concerne l'observation formulée au point 5.33, la Commission considère que le bénéficiaire a respecté le principe du meilleur rapport qualité-prix conformément aux dispositions de la convention de subvention. La Commission a constaté que les documents fournis au stade du paiement final donnaient une assurance raisonnable que la procédure de sélection avait été menée selon des critères techniques et économiques prédéfinis. Le bénéficiaire a manifestement appliqué des critères d'évaluation transparents et objectifs et a pris une décision motivée appuyée par l'avis d'experts.

2. Examen de la gestion, par la Commission, du soutien financier à des tiers (FSTP) dans le domaine de la recherche

Justification du FSTP au-delà du seuil de 60 000 EUR fixé dans le règlement financier de l'UE

La Commission reconnaît qu'il est possible d'améliorer encore la justification des montants supérieurs à 60 000 EUR au titre du FSTP (voir point 5.38, premier tiret). À cet égard, elle examinera la manière d'améliorer la rédaction de cette justification pour des montants de FSTP plus élevés dans les différents clusters des programmes de travail d'Horizon Europe.

Toutefois, pour les actions du programme ERA-NET Cofund dans le cadre d'Horizon 2020, les annexes générales du programme de travail d'Horizon 2020 précisent que «*le seuil de 60 000 EUR visé à l'article 204, paragraphe 2, point a), du règlement financier 2018/1046 peut être dépassé pour le soutien financier fourni par les participants aux actions de ERA-NET Cofund (étant donné que ce soutien financier est nécessaire pour atteindre ses objectifs)*». En outre, les objectifs des actions de ERA-NET Cofund sont décrits en détail dans les annexes générales du programme de travail 2018-2020 d'Horizon 2020.

Obligations à répercuter sur les destinataires du FSTP

La Commission reconnaît qu'il incombe aux bénéficiaires de veiller à ce que certaines obligations découlant des conditions de l'appel de l'UE et/ou de la convention de subvention de l'UE s'appliquent également aux destinataires du FSTP (point 5.38, deuxième tiret). Cet objectif peut être atteint en reproduisant ces obligations dans les accords conclus entre les bénéficiaires et leurs destinataires du soutien financier à des tiers (le cas échéant), mais aussi au moyen d'autres mécanismes juridiques (par exemple, les conditions de l'appel du FSTP conçues par les bénéficiaires; les règles du concours si le programme FSTP prend plutôt la forme d'un prix). Plus généralement, à des fins de sensibilisation, la Commission a fourni des orientations et des explications dans le modèle de convention de subvention annoté d'Horizon Europe et a effectué des présentations spécifiques aux points de contact nationaux juridiques et financiers sur le FSTP. La Commission prévoit également de publier des orientations supplémentaires à l'intention des bénéficiaires afin de les aider à gérer au mieux leurs programmes de FSTP.

Efficacité des contrôles effectués par les bénéficiaires vis-à-vis de leurs destinataires du FSTP afin de garantir la régularité des dépenses de l'UE

La Commission reconnaît que les bénéficiaires qui gèrent le FSTP doivent disposer de la capacité suffisante pour le faire (point 5.39). À cet égard, la Commission souligne que cette capacité est prise en considération au stade de la conception de l'appel à proposition lorsque le FSTP est autorisé pour certains types d'actions et/ou pour certains types de bénéficiaires (par exemple, les organismes de financement nationaux ou régionaux dans le cadre des actions du programme Cofund). Cette capacité doit être évaluée au stade de la demande lors de l'évaluation de la proposition. À cette fin, dans le cadre d'Horizon Europe, les bénéficiaires doivent remplir au stade de la proposition une annexe spécifique détaillant la gestion de leurs programmes de FSTP afin de garantir le respect des conditions de l'appel. Cette annexe fait partie intégrante de l'annexe I de la convention de subvention et permet de suivre la mise en œuvre de l'action, y compris les tâches liées au FSTP (au moyen d'éléments livrables, de jalons et de rapports techniques périodiques). De plus, le module de rapport en continu du système de gestion des subventions du portail comporte un écran consacré au FSTP, sur lequel le consortium doit saisir les informations relatives aux appels de FSTP et aux bénéficiaires sélectionnés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Suivi des recommandations des années précédentes

(point 5.46, annexe 5.1)

Recommandation nº 1 de 2021: le développement de l'assistant de calcul des coûts d'Horizon Europe est dans sa dernière phase de test et l'objectif de la Commission est de le mettre à disposition au cours du premier semestre de 2025.

Recommandation nº 3 de 2022: la Commission estime que cette recommandation a été mise en œuvre dans une large mesure.

Dans le cadre de son processus d'amélioration continue, la Commission s'efforce d'harmoniser davantage la terminologie utilisée dans tous les documents d'orientation et de clarifier les principes, notamment en ce qui concerne l'acceptation des modules de travail. L'ensemble complet des orientations et des modèles sera publié prochainement.

Enfin, la Commission rappelle que la performance des subventions forfaitaires n'est pas jugée plus strictement que la performance des subventions en coûts réels. Les mêmes normes s'appliquent. Toutefois, nos données montrent que les subventions forfaitaires sont en réalité évaluées de manière plus stricte au niveau de la mise en œuvre, 5 % des projets n'ayant pas été menés à terme et donc pas entièrement payés. C'est beaucoup plus que pour les subventions en coûts réels, ce qui signifie que la mise en œuvre des subventions forfaitaires fait l'objet d'un suivi plus rigoureux.

Recommandation 5.1 — Examiner la mise en œuvre des subventions forfaitaires

Examiner un échantillon représentatif de subventions forfaitaires et analyser les enseignements tirés de la mise en œuvre des subventions forfaitaires à ce jour et les méthodes utilisées pour établir le soutien financier de l'UE dans le but de fournir des informations utiles pour l'utilisation future du financement forfaitaire.

(Quand? D'ici à la mi-2026)

La Commission **accepte** cette recommandation relative aux subventions forfaitaires au titre d'Horizon Europe.

Recommandation 5.2 — Améliorer la gestion du soutien financier aux tiers

a) **Définir des normes de contrôle minimales que les bénéficiaires devront appliquer afin de garantir que les contrôles de la régularité des dépenses de l'UE sont efficaces.**

(Quand? D'ici à la fin 2026)

La Commission **accepte** cette recommandation.

Les bénéficiaires doivent gérer leurs programmes de FSTP et il leur incombe, à l'égard de l'autorité octroyant la subvention de l'UE, de veiller à ce que les fonds du FSTP soient utilisés conformément à

toutes les conditions applicables du FSTP énoncées dans les conditions de l'appel à propositions de l'UE et/ou dans la convention de subvention de l'UE. Les bénéficiaires peuvent en principe utiliser leurs pratiques et procédures habituelles, pour autant que les conditions spécifiques du FSTP soient respectées.

Conformément à l'article 207 du règlement financier (2024/2509) et comme précisé à l'article 6.2.D.1, du modèle de convention de subvention d'Horizon Europe, les conditions du FSTP doivent garantir des procédures de sélection objectives et transparentes et inclure des exigences minimales, notamment en ce qui concerne les critères et les procédures d'octroi du soutien financier et de calcul du montant exact de ce soutien. En outre, d'autres conditions relatives au FSTP s'appliquent aux projets Horizon, comme indiqué à l'article 15.1, du modèle de convention de subvention d'Horizon 2020, à l'article 9.4 du modèle de convention de subvention d'Horizon Europe ainsi que dans les annexes générales du programme de travail principal d'Horizon Europe, qui prévoient notamment que les bénéficiaires doivent publier largement leurs appels ouverts de FSTP et respecter les normes de l'UE en matière de transparence, d'égalité de traitement, de conflit d'intérêts et de confidentialité.

Les bénéficiaires doivent également être en mesure de démontrer le respect de toutes les conditions du FSTP applicables lors de tout contrôle, examen, audit ou enquête. Le programme indicatif d'audit publié sur le portail du participant soulignait que les vérifications porteront principalement sur la documentation interne et externe relative aux procédures ou pratiques habituelles mises en place pour fournir un soutien financier et garantir des procédures de sélection objectives et transparentes. Les vérifications porteront également sur le rapprochement des coûts dans les états financiers et les ventilations détaillées des coûts par rapport au système comptable du bénéficiaire. À cet égard, des procédures standard minimales ou des pratiques habituelles sont nécessaires pour garantir le respect des conditions du FSTP vis-à-vis de l'autorité chargée de l'octroi de la subvention de l'UE.

Afin de sensibiliser davantage les bénéficiaires au respect des règles du modèle de convention de subvention de l'UE et/ou des conditions applicables aux appels à propositions, la Commission prévoit de publier des orientations spécifiques décrivant les bonnes pratiques pour la mise en œuvre du FSTP dans le cadre des subventions de l'UE. Ces orientations permettront aux bénéficiaires de disposer des connaissances et des bonnes pratiques nécessaires pour gérer efficacement les subventions FSTP dans le cadre des programmes de financement de l'UE.

b) Exiger que les obligations pertinentes découlant de la convention de subvention de l'UE soient également reprises soit dans les accords conclus entre les bénéficiaires et des tiers, soit dans les règles des bénéficiaires communiquées aux tiers.

(Quand? D'ici à la fin 2026)

La Commission **accepte** cette recommandation.

Il incombe aux bénéficiaires de veiller à ce que certaines obligations découlant de la convention de subvention de l'UE et/ou des conditions de l'appel de l'UE s'appliquent au destinataire du FSTP. Si l'intégration de ces obligations dans les accords conclus entre les bénéficiaires et les destinataires du FSTP est, bien entendu, l'approche la plus simple sur le plan juridique, les bénéficiaires peuvent également opter pour d'autres mécanismes juridiques (par exemple, les inclure dans les règles de leurs appels FSTP, qui seraient alors tout aussi contraignantes pour les destinataires du FSTP et leur seraient communiquées). Cela dépendra principalement de la portée et de l'objectif du programme FSTP et, partant, de la question de savoir si le FSTP est fourni dans le cadre d'une (sous-)convention. Cela est décrit dans le modèle actuel de convention de subvention annoté (voir version 2.0 du 1er avril 2025, p. 165 et 166).

Dans ses prochaines orientations sur les bonnes pratiques pour la mise en œuvre du FSTP dans le cadre des subventions de l'UE et lors d'actions de sensibilisation, la Commission pourra insister

davantage sur l'importance de veiller à ce que certaines obligations prévues dans les conventions de subvention de l'UE ou dans les conditions des appels à propositions de l'UE s'appliquent également aux bénéficiaires de FSTP, y compris au moyen de (sous-)conventions si le bénéficiaire y a recours.

c) Fournir une justification suffisante pour tout soutien d'un montant supérieur à 60 000 EUR octroyé à un tiers, autorisé par les programmes de travail ou les appels à propositions.

(Quand? D'ici à la fin 2026)

La Commission **accepte** cette recommandation.

La justification spécifique requise dans les conditions de l'appel à propositions lorsque le soutien financier à des tiers dépasse le seuil de 60 000 EUR est expliquée dans les orientations internes d'Horizon Europe sur la manière de préparer les programmes de travail. Elle est également intégrée dans les conditions standard du *Call Passport System* utilisé pour préparer les appels: «Les bénéficiaires peuvent apporter un soutien financier à des tiers. Le soutien à des tiers ne peut être accordé que sous la forme de subventions/prix. Le montant maximal à octroyer à chaque tiers est de 60 000 EUR (si ce montant est supérieur à 60 000 EUR, veuillez également joindre une justification).»

Pour certaines actions, telles que Cofund au titre d'Horizon Europe, les objectifs justifiant un montant de FSTP supérieur à 60 000 EUR sont décrits plus en détail dans les annexes générales des programmes de travail concernés.

Toutefois, il est possible d'améliorer le niveau de justification de manière plus systématique pour les différentes actions d'Horizon Europe qui, pour des raisons politiques, font appel à des montants de FSTP plus élevés.

À cet égard, les orientations internes ont été renforcées en 2024 avec les orientations de la DG RDT du 21.10.2024 concernant l'utilisation du FSTP dans les clusters du programme de travail d'Horizon Europe, et une formation interne a été dispensée aux rédacteurs du programme de travail le 23 mai 2024 sur la manière de rédiger des thèmes incluant des FSTP. En outre, les prochaines orientations internes à l'intention des responsables de projet concernant le FSTP insisteront davantage sur la nécessité de fournir des justifications suffisantes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE – CHAPITRE 6: COHÉSION, RÉSILIENCE ET VALEURS

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

S'appuyant sur le neuvième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale[1], la Commission constate qu'au cours des dernières décennies, la politique de cohésion a permis de réduire les disparités entre les États membres et leurs régions[2], d'engager des réformes structurelles de leurs économies et de construire une économie sociale de marché hautement compétitive dans l'Union européenne (UE), tout en respectant le principe de subsidiarité. En 2024, l'UE a continué de composer avec les crises passées, la politique de cohésion restant un moteur essentiel de convergence et de stabilité. La Commission a renforcé son soutien aux États membres pour aider les Ukrainiens déplacés dans le cadre des initiatives «Action de cohésion pour les réfugiés en Europe» (CARE, CARE+) et «Assistance flexible aux territoires» (FAST-CARE), lesquelles offrent de la flexibilité, des procédures simplifiées et davantage de préfinancement pour les programmes 2021-2027. Dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, la Commission a poursuivi ses travaux sur la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux et, entre autres, a présenté un plan d'action visant à remédier aux pénuries de main-d'œuvre et de compétences dans l'UE.

Les fonds réservés à la cohésion économique, sociale et territoriale dans l'UE sont dépensés dans le cadre d'un système de gestion partagée entre la Commission européenne et les autorités nationales. Pour chaque programme cofinancé, les États membres sont responsables de la mise en œuvre des systèmes de gestion et de contrôle qui doivent respecter les exigences essentielles définies dans le règlement, ainsi que de la prévention, de la détection et de la correction des irrégularités dans les dépenses déclarées. La Commission supervise et évalue le fonctionnement efficace de ces systèmes sur la base de tous les résultats d'audit mis à disposition par les autorités d'audit et la Cour des comptes européenne (ci-après la «Cour des comptes») ou de ses propres audits, en formulant des recommandations d'amélioration le cas échéant et en cherchant à établir une assurance raisonnable que le taux d'erreur annuel pour chaque programme est inférieur au seuil de signification de 2 %. Lorsque cela est jugé nécessaire, la Commission utilise les outils dont elle dispose dans le cadre juridique pour arrêter les paiements jusqu'à la mise en œuvre des améliorations requises et engage des procédures de corrections financières sur les dépenses déjà déclarées (qui peuvent s'ajouter à celles déjà appliquées par les États membres) afin de protéger les intérêts financiers de l'Union.

La stratégie d'audit de la Commission concernant la politique de cohésion tient compte des responsabilités en matière de gestion et de contrôle dans le cadre de la gestion partagée, les autorités d'audit des États membres étant principalement responsables de la réalisation des audits des dépenses de cohésion et de leur communication à la Commission. Afin de réduire la charge d'audit pesant sur les bénéficiaires et d'utiliser efficacement ses ressources, la Commission, dans le

---

[1] Inforegio, Neuvième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale (europa.eu).

[2] Voir p. XIII du rapport: «Trente ans après le lancement parallèle du marché unique européen et d'une politique de cohésion renforcée, et vingt ans après l'élargissement de 2004, la tendance à long terme est claire: de nombreuses régions d'Europe ont connu une convergence économique et sociale ascendante remarquable.»

cadre de l'approche d'audit unique, vise à obtenir une assurance raisonnable au moyen d'examens documentaires méticuleux des avis et des résultats d'audits nationaux fournis chaque année pour tous les programmes, combinés à des audits fondés sur les risques. Il s'agit notamment de réexécuter les travaux de contrôle des autorités responsables des programmes, y compris des autorités d'audit, afin d'évaluer la fiabilité de leurs travaux de vérification et de leurs rapports en ce qui concerne les programmes mis en évidence grâce à l'évaluation des risques.

L'approche d'audit est également complétée par des actions de renforcement des capacités au niveau des autorités de gestion et d'audit, y compris le partage de méthodologies communes, la recommandation de mesures correctives, la promotion des échanges entre pairs et un retour d'information sur les erreurs détectées afin d'améliorer la capacité de détection des erreurs à tous les niveaux, le cas échéant.

En évaluant en permanence la qualité du système de gestion et de contrôle de chaque programme, la Commission peut détecter les programmes ou parties de programmes qui présentent des déficiences et donc la plus grande probabilité d'erreurs et cibler les mesures correctives requises pour corriger les dépenses passées et améliorer les systèmes à l'avenir. Elle peut également évaluer si les insuffisances ou irrégularités en question ont été constatées dans d'autres parties du programme, dans d'autres programmes du même État membre ou dans d'autres États membres, afin de mieux orienter ses travaux d'audit.

En outre, dans le cadre du suivi des conclusions et des recommandations de la Cour selon lesquelles trop d'erreurs ne sont pas détectées dans le domaine de la politique de cohésion malgré l'existence de deux niveaux de contrôle sur le plan national, la Commission et la communauté chargée de l'audit de la cohésion sont convenues conjointement, en décembre 2024, d'un plan d'action (voir ci-dessous la section II.2 de la réponse de la Commission). Les mesures prévues sont en cours dans les États membres et la Commission suivra en permanence, en 2025 et 2026, leur mise en œuvre effective en vue de réduire le risque de persistance d'erreurs significatives à la clôture et au cours de la période de programmation 2021-2027.

Sur la base des résultats d'audit nationaux disponibles et des résultats de ses propres audits, la Commission a conclu, dans ses rapports annuels d'activité (RAA) et dans son rapport annuel sur la gestion et la performance, que le risque au moment du paiement pour la politique de cohésion, dans son ensemble, demeurait significatif (supérieur au seuil de 2 %) en 2024. Toutefois, les résultats de la Commission montrent également que cette situation diffère d'un État membre à l'autre et d'un programme à l'autre: la Commission a conclu que les systèmes de gestion et de contrôle fonctionnent bien pour 91 % des 431 programmes ouverts relevant de la politique de cohésion. Pour les 9 % restants (30 programmes en totalité et certaines parties de 7 autres programmes), de graves faiblesses demeurent, principalement au niveau des autorités de gestion ou de leurs organismes intermédiaires (insuffisances graves dans les vérifications de gestion, à savoir les contrôles de premier niveau conduisant à la déclaration de niveaux significatifs de dépenses irrégulières). En outre, la Commission a constaté qu'en 2024, des erreurs n'avaient pas été détectées par certaines autorités d'audit. Pour 12 autorités d'audit (ou leurs organismes de contrôle) sur 116 au total, ces omissions ont remis en question la fiabilité des travaux d'audit effectués. Des mesures correctives spécifiques ont donc été recommandées pour améliorer la situation.

Enfin, la Commission est convaincue que la capacité de correction pluriannuelle de la politique de cohésion permettra de ramener le risque à la clôture sous le seuil de signification, y compris en remplaçant les dépenses irrégulières ou retirées par d'autres dépenses jugées éligibles, comme le permet le règlement portant dispositions communes (RPDC). En effet, chaque année, les autorités responsables des programmes retirent des comptes certifiés d'importants montants déjà déclarés qui se sont révélés irréguliers ou à risque. Au total, depuis le début de la période de programmation

2014-2020, ces retraits se sont élevés à 16,2 milliards d'euros pour le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds de cohésion (FC), et à 3,7 milliards d'euros pour le Fonds social européen (FSE), l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) et le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Sur la base des retours d'information fournis par les autorités responsables des programmes, la Commission estime que l'existence de la disposition juridique prévoyant d'éventuelles corrections financières nettes dans le RPDC, qui entraînent, si les conditions juridiques et les critères stricts prévus s'appliquent, une perte directe de financement pour les États membres concernés a, dans la pratique, renforcé les mesures préventives et correctives prises par les États membres. En 2024, la Commission a conclu que les critères applicables aux corrections financières nettes étaient remplis dans trois cas relevant du FEDER/FC ou de plusieurs fonds et a engagé les procédures correspondantes. Une autre procédure concernant un programme du FSE fait l'objet d'une évaluation finale en 2025. Enfin, au cours de la même période, dans le cadre de ses activités d'audit et de son rôle de surveillance, et donnant suite aux constatations de la Cour des comptes et de l'OLAF, la Commission a demandé plus de 1,36 milliard d'euros (contribution de l'UE) de corrections financières supplémentaires, que les autorités responsables des programmes pourraient réutiliser au titre du RPDC. Après avoir mis en œuvre toutes les mesures correctives, la Commission a estimé dans ses RAA que le risque à la clôture était, à ce stade, inférieur ou égal à 2 % pour tous les exercices comptables jusqu'en 2023, tandis que d'autres mesures correctives continuent d'être appliquées. Cela illustre la capacité de correction pluriannuelle de la politique de cohésion.

La Commission a donc conclu qu'elle avait l'assurance raisonnable que les systèmes de gestion et de contrôle fonctionnent bien en général pour ce qui est de garantir la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes et que des mesures correctives proportionnées et efficaces sont prises conformément au cadre juridique en cas de constatation d'insuffisances dans les systèmes ou d'infractions aux règles applicables qui menacent la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Régularité des opérations (points 6.10 à 6.38)

Résultats des tests de la Cour des comptes sur les opérations (points 6.10 à 6.15)

La Commission se félicite de l'amélioration, par rapport à l'année dernière, de la situation en ce qui concerne le taux d'erreur estimé par la Cour des comptes et du fait que la différence d'évaluation des taux d'erreur respectifs s'est réduite cette année. En 2024, la Commission estime également que le risque au moment du paiement restera significatif jusqu'à un maximum de 2,9 % pour la rubrique 2 du CFP, soit une légère augmentation par rapport aux taux communiqués les années précédentes, mais à un niveau inférieur à celui calculé par la Cour des comptes. Conformément à la méthodologie de la Commission et à l'obligation faite aux ordonnateurs délégués, cette estimation repose sur un examen complet de l'ensemble des avis d'audit et des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit des programmes et a été ajustée par la Commission le cas échéant à la suite de sa propre évaluation et compte tenu des résultats d'audit de la Cour des comptes.

L'approche de la Commission permet à celle-ci d'émettre des conclusions sur les risques au niveau des États membres et même au niveau des programmes individuels, et donc de montrer une situation différenciée pour chaque programme.

La Commission renvoie au chapitre 1 du rapport (points 1.27 à 1.34) et aux réponses correspondantes de la Commission pour expliquer la différence entre les niveaux des taux d'erreur communiqués par les deux institutions, qui ne peuvent être directement comparés.

Sans nécessairement considérer tous les cas soulevés par la Cour des comptes constituent des irrégularités au titre du RPDC, la Commission assurera un suivi approprié de toutes les erreurs signalées par la Cour et demandera des mesures correctives ou des corrections financières, selon ce qui est jugé nécessaire et juridiquement réalisable. La Commission recommandera également aux autorités responsables des programmes concernés d'améliorer les systèmes de gestion et de contrôle si nécessaire, notamment en prévision de la mise en œuvre de la période 2021-2027.

À cet égard, la Commission tient dûment compte des faiblesses signalées par la Cour dans les travaux et les rapports de certaines autorités d'audit, en plus des cas déjà signalés dans les rapports annuels d'activité. La Commission reconnaît certains problèmes systémiques détectés par la Cour des comptes. Elle se félicite également de la référence faite par la Cour des comptes à des éléments de bonnes pratiques et à des améliorations apportées au fil du temps dans les travaux des autorités d'audit (encadré 6.13, Croatie), soulignant une approche différenciée entre les États membres et les programmes et la capacité à tirer des enseignements et à s'améliorer sur la base des recommandations antérieures de la Cour et de la Commission.

La Commission souligne l'importance du rôle des autorités d'audit dans la détection des erreurs. Toutefois, comme l'a relevé la Cour des comptes dans son échantillon (point 6.10) et comme l'ont montré les audits de la Commission, ces organismes clés pourraient encore être plus efficaces dans leurs travaux. En outre, pendant l'exercice comptable analysé, les autorités d'audit ont fait état d'un taux d'erreur total supérieur à 2 % pour environ un quart des programmes, ce qui montre que les contrôles de premier niveau doivent être améliorés pour ces programmes. Les autorités responsables des programmes ont appliqué des corrections ramenant le taux d'erreur résiduel à moins de 2 % dans tous les programmes sauf trois[3]. Cette capacité de détection au niveau des États membres a entraîné d'importantes corrections financières et d'importants retraits avant que les comptes des programmes ne soient soumis à la Commission (voir ci-dessus la section I de la réponse de la Commission).

Toutefois, la Commission convient également que, dans des cas spécifiques, certaines erreurs n'ont pas été détectées au niveau des autorités de gestion et/ou d'audit, ou ont été prises en compte de manière incorrecte dans le calcul des taux d'erreur communiqués. C'est pourquoi, à la suite d'une évaluation programme par programme, les DG REGIO et EMPL ont ajusté les taux d'erreur communiqués par les États membres afin d'estimer un risque au moment du paiement et son niveau maximal (indicateur clé de performance concernant la légalité et la régularité) dans leurs RAA respectifs, en tenant également compte des résultats de la Cour des comptes (voir partie 2 ci-après). Le niveau maximal de risque au moment du paiement ainsi déclaré (3,6 %) est supérieur au seuil de signification pour les deux directions générales cette année, mais inférieur à celui calculé par la Cour des comptes par extrapolation statistique des erreurs qu'elle a détectées et quantifiées.

En ce qui concerne les types d'erreurs (point 6.13), en se fondant sur leur typologie commune, les taux d'erreur calculés par la Commission et les autorités d'audit sont généralement dus aux mêmes

[3] En outre, la Commission a réévalué le taux d'erreur à plus de 2 % dans 23 autres programmes sur les 439 programmes concernés.

catégories d'irrégularités que ceux calculés par la Cour des comptes, à savoir: dépenses inéligibles, marchés publics, piste d'audit et, dans une moindre mesure cette année, aides d'État. La Commission continuera de collaborer avec les autorités responsables des programmes afin de les aider à améliorer leurs capacités de prévention et de détection de ces irrégularités. En outre, les lacunes détectées au cours de la période 2014-2020 et leurs causes profondes contribueront à la conception d'un système d'assurance plus simple, plus résistant aux erreurs et plus robuste qui sera proposé aux colégislateurs pour la période de programmation postérieure à 2027.

Enfin, la Commission considère que les autres erreurs signalées par la Cour des comptes, parfois dues à une compréhension incomplète de règles complexes par les autorités de gestion ou les bénéficiaires, qui commettent des erreurs, ou à des pièces justificatives manquantes ou insuffisantes, ne remettent pas nécessairement en cause les résultats ou l'incidence des projets cofinancés.

Gestion partagée (points 6.16 à 6.31)

Coûts et projets inéligibles (points 6.16 à 6.22)

En ce qui concerne les coûts inéligibles et les projets jugés inéligibles par la Cour des comptes, la Commission fait observer que les conventions de subvention correspondantes n'ont pas été rédigées de manière claire et comportaient un risque d'interprétations divergentes, ou qu'elles n'ont pas été mises à jour en temps utile lorsque des erreurs avaient été commises.

La Commission convient que les coûts inéligibles constituent le type d'erreur le plus fréquent constaté par les autorités d'audit et reconnaît certaines des erreurs supplémentaires quantifiées par la Cour des comptes sur ce fondement, mais pas toutes.

En ce qui concerne les opérations contrôlées concernant l'achat de vaccins contre la COVID-19, la Commission prend acte du nombre limité d'erreurs quantifiées par la Cour des comptes dans les États membres audités. Elle souligne également que les États membres ont été amenés à mettre en place des systèmes de surveillance et de contrôle pour la livraison de vaccins aux centres de vaccination en des temps particulièrement difficiles et éprouvants. En ce qui concerne les coûts unitaires en Italie, cette question doit être examinée globalement pour le total des dépenses déclarées au titre de l'ensemble des programmes et régions, et la Commission veillera à ce que l'État membre n'ait pas déclaré plus de dépenses totales que celles qui ont été engagées pour les vaccins du fabricant concerné.

En ce qui concerne la mise en œuvre de procédures centralisées de passation de marchés liées à la vaccination (point 6.21), la Commission est fermement convaincue que ces procédures, y compris les échanges préliminaires avec les contractants, étaient conformes au règlement financier, dans un contexte spécifique d'extrême urgence dû à la pandémie et étant donné l'objectif de garantir la disponibilité de vaccins sûrs suffisants pour les populations des États membres au moment de la pandémie. En ce qui concerne l'arrêt du Tribunal dans l'affaire T-36/23, le Tribunal a estimé que la Commission aurait dû fournir une explication plus détaillée dans sa décision, indiquant qu'elle ne détenait pas les documents demandés. Par conséquent, la Commission a déjà adopté une nouvelle décision en pleine conformité avec l'arrêt.

Adhésion aux règles du marché intérieur: marchés publics et aides d'État (points 6.23 à 6.27)

Les services de la Commission notent que les marchés publics (et, dans une moindre mesure, dans les constatations de la Cour des comptes cette année, les aides d'État) restent une source d'erreurs, toutefois, ils ne partagent pas nécessairement l'évaluation de la Cour des comptes sur toutes les

erreurs qu'elle a quantifiées pour non-respect des règles nationales ou de l'UE en matière de marchés publics et des règles en matière d'aides d'État (point 6.24).

En ce qui concerne le projet audité par la Cour des comptes en France (encadré 6.4), les services de la Commission tiennent à souligner que l'opération n'était soumise ni à la législation nationale régissant les marchés publics ni aux directives de l'UE sur les marchés publics. La Commission estime que les autorités de gestion ont à juste titre accepté la sélection, par le bénéficiaire, du contractant lié et les coûts du projet correspondants. En outre, la Commission considère qu'au regard du pourcentage du financement public (10 % des coûts totaux du projet) et du fait que les coûts déclarés étaient alignés sur les prix du marché, l'incidence d'un éventuel conflit d'intérêts serait minime.

En ce qui concerne le projet FEDER en Allemagne (encadré 6.5), qui fournissait un soutien financier au titre d'un régime d'aides d'État en faveur de projets d'investissement régionaux menés par des petites et moyennes entreprises (PME), la Cour des comptes a estimé que le bénéficiaire avait à la fois un partenaire et une entreprise liée, ce qui aurait dû être pris en compte dans le calcul de la taille de l'entreprise au moment de la première demande et au début du projet. Toutefois, à la date d'envoi de la deuxième demande (deux ans plus tard) et de signature de la convention de subvention, les deux sociétés n'étaient plus des entreprises partenaires au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la définition des PME (annexe 1 du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission). Il convient d'évaluer les circonstances juridiques et factuelles pertinentes telles qu'elles se présentent au moment où la décision est prise, conformément à la fois au droit administratif allemand et aux principes du droit de l'Union en matière d'aides d'État. Sur la base de la convention de subvention qui fixe la contribution au nombre d'emplois créés (45 dans le cadre de cette opération), la Commission considère qu'aucune erreur n'a été commise en l'espèce, ou alors seulement une erreur très limitée.

En ce qui concerne le respect des règles du marché unique, la Commission continuera de soutenir les autorités responsables des programmes au moyen des mesures élaborées dans le cadre de ses plans d'action sur les marchés publics et dans le domaine des aides d'État, afin de garantir une bonne compréhension et une mise en œuvre correcte des dispositions juridiques applicables au marché intérieur, y compris pour éviter d'éventuelles situations de conflit d'intérêts. Les marchés publics restent une source importante d'erreurs supplémentaires non détectées constatées par la Commission lors de ses propres audits de conformité et de corrections financières supplémentaires demandées aux États membres. Dans de tels cas, la Commission exige systématiquement la mise en œuvre de mesures supplémentaires pour améliorer la capacité de détection des irrégularités dans le domaine des marchés publics par les autorités d'audit concernées (amélioration des listes de contrôle de l'audit, formations ciblées supplémentaires et orientations écrites à l'intention des auditeurs, dialogue avec les auditeurs sur les causes profondes des erreurs supplémentaires détectées).

Disponibilité des pièces justificatives essentielles (points 6.28 à 6.29)

En ce qui concerne les points 6.28 et 6.29, la Commission convient que les documents essentiels sont nécessaires pour garantir une piste d'audit appropriée des dépenses déclarées pour chaque opération, conformément à l'article 72, point g), du règlement portant dispositions communes pour la période 2014-2020, faute de quoi l'éligibilité de l'opération bénéficiant d'une aide peut être remise en cause (voir l'exemple cité dans l'encadré 6.6). La Commission note que les informations ou documents justificatifs manquants restent la troisième source d'erreurs signalées tant par les autorités d'audit que par les auditeurs de la Commission au cours de la période de programmation 2014-2020.

Les informations demandées aux bénéficiaires et aux autorités responsables des programmes devraient rester proportionnées dans chaque cas, compte tenu de l'incidence et du coût administratif des demandes documentaires ainsi que des appels des parties prenantes en faveur d'une simplification de la mise en œuvre des fonds de l'UE et des efforts déployés à cet égard par la Commission dans le cadre de son propre programme de simplification.

En ce qui concerne la documentation relative à la réalisation des audits par les autorités d'audit (point 6.28), le respect des normes d'audit est certes nécessaire mais devrait être contrebalancé par des procédures administratives proportionnées. En 2019 et en 2020, la Commission a mis en place, avec les autorités d'audit, un groupe de travail chargé d'améliorer la documentation d'audit et de formuler des recommandations minimales tout en respectant la proportionnalité des coûts administratifs. Ce travail a donné lieu à un «document de réflexion sur la documentation des audits», qualifié d'avancée positive par la Cour des comptes dans son rapport annuel 2019 (encadré 5.8). Si nécessaire, la Commission continuera de recommander aux autorités d'audit de suivre les orientations convenues, en particulier dans le cadre de ses audits de conformité spécifiques portant sur l'exhaustivité des listes de vérification et des procédures d'audit.

Instruments financiers (§ 6.30.-6.31)

La Commission prend note des cas individuels de bénéficiaires finaux que la Cour des comptes a jugés inéligibles. Étant donné que le RPDC prévoit que l'éligibilité des dépenses sous-jacentes pour les instruments financiers est déterminée à la clôture (article 42), toute irrégularité constatée à ce stade peut être corrigée et remplacée par des dépenses éligibles jusqu'à la clôture et n'a pas d'incidence sur l'éligibilité des avances versées par la Commission au cours de la mise en œuvre du programme. En 2024 et 2025, la Commission a réalisé des audits sur la préparation à la clôture afin de s'assurer que les autorités responsables des programmes procéderont, dès la clôture, à des vérifications suffisantes de l'éligibilité des dépenses et des bénéficiaires finaux au titre des instruments financiers.

Opérations gérées directement ou indirectement par la Commission (points 6.32 à 6.34)

Dans un cas, la Commission (CINEA) ne partage pas l'appréciation de la Cour des comptes.

Bonne gestion financière (point 6.35)

En ce qui concerne les deux cas italiens mentionnés dans l'encadré 6.10, la Commission note que les marchés en question sont inférieurs au seuil d'application des directives de l'UE sur les marchés publics. Ces marchés sont donc soumis aux législations nationales en matière de marchés publics, qui ont été correctement suivies. Cela étant, et même en l'absence d'incidence financière, ainsi que l'a confirmé la Cour des comptes, la Commission rappellera aux autorités responsables des programmes des États membres concernés qu'une pondération de 10 % pour le critère du prix n'est pas une bonne pratique, comme indiqué dans son vade-mecum sur les marchés publics.

Autres dépenses (points 6.36 à 6.38)

En ce qui concerne le Fonds de solidarité de l'Union européenne, la Commission reconnaît les retards dans la transmission au Parlement européen et au Conseil des rapports annuels sur les activités du Fonds, qui sont en cours de traitement.

2. Gouvernance (points 6.39 à 6.62)

Les travaux des autorités d'audit (points 6.39 à 6.51)

Proportion de dossiers aux fins de l'assurance présentant des taux d'erreur résiduels supérieurs au seuil de signification en 2024 (points 6.40 à 6.44 et figure 6.9)

En ce qui concerne les comptes approuvés en 2024, sur la base de son évaluation — et des ajustements le cas échéant — des taux d'erreur communiqués par les autorités d'audit, et compte tenu des corrections financières appliquées par les États membres, la Commission a validé, dans les rapports annuels d'activités 2024 des DG REGIO et EMPL, un taux d'erreur résiduel:

— inférieur au seuil de signification pour 95 % de l'ensemble des programmes de cohésion (302 programmes REGIO[4] et 203 programmes EMPL),

— supérieur au seuil de signification pour 5 % de l'ensemble des programmes de cohésion (16 programmes REGIO et 11 programmes EMPL).

Pour les programmes dont le taux d'erreur résiduel recalculé est supérieur à 2 %, y compris les cas signalés par la Cour des comptes (point 6.43), la Commission demande aux États membres d'appliquer des mesures correctives supplémentaires, y compris des corrections financières lorsque cela est juridiquement possible, afin que le «risque à la clôture» soit, en fin de compte, inférieur au seuil de signification pour tous les programmes de la période 2014-2020. En dernier recours, si les États membres ne prennent pas les mesures appropriées, la Commission dispose des outils nécessaires pour appliquer elle-même des corrections financières.

La Commission prend note du fait que la Cour a recalculé les taux d'erreur résiduels supérieurs à 2 % pour seize des trente dossiers aux fins de l'assurance audités cette année. Bien que la Commission ait déjà ajusté certains d'entre eux au-dessus de 2 % (point 6.40), elle considère que plusieurs calculs refaits par la Cour des comptes au-delà de 2 % sont en partie imputables à des différences dans l'évaluation de certaines erreurs (voir, ci-dessus, la section II.1 de la réponse de la Commission). Dans un cas, le taux d'erreur avait déjà été ajusté par la Commission dans le RAA. Les corrections financières requises avaient déjà été mises en œuvre par l'État membre lors de l'audit de la Cour des comptes.

La Commission continue de travailler en étroite collaboration avec les autorités d'audit pour garantir une compréhension commune du cadre juridique et de mise en œuvre commun (voir les détails du plan d'action convenu dans la section suivante) et a engagé en 2024 un dialogue avec la Cour des comptes afin de comprendre les différentes approches d'évaluation des travaux communiqués par les autorités d'audit.

La Commission prend note des conclusions de la Cour des comptes sur la fiabilité des travaux des autorités d'audit, fondées essentiellement sur les critères de recalcul du taux d'erreur communiqué supérieur à 2 % en cas d'erreurs supplémentaires quantifiées par la Cour. La Commission évalue l'efficacité et la fiabilité des travaux d'une autorité d'audit en se fondant sur plusieurs aspects, le taux d'erreur étant l'un de ces aspects mais pas le seul. Par exemple, certaines erreurs (ou ne serait-ce qu'une seule) qui n'ont pas été détectées par les autorités d'audit en raison de règles complexes ou spécifiques, même si elles ont une incidence significative sur le taux d'erreur

[4] Financés au titre du FEDER, du Fonds de cohésion ou avec le soutien de l'instrument d'aide de préadhésion (programme IAP de coopération transfrontalière) ou de l'instrument européen de voisinage (IEV-CTF).

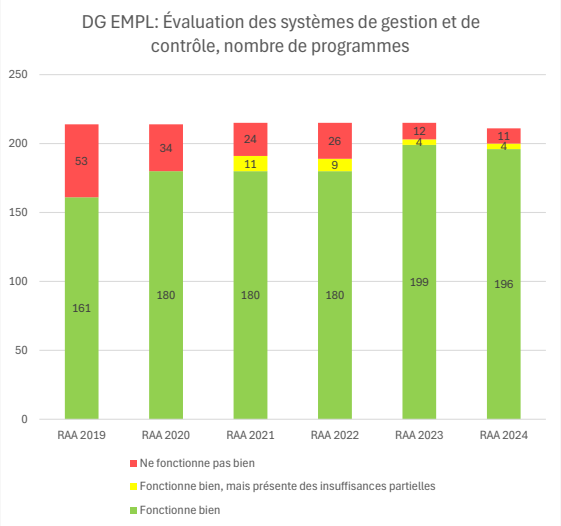
recalculé de l'année de référence, ne révèlent pas nécessairement une faiblesse systémique dans les travaux de l'autorité d'audit concernée.

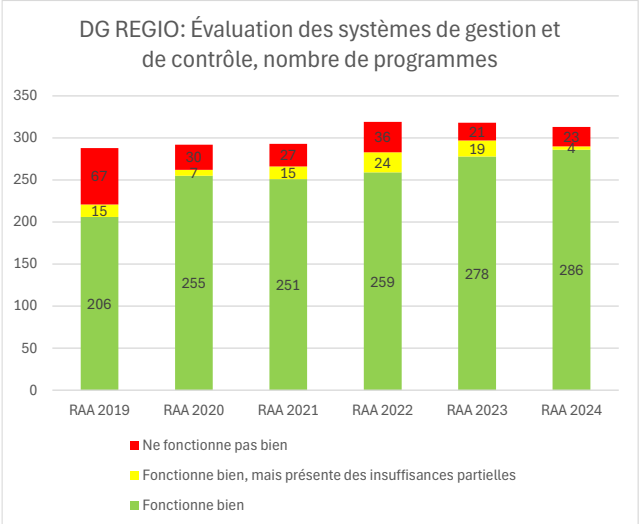
Travaux d'assurance de la Commission et communication du taux d'erreur résiduel dans ses rapports annuels d'activités (points 6.52 à 6.62)

En ce qui concerne l'évaluation de la Cour selon laquelle, à la fin de la période, tous les systèmes ne fonctionnent pas efficacement (point 6.53), la Commission renvoie à son évaluation systématique et continue de l'efficacité des systèmes gérés par les autorités de gestion et d'audit sur la base de tous les résultats d'audit disponibles. La Commission publie également des taux d'erreur individuels par programme, en se fondant sur les rapports des États membres, mais après avoir dûment évalué et appliqué les ajustements et les nouveaux calculs requis, le cas échéant, sur la base des contrôles documentaires d'audit de la Commission ou des travaux de réexécution sur place pour un échantillon de programmes considérés comme étant à risque. La Commission ne se contente donc pas de s'appuyer sur les taux d'erreur communiqués par les autorités responsables des programmes; elle les évalue soigneusement à la lumière de ses propres rapports. Lorsque de graves faiblesses affectent spécifiquement les travaux des autorités d'audit, la Commission effectue ses propres travaux de réexécution afin d'évaluer les risques ou quantifie les risques à un taux forfaitaire, comme le montrent le risque au moment du paiement et les risques maximaux relevés dans les RAA et le rapport annuel sur la gestion et la performance.

Comme les années précédentes, les auditeurs de la Commission ont continué d'accorder, dans le cadre de leurs contrôles documentaires et audits, une attention particulière aux risques liés aux dépenses liées à la COVID-19, au double financement et aux conflits d'intérêts, qui constituent tous des points de contrôle standard dans les différentes listes de vérification utilisées pour les audits de la Commission. Lorsque des déficiences sont constatées dans ces domaines, des corrections financières sont appliquées. À titre d'exemple, le RAA de la DG REGIO relatif à 2024 (page 37) décrit plusieurs cas de risque de conflit d'intérêts détectés par les auditeurs de la Commission qui soit avaient été relevés par l'autorité de gestion mais n'avaient pas été suffisamment atténués, soit n'avaient pas été relevés en premier lieu.

Dans ses RAA 2024 respectifs, sur la base de son évaluation de toutes les informations d'audit disponibles provenant des États membres et des audits de l'UE, la Commission a conclu à l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle (voir le graphique suivant). En ce qui concerne les programmes pour lesquels des améliorations substantielles sont nécessaires, des mesures correctives sont demandées dans chaque cas.





Niveau significatif des dépenses irrégulières dans les comptes approuvés (points 6.54 à 6.58).

La Commission a conçu son système d'assurance de manière à permettre aux directeurs généraux des DG EMPL et REGIO de fournir une assurance à propos des paiements pour chacun des 431 programmes relevant de la politique de cohésion, conformément aux obligations qui leur incombent en tant qu'ordonnateurs délégués.

Sur la base de cette évaluation détaillée, programme par programme, et du taux d'erreur total résiduel agrégé (risque au moment du paiement) pour les fonds qu'ils gèrent, les directeurs généraux ont conclu dans leurs RAA respectifs que des irrégularités significatives subsistaient dans les dépenses certifiées à la Commission pour ces fonds dans les comptes acceptés en 2024 (point 6.55). Ils ont également été en mesure d'identifier les (parties de) programmes présentant de graves insuffisances (voir annexes 7.F des RAA respectifs) et pour lesquels des mesures correctives ont été demandées et ils ont communiqué les corrections financières appliquées pour assurer le suivi des irrégularités détectées les années précédentes.

L'augmentation du risque au moment du paiement et du risque maximal par rapport à l'année précédente est principalement due à l'approche prudente adoptée en raison de la modification liée à STEP dans le règlement portant dispositions communes, qui a permis de prolonger les activités de contrôle jusqu'en février 2026 (voir la section II.1 ci-dessus). Compte tenu des montants élevés des dépenses déclarées à la Commission en 2024 et des contrôles et audits limités finalisés à la date de signature des RAA, la Commission a appliqué un taux forfaitaire de 2 % pour tous les programmes qui présentaient un risque au moment du paiement déclaré inférieur à 2 % lors de l'exercice précédent, mais pour lesquels les résultats d'audit actualisés ne seront disponibles qu'après la signature du rapport annuel d'activités.

En outre, la Commission communique également un niveau maximum estimé de manière prudente pour tenir compte des risques supplémentaires potentiels, en utilisant des taux forfaitaires pour chaque programme en fonction de leur situation spécifique. Conformément aux recommandations[5] de la Cour des comptes, la valeur maximale reflète également une approche prudente visant à tenir compte des erreurs potentielles dans les dépenses non contrôlées, par exemple lorsque seul un contrôle documentaire a été effectué ou lorsque des travaux d'audit supplémentaires sont encore nécessaires dans le cadre de procédures contradictoires en cours, et/ou à tenir également compte des résultats d'audit des années précédentes indiquant d'éventuels risques résiduels dans les dépenses examinées.

Ainsi, la Commission est convaincue que ses calculs du risque au paiement, y compris le risque maximal, qui tiennent compte des résultats de la Cour des comptes sans extrapolation, mais après que la Commission a soigneusement évalué si d'autres programmes pourraient être concernés, fournissent une représentation fidèle de la réalité sur le terrain, en prenant en considération des risques identifiés pour chaque programme.

Clôture des périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020 (points 6.59 à 6.62)

La Commission rappelle qu'à la suite de récentes modifications législatives[6], les délais administratifs de clôture ont été prolongés jusqu'en février 2026 afin de permettre aux autorités responsables des programmes de procéder à tous les contrôles et vérifications préalables avant de

---

[5] Voir Rapport spécial nº 26/2021, recommandation 3, point a); et Document d'analyse nº 03/2024, conclusion, p. 23.

[6] Règlement (UE) 2024/795 établissant la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP), adopté par les colégislateurs le 29 février 2024.

déclarer les dépenses finales. La Commission a commencé et continuera de procéder à une évaluation approfondie des dossiers de clôture afin de s'assurer que les contrôles appropriés ont été effectués à la clôture et que les niveaux significatifs d'erreur restants ont été corrigés de manière appropriée avant la présentation des comptes définitifs. L'évaluation de la légalité et de la régularité des dépenses déclarées comme légales et régulières à la clôture peut se poursuivre après l'acceptation formelle des comptes correspondants, et chaque programme ne sera informé de sa clôture définitive qu'une fois que tous les problèmes de régularité auront été dûment résolus par les États membres.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes formulées dans des rapports annuels précédents, la Commission a effectué en 2024 des audits préventifs sur la préparation à la clôture d'un échantillon de programmes considérés comme à risque, afin de veiller à ce que les autorités concernées procèdent en temps utile à toutes les vérifications requises pour prévenir et corriger les irrégularités restantes et assurer un suivi approprié de tous les résultats d'audit communiqués avant la clôture. De plus amples informations sur ces audits sont disponibles aux annexes 7I des RAA des DG REGIO et EMPL relatifs à 2024. La Commission rendra compte de l'état d'avancement de la clôture de la période 2014-2020 dans ses RAA relatifs à 2025.

3. Conclusions du rapport (points 6.63 à 6.66)

La Commission convient avec la Cour qu'en 2024, le taux d'erreur est resté significatif pour les dépenses de cohésion dans leur ensemble. Sur la base de tous les résultats d'audit, la Commission a estimé, dans les RAA et le rapport annuel sur la gestion et la performance, un niveau de risque global, y compris sa valeur maximale fondée sur d'éventuels risques supplémentaires non détectés, qui est plus élevé que les années précédentes mais reste inférieur à celui estimé par la Cour (la Commission renvoie également au chapitre 1 du rapport, points 1.27 à 1.36). La Commission a également fait état d'une situation différenciée selon les programmes et les États membres.

Compte tenu des conclusions et recommandations de la Cour des comptes et de la Commission au cours des dernières années, la Commission et les autorités d'audit sont convenues d'un plan d'action comportant des mesures correctives qu'elles se sont engagées à prendre pour donner suite aux recommandations d'audit spécifiques reçues de la Cour des comptes ou de la Commission au cours de la période de programmation, en vue d'améliorer leur capacité de détection au cours de la période 2021-2027 et de résoudre les problèmes en suspens avant la clôture de la période 2014-2020. En outre, la Commission a donné suite aux recommandations de la Cour des comptes visant à accroître ses actions de réexécution des contrôles sur place afin de superviser de manière plus étroite et plus préventive les travaux des autorités d'audit, y compris de confirmer que ces dernières utilisent des listes de vérification et des procédures d'audit appropriées et complètes, en vue d'accroître la fiabilité des résultats d'audit qu'elles communiquent.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 6.1 — Veiller à ce que les autorités d'audit améliorent leur mode de fonctionnement

Veiller à ce que les autorités d'audit renforcent leurs capacités de contrôle et de détection, en vérifiant, lors des contrôles documentaires et des audits de la Commission, que les États membres:

a) planifient correctement l'échantillonnage et sélectionnent un échantillon d'audit représentatif, suffisant et pertinent parmi les dépenses déclarées à la Commission, comme l'exige le RPDC;

b) confirment que des éléments de preuve suffisants, appropriés et fiables attestent du respect des critères d'éligibilité;

c) conservent la documentation nécessaire à l'appui de la piste d'audit, dont un dossier d'audit clairement indexé renvoyant i) aux documents justificatifs, ii) aux listes de vérification détaillées et iii) aux documents de travail, qui devront comprendre une description des éléments testés ainsi que des formules et des calculs sous-jacents.

Quand? À partir de 2026.

La Commission **accepte** la recommandation et agira comme il est recommandé, en particulier lors de ses futurs audits, mais aussi en surveillant les actions à entreprendre dans le cadre du plan d'action convenu d'un commun accord entre la Commission et les autorités d'audit en décembre 2024 en vue de renforcer la capacité de détection de ces dernières.

Recommandation n° 6.2 — Renouveler les contrôles après l'application de taux forfaitaires

Veiller, lorsque des faiblesses systématiques ont été détectées dans les programmes (opérationnels) et qu'un taux forfaitaire a été appliqué en conséquence, à ce que les autorités des États membres n'utilisent pas le mécanisme de correction forfaitaire pour se soustraire à la responsabilité qui est la leur de vérifier l'éligibilité des dépenses avant de les déclarer à la Commission et d'effectuer les éventuels recouvrements qui s'imposeraient.

Quand? D'ici fin 2025.

La Commission **accepte** la recommandation. La Commission considère que les corrections forfaitaires constituent un outil efficace pour corriger les irrégularités passées qui ne peuvent être quantifiées avec précision (et, dans le cas spécifique des marchés publics, par exemple, qui continuent de générer des dépenses dans le cadre des contrats concernés, afin d'éviter de déclarer d'autres dépenses irrégulières), sans imposer de charge administrative disproportionnée. Lorsque de tels taux forfaitaires seront appliqués, la Commission continuera à demander une définition écrite claire des questions couvertes par la correction forfaitaire, fixant une date butoir après laquelle les systèmes de gestion et de contrôle doivent avoir été améliorés. En outre, si les échantillons d'audit contiennent de telles dépenses déjà soumises à une correction forfaitaire, les autorités d'audit seront invitées à effectuer systématiquement des contrôles afin d'exclure la présence d'autres problèmes susceptibles de ne pas être couverts par la correction forfaitaire, ou d'exclure le risque de soupçons de fraude non détectés, et de permettre des recouvrements individuels, le cas échéant. La Commission précisera aux autorités d'audit l'approche à suivre pour estimer un taux d'erreur statistique extrapolé sur la base d'un échantillonnage statistique, lorsqu'une partie de la population soumise à l'évaluation fait déjà l'objet d'une correction forfaitaire.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE — CHAPITRE 7: RESSOURCES NATURELLES ET ENVIRONNEMENT

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La rubrique 3 «Ressources naturelles et environnement» du cadre financier pluriannuel (CFP) couvre les dépenses de l'UE relatives à la politique agricole commune, à la politique maritime et de la pêche et au programme LIFE pour l'environnement et l'action pour le climat.

La PAC, qui représente la majeure partie des dépenses de cette rubrique, est une politique véritablement européenne, dans la mesure où les États membres regroupent leurs ressources afin de mettre en œuvre une politique commune unique dotée d'un budget européen unique. En vertu du traité et de la réglementation applicable, la PAC a pour but: d'accroître la productivité de l'agriculture, de garantir un niveau de vie décent à la population agricole; de stabiliser les marchés, de garantir la sécurité des approvisionnements, d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs. Depuis 2023, 77,7 % du soutien apporté au titre de la PAC est passé d'une politique fondée sur la conformité à une politique axée sur la performance qui accorde davantage de souplesse aux États membres pour adapter les interventions au titre de la PAC à leurs besoins spécifiques.

La PAC, qui comptait 5,7 millions de bénéficiaires en 2024, est exécutée en gestion partagée au moyen d'un système complet de gestion et de contrôle. Le cadre d'assurance solide et à plusieurs niveaux, comprenant des contrôles au niveau national, des audits indépendants et une surveillance dirigée par la Commission, qui a fait l'objet de l'examen bisannuel des performances, a permis d'assurer avec succès la protection des intérêts financiers de l'UE.

Dans le cadre de la PAC 2023-2027, la Commission se concentre sur les résultats en matière de performance et sur le bon fonctionnement des systèmes de gouvernance mis en place par les États membres, afin de garantir à la fois la qualité des résultats de performance et la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Par conséquent, et contrairement à la période de programmation précédente, les États membres ne sont pas tenus de rendre compte des statistiques de contrôle détaillées au niveau des bénéficiaires, mais de la performance des politiques sur la base d'indicateurs de résultat et de réalisation. Dès lors, la Commission ne calcule pas de taux d'erreur ou le risque au moment du paiement pour les dépenses au titre des plans stratégiques relevant de la PAC[1].

La Commission prend note du niveau d'erreur estimé par la Cour pour l'ensemble de la rubrique 3 du CFP (point 7.43). Pour les dépenses au titre de la PAC (dont les dépenses fondées sur la performance et les dépenses fondées sur la conformité), on estime que 77 % des dépenses se situent dans le segment à faible risque, tandis que 10 % et 13 % des dépenses se situeraient respectivement dans les segments à risque moyen et élevé. Bien que ces résultats ne soient pas directement comparables

[1] Au lieu de déterminer un taux d'erreur et un risque au moment du paiement, la Commission regroupe les dépenses relevant de la PAC 2023-2027 en trois catégories de risque (risque faible, moyen et élevé) sur la base du classement final et ajusté des systèmes de gouvernance mis en place par les États membres. Les organismes de certification déterminent ce classement chaque année au moyen d'une évaluation qualitative du bon fonctionnement des systèmes de gouvernance en place par intervention et par organisme payeur, qui peut être adaptée par la Commission au cas par cas, en tenant compte de ses propres constatations d'audit et de celles de la Cour des comptes.

au niveau d'erreur estimé par la Cour, ils indiquent que le niveau d'assurance reste très élevé également dans le cadre de la PAC 2023-2027.

À cet égard, la Commission se félicite de la conclusion de la Cour aux termes de laquelle, également dans le cadre de la PAC 2023-2027, les paiements directs (hors éco-régimes) restent exempts d'erreur significative, ce qui confirme encore le rôle important joué par le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui comprend le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA), dans la prévention et la réduction du risque d'erreur.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Régularité des opérations

Résultats des tests sur les opérations

La Commission prend note du niveau d'erreur estimé par la Cour, soit 2,6 %, pour la rubrique 3 du CFP (voir point 7.17).

En ce qui concerne les erreurs quantifiables relevées par la Cour, dans deux cas, la Commission est parvenue à des constatations similaires lors de ses propres audits, indépendamment des audits menés par la Cour. Les procédures de conformité pour ces audits sont en cours et le risque pour les Fonds sera couvert par la correction financière proposée, en fonction de l'issue de la procédure.

Un élément clé du cadre de contrôle pour les interventions fondées sur la surface et les animaux dans le cadre de la PAC est le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), qui couvrait 80 % des dépenses au titre de la PAC en 2024 et a donc continué à jouer un rôle très important dans la surveillance financière.

Paiements directs

La Commission se félicite du très faible niveau d'erreur constaté par la Cour des comptes dans les paiements directs (hors éco-régimes) (point 7.44).

Éco-régimes

Les éco-régimes constituent un nouvel outil politique (dans le cadre des paiements directs) de la nouvelle politique agricole commune (PAC) pour la période de programmation 2023-2027. Ils représentent une évolution majeure de la politique agricole européenne vers le renforcement de la durabilité environnementale et la lutte contre le changement climatique. En effet, ils constituent des interventions volontaires que les agriculteurs peuvent mener en échange d'un soutien financier en faveur des pratiques qui contribuent aux objectifs environnementaux de l'UE, y compris la conservation de la biodiversité, l'utilisation efficace des ressources et la réduction de l'empreinte carbone.

Ces pratiques respectueuses de l'environnement comprennent, entre autres, la diversification des cultures, le maintien des prairies permanentes, l'amélioration de la santé des sols par des cultures de couverture et la mise en œuvre de méthodes agroécologiques qui réduisent la dépendance à

l'égard des intrants chimiques. Ces interventions sont conçues pour atténuer les effets néfastes de l'agriculture intensive, promouvoir la séquestration du carbone et protéger les ressources en eau, contribuant ainsi à la résilience des systèmes agricoles face au changement climatique.

Les objectifs environnementaux et les engagements associés aux éco-régimes sont définis en détail dans les plans stratégiques relevant de la PAC. La complexité mise en évidence résulte de plusieurs facteurs. Les engagements pris par les États membres sont parfois très détaillés, ce qui s'accompagne de défis en matière de contrôle. Par nature, ces interventions doivent être adaptables à la diversité des conditions régionales d'un État membre à l'autre, compte tenu de la diversité des climats, des types de sols, des paysages et des structures agricoles. C'est la seule manière de parvenir à des résultats significatifs en matière d'environnement. Compte tenu de la grande diversité et du grand nombre d'engagements pour les agriculteurs, certains éco-régimes sont davantage exposés au risque d'erreur, qui sont spécifiques aux États membres. La grande diversité des éco-régimes conçus par les États membres en termes de nombre, d'ambition, de contenu, d'objectifs et de paiements est un facteur important à prendre en considération lorsqu'il s'agit de tirer des conclusions générales sur les éco-régimes sur la base des résultats obtenus dans certains États membres.

Ces dernières années, la **Commission a apporté un soutien substantiel aux États membres pour permettre la conception, la modification et la mise en œuvre des programmes écologiques.** Il s'agit notamment d'orientations ciblées au moyen de questions-réponses (y compris des clarifications juridiques), de réunions ponctuelles avec les États membres, d'échanges au sein du réseau européen de la PAC et d'autres outils et forums spécialisés visant à garantir un déploiement harmonieux et une application cohérente des éco-régimes dans l'ensemble de l'UE.

Au sein du réseau européen de la PAC, un **groupe thématique sur la conception et la mise en œuvre d'éco-régimes** a été organisé entre octobre 2023 et mars 2024, auquel ont participé un large éventail de parties prenantes de l'UE. Le groupe thématique a examiné les différentes approches adoptées pour la conception et la mise en œuvre des éco-régimes dans les différents États membres, les éléments qui ont bien fonctionné au cours de la première année de mise en œuvre et certains des obstacles rencontrés. Le groupe thématique a également recensé des solutions et des recommandations possibles pour l'élaboration d'éco-régimes à l'avenir, par exemple en garantissant leur accessibilité aux agriculteurs de tous types et de toutes tailles d'exploitation, en veillant à ce que les paiements soient attrayants, y compris les coûts d'apprentissage, et en garantissant leur ambition environnementale.

Les éco-régimes constituent une nouvelle intervention conçue pour atteindre les objectifs environnementaux et climatiques et, comme toute nouvelle initiative, une période d'ajustement s'impose. Depuis l'approbation des plans stratégiques relevant de la PAC, les États membres ont déjà apporté de nombreuses modifications aux éco-régimes afin de clarifier et d'améliorer la mise en œuvre. Les engagements ont été affinés et clarifiés, de nouveaux régimes ou pratiques ont été inclus pour élargir le catalogue proposé aux agriculteurs, et les niveaux des primes (montants unitaires) ont été augmentés afin d'améliorer l'attractivité et d'atteindre un large éventail d'agriculteurs.

La Commission propose des conseils et un soutien aux États membres dans la conception, la mise en œuvre et la modification de leurs éco-régimes par de multiples canaux. Il s'agit notamment de sessions fréquentes de questions-réponses (tant par écrit que lors de réunions), de réunions des groupes d'experts des États membres et d'initiatives du réseau européen de la PAC, qui non seulement facilitent l'optimisation des éco-régimes des États membres, mais encouragent également l'échange de bonnes pratiques.

2. Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

Communication, par les DG AGRI et CLIMA, d'informations sur la régularité des dépenses

Les travaux d'audit des organismes de certification restent un élément clé de l'assurance pour les dépenses au titre de la PAC. Chaque année, les États membres ont l'obligation d'envoyer à la Commission leurs «dossiers aux fins de l'assurance», y compris les nouveaux rapports annuels de performance ainsi que l'avis et les rapports de l'organisme de certification. La Commission utilise ces informations, les résultats de ses propres constatations d'audit et ceux de la Cour des comptes européenne pour tirer des conclusions sur l'assurance relative aux dépenses au titre de la PAC.

Pour les dépenses totales de la PAC (tous les systèmes de contrôle pertinents, y compris les dépenses fondées sur la performance et les dépenses fondées sur la conformité), on estime que 77 % des dépenses se situent dans le segment à faible risque, tandis que 10 % et 13 % des dépenses sont estimées respectivement dans les segments moyen et à haut risque.

Les dépenses estimées pour 2024 dans le segment à faible risque sont conformes aux résultats des contrôles des six dernières années. Une tendance à l'amélioration a été constatée au fil des années, ce qui confirme la maturité des systèmes de gouvernance des États membres dans le cadre desquels les dépenses au titre de la PAC sont engagées.

Enfin, la DG AGRI collabore en permanence avec les États membres pour relever les principaux défis liés à la mise en œuvre de la PAC, au moyen de différentes actions de renforcement des capacités et de la promotion des meilleures pratiques.

Nouveaux systèmes de communication d'informations sur la performance

La Commission prend note des observations de la Cour en ce qui concerne les systèmes de communication d'informations sur la performance et se félicite que, pour l'ensemble des neuf organismes payeurs ayant effectué des opérations au titre des plans stratégiques relevant de la PAC qui faisaient partie de l'échantillon de la Cour, cette dernière ait été en mesure d'établir une correspondance entre les paiements effectués et les réalisations enregistrées dans leurs systèmes informatiques aux fins de l'élaboration des rapports annuels de performance (points 7.40 et 7.42).

En 2024, la Commission a continué de suivre et de soutenir les organismes payeurs et les organismes de coordination dans l'adaptation de leurs systèmes informatiques de communication d'informations sur la performance. Une partie du programme d'audit de la DG AGRI s'est concentrée sur les systèmes de communication d'informations sur la performance, en évaluant si l'architecture des systèmes est solide et si le mécanisme de traitement des données du rapport annuel sur la performance est exact et couvre l'ensemble de l'activité. Au moment de ces audits du rapport annuel de performance, les systèmes étaient toujours en cours de développement, mais des progrès ont été signalés comme étant conformes au calendrier. Les constatations et recommandations les plus pertinentes étaient axées sur la mise en œuvre de règles et de contrôles de validation bien documentés tout au long des étapes du traitement des données dans les systèmes de déclaration de performance afin de garantir l'exhaustivité et l'exactitude des données.

En plus de formuler des recommandations d'amélioration, la DG AGRI a mis au point une méthode d'audit efficace pour évaluer les systèmes de communication d'informations sur la performance et a partagé cette méthode unifiée avec les organismes de certification pour effectuer ces audits dans le cadre de l'exercice annuel de certification.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Suivi des recommandations des années précédentes

La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour selon laquelle la recommandation 7.1 issue du rapport annuel 2022 concernant le contrôle de la qualité des données sur les surfaces agricoles, dont le délai de mise en œuvre était fixé à la fin de 2024, a été pleinement appliquée.

Recommandation 7.1 — Aider les États membres à concevoir leurs éco-régimes

Compte tenu de l'importance des éco-régimes dans la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux, fournir un soutien supplémentaire aux États membres lorsqu'il s'agit de concevoir des régimes moins complexes sans compromettre leurs ambitions, sur la base du partage des connaissances et de l'expertise acquises dans le cadre de la mise en œuvre des programmes initiaux de la période 2023-2027.

(Quand? 2026)

La Commission accepte cette recommandation.

La **Commission continuera d'aider les États membres à concevoir, à mettre en œuvre et à modifier les éco-régimes** afin de garantir la mise en œuvre réussie de ces derniers et d'atteindre des objectifs communs en matière d'environnement et de climat, sur la base du partage de connaissances et de l'expertise acquise au fil des ans.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE – CHAPITRE 8: MIGRATION ET GESTION DES FRONTIÈRES - SÉCURITÉ ET DÉFENSE

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission se félicite des conclusions selon lesquelles les autorités d'audit visitées avaient élaboré et mis en œuvre des procédures détaillées de qualité suffisante pour leur permettre de rendre compte de leurs travaux dans les rapports annuels de contrôle et globalement, disposaient de programmes d'audit détaillés et utilisaient des listes de vérification pour étayer leurs conclusions. Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations formulées dans le chapitre, la Commission assurera le suivi des insuffisances signalées afin de réduire le risque d'erreurs à l'avenir.

Se référant au point 8.20, la Commission considère que les dépenses consacrées à la migration, à la gestion des frontières, à la sécurité et à la défense sont des dépenses à faible risque. Elle estime que le risque au moment du paiement est inférieur à 2 %. Cette estimation se fonde sur l'ensemble des contrôles et audits effectués par la Commission et les États membres, lors desquels de nombreuses opérations ont été testées.

II. REPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE

En ce qui concerne l'observation formulée au point 8.6 , selon laquelle des fonds devaient encore être apurés, dans l'attente de l'approbation des comptes définitifs des États membres, la Commission tient à souligner que le total déclaré par les États membres au cours de la période 2014-2020, y compris la présentation des comptes définitifs, s'élevait à 94 % pour le Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI) et à 94 % pour le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI).

1. Régularité des opérations

Pour ce qui est des opérations examinées qui comportaient des erreurs (point 8.10 du rapport de la Cour des comptes), la Commission s'engage à remédier aux problèmes recensés, afin de réduire le nombre d'erreurs à l'avenir.

Réponse à l'encadré 8.1

Dépenses en dehors de la période de mise en œuvre

En ce qui concerne les coûts inéligibles déclarés pour un projet en gestion partagée au Portugal (encadré 8.1), les autorités portugaises ont reconnu que les coûts d'alimentation électrique entre le 20 et le 30 juin 2021 étaient inclus de manière incorrecte dans les dépenses.

Réponse à l'encadré 8.2

Insuffisances dans les procédures d'octroi de subventions

Les autorités françaises considèrent que les principes de transparence et d'égalité de traitement ont été suffisamment respectés. Les règles financières nationales n'obligent pas à fournir les détails de la pondération des différents critères: tous les candidats ont été évalués de la même manière.

Dans le cas signalé d'un projet au Portugal, l'État membre a pris des mesures, à la suite de l'audit de la Cour, pour remédier aux lacunes constatées au cours de la période de programmation 2021-2027. Il s'est employé à résoudre le problème lié à la méthode de notation en élaborant des guides détaillés à l'intention des évaluateurs, en introduisant le principe du double regard pour chaque évaluation, en intégrant des contrôles systématiques de cohérence et de validation pour signaler toute divergence de notation, et en dispensant une formation aux évaluateurs externes.

En outre, la Commission souligne que l'autorité portugaise de gestion du FAMI pour la période de programmation 2021-2027 n'est pas la même que celle chargée de la gestion au cours de la période de programmation précédente (2014-2020). L'autorité de gestion actuelle a élaboré sa méthode d'évaluation en collaboration avec la Commission. En outre, elle a bénéficié de l'expérience de l'agence nationale qui supervise la mise en œuvre d'autres fonds de cohésion.

Non-utilisation du financement de l'UE aux seules fins prévues

En ce qui concerne le projet en gestion partagée en France, le projet FSI audité consistait en une étude de faisabilité et en la définition d'une solution d'installation optronique stable pour les avions Falcon 50M utilisés aux fins d'activités de surveillance des frontières.

Dans une phase ultérieure, sur la base de la solution mise au point permettant l'intégration d'un capteur optronique plus puissant, le prototype devait être produit, testé et qualifié avant d'être fabriqué en série pour équiper la flotte de la marine française, qui comprend huit aéronefs F50M. Ces aspects et l'installation des équipements n'étaient pas couverts par le projet audité et n'étaient donc pas financés au titre de celui-ci. En raison de la COVID-19, le contrat final ne comprenait pas le prototype et les coûts d'installation.

La Commission considère que le projet audité a respecté son cahier des charges et les objectifs du FSI Frontières et visa, étant donné qu'il a permis d'élaborer avec succès une solution technique déployable sur les aéronefs F50M pour renforcer la sécurité des frontières extérieures, et que, par conséquent, les coûts déclarés dans le cadre du projet FSI étaient éligibles.

Les coûts liés à l'installation dans les aéronefs et à leur utilisation sont couverts par une convention de subvention différente signée au titre de l'instrument relatif à la gestion des frontières et à la

politique des visas (IGFV)[1] et ne relèvent pas du projet FSI audité. Le projet IGFV, dans lequel les coûts de déploiement sont couverts, n'a pas fait l'objet d'un audit par la Cour des comptes.

En ce qui concerne les opérations qui n'étaient pas conformes aux principes de bonne gestion financière (voir point 8.12 du rapport de la Cour des comptes), la Commission souligne, comme l'a indiqué la Cour, que ces opérations étaient exemptes d'erreur en matière de régularité.

Réponse à l'encadré 8.3

Protection insuffisante d'équipements financés par l'UE

La Commission tient à ajouter que les installations ayant reçu la visite des auditeurs ont été construites et livrées aux autorités en 2021-2022. L'entretien des équipements, y compris les réparations, ainsi que l'exploitation des centres ne relèvent pas du champ d'application de la convention de subvention auditée. Par conséquent, la responsabilité de leur entretien s'inscrit dans le cadre de la gestion partagée et ne relève pas de la convention de subvention concernée. Il en va de même pour l'entretien des équipements de lutte contre l'incendie.

En ce qui concerne les équipements, la Commission avait déjà détecté ce problème et pris des mesures pour assurer un contrôle et un suivi plus étroits avec le bénéficiaire, notamment par:
- un suivi renforcé au moyen d'un contrat de sous-traitance (y compris des inspections physiques des installations et des équipements);
- des visites régulières du personnel de la Commission déployé sur les îles;
- des discussions sur ce sujet au sein des comités directeurs pour la gestion des migrations;
- une lettre au ministère contenant une proposition de plan d'action.

En ce qui concerne la question de la limitation de l'accès aux documents par les organisations internationales (point 8.13), la Commission estime que les accords contractuels existants avec les organisations internationales fournissent déjà un cadre visant à garantir l'accessibilité des documents d'une manière qui permette les contrôles requis. Elle l'a rappelé à plusieurs reprises aux organisations internationales avec lesquelles elle a signé des conventions de contribution.

La Commission soutient la Cour des comptes dans le cadre de l'obtention d'un accès complet aux documents nécessaires à ses travaux d'audit. Elle a pris contact avec les organisations internationales de manière proactive et a appelé à une résolution rapide de ce problème.

2. Examen d'éléments des systèmes de contrôle interne

Examen des travaux des autorités d'audit concernant leurs rapports annuels de contrôle et leurs audits des dépenses

Concernant le point 8.15, la Commission se félicite des conclusions selon lesquelles les autorités d'audit examinées avaient élaboré et mis en œuvre des procédures détaillées de qualité suffisante pour leur permettre de rendre compte de leurs travaux dans les rapports annuels de contrôle.

[1] Règlement (UE) 2021/1148 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

Elle prend acte de l'observation de la Cour des comptes; cependant, aucune dépense relative à un projet n'a été déclarée dans les comptes annuels du FAMI finlandais. Les seules dépenses déclarées concernaient un montant forfaitaire pour la réinstallation et l'admission humanitaire. L'autorité d'audit a pris des mesures par la suite dans le cadre des comptes 2023-2024. La Commission a relevé des lacunes en ce qui concerne les contrôles des critères d'éligibilité: cet aspect a été dûment pris en considération dans la lettre contenant des observations en vue d'un suivi ultérieur adressée par la Commission à l'autorité d'audit.

L'absence d'audits des systèmes en Suède a déjà été constatée par la Commission lors de l'évaluation du dossier constitué aux fins de l'assurance pour les années 2023-2024 et, dans sa lettre ultérieure à l'autorité d'audit, la Commission a souligné «l'importance de réaliser un audit des systèmes au moins en ce qui concerne la mise en œuvre des nouveautés introduites au cours de la période 2021-2027».

S'agissant du point 8.16, , la Commission accueille avec satisfaction la conclusion selon laquelle les autorités d'audit disposaient de programmes d'audit détaillés et utilisaient des listes de vérification pour étayer leurs conclusions.

Réponse à l'encadré 8.4

Insuffisances dans les travaux des autorités d'audit

La Commission souligne que l'encadré 8.4 présente l'impact potentiel des insuffisances constatées.

Dans le cas de la Suède (FAMI), l'autorité d'audit a précisé que la liste de contrôle concernée comprend un champ qui vise à garantir que les contrôles en cause sont effectués.

Dans le cas de la Finlande (IGFV), bien que les références juridiques figurant sur les listes de contrôle n'étaient pas à jour, l'autorité d'audit a néanmoins estimé que toutes les questions pertinentes liées aux audits de la période 2021-2027 étaient couvertes. Les listes de contrôle avaient été examinées avant le début de l'audit du projet.

Dans le cas de la Lituanie (IGFV), la Commission n'a relevé aucune faiblesse en ce qui concerne l'adéquation de la portée des travaux d'audit effectués.

3. Rapports annuels d'activités et autres dispositions en matière de gouvernance

En ce qui concerne le point 8.19, la Commission rappelle que la déclaration d'assurance de la directrice générale repose sur l'examen d'informations provenant de multiples sources (auto-évaluation, contrôles ex post, rapports du service d'audit interne et de la Cour des comptes) , ce qui en garantit la fiabilité.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Suivi des recommandations des années précédentes

La Commission se félicite de l'analyse de la Cour des comptes et de la reconnaissance (point 8.21 et annexe 8.1) de la mise en œuvre intégrale des recommandations formulées dans les rapports annuels 2021 et 2022.

Recommandation nº 8.1 – Prendre des mesures supplémentaires afin d'assurer un accès complet aux documents

Prendre des mesures supplémentaires pour que les organisations internationales procurent à la Cour, en temps utile, un accès complet et illimité aux documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit le TFUE. Veiller en particulier à ce que les accords contractuels conclus avec des organisations internationales respectent pleinement le droit de la Cour de recevoir, à sa demande, tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions d'audit.

Quand? D'ici fin 2026.

La Commission **accepte partiellement** la recommandation.

La Commission accepte la première partie de la recommandation. Elle continuera d'apporter son soutien aux auditeurs et de dialoguer avec les organisations partenaires afin de faciliter les audits de la Cour des comptes.

La Commission n'accepte pas la deuxième partie de la recommandation, car elle considère que les accords contractuels existants conclus avec les organisations internationales fournissent déjà un cadre visant à garantir l'accessibilité des documents d'une manière qui permette les contrôles requis.

Recommandation nº 8.2 – Fournir des orientations supplémentaires aux États membres sur les règles applicables aux appels à propositions

Fournir aux autorités de gestion des États membres, dans le cadre de la gestion partagée, des orientations supplémentaires sur leurs obligations en matière de respect des principes d'égalité de traitement et de transparence dans la mise en œuvre des appels à propositions, afin de remédier aux insuffisances dans les procédures d'octroi de subventions.

Quand? D'ici fin 2025.

La Commission **accepte** la recommandation.

La Commission la mettra en œuvre en même temps qu'une recommandation similaire formulée dans le rapport annuel 2023 (recommandation nº 8.1).

Au cours du second semestre de 2025, la Commission prévoit d'organiser une session avec les autorités des États membres (qui mettent en œuvre des fonds en gestion partagée). Au cours de cette session, les insuffisances constatées lors des audits de 2024 seront portées à l'attention de ces autorités comme étant des questions qu'il convient de prendre en considération lors de l'organisation des appels à propositions et dans le cadre du processus de sélection.

Recommandation nº 8.3 – Assurer le suivi des déficiences dans les travaux des autorités d'audit

Assurer le suivi des déficiences dans les travaux des autorités d'audit et, s'il est constaté qu'elles remettent en cause un avis d'audit sans réserve, mettre en œuvre des mesures de contrôle appropriées pour réduire le risque que des dépenses irrégulières ne soient pas détectées.

Quand? D'ici fin 2026.

La Commission **accepte** la recommandation.

La Commission vérifiera si les autorités d'audit assurent le suivi approprié des déficiences constatées et continuera de fournir des orientations si nécessaire, en particulier lors des réunions qui sont régulièrement organisées avec ces autorités.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE – CHAPITRE 9: VOISINAGE ET LE MONDE

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La rubrique 6 du budget de l'UE, intitulée «Voisinage et le monde», est dotée de trois instruments principaux: l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde (IVCDCI), l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III), qui accompagne les pays candidats et les pays candidats potentiels sur la voie de l'adhésion, et l'instrument d'aide humanitaire, ainsi que d'autres programmes ciblés (par exemple, l'instrument européen relatif à la coopération internationale en matière de sûreté nucléaire). Par l'IVCDCI — Europe dans le monde, l'UE vise à coopérer avec les pays partenaires, en particulier ceux qui en ont le plus besoin, pour relever les défis à moyen et à long terme en matière de développement et pour défendre les valeurs et les intérêts de l'UE, tout en répondant aux besoins urgents et immédiats. L'IVCDCI — Europe dans le monde est mis en œuvre dans le cadre d'une gestion directe (par la Commission et les délégations de l'UE auprès de pays tiers) et d'une gestion indirecte (par des entités telles que des agences des États membres de l'UE, des organisations internationales ou des pays partenaires). Afin de maximiser l'impact du financement de l'Union, l'aide peut être fournie au moyen de subventions, de marchés publics, d'un appui budgétaire, de garanties budgétaires, d'opérations de mixage et d'une assistance financière. En ce qui concerne l'instrument de l'aide humanitaire, son mandat consiste à sauver et à préserver des vies, à prévenir et à atténuer la souffrance humaine et à sauvegarder l'intégrité et la dignité des populations touchées par des catastrophes naturelles et des crises d'origine humaine, même dans les contextes les plus difficiles.

Elle tient à souligner que l'exécution des IVCDCI et de l'instrument d'aide humanitaire s'effectue dans des environnements à risque, complexes et qui évoluent de plus en plus rapidement. Cette exécution se caractérise par la diversité: en matière de dispersion et d'éloignement géographique, puisqu'elle concerne de nombreuses délégations de l'UE (DUE) réparties dans le monde, dans le cas des IVCDCI, en matière d'entités et de pays partenaires qui en sont chargés, allant des petites organisations non gouvernementales (ONG) locales aux organisations internationales, et qui ont des capacités de gestion et de contrôle diverses, en matière de méthodes d'octroi de l'aide, qui comprennent les projets traditionnels, l'appui budgétaire, les programmes d'appui aux politiques sectorielles, les contributions aux instruments mondiaux, les financements mixtes, les garanties budgétaires, les aides humanitaires pluri-sectorielles et d'autres modalités d'application de l'aide.

La Commission se félicite des exemples de contrôles effectifs réalisés par la Commission signalés dans ce chapitre du rapport annuel de la Cour des comptes européenne. La Commission prend également note des conclusions et s'engage à mettre en œuvre, le cas échéant, les mesures correctives appropriées. La Commission note que les auditeurs de la Cour ont estimé que les six recommandations émises dans les rapports annuels 2021 et 2022 de la Cour des comptes (chapitre 9) étaient pleinement mises en œuvre, et qu'une recommandation avait été mise en œuvre à certains égards à partir de 2020. Cette recommandation invitait la Commission à veiller à ce que les entités évaluées sur la base des piliers, principalement les organisations internationales, accordent un meilleur accès aux documents aux auditeurs et, plus précisément, permettent aux auditeurs de conserver les documents étayant leurs constatations. La Commission est convaincue qu'une amélioration serait déjà observée lors de la déclaration d'assurance 2025, à la suite de l'évolution récente du dialogue de la Commission avec les principales organisations internationales.

En ce qui concerne certaines observations sur la régularité des opérations contrôlées, la Commission apporte des éclaircissements sur les erreurs signalées dans ce chapitre du rapport annuel.

En 2024, les taux d'erreur résiduels pour la DG INTPA, DG NEAR[1] et DG ECHO restent inférieurs au seuil de signification de 2 %. L'évaluation des niveaux de risque est effectuée conformément à la méthodologie de la Commission et est présentée dans le rapport annuel sur la gestion et la performance 2024 de la Commission.

Le taux d'erreur annuel de la Cour mesure, entre autres, les erreurs dans les contrats qui peuvent encore faire l'objet de contrôles et de corrections par la Commission au cours des exercices comptables suivants. Grâce à l'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER), la Commission estime un niveau d'erreur sur la base d'un échantillon représentatif de contrats clôturés — à cette date, de nombreux problèmes auront été résolus. Le taux d'erreur de la Cour des comptes et le taux d'erreur résiduel de la Commission pour les dépenses de la DG INTPA et de la DG NEAR en 2024, qui représentent la majeure partie des dépenses de la rubrique 6, ne sont donc pas directement comparables.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Régularité des opérations

La Commission prend note du niveau d'erreur de 4,9 % estimé par la Cour des comptes (point 9.11). La Commission remédiera aux erreurs relevées par la Cour des comptes en assurant un suivi approprié avec les bénéficiaires des fonds de l'UE. Comme indiqué ci-dessus, les taux d'erreur résiduels communiqués par les services de la Commission restent inférieurs au seuil de signification.

Réponse à l'encadré 9.1

Dépenses inéligibles: provisions incluses dans les coûts liés aux rémunérations

La Commission précise que les contributions aux fonds liés au personnel destinées uniquement à remplir les droits statutaires établis sont considérées comme des coûts éligibles conformément au cadre contractuel applicable. Par conséquent, la Commission ne considère pas ces coûts comme des provisions.

Réponse à l'encadré 9.2

Spécifications techniques imprécises dans un marché public

[1] Depuis le 1er février 2025, la DG NEAR (voisinage et élargissement) est scindée en deux DG distinctes: la direction générale de l'élargissement et du voisinage oriental (DG ENEST) et la direction générale du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et du Golfe (DG MENA).

L'exemple décrit dans l'encadré 9.2 fait référence à un marché pour lequel la Commission a estimé que les spécifications techniques étaient suffisamment spécifiques pour permettre une concurrence loyale. En raison des progrès rapides des technologies informatiques, au cours de la procédure d'appel d'offres, certains soumissionnaires ont proposé leur propre combinaison de paramètres, ce qui a permis d'obtenir de meilleures performances. La performance du service sélectionné était bien meilleure que le minimum requis.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Suivi des recommandations des années précédentes

Pour donner suite à la première recommandation du rapport annuel 2020 de la Cour des comptes, la Commission a intensifié la communication avec les organisations internationales afin de les sensibiliser à la nécessité de faire en sorte que les auditeurs de la Cour aient accès aux documents lors de l'audit de projets financés par l'Union.

La Commission a pris de nombreuses mesures à cet égard: elle a facilité les discussions entre les organisations des Nations unies et la Cour des comptes et a soutenu toutes les initiatives visant à trouver des solutions permanentes en matière d'accès aux documents et de conservation de ceux-ci. La question est régulièrement inscrite à l'ordre du jour des réunions avec les partenaires, y compris la réunion formelle du groupe de l'accord-cadre financier et administratif (ACFA) conclu entre l'UE et l'ONU et le groupe de référence mixte, plus opérationnel, qui examine systématiquement les questions d'audit et de contrôle.

Toutefois, la Commission reconnaît que, malgré tous les efforts déployés, certaines contraintes subsistent en ce qui concerne l'accès aux documents en raison des cadres juridiques existants des partenaires chargés de la mise en œuvre. La Commission continuera d'apporter son soutien aux auditeurs et de dialoguer avec les organisations partenaires afin de faciliter les audits de la Cour des comptes.

Comme pour toutes les autres recommandations mentionnées à l'annexe 9.2 du chapitre, la Commission se félicite de la conclusion selon laquelle ces recommandations ont été intégralement mises en œuvre.

Recommandation n° 9.1 — Veiller à ce que les bénéficiaires respectent les limites contractuelles applicables aux coûts de nature indirecte

La Commission devrait établir des procédures permettant de garantir que des contrôles soient effectués avant l'apurement de préfinancements ou le versement de paiements, afin de vérifier que les bénéficiaires n'ont pas déclaré, en tant que coûts directs, des coûts indirects supportés par des organisations mettant en œuvre des activités de projet financées par l'UE pour leur compte. Ces contrôles doivent garantir que le montant total réclamé au titre des coûts indirects ne dépasse

pas le taux forfaitaire convenu contractuellement. Le règlement financier prévoit que, pour les conventions de subvention, ce taux ne doit pas dépasser 7 %.

Quand? fin 2026.

La Commission **n'a pas accepté** ces recommandations.

La Commission a toujours maintenu la position selon laquelle, dans le cadre de la gestion indirecte avec des entités évaluées sur la base des piliers, les coûts indirects déclarés par les bénéficiaires de subventions doivent être comptabilisés comme des coûts directs de l'organisation/partenaire évalué sur la base des piliers. Le manuel des conventions de contribution de la Commission dispose que «les coûts indirects déclarés par les bénéficiaires de subventions octroyées par l'organisation et/ou ses partenaires sont couverts par les coûts directs éligibles de l'action et non par la rémunération». L'interprétation ci-dessus s'applique à tous les services de la Commission.

Recommandation nº 9.2 — Garantir que la notion de «provision» soit définie de manière claire et cohérente dans les lignes directrices et les conditions contractuelles

Afin d'éliminer toute ambiguïté, de garantir une interprétation cohérente et de réduire le risque d'erreur, la Commission devrait clairement définir et normaliser le terme «provision» dans les conditions contractuelles et les lignes directrices destinées aux bénéficiaires.

Quand? fin 2026.

La Commission **accepte** la recommandation.

Si les «provisions pour pertes ou dettes futures» sont expressément définies comme des coûts inéligibles pour les subventions en gestion directe, le terme «provision» pourrait être clarifié dans le cadre de la gestion indirecte. Par conséquent, la Commission fournira davantage d'explications sur le terme «provision» au moyen d'orientations pertinentes.

Recommandation nº 9.3 — Simplifier et normaliser les règles de conversion monétaire dans les conventions de subvention

Afin de garantir la cohérence et de réduire la charge administrative et le risque d'erreur, la Commission devrait simplifier et normaliser les règles régissant la conversion monétaire dans les conventions de subvention.

Quand? fin 2026.

La Commission **accepte** la recommandation.

La Commission estime que la simplification et la normalisation des règles de conversion monétaire dans les conventions de subvention (gestion directe) contribueraient à réduire le risque d'erreurs de la part des bénéficiaires. La Commission a commencé à remédier à cette situation au moyen d'une disposition figurant dans le modèle de convention de subvention institutionnelle, qui sera également utilisée pour des projets dans le domaine des relations extérieures. Cette nouvelle disposition est cohérente avec la disposition figurant dans les modèles de convention de subvention qui sont utilisés dans d'autres programmes de financement.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

RÉPONSES DU PARLEMENT EUROPÉEN AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

CHAPITRE 10: ADMINISTRATION PUBLIQUE EUROPÉENNE

I. RÉPONSES DU PARLEMENT AUX OBSERVATIONS

Régularité des opérations

10.7. Le Parlement prend acte des observations de la Cour des comptes (ci-après la «Cour»).

Conformément à l'article 1er de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400, les groupes politiques gèrent les crédits qui leur sont alloués conformément aux principes de la gestion décentralisée indirecte des crédits en appliquant par analogie l'article 62, paragraphe 1, point c), du règlement financier. Cette réglementation remplace les «conventions de contribution» (visées à l'article 157, paragraphe 3, et à l'article 158, paragraphe 7, du règlement financier).

L'administration du Parlement est soumise au règlement financier et à ses règles en matière de marchés publics. Toutefois, pour les groupes politiques, le Bureau a adopté ladite réglementation, qui contient un certain nombre de dispositions spécifiques pour les procédures de passation de marchés, compte tenu de leur situation particulière et de leur nature juridique.

Conformément à l'article 1.4 de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400, les groupes politiques sont responsables vis-à-vis de l'institution de l'utilisation des crédits dans les limites des pouvoirs qui leur sont conférés par le Bureau pour l'application de ladite réglementation. Ils veillent à ce que ces crédits soient utilisés dans le respect de ces dispositions et prennent les mesures nécessaires pour empêcher toute dépense qui n'y serait pas conforme.

L'administration du Parlement a déjà consenti des efforts pour aider les groupes politiques à améliorer leur gestion financière, par exemple dans le cadre de la formation qui leur a été dispensée sur le sujet en 2023 et 2024. À la demande des groupes politiques, les services compétents du Parlement délivrent toujours des conseils personnalisés, sur des questions générales et sur les cas particuliers. L'administration du Parlement continuera à fournir des indications et des formations spécifiques aux groupes politiques.

10.8. Le Parlement prend acte des observations de la Cour et renvoie aux observations qu'elle a formulées au point 10.7.

Afin d'éviter des cas similaires, les prochaines formations destinées au personnel financier des groupes politiques se concentreront sur ces questions (la nécessité d'atteindre le nombre requis d'offres et l'éventuelle prolongation des contrats-cadres).

10.9. Le Parlement prend acte des observations de la Cour.

Pour donner suite à ces constatations, l'administration inclura un module sur la TVA dans ses formations destinées au personnel financier des groupes politiques. La question du remboursement forfaitaire pour les déplacements du personnel fera également l'objet d'une discussion avec les groupes politiques.

10.10. Le Parlement prend acte des observations de la Cour.

Bien que le cadre juridique général puisse effectivement laisser une marge d'interprétation dans certaines situations, le Parlement estime que les mesures prises en ce qui concerne le traitement de cette opération sont pleinement conformes à l'article 221 du règlement financier de 2018. Le Parlement garantit l'égalité de traitement de tous les partis politiques grâce à une interprétation harmonisée des règles.

10.11. Le Parlement prend acte des observations de la Cour.

Afin de favoriser le respect des règles en matière de marchés publics, l'administration du Parlement organise des réunions semestrielles avec tous les bénéficiaires afin de les informer et de leur rappeler les exigences relatives aux procédures d'appel d'offres, y compris la nécessité de documenter correctement toutes les étapes. En outre, en juillet 2023, le Parlement a organisé une session de formation spécifique sur les marchés publics pour tous les partis politiques européens et fondations politiques européennes.

L'administration du Parlement reste déterminée à soutenir les partis politiques européens et poursuivra ses efforts pour améliorer leurs capacités de gestion financière au moyen d'orientations continues et de formations ciblées.

10.12. L'administration du Parlement a toujours fourni des orientations aux partis politiques, y compris en ce qui concerne la définition et la gestion des conflits d'intérêts. Le Parlement estime que les dispositions de l'article II.1(5) de la convention de contribution et de l'article 61 du règlement financier offrent aux bénéficiaires suffisamment de clarté et d'orientations pour garantir le respect des règles applicables.

L'administration du Parlement prend acte de la suggestion de la Cour selon laquelle des orientations supplémentaires sur l'interprétation de la définition du conflit d'intérêts pourraient être utiles. Dans le même temps, il importe de souligner que les bénéficiaires restent responsables de la mise en œuvre et du maintien de systèmes de contrôle interne et de mesures préventives efficaces visant à garantir le respect des règles et à éviter les conflits d'intérêts.

10.13. Le Parlement prend acte des observations de la Cour.

Afin que le contractant soit en mesure d'exécuter les services contractuels au niveau requis, la complexité technique et organisationnelle de ce contrat-cadre de services exige une longue période de transition pour permettre au contractant d'acquérir les connaissances nécessaires sur l'infrastructure TIC du Parlement. Dans la pratique, ce processus d'apprentissage indispensable prend la forme d'une période de prise en charge parallèle à une période de passation de contrat, au cours de laquelle le contractant entrant et le contractant sortant exécutent le contrat simultanément. Ainsi, il devrait être possible d'établir un contrat de «services à long terme», dans le cadre duquel le pouvoir adjudicateur peut bénéficier des services du contractant pour une période supérieure à 4 ans.

Par conséquent, la difficulté pour le contractant d'acquérir les connaissances indispensables sur l'infrastructure TIC du Parlement et le temps nécessaire à cet effet, qui nécessitent une

période initiale de prise en charge et une période de retrait progressif, peuvent justifier la durée maximale de 6 ans du contrat-cadre.

Eu égard à ce qui précède, le Parlement estime que la durée maximale du contrat-cadre de 6 ans est légitime.

Néanmoins, le Parlement peut convenir que les justifications fournies pour prolonger la durée de ce contrat-cadre sont perfectibles. Ainsi, les explications relatives à d'éventuels futurs contrats-cadres d'une durée supérieure à 4 ans seront plus détaillées.

II. RÉPONSES DU PARLEMENT AUX RECOMMANDATIONS

10.22. Suivi de la **recommandation** formulée dans le **rapport annuel 2021 de la Cour des comptes:**

«**Recommandation nº 9.1** – L'administration du Parlement européen devrait revoir ses orientations concernant l'application des règles en matière de marchés publics par les groupes politiques et proposer une révision de ces règles au Bureau du Parlement afin qu'elles soient mieux alignées sur le règlement financier. Elle devrait mieux contrôler l'application de ces règles.

Quand? D'ici fin 2023.»

Le Parlement prend acte des observations de la Cour.

L'administration du Parlement a pris plusieurs mesures pour répondre aux points soulevés dans la recommandation nº 9.1:

1) L'administration du Parlement européen devrait revoir ses orientations concernant l'application des règles en matière de marchés publics par les groupes politiques.

La réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 est le principal document applicable aux groupes politiques et il n'existe pas d'autre document spécifique fourni par l'administration du Parlement qui puisse servir de point de référence unifié pour l'interprétation de ces règles pour les partis politiques. L'administration du Parlement n'est pas compétente pour établir ou adopter des orientations au nom des groupes politiques sur la manière d'appliquer les règles en matière de marchés publics.

L'administration du Parlement n'a cessé de proposer une assistance et des formations aux groupes politiques sur, entre autres, les règles relatives aux marchés publics en 2023 et 2024, et elle poursuivra cette démarche. En outre, des orientations ad hoc sont fournies à la demande des groupes politiques pour toutes les questions financières et en particulier pour les procédures de passation de marchés (voir les réponses aux observations au point 10.7).

2) L'administration du Parlement européen devrait proposer une révision de ces règles au Bureau du Parlement afin qu'elles soient mieux alignées sur le règlement financier.

En ce qui concerne la révision de la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400, elle relève de la compétence du Bureau du Parlement.

3) Le Parlement européen devrait mieux contrôler l'application de ces règles.

Les groupes politiques disposent de pouvoirs d'ordonnateur et sont donc tenus de mettre en place un système de contrôle interne pour s'assurer que les règles financières qui leur sont applicables (la réglementation régissant l'utilisation des crédits de la ligne budgétaire 400 et

les modalités d'exécution internes des groupes politiques) sont respectées. L'administration du Parlement a fourni une assistance et des formations aux groupes politiques et continuera à le faire, notamment en ce qui concerne le respect des principes de bonne gestion financière et des bonnes pratiques dans les procédures de passation de marchés (cf. réponses aux observations au point 10.7).

10.23. Le Parlement prend acte des observations de la Cour.

Veuillez vous référer aux réponses aux observations 10.7 et 10.22 ci-dessus.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE — CHAPITRE 10: ADMINISTRATION PUBLIQUE EUROPÉENNE

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission se félicite de la conclusion selon laquelle le niveau d'erreur estimatif dans les dépenses administratives reste inférieur au seuil de signification (point 10.5).

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Régularité des opérations

Observations relatives aux opérations examinées

En ce qui concerne l'observation formulée au point **10.14**, la Commission relève que l'absence de certificat de vie récent pour les partenaires des retraités ne constitue pas une erreur quantifiable. Aucun paiement indu n'a été constaté par la Cour. La Commission a amélioré son système de contrôle en introduisant, en lieu et place du certificat de vie, des indicateurs de vie, qui seront étendus aux conjoints dans le courant de l'année 2025.

En ce qui concerne l'observation formulée au point **10.15**, la Commission est d'avis que le prestataire externe de services proposé a été accepté au niveau correct et au tarif journalier correspondant.

En ce qui concerne l'observation formulée au paragraphe **10.16**, relative à la durée étendue du contrat-cadre, la Commission est d'avis que le critère juridique défini par le règlement financier pour dépasser la limite de 4 ans a été respecté. La justification fournie dans les documents de marché pour l'extension de la durée du contrat-cadre au-delà de 4 ans est complète et proportionnée. Bien que le règlement financier exige que la conclusion d'un contrat-cadre d'une durée supérieure à 4 ans soit justifiée, il n'impose pas de justification pour chaque année supplémentaire au-delà du seuil de 4 ans.

En ce qui concerne l'observation formulée au point **10.17**, la Commission a amélioré les applications informatiques sous-jacentes.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation nº 10.1 — Renforcer les contrôles avant de conclure des contrats de services informatiques à la Commission

Afin de s'assurer qu'elle paie les prestataires externes de services informatiques au juste prix, la Commission devrait rendre plus claires les qualifications exigées dans les documents de marché, de manière à renforcer les contrôles de conformité.

Quand? Lors de toute procédure d'appel d'offres lancée après le 1er juin 2026.

La Commission **accepte** cette recommandation.

La Commission s'est engagée à continuer d'assurer des contrôles adéquats des qualifications et de rendre plus claires les qualifications exigées dans les documents de marché pour les futurs appels d'offres relatifs à des services informatiques fournis par des prestataires externes.

Recommandation nº 10.2 — Renforcer l'indépendance des comités d'évaluation dans le cas d'opérations portant sur la vente de biens immobiliers

Afin de renforcer l'indépendance des comités d'évaluation dans le cas d'opérations portant sur la vente de biens immobiliers, la Commission devrait s'assurer que leurs membres ne sont pas tous subordonnés à l'ordonnateur compétent.

Quand? Pour les comités d'évaluation désignés après le 1er juin 2026.

La Commission **accepte** cette recommandation.

Lors des opérations futures qui portent sur la vente de biens immobiliers, la désignation des personnes chargées de l'évaluation s'effectuera conformément aux exigences du titre V (Règles communes) du règlement financier et aux dispositions de l'article 153 (Comité d'évaluation) du même règlement, qui sont applicables à la gestion directe.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE – CHAPITRE 11: «Facilité pour la reprise et la résilience»

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission européenne prend acte du chapitre 11 de la Cour des comptes européenne (ci-après la «Cour») consacré à la facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

En 2024, la Commission a évalué 27 demandes de paiement concernant 839 jalons et cibles, dont six n'ont pas été considérés comme atteints de manière satisfaisante. Elle a versé 85,3 milliards d'EUR sous forme de subventions et de prêts sur la base de 838 jalons et cibles atteints de manière satisfaisante, dont cinq liés à la levée de suspensions prononcées en 2023. La Cour des comptes a examiné 395 jalons et cibles, couvrant l'ensemble des paiements de subventions. Elle a formulé des constatations «ayant un impact financier» pour seulement 12 de ces jalons et cibles, concernant six paiements au titre de la FRR en faveur de six États membres. Pour les 383 autres jalons et cibles audités, soit 97 % de la population d'audit, la Cour n'a relevé aucun problème financier.

S'agissant du respect des conditions de paiement et d'éligibilité, la Commission observe que les 12 constatations de la Cour ayant un impact financier (point 11.11) représentent 1,6 % du total des jalons et cibles liés à des subventions évalués par la Commission en 2024. Comme les années précédentes, ces 12 constatations reposent sur des différences d'interprétation entre la Cour des comptes, d'une part, et la Commission et les États membres, d'autre part. La Cour a audité davantage de jalons et de cibles par rapport aux années précédentes mais a recensé moins de constatations, en termes absolus mais aussi en termes relatifs. La Commission y voit la démonstration de la maturité du modèle de mise en œuvre de la FRR et le reflet des améliorations que les États membres et la Commission ont apportées, ces dernières années, aux systèmes de suivi et de contrôle de la FRR. À cet égard, la Commission remercie la Cour des comptes pour sa surveillance constante et ses recommandations, qui ont contribué à ce résultat positif.

Les six constatations dans lesquelles la Cour des comptes ne partage pas l'évaluation de la Commission selon laquelle les jalons et cibles ont été atteints de manière satisfaisante et l'unique constatation que la Cour considère comme l'«annulation» d'une cible précédemment atteinte sont dues à des différences d'interprétation ponctuelles, par la Cour, des exigences juridiques fixées par le Conseil ou des éléments probants fournis par l'État membre concerné pour démontrer que les exigences étaient remplies. Pour chaque cas, la Commission a évalué attentivement les analyses et les conclusions de la Cour et demeure d'avis que les jalons et cibles ont été atteints de manière satisfaisante.

Néanmoins, la Commission reconnaît que, dans un cas, la constatation de la Cour des comptes a porté à son attention certains faits problématiques. En particulier, pour un jalon nécessitant l'entrée en vigueur d'un texte législatif, la Cour a constaté que des éléments de cette législation n'avaient pas été mis en œuvre ultérieurement par les autorités. Bien qu'elle estime que ces événements, intervenus postérieurement, ne remettent pas en cause la légalité et la régularité du paiement, la Commission estime qu'ils peuvent indiquer une annulation de la part de l'État membre. Au vu des constatations de la Cour des comptes, la Commission a entamé une procédure formelle d'examen avec l'État membre concerné, afin d'établir l'ensemble des faits et d'envisager les étapes ultérieures.

Les quatre autres constatations de la Cour relatives à la période d'éligibilité de la FRR et la constatation concernant le «double financement» reposent sur des divergences d'interprétation des dispositions juridiques contenues dans le règlement FRR. Ces différences d'interprétation ont conduit la Cour des comptes à émettre les mêmes constatations lors des années précédentes et l'on peut s'attendre à ce qu'elles soient récurrentes tout au long de la durée de vie de la FRR. À la suite des recommandations de la Cour, la Commission a publié de nouvelles orientations sur le double financement et l'éligibilité[1]. Après des discussions constructives entre les deux institutions, la Cour maintient sur ces deux questions (double financement et éligibilité) une interprétation différente de celle appliquée par la Commission et les États membres. La Commission fait observer qu'elle ne saurait, dès lors, résoudre ces différences à ce stade de la mise en œuvre de la FRR, sachant qu'il ne reste que 18 mois de mise en œuvre. En outre, aucune modification du cadre juridique existant ou des orientations de la Commission ne résoudrait les incertitudes juridiques entourant l'éligibilité des mesures. Il en résulterait au contraire de nouvelles pour les États membres. La Commission maintient que son interprétation des dispositions juridiques est pleinement conforme au cadre juridique. Par ailleurs, elle rappelle que, de son point de vue, les constatations relatives aux questions d'éligibilité sont sans effet sur la légalité et la régularité des paiements effectués au titre de la FRR. Comme indiqué dans la réponse de la Commission aux rapports annuels 2022[2] et 2023[3] de la Cour des comptes, après que la Commission a évalué l'éligibilité des mesures lors de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience, le Conseil décide de l'éligibilité d'une mesure, par une décision d'exécution du Conseil. À l'étape du paiement, la Commission ne peut passer outre à la décision du Conseil quant à l'éligibilité d'une mesure.

Compte tenu de ce qui précède, la Commission ne considère pas que des jalons et cibles ont été payés par erreur. En ce qui concerne les retards pris par les États membres dans la mise en œuvre des recommandations d'audit, la Commission suit de près cette mise en œuvre par les États membres. Au 30 avril 2025, 71 % des recommandations d'audit avaient été mises en œuvre, certaines ayant été suivies par les États membres avant même la publication du rapport d'audit final, ce qui témoigne de leur collaboration proactive et de leur volonté de changement.

La Commission reconnaît que quelques États membres accusent des retards dans l'application de certaines des recommandations qu'elle leur adresse. Ces recommandations, qui représentent 22 % de l'ensemble des recommandations liées à des constatations essentielles ou très importantes, ne sont pas mises en œuvre dans le délai convenu avec les États membres. La Commission a adopté une approche prudente en ce qui concerne la clôture des recommandations. Les recommandations ne sont clôturées qu'une fois que l'État membre a fourni des preuves complètes et adéquates de la mise en œuvre de toutes les parties de la recommandation, ce qui signifie que même si un État membre donne suite à toutes les parties d'une recommandation sauf une, la recommandation reste «pendante». La Commission fait également observer que lorsque ces retards concernent des constatations ponctuelles, ils ne constituent pas nécessairement une violation de la convention de financement ni ne donnent lieu à une réduction forfaitaire. En outre, les recommandations pendantes relatives à des constatations très importantes ou essentielles qui valent pour l'ensemble du système d'audit et de contrôle peuvent justifier l'ajout de jalons d'audit et de contrôle lors des révisions du plan.

La Commission se félicite de voir la Cour des comptes reconnaître que l'existence des jalons d'audit et de contrôle est un pas dans la bonne direction pour renforcer les systèmes de contrôle des États

[1] COM(2024) 474, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience 2024, annexe II «Éligibilité des mesures au titre de la facilité pour la reprise et la résilience – date de début des mesures éligibles» et annexe IV «La notion de double financement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience».

[2] Réponses de la Commission au chapitre 11 du rapport annuel 2022 de la Cour des comptes, page 496.

[3] Réponses de la Commission au chapitre 11 du rapport annuel 2023 de la Cour des comptes, page 546.

membres. La Commission estime que ces jalons contribuent de manière significative au renforcement des systèmes de contrôle des États membres sans remettre en cause l'adéquation de ces systèmes: grâce à eux, les faiblesses détectées sont comblées et la protection des intérêts financiers de l'Union est assurée. De même, en ce qui concerne les systèmes de contrôle des États membres visant à garantir le respect des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État, la Commission observe que la Cour des comptes a détecté certaines faiblesses parmi l'échantillon de procédures de passation de marchés publics examiné. Ces faiblesses ne remettent toutefois en cause ni la régularité des procédures, ni la légalité et la régularité des paiements. La Commission note également que les États membres ont eux-mêmes détecté et signalé des faiblesses avec succès.

En ce qui concerne l'assurance fournie dans le rapport annuel d'activités (RAA) 2024 en matière de marchés publics et d'aides d'État, la Commission a révisé sa méthode d'évaluation des risques, classant les États membres comme présentant un risque moyen lorsque des mesures correctrices ont été acceptées par l'État membre mais n'ont pas encore été confirmées. La Commission est d'avis que cette approche, appliquée de manière cohérente dans le RAA 2024, fournit une assurance raisonnable. Elle ne partage pas le point de vue de la Cour des comptes selon lequel ladite approche sous-évalue le niveau de risque.

La Cour des comptes fait également état d'un nouvel axe de travail en matière d'audit sur la «traçabilité des fonds de la FRR» dans cinq États membres. Cet axe de travail ne remet en cause ni la légalité ni la régularité des paiements effectués par la Commission aux États membres. La Cour des comptes a demandé des informations sur les dépenses exposées par les bénéficiaires finaux, que les États membres ne sont pas tenus de recueillir et de publier en vertu du cadre juridique de la FRR. Les propres travaux d'audit de la Commission confirment que les cinq États membres collectent les données requises par le cadre juridique de la FRR.

La Commission rappelle que la FRR prévoit des contrôles rigoureux afin de prévenir les irrégularités graves, y compris la fraude. Néanmoins, la principale ligne de défense pour la protection des intérêts financiers de l'Union réside dans les systèmes de contrôle nationaux. Les États membres disposent de différents canaux pour signaler les cas présumés de fraude, notamment la déclaration de gestion qui accompagne les demandes de paiement ainsi que la notification aux autorités compétentes, en particulier l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et le Parquet européen. Le fait que 90 % des enquêtes nouvellement ouvertes par le Parquet européen résultent de notifications effectuées par les autorités nationales démontre que les États membres s'acquittent avec diligence de leurs obligations en matière de signalement[4].

La Cour formule deux recommandations, dont l'une est acceptée par la Commission et l'autre partiellement acceptée par la Commission.

[4] Rapport annuel du Parquet européen 2024, page 71.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

1. Respect des conditions de paiement et d'éligibilité (points 11.11 à 11.26)

Réalisation de certains jalons/cibles (points 11.13 à 11.17)

Pour recevoir un paiement au titre de la FRR, l'État membre doit atteindre un ensemble de jalons (indicateurs qualitatifs) et de cibles (indicateurs quantitatifs) prédéfinis qui mesurent les progrès accomplis dans la mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans le PRR. Le règlement FRR impose à la Commission d'évaluer, pour chacun d'entre eux, s'il a été «atteint de manière satisfaisante», sans fixer de critère d'interprétation pour cette exigence. Afin d'instaurer une approche transparente et conforme à l'obligation de rendre des comptes, la Commission a publié un cadre définissant la manière dont elle considère qu'un jalon ou une cible est atteint de manière satisfaisante, conformément à la base juridique.[5] Pour chaque jalon ou cible, la Commission examine tous les éléments probants fournis par l'État membre et présente son analyse dans le cadre d'une «évaluation préliminaire» publique[6]. Avant d'adopter une décision et d'effectuer le paiement, la Commission reçoit l'avis du comité économique et financier sur l'évaluation préliminaire ainsi que l'avis d'un comité spécialisé composé d'experts des États membres[7]. Elle considère dès lors que chaque décision de paiement est à la fois adoptée de manière transparente et soumise à un contrôle rigoureux.

Sur les 395 jalons et cibles qu'elle a audités, la Cour des comptes est parvenue, dans six cas, à une conclusion différente de celle de la Commission. Dans les six cas, cette conclusion résulte soit d'une interprétation différente des exigences, soit d'une interprétation différente de la question de savoir si les éléments probants fournis démontrent que ces exigences sont remplies. En particulier, la Cour considère, dans un cas, que la Commission aurait dû procéder à des vérifications supplémentaires par échantillonnage (point 11.14). La Commission fait observer qu'elle applique un processus rigoureux pour évaluer les exigences liées à chaque jalon et chaque cible. Dans le cadre de ce processus, elle peut effectuer des vérifications de détail afin de valider les exigences quantitatives. Toutefois, ces vérifications ne sont ni formellement requises ni toujours nécessaires pour obtenir une assurance raisonnable. S'agissant du cas dans lequel la Commission a estimé que les éléments probants disponibles étaient suffisants, la Cour des comptes a une interprétation différente.

En ce qui concerne l'exemple du jalon espagnol 408 – «Adaptation de la période de calcul de la pension d'ancienneté» (*encadré 11.1*), la loi sur les retraites adoptée par l'Espagne prévoyait un

[5] COM(2023) 99, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: *La facilité pour la reprise et la résilience deux ans après son lancement Un instrument unique au cœur de la transformation verte et numérique de l'UE*, annexe I «Cadre pour l'évaluation des jalons et des cibles au titre du règlement FRR».

[6] Toute la documentation est disponible sur les pages par pays de la facilité pour la reprise et la résilience; https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages_fr.

[7] Comité pour la facilité pour la reprise et la résilience; tous les documents de réunion sont disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=fr.

régime juridique transitoire et un délai courant jusqu'au 1er janvier 2026 pour l'entrée en vigueur de deux éléments de la méthode de calcul des cotisations de retraite. Cette approche progressive de la réforme des retraites était conforme au PRR et à la pratique observée dans l'ensemble de l'Union pour de telles réformes. Conformément au cadre d'évaluation des jalons et des cibles, la Commission a considéré l'approche transitoire et le report d'éléments spécifiques comme un écart minime, limité et proportionnel, fondé sur les circonstances particulières de ce cas, en reconnaissant qu'une mise en œuvre progressive était explicitement prévue par le PRR de l'Espagne[8]. À l'inverse, la Cour a estimé que le délai entre le paiement et la date d'application ne pouvait être considéré comme un écart minime de calendrier, étant donné que les éléments pertinents de la législation n'étaient pas entrés en vigueur dans l'année du versement faisant l'objet de l'opinion d'audit de la Cour. Sur cette base, la Cour a considéré que le jalon n'avait pas été atteint de manière satisfaisante. La méthode appliquée par la Commission pour évaluer la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles ne prévoit pas de telles restrictions limitant les écarts minimes de calendrier à ceux observés au cours de la même année.

La Commission convient que, dans certains cas, les jalons et les cibles fixés par les décisions d'exécution du Conseil auraient pu être définis plus clairement (point 11.17). Elle se félicite également que cette année, la Cour n'ait relevé que quatre cas de ce type, soit un nombre nettement inférieur à celui de l'année précédente. La Commission fait néanmoins observer qu'elle ne considère pas tous ces cas comme corrects. La Commission s'engage à poursuivre ses efforts pour simplifier et clarifier les jalons et les cibles lors des futures révisions du PRR, notamment en supprimant tout langage ambigu ou peu clair, ou toute spécification dépassant les exigences nécessaires pour démontrer la réalisation d'une mesure[9].

La Cour des comptes indique qu'elle a relevé des insuffisances graves dans deux jalons et qu'elle a décidé de ne pas conclure à leur réalisation satisfaisante (voir point 11.16). Le jalon polonais F1G – «Entrée en vigueur d'une réforme renforçant l'indépendance et l'impartialité des tribunaux» (*encadré 11.2*) impose l'entrée en vigueur d'une réforme renforçant l'indépendance et l'impartialité des tribunaux au moyen d'une réforme du régime disciplinaire applicables aux juges. La Commission a estimé que les différents éléments du jalon avaient été atteints de manière satisfaisante. Si elle considère comme correcte l'évaluation de la Commission pour quatre des cinq exigences du jalon, la Cour des comptes conclut, pour la cinquième, que la manière dont certains membres de la chambre de responsabilité professionnelle ont été nommés «*n'est pas compatible avec l'indépendance et l'impartialité*» d'un tribunal. En ce qui concerne la réalisation du jalon polonais F2G «Entrée en vigueur d'une réforme visant à remédier à la situation des juges touchés par les décisions de la chambre disciplinaire de la Cour suprême dans les affaires disciplinaires et les affaires d'immunité judiciaire» (*encadré 11.2*), la Cour des comptes répète, pour l'essentiel, ses remarques concernant la nomination des juges de la chambre de responsabilité professionnelle. La Commission est en désaccord avec les affirmations de la Cour sur les jalons F1G et F2G.

La Commission a fondé son évaluation des jalons concernés sur la jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), notamment en ce qui concerne la nomination des juges. L'interprétation de la Commission a été corroborée par les conclusions de l'avocat général Spielmann, présentées le 29 avril 2025 dans l'affaire C-521/21 sur ce sujet précis. Selon l'avocat général, la recommandation de nomination émise par le Conseil national polonais de la magistrature, recomposé

[8] Évaluation préliminaire positive de la réalisation satisfaisante de jalons et cibles liés à la quatrième demande de paiement présentée par l'Espagne le 20 décembre 2023, transmise par la Commission au Comité économique et financier, 12 juin 2024, page 293.

[9] Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: NextGenerationEU – La voie vers 2026, COM(2025) 310.

en 2018, ne disqualifie pas en soi le juge nommé au regard des exigences relatives à la qualité de tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi.

La Commission note en outre que la Cour des comptes n'émet pas d'avis sur cette question au motif que l'affaire C-517/24, qui concerne une demande de décision préjudicielle visant à obtenir une appréciation de l'indépendance de la chambre de responsabilité professionnelle, est actuellement pendante. Cependant, la Commission fait valoir qu'elle était tenue de vérifier l'indépendance de la chambre de responsabilité professionnelle sur la base de la jurisprudence existante au moment de l'évaluation. Sur cette base, la Commission n'avait aucune raison de remettre en cause l'indépendance et l'impartialité de la chambre de responsabilité professionnelle en tant que chambre. Elle a donc conclu que les jalons avaient été atteints de manière satisfaisante.

La Commission rappelle que les jalons F1G et F2G ont renforcé un certain nombre d'aspects de l'indépendance des tribunaux en Pologne en réformant le régime disciplinaire applicable aux juges. L'ancien régime disciplinaire, que la réforme adoptée par la Pologne a remplacé afin d'atteindre les jalons, menaçait l'indépendance des juges, notamment parce que ceux-ci s'exposaient à des sanctions disciplinaires s'ils saisissaient la CJUE ou remettaient en cause l'indépendance et l'impartialité d'autres magistrats. Conformément aux jalons F1G et F2G, la réforme exclut désormais explicitement toute responsabilité disciplinaire en cas de saisine de la CJUE ou de vérification de l'indépendance d'autres juges.

Double financement (points 11.18 à 11.21)

Comme indiqué en réponse à une constatation similaire figurant dans le rapport annuel 2022[10] de la Cour des comptes et à un rapport spécial de la Cour des comptes consacré à ce sujet[11], la Cour applique un concept de «double financement» différent de celui de la Commission et des États membres. Selon elle, «*il peut y avoir double financement lorsque des coûts sous-tendant un jalon ou une cible sont payés deux fois et/ou lorsque des réalisations ou des résultats sont déclarés – et donc financés – deux fois*» (point 11.19). De son côté, la Commission suit le concept de double financement énoncé dans le règlement FRR, selon lequel «[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 soutien ne couvre pas les mêmes coûts*». Cela signifie que le soutien de l'Union en faveur d'une même mesure peut provenir de plusieurs instruments à condition qu'ils «*ne couvre*[nt] *pas les mêmes coûts*». À cet égard, tant dans le règlement financier que dans le règlement FRR, la notion de double financement est liée aux coûts. La Commission a fourni des orientations[12] expliquant comment appliquer la notion de double financement fondée sur les coûts à la logique de mise en œuvre de la FRR fondée sur la performance.

La Commission rappelle également que l'inclusion dans les PRR de réformes qui, pour la plupart, n'entraînent pas de coûts, est une condition essentielle à l'évaluation positive des PRR et qu'elle est dès lors explicitement prévue, et même exigée, par le règlement FRR. Plusieurs considérants du règlement FRR évoquent diverses mesures de réforme possibles, peu susceptibles d'entraîner des coûts directs, telles que des réformes visant à promouvoir les logiciels à code source ouvert, à renforcer le dialogue social ou à réduire au minimum la charge administrative, ce qui indique clairement que les colégislateurs s'attendaient à ce que des mesures à coût nul soient incluses dans

[10] Réponses de la Commission au chapitre 11 du rapport annuel 2022 de la Cour des comptes, page 496.

[11] Réponse de la Commission au rapport spécial nº 22/2025 de la Cour des comptes: *Double financement sur le budget de l'UE.*

[12] COM(2024) 474, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience 2024, annexe IV «*La notion de double financement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience*».

les PRR, voire exigeaient qu'elles le soient. Dans de nombreux cas, étant donné que la mise en œuvre de ces réformes n'entraîne pas de coûts, l'État membre déclare la mesure comme étant à coût nul dans l'estimation des coûts qu'il présente lors de l'élaboration de son PRR. Conformément à son concept, la Cour des comptes considère que les actions que les États membres se sont engagés à entreprendre au moyen de ressources autres que les fonds de la FRR, sont «financées» ou «doublement financées» si d'autres fonds de l'UE y apportent une contribution.

La seule et unique constatation de «double financement» présentée par la Cour à propos de la cible croate 217 «Nouveaux programmes de formation introduits dans le cadre du programme de formation judiciaire» (*encadré 11.3*) illustre le problème. La cible porte sur une réforme importante et ambitieuse de la justice croate, qui comprend l'adoption de plusieurs actes juridiques, la création de nouveaux centres de médiation ainsi que des avancées technologiques. La Croatie a indiqué que le coût de cette mesure pour la FRR était de zéro euro; autrement dit, le pays s'est engagé à mettre entièrement en œuvre cette mesure au moyen d'autres fonds que la FRR. La Cour des comptes a constaté que certaines des mesures de formation que la Croatie s'est engagée à mettre en œuvre ont bénéficié d'un soutien du Fonds social européen. Alors que la Cour conclut qu'«*il y a eu un double financement sur le budget de l'UE*» (*encadré 11.3*), la Commission estime qu'il ne saurait y avoir de double financement puisqu'aucun fonds de la FRR n'a été utilisé pour cette mesure.

Annulation (points 11.22 et 11.23)

Conformément au règlement FRR, aucun jalon ou cible ne peut être considéré comme atteint de manière satisfaisante lorsque les «*jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante*» ont été annulés par l'État membre concerné.

La Cour des comptes fait état d'une seule constatation d'«annulation», concernant une cible en Grèce (cible 50) liée à l'ouverture de 50 unités de soins de santé mentale (voir point 11.23). La Cour a déjà indiqué dans son rapport annuel relatif à 2023 que cet objectif n'avait «pas été atteint de manière satisfaisante» et avait une incidence financière. En désaccord avec cette constatation, la Commission a expliqué dans sa réponse[13] que pour considérer une unité grecque de santé mentale comme étant «opérationnelle», la Cour des comptes escomptait que cette unité dispose d'un personnel correspondant au nombre maximum théorique de patients susceptibles d'être traités par l'unité et concluait que les effectifs étaient trop faibles pour permettre à cinq unités d'être «opérationnelles». En revanche, la Commission a estimé que les unités devaient disposer d'un personnel suffisant pour gérer le nombre réel de patients et que la Grèce avait atteint la cible de manière satisfaisante. À présent, la Cour indique qu'elle a constaté, lors d'une visite sur place, que les effectifs étaient trop faibles (par rapport au maximum théorique) dans cinq établissements supplémentaires, en plus des cinq unités qu'elle avait déjà considérées comme trop peu dotées en personnel l'année précédente.

Outre les arguments, toujours pertinents, qu'elle a avancés l'année dernière pour démontrer pourquoi cette cible a été atteinte de manière satisfaisante, la Commission renvoie à la disposition du règlement FRR selon laquelle les annulations concernent des «*jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante*» et note que la Cour des comptes signale une erreur financière pour la même cible deux années consécutives: tout d'abord en considérant qu'elle n'est pas remplie, puis en considérant qu'elle est annulée. La Commission fait en outre valoir la disposition du règlement FRR, énoncée dans ses orientations, selon laquelle une annulation doit être imputable aux actions ou omissions de l'État membre. La Commission rappelle donc la réponse qu'elle a apportée à l'unique constatation d'annulation précédemment émise par la Cour des comptes, à savoir que «*l'État membre ne peut empêcher certaines fluctuations du nombre d'effectifs, par exemple lorsque des experts changent de poste. La Commission ne peut dès lors pas considérer que l'État membre a "annulé"*

[13] Réponses au chapitre 11 du rapport annuel 2023 de la Cour des comptes, page 550.

cette cible en raison de la réduction temporaire du personnel engagé»[14]. La Commission fait par ailleurs observer que les autorités ont apporté la preuve qu'elles avaient remplacé les personnes parties, veillant ainsi à ce que les niveaux d'effectifs soient supérieurs à ce que la Cour des comptes considère comme étant le minimum requis. Cette circonstance démontre un peu plus encore que l'État membre n'était pas responsable de la réduction temporaire des effectifs et que celle-ci ne peut donc pas lui être imputée. Dans ces conditions, la Commission est en désaccord avec cette constatation.

Début des mesures pendant la période d'éligibilité (points 11.24 à 11.26)

La Cour des comptes fait état de quatre constatations liées à une différence d'interprétation de la base juridique. Comme indiqué au point 11.24, la Commission se fonde sur la disposition juridique du règlement FRR selon laquelle «[l]*es mesures lancées à partir du 1er février 2020 sont éligibles*»[15]. Ainsi que la Commission le rappelle dans sa réponse au rapport annuel 2023 de la Cour des comptes, «*la proposition législative relative à la FRR a été présentée en mai 2020 et* [...] *le règlement est entré en vigueur en février 2021. La clause d'"éligibilité" introduite par les colégislateurs est en fait une clause de rétroactivité permettant d'inclure des mesures ayant débuté à partir du 1er février 2020 dans les PRR. L'intention de cette clause de rétroactivité était de donner aux États membres, dès l'étape de la procédure législative relative à la FRR, l'assurance que des mesures seraient incluses ainsi que de veiller à ce qu'ils n'interrompent pas ou ne réduisent pas leurs investissements dans le contexte de la grave crise économique et sociale causée par la pandémie, afin, précisément, de ne pas accentuer davantage la contraction économique. La Commission a fourni des orientations aux États membres en janvier 2021 (c'est-à-dire avant même l'entrée en vigueur du règlement FRR) sur la manière dont elle appliquerait cette clause, qui a ensuite été appliquée de manière cohérente par la Commission et les États membres*»[16].

En réponse à une précédente recommandation de la Cour des comptes[17], la Commission a publié en octobre 2024 des orientations supplémentaires[18] exposant les deux critères qu'elle applique pour garantir une approche cohérente: *1) «La mise en œuvre de la mesure proposée n'a-t-elle débuté qu'à partir du 1er février?»; et 2) «Les coûts exposés aux fins de cette mise en œuvre n'ont-ils commencé à être supportés qu'à partir du 1er février? Plus précisément, l'ensemble des coûts sont-ils enregistrés [selon le système européen des comptes (SEC 2010)] après le 1er février 2020?».* La Commission observe que les mesures pour lesquelles la Cour fait état de ce type de constatation satisfont aux deux critères.

Parmi ces mesures figure notamment le jalon français 7-22 «Investissement pour renforcer l'équipement numérique du ministère de l'intérieur» (*encadré 11.4*), pour lequel la Cour des comptes fait état d'un problème d'éligibilité concernant l'un des six éléments du jalon. La France a indiqué, dans le cadre des actions entreprises pour renforcer son système d'alerte et d'information des populations, que des sirènes d'urgence supplémentaires avaient été installées. Bien que 13 des 30 sirènes de l'échantillon aient été commandées avant le 1er février 2020, comme le relève la Cour des comptes, la Commission note que tous les travaux d'installation ont finalement été réalisés au

[14] Réponses au chapitre 11 du rapport annuel 2022 de la Cour des comptes, page 498.

[15] Article 17, paragraphe 2, du règlement FRR.

[16] Réponses de la Commission au chapitre 11 du rapport annuel 2023 de la Cour des comptes, page 551.

[17] Réponses de la Commission au chapitre 11 du rapport annuel 2023 de la Cour des comptes, page 558.

[18] COM(2024) 474, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience 2024, annexe II: *Éligibilité des mesures au titre de la facilité pour la reprise et la résilience – date de début des mesures éligibles.*

cours de la période d'éligibilité et qu'ils sont donc éligibles. En outre, la Commission rappelle que le jalon 7-22 n'exige pas spécifiquement l'installation de sirènes et ne fixe pas d'objectif quantitatif spécifique à leur sujet, mais qu'il invite, plus généralement, la France à développer un «système d'alerte et d'information des populations» au titre d'un des six éléments de ce jalon, ce que la France a fait en tout état de cause en se dotant d'un logiciel permettant de déclencher l'alerte et de surveiller les équipements. La Commission observe donc que le jalon est pleinement atteint même si on en exclut les sirènes, que la Cour des comptes, selon sa propre interprétation, considère comme inéligibles.

2. Examen des systèmes de suivi et de contrôle (points 11.27 à 11.43)

Réponses des États membres aux principales recommandations d'audit de la Commission (points 11.27 à 11.32)

La Commission surveille rigoureusement la mise en œuvre des recommandations d'audit qu'elle adresse aux États membres. Sur cette base, il ressort que la majorité (71 %) de toutes les recommandations d'audit émises à ce jour, quel que soit leur niveau d'importance, avaient été mises en œuvre au 30 avril 2025. La Commission reste en contact étroit avec les États membres concernés pour comprendre les motifs d'éventuels retards ou défauts d'informations sur l'état d'avancement de la mise en œuvre. Pour autant que cela soit pertinent et justifié, la Commission peut accepter, au cas par cas, une prolongation du délai de mise en œuvre, afin de laisser à l'organisme responsable suffisamment de temps pour donner suite à la recommandation sur le fond.

La Cour des comptes présente des données sur le nombre de recommandations «essentielles» ou «très importantes» encore pendantes (*figure 11.5*). Sur ce point, la Commission souligne que sur les 384 recommandations concernant des constatations essentielles ou très importantes, 136 sont pendantes (soit 35 % du total des recommandations essentielles ou très importantes émises). Parmi celles-ci, le délai de mise en œuvre fixé dans le rapport d'audit avait expiré pour 87 recommandations, ce qui ne représente que 22 % du nombre total de recommandations essentielles ou très importantes émises.

La Commission rappelle qu'elle applique une approche très prudente et ne qualifie les recommandations de «mises en œuvre» que lorsque l'État membre fournit des preuves adéquates, suffisantes et fiables de leur mise en œuvre complète. À cet égard, les autorités des États membres ont, dans la plupart des cas, d'ores et déjà fourni un retour d'information sur les recommandations jugées par la Commission comme n'étant pas (encore) suffisamment complètes ou adéquates pour être clôturées et dont la mise en œuvre est toujours en cours.

En outre, chaque fois qu'une décision d'exécution du Conseil est révisée, la Commission évalue systématiquement la nécessité de fixer des jalons supplémentaires en matière d'audit et de contrôle. À cette fin, elle examine si des recommandations pertinentes pour l'ensemble du système d'audit et de contrôle et liées à des constatations essentielles ou très importantes sont encore pendantes, en accordant une attention particulière aux constatations qui n'ont pas été acceptées par l'État membre ou qui n'ont pas été prises en compte dans le délai convenu. Lorsque ces jalons d'audit et de contrôle sont introduits dans la décision d'exécution du Conseil, ils bloquent tout nouveau paiement jusqu'à ce qu'ils soient atteints de manière satisfaisante.

Efficacité des systèmes de contrôle des États membres (points 11.33 à 11.40)

Nécessité d'imposer des jalons de contrôle (points 11.33 à 11.35)

Lorsque les États membres soumettent des demandes de révision de leur PRR, la Commission réévalue l'adéquation des systèmes de contrôle proposés au regard du critère 2.10 de l'annexe V du règlement FRR. Cette réévaluation se fonde notamment sur les informations recueillies dans le cadre de ses travaux d'audit. Dès que la Commission estime que les dispositions prises par l'État membre en matière de contrôle sont adéquates, elle les considère pleinement opérationnelles et efficaces pour protéger les intérêts financiers de l'Union.

La Commission estime que l'intensification de ses travaux d'audit a révélé des faiblesses spécifiques auxquelles il est possible de remédier au moyen d'un jalon d'audit et de contrôle, sans remettre en cause l'adéquation du système de contrôle des États membres. Par conséquent, les améliorations apportées ultérieurement par les États membres aux systèmes de contrôle nationaux ont amélioré le niveau d'assurance. En outre, dans le cadre de la FRR, la régularité des dépenses est uniquement déterminée par la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles.

Pour ces raisons, si la Commission se félicite de voir la Cour reconnaître que l'existence de ces jalons d'audit et de contrôle est un pas dans la bonne direction pour renforcer les systèmes de contrôle des États membres, elle n'est pas d'accord avec l'affirmation (point 11.33) selon laquelle «*les faiblesses relevées dans les systèmes de contrôle des États membres pour lesquels le deuxième paiement et les versements ultérieurs étaient subordonnés à la réalisation des jalons de contrôle mettent en péril la protection des intérêts financiers de l'UE, avec une incidence potentielle sur la régularité des dépenses*».

Même si la Commission juge satisfaisante la réalisation des jalons d'audit et de contrôle, des engagements peuvent être pris par les États membres. Or, si d'après la Cour des comptes (point 11.34), ces engagements visent à améliorer les systèmes en place, ils ont été pris pour garantir la réalisation continue du jalon concerné.

Systèmes de contrôle des États membres garantissant le respect des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État (points 11.36 à 11.39)

La Cour rappelle les conclusions figurant dans l'un de ses récents rapports spéciaux, dans lequel elle fait état de faiblesses dans les contrôles effectués par certains États membres en matière de marchés publics et d'aides d'État (point 11.36), ce qui, selon elle, signifie que les travaux sous-jacents aux déclarations de gestion ne permettent pas d'obtenir une assurance suffisante. La Commission souligne que, si les déclarations de gestion fournissent des informations supplémentaires, son assurance quant au respect des règles en matière de marchés publics et d'aides d'État repose sur ses propres travaux d'audit. Dans le rapport spécial cité en référence, la Cour des comptes reconnaît également que la Commission a renforcé ses contrôles en matière de marchés publics et d'aides d'État et considère qu'il s'agit d'une «évolution positive»[19]. De plus, la Commission révise actuellement ses orientations à l'intention des États membres en vue d'améliorer les contrôles correspondants au niveau national.

Dans le cadre de ses travaux relatifs à la déclaration d'assurance de 2024, la Cour des comptes a également sélectionné un échantillon de 38 marchés publics passés dans cinq États membres (CZ,

[19] Rapport spécial nº 09/2025 de la Cour des comptes: *Conformité des dépenses de la FRR avec les règles en matière de marchés publics et d'aides d'État*, point 16.

EL, DE, FR, ES) en vue d'effectuer des vérifications de détail. Nous notons les faiblesses constatées et prenons acte de ce qu'elles ne remettent pas en cause la régularité des procédures. Ces faiblesses n'affectent pas non plus la légalité et la régularité des paiements.

S'agissant des aides d'État, la Commission rappelle que dans son rapport spécial nº 09/2025, la Cour des comptes a constaté que les «*contrôles effectués par les États membres couvraient les principaux risques relatifs aux aides d'État*»[20], que «*les États membres contrôlaient correctement l'existence d'aides d'État*» et que leur «*octroi était en général conforme aux règles*»[21]. Pour ce qui est du recours aux déclarations sur l'honneur, nous notons que seul un État membre est concerné dans le rapport spécial nº 09/2025 de la Cour[22].

Demandes de paiement (point 11.40)

Pour cinq paiements, la Cour estime que les États membres étaient conscients de fournir des informations insuffisantes pour démontrer la réalisation satisfaisante de certains jalons et cibles sans toutefois en faire état dans leurs déclarations de gestion. Elle qualifie ces cinq cas de «lacunes dans les demandes de paiement». La Commission rappelle que c'est à chaque État membre qu'il revient de présenter la demande de paiement et que sa déclaration de gestion doit être fondée sur les meilleures informations dont il dispose au moment de la présentation de la demande. La Commission note par ailleurs que dans la plupart des cas signalés, une information était disponible dans le cadre des éléments probants fournis par l'État membre mais qu'elle n'a pas été qualifiée de réserve dans la déclaration de gestion. La Commission fait observer que l'on ne saurait exiger que la déclaration reprenne l'ensemble des nuances et des informations fournies dans les notes de couverture ainsi que l'ensemble des éléments probants présentés pour des jalons et cibles spécifiques, à défaut de quoi elle n'aurait aucune utilité.

Informations dont dispose la Commission sur les fraudes détectées (points 11.41 à 11.43)

La Cour indique que les États membres ont signalé peu de cas de fraude dans les déclarations de gestion accompagnant les demandes de paiement par rapport au rapport annuel 2024 du Parquet européen (voir point 11.42). La Commission tient à rappeler que les États membres utilisent à juste titre les déclarations de gestion pour effectuer ces signalements mais qu'ils disposent aussi de divers autres canaux pour le faire. En tout état de cause, ils sont tenus de signaler les cas de fraude présumée aux autorités compétentes, notamment l'OLAF et le Parquet européen[23]. Ils doivent également conserver la trace de ces cas pendant les cinq années suivant le dernier paiement, comme il est indiqué à l'article 11, paragraphe 1, point d), de la convention de financement. Le rapport annuel du Parquet européen[24] confirme que 90 % des nouvelles enquêtes ouvertes par ses soins ont été lancées sur notification des autorités nationales[25], ce qui indique que les systèmes mis en place par les États membres pour détecter et signaler les cas de fraude présumée jouent un rôle essentiel dans les travaux du Parquet européen.

---

[20] Rapport spécial nº 09/2025, sous-titre au point 69.

[21] Rapport spécial nº 09/2025, sous-titre et point 72.

[22] Rapport spécial nº 09/2025, point 73.

[23] Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, article 24, paragraphe 1.

[24] Rapport annuel 2024 du Parquet européen.

[25] Ibid., page 71.

Entre la date de début de mise en œuvre de la FRR et le 27 mai 2025, la Commission a reçu au total 75 notifications du Parquet européen, dont 64 concernaient des affaires en cours dans le cadre de procédures judiciaires ou d'enquêtes, les 11 autres affaires ayant été classées sans suite. La Commission rappelle que 80 % des affaires en cours faisant l'objet d'une notification concernent une seule mesure, dans un seul État membre. La différence entre le nombre d'affaires figurant dans le rapport annuel du Parquet européen et les cas signalés à la Commission s'explique par le fait que le Parquet européen informe la Commission de ses enquêtes lorsqu'il le juge nécessaire afin de lui permettre de prendre les mesures de précaution appropriées, ou lorsqu'il estime disposer de suffisamment d'informations pour porter l'affaire devant les juridictions nationales.

La Cour des comptes note qu'«*un certain nombre de résumés des audits fournis par les organismes d'audit nationaux ont mis en évidence des insuffisances dans les systèmes nationaux de gestion et de contrôle pour assurer la protection des intérêts financiers*» (voir point 11.43). La Commission tient compte de ces résultats lorsqu'elle sélectionne les jalons et les cibles appelés à faire l'objet d'un audit ex post et elle assure le suivi de ces points avec les autorités d'audit nationales.

3. Traçabilité des fonds de la FRR (points 11.44 à 11.49)

La FRR est un programme fondé sur la performance, qui aide les États membres à mettre en œuvre des réformes et des investissements. Comme indiqué à la section 1, toutes les décisions de paiement au titre de la FRR ainsi que l'ensemble des décisions et des flux financiers à destination des États membres en tant que bénéficiaires sont totalement transparents. De plus, le règlement FRR impose aux États membres de recueillir des données à des fins d'audit et de contrôle[26], notamment sur le nom des bénéficiaires finaux des fonds de la FRR et, le cas échéant, sur leurs contractants, sous-traitants et bénéficiaires effectifs respectifs. Les États membres doivent en outre tenir une liste de toutes les mesures de mise en œuvre des réformes et des projets d'investissement au titre du PRR, avec le montant total du financement public de ces mesures. Ils sont également tenus de publier deux fois par an les noms des 100 bénéficiaires finaux qui reçoivent le montant de financement le plus élevé[27].

Tout au long de la mise en œuvre de la FRR, la Commission a fourni des orientations détaillées[28] et garanti le respect des exigences juridiques par les États membres au moyen de recommandations d'audit et de jalons de contrôle. La Commission collabore régulièrement avec les États membres, de manière bilatérale et dans le cadre d'un groupe d'experts spécialisé, afin de s'assurer qu'ils prennent les mesures nécessaires et partagent les bonnes pratiques en ce qui concerne la collecte et la publication des données requises. La Commission rappelle également activement aux États membres leurs obligations existantes, assure un suivi si les mises à jour des données ne sont pas fournies et analyse les données communiquées en vue d'un suivi avec les autorités nationales, le cas échéant.

Outre les travaux qu'elle mène régulièrement dans le cadre de la déclaration d'assurance, la Cour a choisi pour 2024 d'évaluer les systèmes nationaux de cinq États membres afin de «*déterminer s'ils permettaient de suivre les fonds de la FRR à partir du budget national jusqu'aux bénéficiaires finaux et au-delà*» et de «*fournir des données sur les dépenses supportées par les bénéficiaires finaux*» (point 11.46). La Commission note que ces deux éléments ne sont pas requis par le règlement FRR et qu'ils ne remettent en cause ni la légalité ni la régularité de ses paiements aux États membres.

[26] Article 22, paragraphe 2, point d), du règlement FRR.

[27] Article 25 *bis* du règlement FRR.

[28] En dernier lieu: COM(2024) 474, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience 2024, annexe V «*Bénéficiaires finaux au titre de la facilité pour la reprise et la résilience*».

De plus, les fonds de la FRR devenant des fonds nationaux une fois versés aux États membres, il est parfaitement logique qu'ils soient distribués conformément aux procédures budgétaires nationales, qui varient d'un État membre à l'autre. Les modalités exactes d'affectation et de décaissement des fonds dépendent de divers facteurs, notamment des structures de financement nationales existantes (centralisées, fédérales, etc.), de la réforme ou de l'investissement concerné (marché de construction, subvention, achat de matériel informatique pour des écoles, subvention pour les travaux d'isolation de propriétaires, etc.), ainsi que des dispositions législatives et réglementaires et des usages particuliers en vigueur au niveau national et sectoriel. Elles dépendent aussi de la contribution éventuellement apportée par l'État membre à une mesure spécifique au moyen de fonds nationaux supplémentaires.

À la lumière de ce qui précède et de la disposition expresse du règlement FRR selon laquelle les États membres peuvent s'appuyer sur les systèmes de contrôle nationaux existants, il en résulte nécessairement une certaine diversité en termes de disponibilité des données. N'ayant pas participé aux discussions sous-jacentes avec les États membres, la Commission note seulement que la Cour des comptes a demandé des données allant au-delà des exigences juridiques imposées par le règlement FRR. Étant donné qu'un audit de la performance est en cours précisément sur ce sujet, la Commission réserve sa position sur les conclusions tirées de cet axe de travail.

4. Problèmes concernant la conception des mesures, des jalons et des cibles (points 11.50 à 11.52)

La Commission reconnaît que, pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des jalons et des cibles, il est fondamental de garantir que ceux-ci couvrent de manière optimale les réformes et les investissements et elle considère que tous les PRR remplissent cette condition. Comme l'année précédente, la Cour des comptes indique que les jalons et les cibles devraient «*couvr*[ir] *l'ensemble des éléments principaux de la réforme ou de l'investissement sous-jacent, et en particulier son achèvement*» (point 11.51). Comme il a déjà été indiqué[29], le règlement FRR définit explicitement les jalons et les cibles comme des «mesures des progrès accomplis»[30]. Dès lors, la Commission fait observer que les constatations de la Cour des comptes sont fondées non pas sur le cadre juridique de la FRR mais sur une norme de performance établie par la Cour. Dans la pratique, la couverture intégrale ou l'inclusion de jalons et de cibles mesurant l'achèvement n'est pas toujours pertinente, voire possible et peut, dans certains cas, créer une charge administrative importante, tout en n'ayant que peu d'incidence sur les résultats finaux. La Commission s'est efforcée de garantir, autant que possible, des jalons ou des cibles mesurant l'achèvement complet des mesures et elle observe que dans ses travaux antérieurs au rapport spécial nº 26/2023[31] la Cour confirme, pour toutes les mesures, l'existence d'un jalon mesurant leur achèvement, à l'exception de 5 % d'entre elles. À cet égard, la Commission se félicite que la constatation de la Cour pour 2024 ne recense que cinq mesures en lien avec les 395 jalons et cibles audités.

[29] Réponses de la Commission européenne au rapport spécial nº 26/2023 de la Cour des comptes européenne, page 4.

[30] Article 2, paragraphe 4, du règlement FRR: *«jalons et cibles», les mesures des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement, les jalons étant des réalisations qualitatives et les cibles étant des réalisations quantitatives.*

[31] Rapport spécial nº 26/2023: *Le cadre de suivi de la performance de la facilité pour la reprise et la résilience,* point 31.

5. Rapports annuels d'activités et rapport annuel sur la gestion et la performance (points 11.53 à 11.58)

La Commission se félicite que la Cour des comptes reconnaisse les améliorations apportées aux contrôles des systèmes des États membres relatifs aux marchés publics et aux aides d'État (point 11.57). En ce qui concerne l'assurance dans ces domaines (point 11.56), la Commission rappelle qu'à la suite d'une recommandation formulée dans le rapport spécial nº 09/2025 sur les systèmes de contrôle des marchés publics et des aides d'État, elle a accepté de réviser sa méthode de classification des risques présentés par les États membres, comme il ressort de son RAA 2024. Lorsqu'un État membre consent et s'engage à mettre en œuvre les mesures correctrices recommandées pour des constatations essentielles ou très importantes sur les marchés publics d'aides d'État, mais que la Commission n'a pas encore confirmé leur mise en œuvre, l'État membre sera classé comme présentant un risque moyen. Toutefois, comme elle l'a indiqué dans sa réponse au rapport spécial nº 09/2025, la Commission n'a pas accepté de qualifier ces situations de cas à haut risque.

Cette approche a été appliquée de manière cohérente tout au long de l'exercice d'évaluation des risques effectué dans le cadre du RAA 2024, qui étaye la déclaration d'assurance. Les critères appliqués pour l'évaluation des risques sont détaillés à l'annexe 5 du RAA 2024.

L'adaptation de la méthode d'évaluation des risques se traduit par une augmentation de la part des États membres classés dans la catégorie des États présentant un risque moyen en ce qui concerne le respect de l'article 22, paragraphe 2, point a), et paragraphe 5, du règlement FRR. La Commission considère que les résultats issus de la révision de sa méthode d'évaluation des risques fournissent une assurance raisonnable quant au niveau de risque attribué à chaque État membre. À cet égard, elle ne partage pas l'affirmation de la Cour selon laquelle cette approche est susceptible de sous-évaluer le niveau de risque.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 11.1 – Accroître la portée des contrôles réalisés lors de ses évaluations préliminaires

Lorsqu'elle évalue des jalons et des cibles étayés principalement par des rapports de suivi ou de mise en œuvre, plutôt que de se fier aux données et aux contrôles des États membres, la Commission devrait procéder elle-même à des vérifications de détail suffisantes pour s'assurer de la fiabilité des informations attestant du respect, par les États membres, des exigences énoncées dans les décisions d'exécution du Conseil.

Quand? D'ici à la fin de 2025.

La Commission **accepte partiellement** cette recommandation.

La Commission évalue chaque jalon et chaque cible de manière rigoureuse et transparente afin d'obtenir l'assurance raisonnable que toutes les exigences sont satisfaites. Sans préjudice des exigences spécifiques énoncées dans les décisions d'exécution du Conseil, la Commission estime, de manière générale, qu'elle ne peut obtenir l'assurance raisonnable que les exigences sont satisfaites

uniquement sur la base de rapports de suivi ou de mise en œuvre. Il en va notamment ainsi lorsque ces rapports sont établis directement par les autorités des États membres dans le seul but de démontrer que lesdites exigences sont remplies de manière satisfaisante. Dès lors, la Commission convient que d'autres éléments probants, y compris – selon le cas – des vérifications de détail, sont nécessaires dans ces cas. Toutefois, lorsque les rapports de suivi ou de mise en œuvre font partie de l'ensemble d'éléments probants fournis par les États membres, la Commission doit évaluer au cas par cas si cet ensemble de preuves est suffisant pour lui permettre d'avoir une assurance raisonnable.

Recommandation n° 11.2 – Remédier au fait que les États membres tardent à mettre en œuvre les recommandations formulées dans ses audits ex post

La Commission devrait analyser les raisons des retards dans la mise en œuvre, par les États membres, de ses recommandations concernant les constatations essentielles ou très importantes, et envisager d'appliquer des réductions forfaitaires.

Quand? D'ici à la fin de 2025.

La Commission **accepte** cette recommandation.

La Commission procède actuellement à un examen de l'état d'avancement de la mise en œuvre de toutes les recommandations en suspens afin d'assurer une catégorisation appropriée des questions encore pendantes.

En outre, la Commission se réserve la possibilité d'appliquer le cadre pour la réduction et le recouvrement des fonds. Elle se réserve donc le droit d'examiner au cas par cas si la non-mise en œuvre de recommandations d'audit «essentielles» ou «très importantes» revêtant un caractère systématique constitue un manquement grave aux obligations découlant de la convention de financement ou de l'accord de prêt, susceptible d'entraîner des réductions forfaitaires allant de 5 % à 100 % de la dotation de l'État membre au titre de la FRR.

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE — CHAPITRE 12: Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de la Cour des comptes de 2021

En ce qui concerne les recommandations de la Cour des comptes européenne qui lui sont adressées (points 12.7-12.12), **la Commission accorde la plus grande importance à la mise en œuvre de toutes les recommandations acceptées.** Elle assure le suivi des actions qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre et qui relèvent de son mandat. Il ne peut cependant être exclu que la Cour estime que des recommandations ont été partiellement mises en œuvre, alors que la Commission les considère comme intégralement mises en œuvre. En effet, la Cour des comptes évalue le degré de mise en œuvre par rapport à la recommandation qu'elle a formulée, que celle-ci ait été ou non pleinement acceptée par la Commission. La Commission, quant à elle, évalue le degré de mise en œuvre par rapport à l'engagement qu'elle a pris dans les réponses aux rapports spéciaux.

Dans ce contexte, la Commission observe que les **niveaux de mise en œuvre des recommandations qui lui ont été adressées ont augmenté par rapport aux niveaux de l'année dernière** (point 12.8), 77 % des recommandations ayant été mises en œuvre intégralement ou à pratiquement tous égards, contre 68 % l'année dernière.

Plus précisément, par rapport à la proportion de recommandations acceptées (point 12.4), le taux de recommandations non acceptées en 2021 a diminué par rapport à 2020 (environ 2 % des recommandations émises en 2021 contre 7 % en 2020). Plusieurs raisons peuvent expliquer **la non-acceptation ou l'acceptation partielle des recommandations**. Il peut s'agir par exemple i) des limites du cadre réglementaire existant et/ou de la difficulté d'anticiper la législation européenne future, ii) de la répartition des rôles et des compétences (y compris les dispositions en matière de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes) entre les différents organes et institutions de l'UE, les États membres et les parties prenantes, iii) de la complémentarité avec les politiques, la législation et les programmes, iv) de l'évaluation par la Commission de la faisabilité des recommandations et/ou des conséquences en termes de ressources et de calendrier.

Concernant la **mise en œuvre des recommandations dans le respect des délais** (point 12.18), la Commission se félicite de la conclusion de la Cour selon laquelle la proportion de recommandations mises en œuvre dans les délais a augmenté. À cet égard, la Commission fait observer que le respect des délais fixés pour la mise en œuvre des actions de suivi doit également être examiné en liaison avec l'acceptation des recommandations de la Cour des comptes. La Commission reste fermement résolue à mettre en œuvre toutes les recommandations acceptées dans les délais fixés dans les rapports spéciaux de la Cour. Cela n'est toutefois pas applicable aux recommandations que la Commission n'a pas acceptées pour les raisons exposées dans les réponses publiées au rapport spécial en question.

Dans certains cas, les actions de suivi peuvent nécessiter plus de temps que prévu initialement en raison de la complexité des mesures, de l'évolution de la législation ou des politiques, des contraintes en matière de ressources, de facteurs externes ou de la nécessité d'associer d'autres institutions ou entités. Le fait qu'une recommandation n'est pas pleinement mise en œuvre à la date initialement prévue ne signifie pas que cette recommandation ne sera pas mise en œuvre par la suite. L'évolution des circonstances ou des changements dans le contexte politique ou stratégique peuvent conduire à une redéfinition des priorités d'action.

L’annexe présente les réponses de la Commission aux recommandations qui, selon l’évaluation de la Cour des comptes, n’ont pas, à ce stade, été mises en œuvre intégralement ou dans les délais.

Annexe — Suivi des recommandations formulées dans les rapports spéciaux de 2021 — Commission européenne

Rapport spécial 01/2021: La planification des résolutions dans le cadre du mécanisme de résolution unique

Réponse à la recommandation nº 4, point 121: la Commission n'a pas accepté cette recommandation. Comme il ressort du document de réflexion de l'Autorité bancaire européenne sur les mesures d'intervention précoce, de nombreuses raisons permettent d'expliquer qu'elles ne soient pas toujours appliquées. Les éventuels seuils/déclencheurs ne constituent qu'une partie du tableau qui doit être soigneusement étudié pour définir la voie à suivre dans ce domaine. Un argument similaire s'applique en ce qui concerne les critères de déclenchement d'une défaillance avérée ou prévisible. L'évaluation relative à la défaillance avérée ou prévisible constitue un jugement prudentiel. Des déclencheurs quantitatifs fermes peuvent empêcher une action suffisamment rapide ou, inversement, imposer de déclarer qu'il existe une défaillance avérée ou prévisible alors que l'autorité de surveillance ne considère pas que tel est le cas. En effet, les critères de déclenchement utilisés pour déterminer s'il existe une situation de défaillance avérée ou prévisible sont destinés à conférer suffisamment de souplesse au processus de décision des autorités de surveillance et des autorités de résolution, étant donné qu'elles procèdent à un jugement prudentiel qui doit comporter une évaluation prospective. La Commission tient également à rappeler qu'elle dispose du droit d'initiative exclusif pour les actes législatifs et les modifications.

Rapport spécial 02/2021: L'aide humanitaire de l'UE en matière d'éducation: permet de soutenir les enfants dans le besoin, mais devrait s'inscrire dans le plus long terme et atteindre davantage de filles

Réponse aux recommandations nº 4, lettre a), et nº 4, lettre b), point 70: la Commission estime que cette recommandation est mise en œuvre. Afin d'assurer une meilleure documentation de l'analyse, la Commission a amélioré les lignes directrices internes sur la manière de documenter l'analyse du rapport coût/efficacité. En outre, la Commission considère que la comparaison du coût moyen de l'éducation dans les situations d'urgence par bénéficiaire établi par le pôle national d'éducation plutôt qu'avec d'autres projets spécifiques financés par la Commission constitue une base de comparaison plus large et solide.

Rapport spécial 03/2021: Échange d'informations fiscales dans l'UE: le système est solide, mais sa mise en œuvre laisse à désirer

Réponse à la recommandation nº 2, lettre c), point 110: des orientations et des réponses aux questions ont été élaborées par les services de la Commission en collaboration avec les États membres pour la directive sur la coopération administrative (DAC) (DAC6, DAC7 et DAC8). Ces travaux ont été réalisés lorsque la directive n'avait pas encore été mise en œuvre ou ne l'avait été que récemment par les États membres. Les travaux sur des orientations similaires pour la DAC1 à la DAC4 sont de nature différente, étant donné que ces directives sont déjà appliquées depuis plusieurs années et que toute orientation nécessite donc une compréhension détaillée de la manière dont les directives ont été mises en œuvre par les États membres ainsi que de leurs besoins, qui varient d'un État membre à l'autre. Le projet de visites Fiscalis (VISDAC) couvre les DAC 1 à 4 précisément parce qu'un examen approfondi de la manière dont ces directives ont été mises en œuvre et appliquées dans tous les États membres est nécessaire pour pouvoir fournir des orientations utiles. Le projet VISDAC débouchera sur une liste de bonnes pratiques en matière d'utilisation des données (dont certaines couvriront l'analyse des risques) et permettra également d'établir des recommandations sur les mesures les plus appropriées à prendre. Pour l'évaluation

des risques, il pourrait s'agir d'ateliers Fiscalis présentant les bonnes pratiques suivies par un groupe de projet qui pourrait travailler sur des lignes directrices.

Rapport spécial 04/2021: Contrôles douaniers: un manque d'harmonisation préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE

Réponse à la recommandation nº 1, lettre d), point 63: la Commission a mené à bien les activités prévues dans la recommandation nº 1, lettre d), du rapport spécial. La Commission a fourni des orientations spécifiques pour couvrir cet aspect et a mis à jour la décision relative aux critères de risque financier (CRF) en 2024. La Commission a envoyé un questionnaire et analysé l'état d'avancement de la mise en œuvre de la décision CRF relative aux déclarations normales et simplifiées. Le rapport de décembre 2023 relatif à la mise à jour de la mise en œuvre de la décision CRF met en évidence des améliorations dans certains États membres. Entre-temps, la décision CRF a été mise à jour et de nouvelles règles s'appliquent depuis avril 2024. Les visites de suivi devraient avoir lieu d'ici la fin de l'année 2026.

Réponse à la recommandation nº 1, lettre e), point 63: la Commission a pris plusieurs mesures pertinentes pour donner suite à la recommandation de la Cour des comptes:

1) création de la capacité d'extraire des listes d'opérateurs du système de gestion des risques douaniers (CRMS) (réalisée depuis janvier 2022). La Cour des comptes en a été informée;

2) mise à jour de la décision relative aux critères de risque financier (CRF) afin d'y inclure le concept d'opérateur présentant un intérêt et de niveau de risque (fait depuis avril 2024); la Cour des comptes en a été informée. Des précisions supplémentaires ont été apportées à ce concept par les orientations sur les critères de risque financier modifiées en décembre 2024;

3) avec l'adoption du nouveau règlement d'exécution établissant des dispositions techniques le 7 février 2025, la Commission a obtenu une base juridique pour traiter les numéros d'enregistrement et d'identification des opérateurs économiques (EORI) aux fins de l'analyse et de la gestion des risques. L'utilisation des numéros EORI permettra d'établir un lien entre les anomalies observées au niveau de l'UE et les différents opérateurs économiques. La capacité d'analyse en cours d'élaboration exploitera les connaissances au niveau de l'UE à l'appui des États membres.

Rapport spécial 05/2021: Infrastructures de recharge pour véhicules électriques: des bornes de recharge plus nombreuses mais inégalement réparties dans l'UE, ce qui complique les déplacements

Réponse à la recommandation nº 5, lettre c), point 80: la préparation des actes d'exécution et des actes délégués est achevée et l'adoption est attendue par le colégislateur au deuxième trimestre 2025. Par la suite, l'analyse ex post portera d'abord sur l'utilisation et la performance des infrastructures bénéficiant d'un soutien sur la base d'un échantillon/des risques après le déploiement.

Rapport spécial 07/2021: Programmes spatiaux Galileo et Copernicus de l'UE: les services ont été lancés, mais des efforts supplémentaires devront être déployés pour en assurer l'adoption

Réponse à la recommandation nº 1, lettre a), point 93: la Commission estime que l'élaboration de la stratégie est bien avancée, une étape importante ayant déjà été franchie avec la publication, le 15 juillet 2024, du document de travail des services de la Commission sur le niveau d'adoption par

les utilisateurs. La Commission se félicite que la Cour des comptes ait reconnu les progrès accomplis et convient également du fait que cette recommandation a été mise en œuvre à certains égards.

En ce qui concerne les préoccupations soulevées par la Cour concernant l'absence de stratégie globale finale, la Commission tient à souligner que le calendrier de cette initiative dépend entièrement de l'alignement sur les priorités plus larges de l'Union, qui fourniront un cadre cohérent aux initiatives sectorielles. Il importe également de rappeler que l'espace est une compétence partagée entre l'Union et ses États membres en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du TFUE. Par conséquent, l'élaboration d'une stratégie efficace nécessite une coordination étroite avec les États membres et les parties prenantes afin de clarifier les rôles, d'intégrer tous les acteurs concernés et de fixer des objectifs réalistes et mesurables. La Commission reste attachée à des activités de sensibilisation et à un engagement constructif en vue de garantir le succès de l'adoption des services Galileo et Copernicus.

Réponse à la recommandation nº 1, lettre b), point 93: la Commission tient à rappeler que l'espace est une compétence partagée entre l'UE et les États membres, ce qui nécessite une coordination et une collaboration solides. Le processus de consultation pour le programme spatial de l'UE est clairement établi par le règlement spatial de l'UE, qui est entré en vigueur en mai 2021. Afin de soutenir davantage les États membres, le budget consacré aux programmes nationaux de collaboration (PNC) a été augmenté, ce qui a permis d'accélérer les efforts au sein des États membres et de mettre en place des initiatives transnationales et transversales. Cela reflète une approche structurée et coordonnée visant à encourager l'adoption par les utilisateurs dans l'ensemble de l'UE. Les progrès accomplis dans la réalisation de ces efforts sont examinés dans le cadre des ateliers des PNC. La Commission reste déterminée à assurer la complémentarité entre les actions Copernicus et les initiatives des États membres et est favorable à toute clarification ou à tout dialogue ultérieur visant à répondre aux observations de la Cour.

Réponse à la recommandation nº 2, lettre a), point 96: la Commission considère cette recommandation comme mise en œuvre. La recommandation visait à élaborer un cadre conceptuel pour estimer les avantages et améliorer la mesure de la performance. Ce processus s'est achevé par la publication du document final, comme l'a reconnu la Cour des comptes. En outre, la Commission a obtenu le budget nécessaire pour 2025 afin de renforcer ce cadre en procédant à un essai sur la base de la méthodologie mise au point. Cette étape, qui constitue une action de suivi proactif supplémentaire de la recommandation acceptée, permettra d'établir une base de référence initiale, à l'aide du nouveau cadre conceptuel, afin d'évaluer les avantages des programmes spatiaux de l'UE. Par conséquent, la Commission estime que la mise en œuvre est achevée et s'engage à présent à utiliser le cadre conceptuel mis au point.

Réponse à la recommandation nº 2, lettre b), point 96: la Commission considère cette recommandation comme mise en œuvre. L'audit a été mené dans un contexte différent de celui établi par l'actuel règlement sur le programme spatial de l'UE (2021), qui représente lui-même la mise en œuvre de la recommandation reçue. Bien que la recommandation d'inclure les avantages socio-économiques soit effectivement pertinente, il importe de souligner qu'au moment de la publication du rapport de la Cour des comptes, les colégislateurs étaient déjà parvenus à un accord politique concernant les indicateurs sur lesquels le programme spatial de l'UE doit faire rapport. Ces indicateurs ont été convenus dans le cadre du processus législatif, et la Commission est tenue de les mettre en œuvre et de les suivre en conséquence. Ils ne peuvent être révisés sans modifier le règlement actuel et la décision finale d'approuver des indicateurs spécifiques restera toujours une prérogative des colégislateurs. Néanmoins, la Commission reconnaît l'importance de la recommandation de la Cour des comptes et s'emploie de manière proactive à améliorer la qualité

des indicateurs définis, en vue d'éventuelles modifications du règlement dans les futurs processus législatifs.

Réponse à la recommandation nº 3, lettre b), point 101: la Commission est d'accord avec l'évaluation effectuée par la Cour des comptes de l'état d'avancement de la mise en œuvre. Les initiatives décrites dans les observations de la Cour sont des exemples des efforts actuellement déployés pour assurer la complémentarité entre les actions Copernicus et les initiatives des États membres. Les progrès accomplis dans la réalisation de ces efforts seront examinés lors des ateliers sur les programmes nationaux de collaboration et feront ensuite l'objet d'un rapport au forum des utilisateurs.

Réponse à la recommandation nº 3, lettre c), point 101: la Commission considère cette recommandation comme mise en œuvre. La Commission se félicite de la reconnaissance des progrès accomplis dans l'infrastructure du Copernicus Data Space Ecosystem (CDSE) pour faciliter l'accès aux données Copernicus. En ce qui concerne la référence à la fragmentation des données/produits Copernicus, il importe de souligner que Copernicus fournit ses données et informations à plusieurs communautés: les pouvoirs publics, les chercheurs, les entités commerciales et le grand public. Pour les chercheurs en particulier, les infrastructures de diffusion de Copernicus sont connectées au réseau GÉANT qui fournit des services d'accès aux réseaux nationaux pour la recherche et l'éducation (NREN). Copernicus adapte ses interfaces aux utilisateurs à la suite des progrès technologiques et leur offre des outils d'exploitation en nuage. L'adoption de nouvelles technologies facilite et facilitera encore les fonctionnalités d'interopérabilité. La Commission reste attachée à faciliter l'accès durable aux données Copernicus et à garantir la collaboration avec les acteurs concernés.

Réponse à la recommandation nº 4, lettre b), point 104: la Commission est d'accord avec l'évaluation effectuée par la Cour des comptes de l'état d'avancement de la mise en œuvre. Depuis la réalisation de l'audit, de nombreux services de la Commission ont déployé des efforts considérables pour lever et surmonter les obstacles recensés. Le processus visant à lever ces obstacles requiert une collaboration continue entre la Commission et les États membres. En outre, l'espace étant une compétence partagée entre l'Union européenne et ses États membres, conformément au TFUE, la collaboration entre la Commission et les États membres et l'adoption de mesures ciblées sont nécessaires pour garantir des progrès durables en ce qui concerne l'utilisation des données et services spatiaux de l'UE dans les cadres réglementaires de l'Union (approche cohérente). Les travaux menés jusqu'à présent témoignent d'un engagement clair en faveur de ces objectifs et les efforts sont continus pour assurer une mise en œuvre complète.

Rapport spécial 08/2021: Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures: pas assez efficace jusqu'ici

Réponse à la recommandation nº 3, lettre c), point 94: la recommandation concernant les avantages susceptibles de découler de l'extension, au niveau régional et à celui de l'UE, du champ d'application de l'évaluation de la vulnérabilité réalisée par Frontex n'a pas pu être pleinement mise en œuvre, étant donné qu'aucune révision du cadre réglementaire du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes n'était en cours au moment où la Cour des comptes a procédé à son évaluation. L'évaluation réalisée en 2022 ne faisait pas explicitement référence au champ d'application au niveau régional et à celui de l'UE, car il s'est avéré que cette question ne suscitait qu'un intérêt limité des États membres. Lors de la discussion menée à cet égard (en 2021, la table ronde de haut niveau de Frontex sur l'évaluation de la vulnérabilité), les États membres ont souligné que les rapports d'évaluation de la vulnérabilité (c'est-à-dire les résultats de l'évaluation

de la vulnérabilité) devraient conserver leur caractère national. Ainsi, en l'absence d'un soutien suffisant de la part des États membres pour modifier le mandat de l'évaluation de la vulnérabilité afin de permettre l'évaluation régionale, la Commission a décidé, dans le cadre de ses pouvoirs discrétionnaires, de se concentrer sur les éléments susceptibles de conduire à une recommandation d'amélioration de l'évaluation de la vulnérabilité — répondant aux besoins des États membres. La Commission reste ouverte à toute proposition à cet égard, en particulier dans le contexte de la réflexion sur les orientations possibles pour Frontex après 2028, sur le modèle des orientations politiques du président pour la période 2024-2029, en ce qui concerne le renforcement de Frontex.

Rapport spécial 09/2021: La désinformation concernant l'UE: un phénomène sous surveillance mais pas sous contrôle

Réponse à la recommandation nº 1, lettre d), point 111: la Commission prend note des observations de la Cour des comptes concernant les informations figurant à l'annexe de la communication relative à la défense de la démocratie [COM (2023) 630 final]. Elle tient à souligner que l'annexe elle-même visait à fournir une synthèse de la mise en œuvre du plan d'action pour la démocratie européenne. Dans la communication COM (2023) 630, la Commission fournit des informations sur les différentes sources de financement destinées à soutenir la mise en œuvre du plan d'action pour la démocratie européenne contre la désinformation. Un résumé des dépenses effectuées pour mettre en œuvre les actions ne figure pas parmi les informations publiées, mais les montants des activités financées sont précisés et que les activités sont clairement identifiées.

Réponse à la recommandation nº 5, lettre a), point 119: bien que la Commission européenne n'ait pas encore officiellement adopté de stratégie globale en matière d'éducation aux médias, elle favorise un échange régulier avec les États membres sur les principales pratiques et actions en matière d'éducation aux médias par l'intermédiaire de son groupe d'experts sur l'éducation aux médias et du comité européen pour les services de médias (anciennement ERGA). Compte tenu de la compétence et du rôle crucial des États membres en ce qui concerne la politique d'éducation aux médias, l'adoption d'une stratégie globale par la Commission nécessitera une coopération étroite non seulement entre ses services, mais aussi avec les États membres. Afin de garantir un processus inclusif d'élaboration d'une éventuelle future stratégie en matière d'éducation aux médias, la Commission a entamé des échanges et inclus des questions spécifiques sur l'éducation aux médias dans sa consultation publique et l'appel à contributions sur le bouclier européen de la démocratie publié le 31 mars 2025 [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14587-Bouclier-europeen-de-la-democratie_fr]. Des discussions avec les États membres se tiendront en parallèle, ce qui permettra à la Commission de relier ses actions en matière d'éducation aux médias aux priorités stratégiques de l'initiative «bouclier» et de recenser les domaines prioritaires dans lesquels ses actions peuvent compléter celles des États membres.

Réponse à la recommandation nº 5, lettre b), point 119: afin de définir des objectifs clairs au regard desquels évaluer l'incidence de ses actions sur l'éducation aux médias, la Commission souhaite intégrer les retours d'information reçus des parties prenantes, y compris des États membres, dans le cadre de la consultation en cours sur le bouclier européen de la démocratie. Cela permettra de garantir que les objectifs tiennent compte des besoins les plus urgents et des priorités politiques.

Réponse à la recommandation nº 5, lettre c), point 119: malgré l'absence de stratégie formelle en matière d'éducation aux médias, la Commission assure une bonne coordination interne des actions d'éducation aux médias dans ses différents services et avec les autres institutions de l'UE. Elle consulte également les États membres et d'autres parties prenantes afin de s'assurer de la pertinence et de l'efficacité de ces actions.

Rapport spécial 10/2021: Intégration de la dimension de genre dans le budget de l'UE: il est temps de joindre l'acte à la parole

Réponse à la recommandation nº 2, lettre b), point 104: la Commission a partiellement accepté cette recommandation.

Conformément à l'engagement qu'elle a pris dans le cadre de l'accord interinstitutionnel accompagnant le nouveau cadre financier pluriannuel, la Commission renforcera l'évaluation de l'incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans les analyses d'impact et les évaluations des futurs programmes et instruments de financement de l'UE pertinents et mettra à jour en conséquence ses lignes directrices pour une meilleure réglementation.

Lors de l'élaboration des futures propositions de programmes de dépenses de l'UE, la Commission examinera si l'impact potentiel des futurs programmes et instruments de financement de l'UE sur l'égalité entre les femmes et les hommes est significatif.

Pour les programmes de dépenses de l'UE concernés, la Commission présentera l'évaluation de l'effet sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de l'analyse d'impact et de l'évaluation et à l'occasion du rapport annuel de performance, dans les limites des données disponibles.

À titre de mesure d'accompagnement, il est à noter que la Commission a également mis à jour ses lignes directrices et sa boîte à outils pour une meilleure réglementation, publiées le 25 novembre 2021. Cette actualisation du programme pour une meilleure réglementation vise à mieux déterminer, sélectionner et évaluer qualitativement et quantitativement, dans la limite des données disponibles, les impacts significatifs sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans les analyses et évaluations d'impact, tout en respectant le principe «pour une meilleure réglementation» de l'analyse proportionnée.

En outre, indépendamment de leur pertinence pour une initiative donnée, il reste nécessaire de faire rapport sur les droits fondamentaux, y compris les incidences sur l'égalité entre les hommes et les femmes, dans toutes les analyses d'impact et de justifier les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été évaluées plus avant, si tel était le cas (révision en 2021, outils 18 et 29 — Détermination des incidences). Les exposés des motifs des propositions de la Commission précisent également les incidences significatives sur l'égalité entre les hommes et les femmes, le cas échéant. La mise en œuvre intégrale aura lieu d'ici le 31 décembre 2025, lorsque les évaluations intermédiaires seront achevées et que les analyses d'impact des prochaines propositions de programmes du CFP seront réalisées. En ce qui concerne la politique agricole commune (PAC), en raison de l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC en 2023, il sera trop tôt à la fin de l'année 2025 pour réaliser une évaluation. Toutefois, d'ici la fin de 2025, une ventilation des dépenses par sexe sera disponible pour la première année de mise en œuvre de la nouvelle PAC en 2023. En outre, en mai 2023, la Commission a organisé une formation à l'intention des autorités de gestion des plans stratégiques relevant de la PAC sur l'intégration de la dimension de genre dans le budget de l'UE. De plus, en novembre 2022, le réseau européen de la PAC a organisé, avec le soutien de la Commission, une manifestation sur le thème «Favoriser l'égalité des sexes dans les zones rurales de l'UE», avec la participation des autorités de gestion des plans stratégiques relevant de la PAC, afin de les sensibiliser à l'égalité entre les hommes et les femmes et de veiller à ce que les aspects liés au genre soient dûment pris en compte dans la mise en œuvre de la PAC 2023-2027. En outre, dans le cadre de ses activités de renforcement des capacités, le réseau de la PAC — le Helpdesk européen d'évaluation a organisé un atelier de travail de groupe sur l'évaluation du renouvellement des générations dans l'UE, dans le cadre de la PAC, y compris les aspects de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Réponse à la recommandation nº 3, lettre c), point 105: la Commission a partiellement accepté cette recommandation car elle ne peut pas, à ce stade, prendre des engagements sur le contenu des futures propositions législatives (comme indiqué dans la réponse initiale).

En ce qui concerne la partie de la recommandation que la Commission a acceptée, la recommandation est actuellement partiellement mise en œuvre au moyen de la boîte à outils révisée de 2021 pour une meilleure réglementation (outil 43 — Modalités de suivi et indicateurs), qui précise que les modalités de suivi et d'évaluation devraient être analysées dans le rapport d'analyse d'impact, pour l'option privilégiée si l'une est précisée ou si elle est fondée sur les objectifs de l'initiative.

Cette partie de l'analyse d'impact devrait éclairer les dispositions juridiques relatives au suivi et à l'évaluation à inclure dans la proposition elle-même. Les principaux éléments peuvent inclure des indicateurs et/ou des exigences réglementaires en matière de rapports, qui sont une condition préalable pour assurer le suivi en temps utile des initiatives de l'UE. Les modalités de suivi et d'évaluation qui ont été initialement définies dans l'analyse d'impact devront être prises en considération dans la proposition de la Commission. Elles pourraient devoir être réexaminés ultérieurement pour tenir compte des modifications apportées à la proposition dans le cadre du processus législatif afin d'éviter que les indicateurs initialement choisis ne reflètent plus les objectifs de l'initiative.

En outre, en ce qui concerne le cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période postérieure à 2027, la refonte du règlement financier exige que, le cas échéant, les données collectées en ce qui concerne les indicateurs de performance soient ventilées par sexe et collectées de manière à permettre l'agrégation de ces données dans tous les programmes pertinents.

Étant donné que cette recommandation fait référence à la préparation de futures propositions législatives, la Commission ne peut pas la mettre pleinement en œuvre avant que les premières analyses d'impact/évaluations/étapes préparatoires n'analysent l'opportunité de collecter et de communiquer ces données lors de l'élaboration des propositions pour les futurs programmes de financement de l'UE.

En ce qui concerne les données ventilées par sexe disponibles conformément au CFP 2021-2027, les fiches de performance des programmes (jointes au rapport annuel 2023 sur la gestion et la performance) fournissent les informations pertinentes ventilées par sexe disponibles pour chaque programme budgétaire de l'UE.

Réponse à la recommandation nº 4, lettre b), point 107: la Commission a partiellement accepté cette recommandation, car elle ne peut s'engager sur le contenu des futures propositions législatives.

La Commission propose des objectifs pour chaque programme en fonction de leur pertinence par rapport aux aspects essentiels dudit programme. Elle évaluera la pertinence d'intégrer des objectifs et les indicateurs connexes, lors de l'élaboration de propositions pour les futurs programmes de financement de l'UE, dans le cadre des analyses d'impact et des évaluations ou d'autres étapes préparatoires.

Les indicateurs de performance sont ensuite sélectionnés en fonction de leur pertinence par rapport à un objectif donné, de la disponibilité et de la qualité des données, ainsi que de leur rapport coût/efficacité.

Réponse à la recommandation nº 5, lettre a), point 108: la Commission estime que cette recommandation est intégralement mise en œuvre. La Commission a mis au point une méthode de suivi de l'égalité entre les femmes et les hommes et l'a appliquée à l'ensemble du budget de l'UE, y compris la facilité pour la reprise et la résilience, depuis le projet de budget 2023. La méthodologie

s'inspire des coefficients définis par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Au fil du temps, les résultats ont montré une amélioration constante, reflétant une tendance positive dans la contribution du budget de l'UE à l'égalité entre les hommes et les femmes (notes 1 et de 2 pour l'intégration de la dimension de genre), parallèlement à une réduction significative de l'utilisation de la note 0 * (contribution peu claire).

Réponse à la recommandation nº 5, lettre c), point 108: L'évaluation de la définition d'un pourcentage du budget de l'UE destiné à soutenir l'égalité entre les femmes et les hommes sera effectuée dans le contexte de la préparation du cadre financier pluriannuel pour la période postérieure à 2027.

Rapport spécial 11/2021: Soutien exceptionnel aux producteurs de lait de l'UE au cours de la période 2014-2016 – Une efficience à améliorer pour l'avenir

Réponse à la recommandation nº 2, lettre a), point 87: la Commission n'a pas accepté la recommandation et n'a pris aucune mesure supplémentaire. Comme indiqué dans sa réponse initiale, les crises du marché ne peuvent pas être prédéfinies par des seuils opérationnels.

Rapport spécial 12/2021: Principe du pollueur-payeur: une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE

Réponse à la recommandation nº 3, lettre a), point 74: la Commission considère que la recommandation a été partiellement mise en œuvre et rappelle que le délai de mise en œuvre de cette recommandation, indiqué dans la base de données RAD, est fixé au 31 décembre 2025 et n'a pas encore expiré.

Plusieurs activités de la Commission s'adressaient directement aux autorités de gestion (par exemple, la conférence de la plateforme pour une transition juste en octobre 2024 — session consacrée à la conversion, à la réhabilitation et à la réaffectation des sites après la sortie du charbon, qui a porté sur le principe du pollueur-payeur en ce qui concerne la dépollution des sites industriels et a également bénéficié de la participation des autorités de gestion).

Rapport spécial 13/2021: L'UE et la lutte contre le blanchiment de capitaux dans le secteur bancaire: des efforts fragmentés et une mise en œuvre insuffisante

Réponse à la recommandation nº 1, lettre a), point 115: lors de la révision du cadre de l'Union en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), publié en juin 2024, le mandat de la Commission concernant une évaluation des risques au niveau de l'Union a été affiné afin d'inclure une référence spécifique aux «domaines et secteurs» du marché intérieur les plus exposés aux risques, ce qui implique l'application d'une dimension géographique spécifique lorsque les activités ne sont pas communes à tous les États membres ou varient considérablement en volume/risque.

La Commission procède également actuellement à la révision de la méthodologie d'évaluation des risques au niveau de l'Union, la Banque mondiale envisageant notamment d'améliorer la collecte de statistiques qui permettrait d'appliquer les éléments géographiques d'une manière encore plus efficace.

Réponse à la recommandation nº 1, lettre b), point 115: la Commission estime que la recommandation est mise en œuvre et tient à rappeler que les pays tiers suivants sont répertoriés de manière autonome par l'UE: Afghanistan, Panama, Vanuatu et Trinité-et-Tobago. Ces pays ont

été retirés de la liste par le Groupe d'action financière (GAFI), mais pas par l'UE en raison des critères de référence spécifiques de l'UE élaborés avec ces pays en plus de leur plan d'action du GAFI. Conformément à la méthodologie de 2020, la Commission a considérablement augmenté ses ressources pour couvrir les quatre groupes conjoints du GAFI chargés du suivi des pays figurant sur la liste du GAFI, en vue de participer plus activement au processus du GAFI et de veiller à ce que toute préoccupation de l'UE soit déjà prise en considération de manière efficace dans le cadre de ce processus. Ces efforts et la participation active de la Commission à l'axe de travail du GAFI expliquent pourquoi l'inscription autonome sur la liste n'est utilisée qu'à titre exceptionnel, dans les cas où il n'est pas possible de répondre efficacement aux préoccupations de l'UE directement dans le cadre du processus du GAFI. La Commission demande que les avantages de cette approche soient pleinement reconnus et que les conclusions relatives à la recommandation soient adaptées pour indiquer que celle-ci est «pleinement mise en œuvre».

Rapport spécial 15/2021: Droits des passagers aériens durant la pandémie de COVID-19: malgré les efforts de la Commission, des droits essentiels n'ont pas été protégés

Réponse à la recommandation nº 1, lettre e), point 76: la Commission a procédé à une révision des règlements (CE) nº 261/2004 et (CE) nº 1107/2006. Elle a procédé à une évaluation qui a démontré le lien étroit entre la protection des passagers contre les faillites des compagnies aériennes et la résilience financière des compagnies aériennes et en a conclu que la question devait être traitée conjointement avec la révision du règlement (CE) nº 1008/2008 sur les services aériens, qui porte sur la capacité financière des compagnies aériennes.

La Commission estime par conséquent que les mesures pertinentes susceptibles d'être adoptées dans le cadre des règlements relatifs aux droits des passagers ont été prises. Des actions futures en la matière devront être entreprises dans le cadre du règlement sur les services aériens.

Réponse à la recommandation nº 3, lettre c), point 79: conformément aux conclusions de son récent rapport sur l'application du règlement sur la coopération en matière de protection des consommateurs, et comme annoncé dans la communication sur le commerce électronique adoptée par la Commission le 5 février 2025 (https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/library/e-commerce-communication-comprehensive-eu-toolbox-safe-and-sustainable-e-commerce), la Commission réfléchit actuellement à une révision du règlement, afin de renforcer encore l'application du droit de l'UE en matière de protection des consommateurs, en particulier en ce qui concerne les pratiques illégales répandues.

Rapport spécial 16/2021: Politique agricole commune et climat – La moitié des dépenses de l'UE liées au climat relèvent de la PAC, mais les émissions d'origine agricole ne diminuent pas

Réponse à la recommandation nº 1, lettre c), point 93: la Commission considère que cette recommandation est pleinement mise en œuvre. La Commission a pris plusieurs initiatives pour inciter les États membres à lutter contre les émissions de gaz à effet de serre (GES) provenant de l'élevage et des engrais. L'étude récemment publiée [Estimation approximative du potentiel d'atténuation des effets du changement climatique des plans stratégiques relevant de la PAC (UE-27) pour la période 2023-2027] indique que les pratiques des plans stratégiques relevant de la PAC entraîneraient une atténuation de 35 millions de tonnes d'équivalent CO_2 par an, consistant en 5 millions de tonnes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et 30 millions de tonnes de piégeage renforcé du carbone par an. La majeure partie du potentiel d'atténuation concerne l'absorption de carbone et la réduction des émissions dues à l'utilisation d'engrais, d'une ampleur significative par rapport aux objectifs climatiques de l'UE. Même si l'effet d'atténuation estimé des

plans stratégiques relevant de la PAC est moins pertinent dans le cas des émissions du bétail, il doit être pris en considération en complémentarité avec d'autres politiques nationales.

Réponse à la recommandation nº 3, lettre a), point 95: la Commission n'a pas accepté cette recommandation. Bien que les raisons exposées dans la réponse de la Commission à cette recommandation restent valables, la Commission a recherché une solution autre que les indicateurs de suivi.Le 26 mai 2025, le réseau européen de la PAC — Helpdesk européen d'évaluation a publié une étude intitulée Estimation approximative du potentiel d'atténuation des effets du changement climatique des plans stratégiques relevant de la PAC (EU-27) pour la période 2023-2027 | Réseau européen de la PAC, estimant le potentiel d'atténuation du changement climatique de plusieurs interventions prévues dans les plans stratégiques relevant de la PAC au niveau de l'UE pour la période 2023-2027. Cette étude examine la contribution potentielle des plans stratégiques à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), au renforcement des absorptions de carbone et à la conservation des stocks de carbone existants.

Rapport spécial 18/2021: Surveillance, par la Commission, des États membres sortant d'un programme d'ajustement macroéconomique: un outil approprié qui doit être rationalisé

Réponse aux recommandations nº 2, lettres a), b) et c), point 96: en acceptant cette recommandation d'«envisager de proposer de modifier l'acte juridique pertinent», la Commission avait souligné «qu'elle n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques concernant d'éventuelles propositions législatives ou le résultat des négociations législatives avec les colégislateurs». Dans le cadre du réexamen de la gouvernance économique, la Commission a effectivement examiné des propositions législatives mais a décidé de ne pas donner suite à ce stade. Au lieu de cela, la Commission réexamine actuellement la nécessité de modifier le règlement (CE) nº 472/2011, y compris en ce qui concerne la surveillance post-programme (SPP) et la surveillance renforcée, afin de l'intégrer plus étroitement au cadre budgétaire de la période postérieure au réexamen de la gouvernance économique et de le simplifier. En outre, la Commission réduit l'intensité de la SPP, y compris par des mesures supplémentaires de rationalisation depuis le cycle de SPP du printemps 2025, qui a des effets similaires sans qu'il soit nécessaire de modifier la législation. Pour ces raisons, la Commission estime que ces recommandations sont pleinement mises en œuvre.

Réponse à la recommandation nº 3, lettre a), point 99: des mesures d'effet similaire à celles recommandées par la Cour des comptes ont été prises mais elles doivent encore être formalisées et documentées au moyen de révisions du vade-mecum interne sur les programmes d'ajustement macroéconomique de la zone euro et des accords de fourniture de données conclus entre les pays relevant de la SPP et la Commission.

Rapport spécial 20/2021: La PAC et l'utilisation durable de l'eau dans l'agriculture: des fonds davantage susceptibles d'encourager à consommer plus qu'à consommer mieux

Réponse à la recommandation nº 3, lettre b), point 98: la mise en œuvre de la recommandation est en cours. L'évaluation de l'incidence du financement du développement rural et du soutien du marché sur l'eau fera partie de l'évaluation intermédiaire de la politique agricole commune (PAC) prévue pour décembre 2026. En outre, l'étude sur l'adaptation au changement climatique dans l'agriculture dans l'UE, en accordant une attention particulière à la gestion de l'eau, a été lancée en novembre 2024 (résultat final attendu pour le quatrième trimestre 2025). La Commission met en

œuvre la recommandation conformément à la date de mise en œuvre prévue dans le rapport spécial (2026).

Rapport spécial 22/2021: Finance durable: L'UE doit agir de façon plus cohérente pour réorienter les financements vers les investissements durables

Réponse à la recommandation nº 5, lettre a), point 90: la Commission considère cette recommandation comme mise en œuvre. Le 20 juin 2022, la Commission a publié un document de travail de ses services intitulé «Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework» [Architecture d'intégration des questions climatiques dans le cadre financier pluriannuel 2021-2027] (voir https://europa.eu/!GcQXcq), qui comprend une annexe spécifique sur la manière dont le principe consistant à «ne pas causer de préjudice» est mis en œuvre dans les différents programmes de dépenses de l'UE.

La Commission souligne qu'en juin 2022, lorsque le document de travail de ses services sur l'intégration des questions climatiques a été publié, les programmes 2021-2027 ne commençaient à lancer que leurs premiers appels au titre du nouveau cadre.

Par conséquent, la manière dont le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» serait appliqué dans certains programmes plus récents, y compris le programme pour une Europe numérique, n'était pas encore claire. Néanmoins, la contribution du programme pour une Europe numérique aux objectifs climatiques fait l'objet d'un suivi continu.

Plusieurs activités devraient soutenir la transition écologique, notamment Destination Terre, qui développera un modèle numérique hautement précis de la Terre pour aider à réagir aux catastrophes naturelles majeures, à s'adapter au changement climatique et à prévoir ses incidences socio-économiques. Plusieurs autres initiatives ont également été et continueront d'être intégrées dans le programme afin de garantir que le programme pour une Europe numérique contribue à la transition écologique (par exemple, l'espace de données du pacte vert, le passeport numérique, le déploiement de référence de solutions de services en nuage à la périphérie, le cadre de référence de l'UE en matière d'économies d'énergie, l'espace des données relatives à l'agriculture et l'espace des données relatives à l'énergie).

Parallèlement, la Commission a publié de nouvelles lignes directrices concernant l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP), qui exigent que les programmes de travail pertinents précisent leur contribution aux priorités écologiques. Cela permet aux services de la Commission d'expliquer la mise en œuvre du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», le cas échéant. Cette approche contribue à garantir que les objectifs climatiques sont correctement intégrés dans tous les programmes pertinents dès la phase de programmation, comme l'illustre le dernier programme de travail du programme pour une Europe numérique (voir la section «Une Europe numérique verte»). Le programme a également introduit un critère d'évaluation facultatif pour les projets numériques: la mesure dans laquelle le projet aborde la durabilité environnementale et les objectifs du pacte vert pour l'Europe, tant en ce qui concerne les effets directs que la sensibilisation aux incidences environnementales. Dans ce contexte, le premier module du supercalculateur exaflopique JUPITER, financé par le programme pour une Europe numérique, est classé en première position dans la liste des supercalculateurs les plus économes en énergie au monde.

Réponse à la recommandation nº 5, lettre d), point 90: la Commission considère cette recommandation comme mise en œuvre. Alors que la Commission continuera d'utiliser la méthode de l'UE en matière de climat (voir https://europa.eu/!GcQXcq) pour rendre compte des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de 30 % de dépenses en faveur du climat, elle fournit également des informations sur les dépenses budgétaires pour les activités relevant des domaines d'intervention avec un coefficient climatique de 100 % en raison du respect des critères d'examen technique de la taxonomie de l'UE en ce qui concerne l'atténuation du changement climatique ou

l'adaptation à celui-ci. Cela se fait dans les fiches de performance des programmes, accompagnant le projet de budget et le rapport annuel sur la gestion et la performance, depuis l'année 2023.

En outre, la Commission souligne que la fiche de performance du programme est un exercice annuel, qui présente de nouvelles informations actualisées chaque année. Les programmes qui ont communiqué des informations sur les dépenses pertinentes pour la taxonomie au cours du premier exercice 2023 sont les programmes pertinents pour les dépenses couvertes par la taxinomie.

Réponse à la recommandation nº 6, lettre a), point 91: la Commission considère cette recommandation comme mise en œuvre. Elle dispose d'un tableau de bord interne pour le suivi des aspects de la transition écologique liés à la finance durable, qui a récemment été mis à jour et encore amélioré. Il comprend des indicateurs sur les obligations vertes, les fonds durables, y compris le règlement sur la publication d'informations en matière de durabilité dans le secteur des services financiers (articles 8 et 9), le suivi des indices de référence de l'UE en matière de climat, la performance relative des instruments financiers verts et l'adoption de la taxonomie.

Diverses évaluations du domaine public ont également été réalisées: en juin 2023, la Commission a adopté un train de mesures sur la finance durable comprenant des mises à jour de la taxonomie de l'UE et un bilan de la mise en œuvre du cadre en matière de finance durable. Ce train de mesures comprenait une évaluation de l'adoption du cadre à ce jour, un aperçu de certaines difficultés signalées par les opérateurs du marché et une série de documents d'orientation destinés à faciliter la mise en œuvre.

Par la suite, la plateforme de l'UE sur la finance durable, un organe consultatif de la Commission européenne (créé en vertu de l'article 20 du règlement sur la taxinomie), a été chargée d'élaborer une méthode de suivi des flux financiers vers des investissements durables dans l'Union européenne.

Le rapport final de la plateforme, publié le 11 mars 2025, propose une architecture permettant de mesurer la contribution effective du financement aux objectifs du pacte vert pour l'Europe, en s'appuyant sur les informations réglementaires et les données de marché. Il présente une première analyse fondée sur cette méthodologie et sur les données disponibles et examine les tendances, en particulier entre les sociétés financières et non financières. Le rapport final contient des recommandations pour les futures versions de la collecte de données et le suivi systématique des flux de capitaux.

La Commission examinera comment s'appuyer sur les travaux de la plateforme pour élaborer des rapports de suivi annuels réguliers, en examinant la contribution des flux financiers aux investissements durables.

La Commission a également présenté son premier train de mesures «omnibus» le 26 février 2025. En fonction de l'issue des négociations, celui-ci pourrait modifier la portée des obligations d'information en matière de durabilité imposées aux entreprises, ce qui aurait une incidence directe sur la quantité de données disponibles à surveiller à l'avenir.

Rapport spécial 23/2021: Réduire la grande corruption en Ukraine: des résultats encore insuffisants malgré plusieurs initiatives de l'UE

Réponse à la recommandation nº 1, lettre b), point 91: en juin 2023, la Commission a adopté un train de mesures sur la finance durable comprenant des mises à jour de la taxonomie de l'UE et un bilan de la mise en œuvre en Ukraine du cadre en matière de finance durable. Ce train de mesures comprenait une évaluation de l'adoption du cadre à ce jour, un aperçu de certaines difficultés signalées par les opérateurs du marché et une série de documents d'orientation destinés à faciliter la mise en œuvre.

Réponse à la recommandation nº 7, lettre b), point 102: la guerre en Ukraine a profondément modifié le paysage économique, rendant la mise en œuvre de cette recommandation actuellement impossible. Les entreprises publiques ukrainiennes ont été profondément touchées par l'invasion russe et par la situation économique fragile de l'Ukraine. Pour pouvoir étudier les conditions permettant de supprimer les moratoires sur la dette des entreprises publiques, la situation du pays doit d'abord se stabiliser. Il convient de noter que le décret présidentiel nº 64/2022 a imposé la loi martiale en Ukraine depuis le 24 février 2022. En raison de la loi martiale en vigueur, la publication des rapports financiers des entreprises publiques, y compris la dette, a été suspendue à partir de mars 2022. Depuis lors, aucun rapport consolidé de toutes les entreprises publiques n'est disponible. Bien que certains aspects de cette sous-recommandation aient été impossibles à mettre en œuvre en raison des circonstances décrites ci-dessus, la Commission a fourni aux autorités ukrainiennes un soutien à la réalisation de plusieurs réformes cruciales qui jettent les bases pour traiter les moratoires sur la dette à l'avenir.

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

Réponse à la recommandation nº 1, lettre a), point 128: la Commission considère cette recommandation comme partiellement mise en œuvre. La Commission ne s'appuie pas exclusivement sur les informations fournies par chaque État membre en ce qui concerne le respect des conditions favorisantes et effectue sa propre surveillance et analyse. Elle utilise toute source d'information disponible et recueille des informations par l'intermédiaire de comités de suivi composés de représentants des autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques, des partenaires économiques et sociaux, des organismes compétents représentant la société civile, des organismes de recherche et des universités.

Réponse à la recommandation nº 1, lettre b, point 128: la Commission rend compte, dans les rapports annuels d'activité, de l'état d'avancement des conditions favorisantes et non des activités de la Commission en matière de contrôle de l'application de la législation, en particulier, compte tenu du très faible taux de non-respect et des progrès significatifs accomplis au cours des deux dernières années.

Réponse à la recommandation nº 2, lettre a), point 128: la Commission estime que cette recommandation est intégralement mise en œuvre. L'approche de l'examen à mi-parcours est définie dans le cadre réglementaire, en particulier à l'article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1060. En outre, le considérant 24 de ce même règlement précise que chaque programme «devrait permettre une véritable adaptation des programmes fondée sur leurs performances, tout en étant également l'occasion de tenir compte des nouveaux défis, des recommandations par pays pertinentes».

Cette approche permet une certaine flexibilité en fonction du contexte de chaque programme. Les services de la Commission ont fourni des orientations spécifiques aux États membres sous la forme de réponses aux questions. Toutes les questions et réponses sont publiées et donc accessibles à tous les États membres, ce qui garantit une approche claire et commune autant que nécessaire. Le processus et les modalités de soumission ont été expliqués aux États membres.

Réponse à la recommandation nº 2, lettre b), point 128: la Commission approuve l'évaluation de la Cour des comptes. Conformément à l'article 18, paragraphe 1, point e), du règlement (UE)

2021/1060, la Commission acceptera toute évaluation pertinente dans le cadre de la base factuelle de l'exercice d'examen à mi-parcours, y compris l'évaluation à mi-parcours de la facilité pour la reprise et la résilience, s'il y a lieu.

Réponse à la recommandation nº 3, lettre b), point 128: la Commission estime que cette recommandation est intégralement mise en œuvre. L'évaluation des demandes motivées de modification des conditions à remplir ou des réalisations/résultats à atteindre présentées par les États membres est effectuée par les services de la Commission conformément aux dispositions réglementaires applicables. En particulier, pour ce qui est du caractère approprié des montants liés au respect des différentes conditions ou à l'obtention de résultats, la Commission et l'État membre devraient veiller à ce que les ressources utilisées soient adaptées aux investissements réalisés. Par conséquent, lorsque les États membres demandent la modification d'un régime adopté de financement non lié aux coûts, la Commission procède à nouveau à la vérification du caractère approprié des montants proposés par rapport aux conditions ou résultats proposés, sur la base de la proposition actualisée. Ensuite, la Commission confirme que le respect des critères généraux prévus par le cadre réglementaire, combiné à une analyse approfondie au cas par cas des demandes motivées des États membres visant à modifier les conditions à remplir ou les réalisations/résultats à atteindre, est suffisant.

Réponse à la recommandation nº 4, lettre b), point 128: la Commission estime que cette recommandation est intégralement mise en œuvre. Conformément au cadre juridique actuel, pour les dépenses déclarées au titre des régimes de financement non lié aux coûts, les audits et les vérifications de gestion se limitent à vérifier que les conditions de remboursement par la Commission sont remplies ou que les résultats ont été atteints. La Commission a élaboré une note explicative dans laquelle elle détaille la manière d'obtenir une assurance quant au respect des règles applicables en l'abordant ex ante, au moment de l'approbation du régime de financement non lié aux coûts.

Lors des audits des opérations, la Commission vérifie que les autorités obtiennent une assurance selon les modalités décrites dans le régime. Elle a élaboré des listes de contrôle pertinentes à cet égard.

Rapport spécial 25/2021: Soutien du FSE pour lutter contre le chômage de longue durée: les mesures doivent être mieux ciblées, adaptées et contrôlées

Réponse à la recommandation nº 3, point 79: la Commission estime que cette recommandation est mise en œuvre à certains égards. L'étude d'appui de l'évaluation ex post pour la période de programmation 2014-2020 est en phase finale et fait l'objet d'une nouvelle révision nécessaire.

Elle devrait être publiée au cours du troisième trimestre de 2025.

Rapport spécial 26/2021: Régularité des dépenses de la politique de cohésion de l'UE: la Commission publie chaque année un niveau d'erreur estimatif minimal qui n'est pas définitif

Réponse à la recommandation nº 1, point 77: la Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.

Réponse à la recommandation nº 2, lettre a), point 83: La Commission se félicite que la Cour des comptes ait reconnu les améliorations apportées à la documentation relative à l'élaboration du

plan d'audit. Les audits inclus dans le plan d'audit résultent d'un exercice en trois étapes, aligné sur la stratégie d'audit et les ressources disponibles au sein de la Commission/direction de l'Audit conjointe de la Cohésion (DAC):

1. évaluation des risques en deux étapes: d'abord au niveau des autorités d'audit, puis au niveau du programme;

2. analyse de la charge de travail afin d'aligner le plan d'audit sur les ressources d'audit disponibles après déduction des ressources nécessaires pour les tâches d'audit administratif obligatoires;

3. création de fiches par pays reflétant les travaux d'audit cumulés effectués et les résultats de l'évaluation des risques actuelle, afin de recenser les lacunes subsistantes et la nécessité d'établir des priorités et/ou de couvrir les risques.

Par conséquent, la réflexion quantitative dans l'évaluation des risques est complétée par une analyse qualitative reflétée dans les fiches par pays sur la base d'une appréciation professionnelle, y compris pour tenir compte des données historiques.

Réponse à la recommandation nº 2, lettre d), point 83: la Commission n'a ni accepté ni mis en œuvre cette recommandation.

Réponse à la recommandation nº 3, lettre a), point 86: La Commission se félicite que la Cour des comptes ait reconnu que la Commission a amélioré sa méthode d'estimation du risque maximal. Elle confirme qu'elle n'a pas accepté la recommandation, mais qu'elle a finalement pris de nouvelles mesures pour améliorer la méthodologie en tenant compte de la recommandation de la Cour des comptes. Pour les programmes qui ont été contrôlés par la Commission ou la Cour des comptes (audits de conformité) et pour lesquels des erreurs ont été constatées et les autorités des États membres ont été invitées à effectuer des contrôles supplémentaires, le risque maximal a été augmenté forfaitairement à partir du rapport annuel d'activité 2022. La Commission indique donc des risques maximaux dans les rapports annuels d'activité qui tiennent compte de la situation spécifique de chaque programme et des risques subsistants éventuels.

Réponse à la recommandation nº 3, lettre b), point 86: la Commission se félicite que la Cour des comptes ait reconnu que des améliorations avaient été apportées à la rédaction de ses rapports annuels d'activité les plus récents sur la manière dont l'assurance est obtenue pour chaque programme. Ces rapports sont désormais signés et publiés.

Réponse à la recommandation nº 4, point 88: la Commission n'a accepté la recommandation qu'en partie. En effet, comme indiqué dans ses réponses, la Commission considère que le conseil d'administration est l'organe approprié pour fournir des orientations sur le contenu du rapport annuel sur la gestion et la performance. Les membres du cabinet de la présidente et le commissaire chargé du budget participent aux débats, en tant qu'observateurs au sein du conseil d'administration. La Commission a mis en place des processus par lesquels les services centraux publient des instructions détaillées, fournissent des orientations et un soutien et effectuent des examens qualitatifs afin de veiller à ce que les informations figurant dans les rapports annuels d'activité des services de la Commission constituent une source d'information fiable et pertinente pour le rapport annuel sur la gestion et la performance. Après avoir rédigé le rapport annuel sur la gestion et la performance en utilisant les informations contenues dans ces rapports, les services centraux organisent des consultations interservices et un processus complet d'adoption collégiale.

Par conséquent, la Commission considère que la qualité des données et les informations fournies dans le rapport annuel sur la gestion et la performance sont pertinentes et fiables.

Le lien entre le niveau d'approbation des orientations sur le rapport annuel sur la gestion et la performance et les problèmes de qualité des données mentionnés par la Cour reste peu clair.

La Commission considère que, pour la partie qui a été acceptée, cette recommandation est mise en œuvre au moyen des instructions détaillées ajoutées à l'annexe de la note d'orientation du conseil d'administration pour le rapport annuel sur la gestion et la performance et de la publication du rapport annuel 2021 sur la gestion et la performance du 7 juin 2022.

RÉPONSES DE FRONTEX AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, CHAPITRE 12: SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS NOS RAPPORTS SPÉCIAUX DE 2021

Annexe 12.2. L'Agence se félicite du résultat positif du suivi du rapport spécial 08/2021, avec 13 recommandations pleinement mises en œuvre (72 %) et deux autres recommandations (11 %) partiellement mises en œuvre. L'Agence tient à souligner que, dans le cas de l'approche régionale à l'égard de l'évaluation de la vulnérabilité [recommandation nº 3, point b), ii)] et de l'organisation d'exercices d'intervention rapide [recommandation nº 4, point a)], le règlement (UE) 2019/1896 actuellement en vigueur n'exige ni l'une ni l'autre de ces mesures. Néanmoins, l'Agence a effectué une intervention rapide aux frontières et a organisé et participé à d'autres simulations, ainsi qu'à des redéploiements rapides ayant les effets nécessaires similaires.

RÉPONSES DE L'AGENCE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LA COOPÉRATION DES SERVICES RÉPRESSIFS (EUROPOL) AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, CHAPITRE 12: SUIVI DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES DANS NOS RAPPORTS SPÉCIFIQUES DE 2021

Recommandation 3b:

Au niveau de l'Union, il n'existe pas de cadre de déclaration permettant d'appréhender les aspects statistiques spécifiques au blanchiment de capitaux et à la fraude documentaire liés au trafic de migrants.

Les enquêtes sur le trafic de migrants tiennent dûment compte des aspects du blanchiment de capitaux et de fraude documentaire, que l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'Union européenne (SOCTA) 2025[1] considère comme des mécanismes décisifs du trafic de migrants. Parmi de nombreux autres exemples, le communiqué de presse[2] d'Europol concernant 18 arrestations dans le cadre d'une unité opérationnelle soutenue par Europol en Bulgarie met en évidence l'importance accordée aux enquêtes sur l'utilisation de faux documents et de systèmes financiers parallèles par des criminels organisés impliqués dans le trafic de migrants.

[1] https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA-2025.pdf
[2] https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/bulgarian-authorities-arrest-18-for-smuggling-migrants-across-its-southern-border

Rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement relatif à l'exercice 2024

Table des matières

Page

Rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement relatif à l'exercice 2024 589

Réponses de la Commission européenne 628

Table des matières

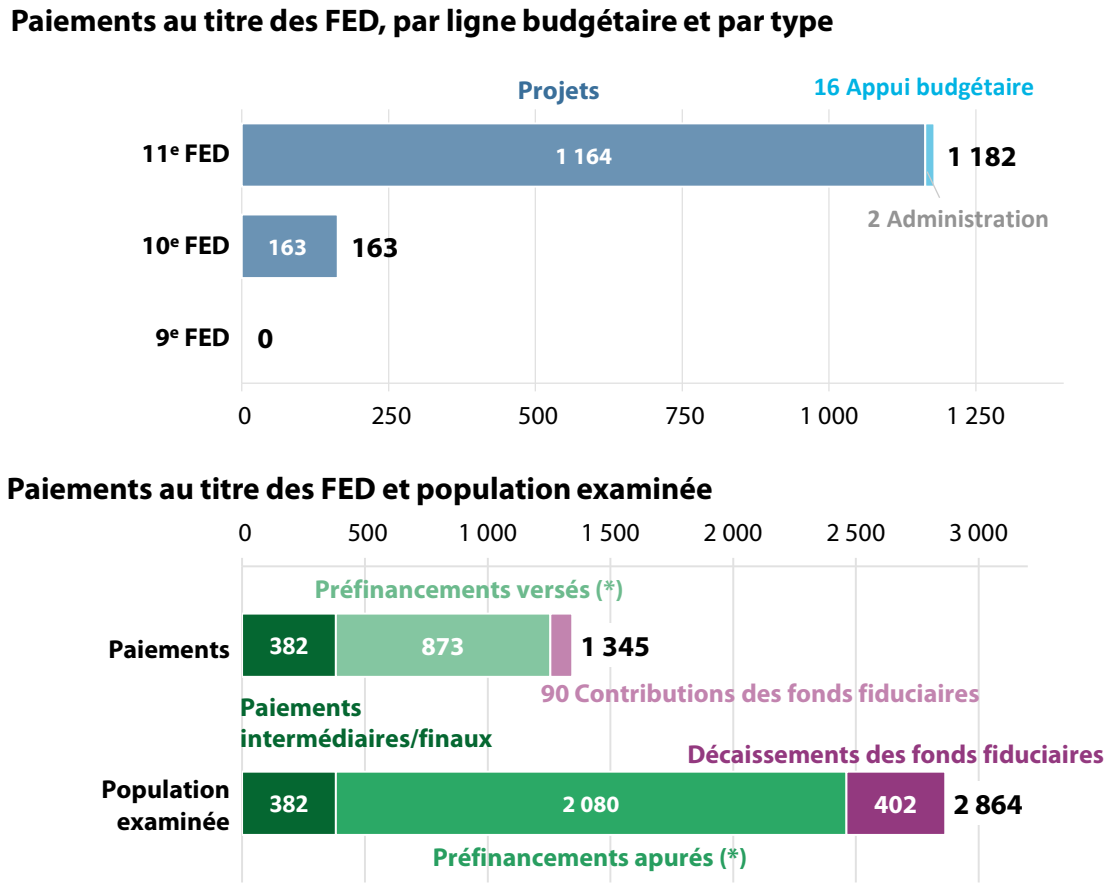
	Points
Introduction	01 - 06
Brève description	02 - 06
Exécution financière des neuvième, dixième et onzième FED	07 - 09
Déclaration d'assurance de la Cour relative aux neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil – Rapport de l'auditeur indépendant	I. - 34
Informations à l'appui de la déclaration d'assurance	10 - 14
Étendue et approche de l'audit	10 - 14
Fiabilité des comptes	15 - 18
Régularité des opérations	19 - 34
Évaluation des réalisations des projets dans le cadre de nos visites d'audit	35 - 37
Conclusion et recommandations	38 - 41
Conclusion	38 - 39
Recommandations	40 - 41
Annexes	
Annexe I – Paiements au titre des FED en faveur des principaux pays *bénéficiaires*: Afrique, Pacifique et Caraïbes	
Annexe II – Suivi des recommandations	

Introduction

01 Le présent rapport annuel est consacré à nos observations concernant les neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement (FED). La ***figure 1*** donne une vue d'ensemble des dépenses par FED et de la population que nous avons examinée dans ce domaine en 2024. Cette dernière (2 864 millions d'euros) était plus de deux fois supérieure au montant des paiements effectués au cours de l'exercice (1 345 millions d'euros). Cela est principalement lié à des préfinancements apurés.

Figure 1 – Fonds européens de développement: aperçu financier 2024

(millions d'euros)



(*) Conformément à la définition harmonisée des *opérations* sous-jacentes (pour des informations plus détaillées, voir ***annexe 1.1***, point ***19***).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels des neuvième, dixième et onzième FED relatifs à l'exercice 2024.

Brève description

02 Lancés en 1959, les FED étaient, jusque fin 2020, les principaux instruments permettant à l'Union européenne (UE) de financer la coopération au développement avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi qu'avec les *pays et territoires d'outre-mer* (PTOM). L'objectif premier des FED, conforme à l'objectif principal de la coopération au développement défini à l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), est la réduction de la pauvreté et, à terme, son éradication. Le onzième (et dernier) FED couvre le *cadre financier pluriannuel* (CFP) 2014-2020.

03 Pour le CFP 2021-2027, la coopération au développement avec les pays ACP a été incorporée dans l'*instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale – Europe dans le monde*, lequel relève du budget général de l'UE, tandis que la coopération avec les PTOM a été intégrée dans la décision d'association outre-mer, y compris le Groenland. En revanche, les 9e, 10e et 11e FED n'ont pas été incorporés dans le budget général de l'UE et continuent à faire l'objet d'une mise en œuvre et de rapports distincts jusqu'à leur *clôture*.

04 Les FED sont mis en œuvre dans des contextes géopolitiques et organisationnels tendus. Leurs activités s'étendent sur plusieurs régions et relèvent donc de divers cadres juridiques et institutionnels. Ainsi, elles doivent pouvoir être adaptées à différentes conditions réglementaires et opérationnelles. Les FED ont un statut particulier:

a) ils sont financés directement par les contributions des États membres et du Royaume-Uni sur la base de quotas, ou «clés de contribution»;

b) ils sont gérés par la Commission, en dehors du cadre du budget général de l'UE, et par la Banque européenne d'investissement;

c) en raison du caractère intergouvernemental des FED, le Parlement européen joue un rôle plus limité dans le contrôle de leur fonctionnement que ce n'est le cas pour les instruments de coopération au développement financés par le budget général de l'Union; en particulier, il n'intervient pas dans la détermination et l'affectation des ressources des FED. Il est toutefois l'autorité de *décharge*, excepté pour la facilité d'investissement, qui est gérée par la Banque européenne d'investissement. Un accord tripartite conclu en 2012 entre la Banque européenne d'investissement, la Commission et la Cour[1] définit les règles régissant notre accès aux informations détenues par la Banque européenne d'investissement, au sujet de ces opérations;

d) le principe d'*annualité* ne s'applique pas aux FED: les conventions relatives aux FED étaient habituellement conclues pour une durée d'*engagement* de cinq à sept ans, et les paiements peuvent être effectués sur une période beaucoup plus longue, puisque l'accord interne instituant le onzième FED restera en vigueur dans la mesure nécessaire à l'exécution intégrale de toutes les opérations[2].

05 Les FED sont presque entièrement gérés par la direction générale des partenariats internationaux de la Commission européenne (DG INTPA). Une petite partie (5 %) des paiements effectués au titre des FED en 2024 a été gérée par la direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR). Depuis le 1er février 2025, celle-ci est scindée en deux DG distinctes: la direction générale de l'élargissement et du voisinage oriental (DG ENEST) et la direction générale du Moyen-Orient, de l'Afrique du Nord et du Golfe (DG MENA).

06 Les dépenses examinées dans le présent rapport sont liées à un soutien apporté dans 76 pays (voir la liste des principaux pays *bénéficiaires* à l'***annexe I***) selon des méthodes extrêmement diverses, par exemple marchés de travaux, de fournitures ou de services, *subventions*, *appui budgétaire*, *devis-programmes* et *conventions de délégation* conclues avec des entités *évaluées sur la base des piliers* (comme des organisations internationales).

---

1 Conformément aux dispositions de l'article 134 du règlement (CE) n° 215/2008 portant règlement financier applicable au 10e Fonds européen de développement.

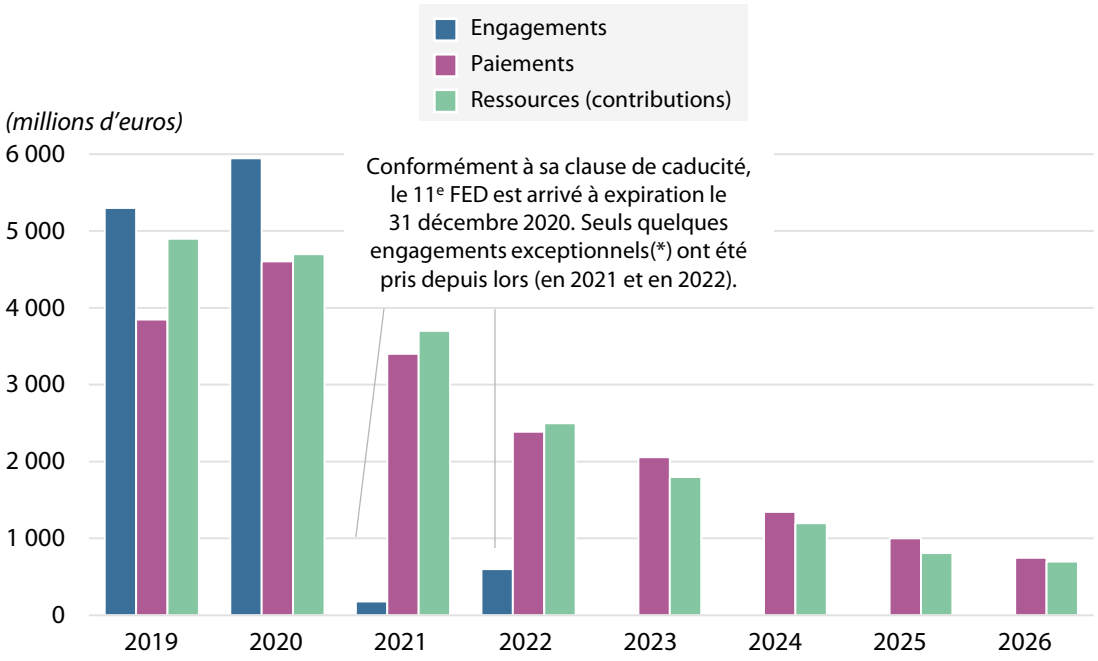
2 Article 14, paragraphe 3, de l'accord interne instituant le onzième FED.

Exécution financière des neuvième, dixième et onzième FED

07 Le neuvième FED (2000-2007) et le dixième FED (2008-2013) ont été respectivement dotés de 13,8 milliards d'euros et de 22,7 milliards d'euros. L'accord interne instituant le onzième FED (2014-2020) est entré en vigueur le 1er mars 2015. Le onzième FED dispose d'une enveloppe budgétaire de 30,5 milliards d'euros: 29,1 milliards d'euros ont été alloués aux pays ACP et 0,4 milliard d'euros, aux PTOM, un montant de 1 milliard d'euros ayant été prévu pour les coûts administratifs.

08 Les ressources (c'est-à-dire les contributions des États membres et du Royaume-Uni) et les paiements des FED n'ont cessé de décroître depuis 2019 et 2020, respectivement, et aucun nouvel engagement n'a été pris depuis 2023. Les paiements devraient continuer de diminuer, jusqu'à tomber à 0,75 milliard d'euros en 2026 (voir ***figure 2***).

Figure 2 – Évolution des engagements, des paiements et des ressources des FED (contributions), y compris les prévisions pour 2025 et pour 2026



(*) Les engagements exceptionnels proviennent:
1) des remboursements au titre de la facilité d'investissement ACP sur des opérations effectuées dans le cadre des 9e, 10e et 11e FED;
2) de la réutilisation de la réserve des 10e et 11e FED, conformément à la décision (UE) 2022/1223 du Conseil.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports annuels de la Cour relatifs aux exercices 2019 à 2023, de la décision (UE) 2022/1223 du Conseil et du document COM(2024) 432 final.

09 La ***figure 3*** montre l'utilisation des ressources des 9e, 10e et 11e FED, tant en 2024 que de manière cumulée.

Figure 3 – Utilisation des ressources des FED au 31 décembre 2024

(millions d'euros)

	Situation fin 2023		*Exécution budgétaire au cours de l'exercice 2024* (*engagements nets après dégagements / paiements nets après recouvrements*)				*Situation fin 2024*				
	Montant total (arrondi)	Taux d'exécution (% des ressources)	*9e FED*[2]	*10e FED*[2]	*11e FED*[2]	*Montant total (arrondi)*	*9e FED*	*10e FED*	*11e FED*	*Montant total (arrondi)*	*Taux d'exécution (% des ressources)*
A – RESSOURCES[1]	**65 990**		***-1***	***-92***	***45***	***-47***	***15 238***	***21 054***	***29 651***	***65 943***	
B – UTILISATION											
1. Engagements globaux (décisions de financement)	***65 423***	***99,1 %***	***-1***	***-73***	***-297***	***-371***	***15 238***	***21 005***	***28 809***	***65 053***	**98,7 %**
2. Engagements individuels (contrats individuels)	***64 605***	**97,9 %**	***-1***	***-35***	***77***	***41***	***15 237***	***20 964***	***28 444***	***64 646***	**98,0 %**
3. Paiements	***59 489***	**90,1 %**	***0***	***163***	***1 182***	***1 345***	***15 221***	***20 640***	***24 973***	***60 834***	**92,3 %**
C – *Engagements restant à liquider* (B1-B3)	**5 934**	**9,0 %**					***17***	***365***	***3 836***	***4 219***	**6,4 %**
D – Solde disponible (A-B1)[3]	**567**	**0,9 %**					***0***	***49***	***842***	***890***	**1,3 %**

1 Y compris la dotation initiale des 9e, 10e et 11e FED, les cofinancements, les intérêts, les ressources diverses et les transferts des FED antérieurs.

2 Les montants négatifs correspondent à des *dégagements*.

3 Le solde disponible inclut la «*réserve non mobilisable*» (inutilisable sans une décision unanime du Conseil).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes annuels des 9e, 10e et 11e FED relatifs à l'exercice 2024 et d'autres informations fournies par la Commission. Les chiffres présentés ne couvrent pas les ressources des FED dont la gestion relève de la Banque européenne d'investissement.

Déclaration d'assurance de la Cour relative aux neuvième, dixième et onzième FED adressée au Parlement européen et au Conseil – Rapport de l'auditeur indépendant

Opinion

I. Nous avons contrôlé:

a) les comptes annuels des neuvième, dixième et onzième FED, qui comprennent le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie, l'état de variation de l'actif net, les notes annexes aux états financiers et les états sur l'exécution financière pour l'exercice clos le 31 décembre 2024, et qui ont été approuvés le 24 juin 2025;

b) la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes dont la gestion financière incombe à la Commission[3].

Fiabilité des comptes

Opinion sur la fiabilité des comptes

II. Nous estimons que les comptes annuels des neuvième, dixième et onzième FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2024 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED au 31 décembre 2024, le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie, ainsi que la variation de l'actif net pour l'exercice clos à cette date, conformément au *règlement financier* des FED et aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

[3] Conformément aux dispositions des articles 43, 48 à 50 et 58 du règlement financier applicable au onzième FED, la présente déclaration d'assurance ne couvre pas les ressources des FED gérées par la BEI.

Légalité et régularité des opérations sous-jacentes aux comptes

Recettes

Opinion sur la légalité et la régularité des recettes

III. Nous estimons que les recettes sous-jacentes aux comptes pour l'exercice clos le 31 décembre 2024 sont, dans tous leurs aspects significatifs, légales et régulières.

Dépenses

Opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses

IV. Compte tenu de l'importance du problème décrit dans le point où nous justifions l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses, nous estimons que les dépenses acceptées figurant dans les comptes relatifs à l'exercice clos le 31 décembre 2024 présentent un niveau d'*erreur* significatif.

Justification de l'opinion

V. Nous avons conduit notre audit conformément aux normes internationales d'audit (ISA) et aux codes de déontologie de l'IFAC, ainsi qu'aux normes internationales des institutions supérieures de contrôle (ISSAI), établies par l'Intosai. Nos responsabilités en vertu de ces normes et de ces codes sont décrites plus en détail dans la section «Responsabilités de l'auditeur» de notre rapport. Nous avons également honoré nos obligations en matière d'indépendance et nous sommes acquittés de nos responsabilités d'ordre éthique conformément au Code de déontologie des professionnels comptables de l'*International Ethics Standards Board for Accountants*. Nous estimons que les informations probantes obtenues sont suffisantes et appropriées pour étayer notre opinion.

Justification de l'opinion défavorable sur la légalité et la régularité des dépenses

VI. Notre *niveau d'erreur estimatif* global pour les dépenses acceptées figurant dans les comptes des neuvième, dixième et onzième FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2024 est de 6,5 %. Ainsi, les effets des erreurs que nous avons relevées sont significatifs et s'étendent à l'ensemble des dépenses acceptées de l'exercice.

Éléments clés de l'audit

VII. Les éléments clés de l'audit sont ceux qui, selon notre jugement professionnel, ont été les plus importants dans l'audit des états financiers de la période considérée. Nous avons traité ces éléments dans le contexte de notre audit des états financiers pris dans leur ensemble, ainsi que dans le cadre de la formation de notre opinion sur ceux-ci, mais nous ne formulons pas d'opinion distincte sur ces éléments.

Charges à payer

VIII. Nous avons évalué les charges à payer présentées dans les comptes et fondées pour l'essentiel sur des estimations. Fin 2024, la Commission a estimé que les dépenses éligibles supportées mais non encore déclarées par les bénéficiaires représentaient 3 885 millions d'euros (contre 5 074 millions d'euros fin 2023).

IX. Nous avons examiné le calcul de ces estimations, ainsi qu'un échantillon de 30 préfinancements versés et de 24 factures enregistrées mais pas encore vérifiées, afin de parer au risque que le montant des charges à payer soit erroné. Les travaux réalisés nous ont permis de conclure que les charges à payer inscrites dans les comptes définitifs étaient correctes.

Responsabilités de la direction (la Commission)

X. En vertu des articles 310 à 325 du TFUE et conformément au règlement financier applicable au onzième FED, la direction est responsable de l'établissement et de la présentation des comptes annuels des FED sur la base des normes comptables internationalement admises pour le secteur public, ainsi que de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en œuvre et le maintien de contrôles internes pertinents pour l'établissement et la présentation d'états financiers exempts d'anomalies significatives, qu'elles résultent d'une *fraude* ou d'une erreur. La direction est responsable en dernier ressort de la légalité et de la régularité des opérations sous-jacentes aux comptes des FED.

XI. Dans le cadre de l'élaboration des comptes des FED, la direction est tenue d'évaluer la capacité des FED à poursuivre leurs activités, de faire connaître toute information importante et d'établir les comptes en partant de l'hypothèse de la continuité d'exploitation, sauf si elle a l'intention de mettre en liquidation les FED ou de mettre un terme à leurs activités, ou si aucune alternative réaliste ne s'offre à elle.

XII. La direction est chargée de surveiller le processus de présentation de l'information financière des FED.

Responsabilités de l'auditeur en matière d'audit des comptes des FED et des opérations sous-jacentes

XIII. Nos objectifs consistent, d'une part, à déterminer avec une assurance raisonnable si les comptes des FED sont exempts d'anomalies significatives et si les opérations sous-jacentes à ces comptes sont légales et régulières, et, d'autre part, à fournir au Parlement européen et au Conseil une *déclaration d'assurance* fondée sur notre audit, concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. Une assurance raisonnable correspond à un degré d'assurance élevé, mais non à une garantie que toute anomalie ou toute non-conformité significatives ont nécessairement été détectées lors de l'audit. Les anomalies, de même que les non-conformités, peuvent résulter de fraudes ou d'erreurs et sont considérées comme significatives si l'on peut raisonnablement craindre que, isolément ou globalement, elles influent sur les décisions économiques prises sur la base de ces comptes des FED.

XIV. En ce qui concerne les recettes, nous examinons l'ensemble des contributions provenant des États membres et un échantillon d'autres types d'opérations de recettes.

XV. En ce qui concerne les dépenses, nous examinons les opérations de paiement une fois que les dépenses ont été supportées, enregistrées et acceptées. Cet examen porte sur toutes les catégories de paiements (autres que les avances), une fois qu'ils ont été effectués. Le paiement d'une avance est examiné lorsque le destinataire des fonds justifie sa bonne utilisation et que l'institution ou l'organisme accepte la justification en procédant à son apurement, ce qui peut avoir lieu la même année ou plus tard.

XVI. Nous exerçons notre jugement professionnel et faisons preuve d'esprit critique pendant toute la durée de l'audit. En outre, nous procédons de la manière suivante.

- Nous déterminons et évaluons le risque que les comptes des FED présentent des anomalies significatives et, en ce qui concerne les opérations sous-jacentes, le risque de non-respect, dans une mesure significative, des obligations prévues par le cadre juridique des FED, que cela soit dû à des fraudes ou à des erreurs. Nous concevons et mettons en œuvre des procédures d'audit répondant à ces risques et nous recueillons des éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre opinion. Les anomalies et non-conformités significatives procédant d'une fraude sont plus difficiles à détecter que celles qui résultent d'une erreur, car la fraude peut s'accompagner de collusion, d'établissement de faux, d'omissions intentionnelles, de fausses déclarations ou de soustraction au contrôle interne. Le risque de non-détection de ces anomalies et non-conformités est donc plus élevé.

- Nous acquérons une connaissance du contrôle interne concerné par l'audit afin de définir des procédures d'audit appropriées, et non dans le but d'exprimer une opinion sur l'*efficacité* du contrôle interne.

- Nous apprécions l'adéquation des méthodes comptables appliquées par la direction et la vraisemblance des estimations comptables ainsi que des déclarations de la direction concernant ces dernières.

- Nous formulons une conclusion sur le caractère judicieux de l'adoption, par la direction, de l'hypothèse de la continuité d'exploitation pour l'établissement des comptes et, en nous fondant sur les éléments probants recueillis, sur l'existence ou non d'une incertitude significative due à des événements ou à des conditions susceptibles de jeter un doute important sur la capacité des FED à poursuivre leurs activités. Si nous concluons à l'existence d'une telle incertitude significative, nous sommes tenus d'attirer l'attention, dans notre rapport, sur les informations correspondantes figurant dans les comptes des FED ou, si ces informations ne sont pas pertinentes, de modifier notre opinion. Nos conclusions sont fondées sur les éléments probants recueillis jusqu'à la date de notre rapport. Cependant, des événements ou des conditions ultérieurs peuvent conduire les FED à cesser leurs activités.

- Nous évaluons la présentation d'ensemble, la structure et le contenu des comptes annuels (y compris les informations y afférentes), et nous vérifions si ces derniers reflètent fidèlement les opérations et les événements sous-jacents.

XVII. Nous informons la direction, entre autres, de l'étendue et du calendrier prévus des travaux d'audit ainsi que de toute constatation d'audit importante, et notamment de toute constatation relative à une faiblesse significative au niveau du contrôle interne.

XVIII. Parmi les éléments analysés avec la Commission, nous déterminons lesquels ont revêtu la plus grande importance dans l'audit des comptes des FED et constituent, de ce fait, les éléments clés de l'audit pour la période considérée. Nous les décrivons dans notre rapport, à moins que la loi ou la réglementation s'opposent à la publication d'informations les concernant ou que, ce qui est extrêmement rare, nous estimions devoir nous abstenir de communiquer certaines informations dans notre rapport parce qu'il y a raisonnablement lieu de craindre que les conséquences défavorables de leur divulgation soient supérieures à ses éventuels effets favorables du point de vue de l'intérêt public.

Le 4 juillet 2025

Tony Murphy
Président

Cour des comptes européenne

12, rue Alcide De Gasperi – 1615 Luxembourg – LUXEMBOURG

Informations à l'appui de la déclaration d'assurance

Étendue et approche de l'audit

10 L'***annexe 1.1*** de notre rapport annuel sur l'exécution du budget relatif à 2024 présente notre approche et nos méthodes d'audit, qui sont également valables pour l'audit des FED.

11 Nos observations concernant la fiabilité des comptes des Fonds européens de développement se fondent sur les états financiers[4] des 9e, 10e et 11e FED, approuvés

[4] Établis en vertu de l'article 39 du règlement (UE) 2018/1877 portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement, et abrogeant le règlement (UE) 2015/323.

par la Commission[5] et parvenus à la Cour le 20 juin 2025, accompagnés de la lettre de déclaration du comptable. Nous avons effectué des tests sur les montants présentés et sur les informations fournies, et évalué les principes comptables appliqués, ainsi que les principales estimations réalisées par la Commission et la présentation globale des comptes.

12 Pour notre audit de la régularité des opérations, nous avons analysé un échantillon de 85 opérations représentatif de tout l'éventail des dépenses effectuées au titre des FED. Il se composait de 16 opérations liées au *fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique*, d'une opération relevant du *fonds fiduciaire Bêkou*, de 54 opérations ordonnancées par 14 délégations de l'UE[6] et de 14 opérations approuvées par les services centraux de la Commission. Lorsque nous avons détecté des erreurs au niveau des opérations, nous avons analysé les causes sous-jacentes afin de mettre en évidence les faiblesses potentielles. Nous avons en outre effectué des évaluations de la performance pour les opérations contrôlées sur site, lorsque cela était possible et opportun.

13 Pour l'exercice 2024, notre examen a également porté sur:

a) l'ensemble des contributions des États membres;

b) les systèmes utilisés par la DG INTPA et les délégations de l'UE pour:
i) les contrôles *ex ante* réalisés par les agents de la Commission et les auditeurs externes (engagés par la Commission ou les bénéficiaires) avant paiement;
ii) le suivi et la surveillance, notamment le suivi des audits externes et l'étude sur le *taux d'erreur résiduel* (TER);

c) les informations sur la régularité figurant dans le *rapport annuel d'activités* (RAA) de la DG INTPA, la cohérence de la méthode appliquée pour estimer les montants à risque, ainsi que les corrections et recouvrements futurs et leur inclusion dans le *rapport annuel de la Commission sur la gestion et la performance*;

d) le suivi de nos recommandations antérieures.

---

[5] Conformément aux dispositions de l'article 38 du règlement (UE) 2018/1877 portant règlement financier applicable au 11e Fonds européen de développement, et abrogeant le règlement (UE) 2015/323.

[6] Burundi, Guinée-Bissau, Kenya, Malawi, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Nigeria, Ouganda, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Togo et Zambie.

14 Comme cela est indiqué au point ***05***, la plupart des instruments d'aide extérieure financés sur le budget général de l'UE et sur les FED sont mis en œuvre par la DG INTPA. Nos observations relatives au RAA ne portent pas uniquement sur les FED, mais sur l'ensemble du domaine de compétence de cette DG.

Fiabilité des comptes

15 Nous avons constaté que les comptes ne comportaient pas d'anomalies significatives.

16 Au 31 décembre 2024, soit plus de 17 ans après l'introduction d'une *clause de caducité* en 2007, la clôture comptable complète du neuvième FED (2000-2007) n'avait toujours pas eu lieu. Cela montre bien la complexité et la longue durée de certains *programmes* des FED. Huit contrats relevant du 9e FED restent en cours.

17 Nous avons constaté que, pour établir les estimations liées à la séparation des exercices, la Commission tenait systématiquement compte des prorogations de la période d'exécution des contrats survenues après la fin de la période de référence. Cette amélioration de ses méthodes s'explique principalement par le fait qu'elle a mis en œuvre la recommandation formulée à cet égard dans notre rapport annuel relatif à 2023.

18 Comme les années précédentes, nous avons constaté qu'il avait fallu jusqu'à 16 ans pour apurer certains préfinancements versés. Parmi ces préfinancements, plus de 446 millions d'euros étaient restés non apurés pendant plus de 10 ans. Ces préfinancements concernaient principalement le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures (FFUEAI). Les actions soutenues par ce Fonds relevant du long terme, seule une petite partie des anciens préfinancements est apurée chaque année, et l'apurement s'étale sur un grand nombre d'années.

Régularité des opérations

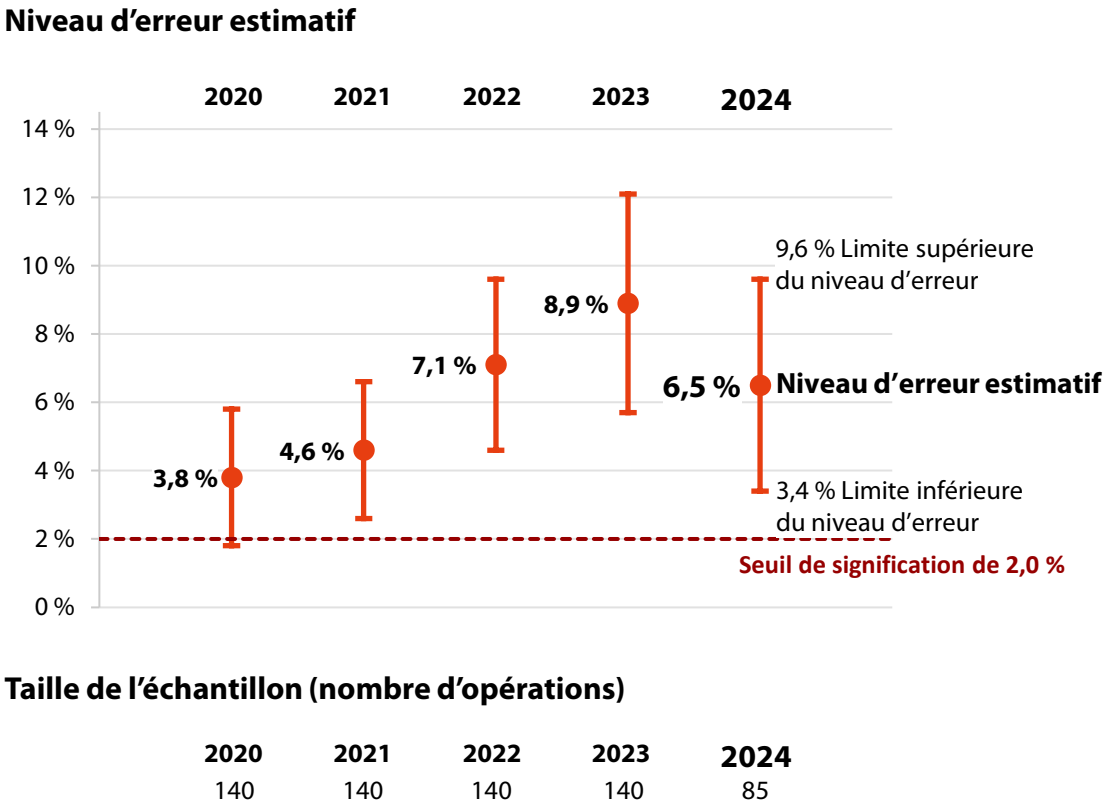
Recettes

19 Les opérations relatives aux recettes ne se caractérisaient pas par un niveau d'erreur significatif.

Dépenses

20 Sur les 85 opérations examinées, 34 (40,0 %) comportaient des erreurs. Sur la base des 27 erreurs que nous avons quantifiées, nous estimons que le niveau d'erreur s'élève à 6,5 % (voir ***figure 4***).

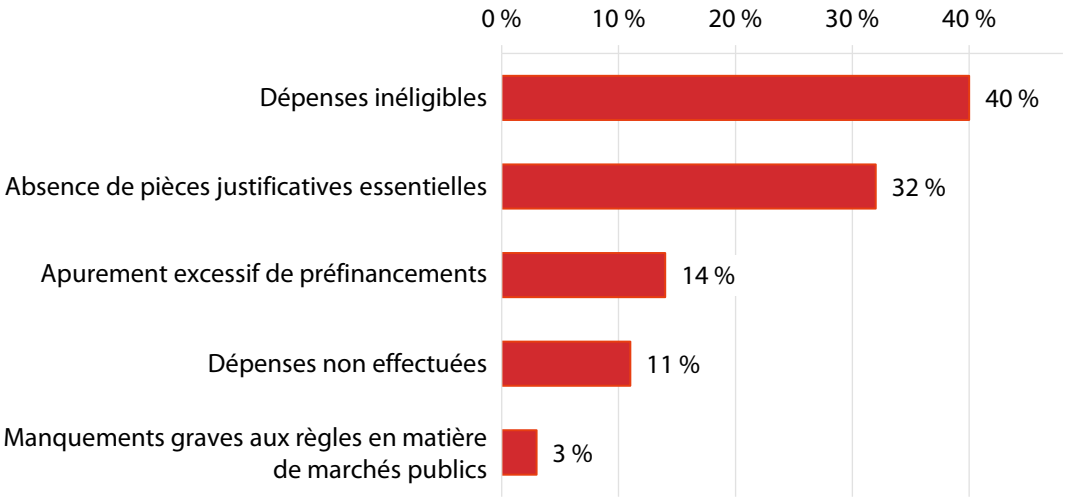
Figure 4 – Résultats des tests sur les opérations



Source: Cour des comptes européenne.

21 La ***figure 5*** montre comment se décompose notre niveau d'erreur estimatif pour 2024, par type d'erreur. Les types d'erreur qui ont le plus contribué à notre niveau d'erreur estimatif étaient les dépenses inéligibles, l'absence de pièces justificatives essentielles, l'apurement excessif de préfinancements, les dépenses non effectuées et les manquements graves aux règles en matière de *marchés publics*.

Figure 5 – Ventilation du niveau d'erreur estimatif, par type d'erreur



Source: Cour des comptes européenne.

22 L'***encadré 1*** donne des exemples d'erreurs que nous avons quantifiées.

Encadré 1

Dépenses inéligibles imputées à un projet

La Commission a signé une *convention de contribution* avec une organisation internationale afin de soutenir la protection et la réintégration des migrants en Afrique du Nord. Le coût total de l'action, entièrement financée par l'UE, se chiffrait à 58 millions d'euros.

L'organisation internationale a facturé des coûts d'aide à la réintégration concernant 4 496 migrants pour 7,2 millions d'euros, y compris un *montant forfaitaire* de 250 euros par migrant retournant de Libye au Tchad. Ce montant était censé couvrir les frais liés à un assistant à la réintégration employé par les services de l'organisation au Tchad et rémunérer ses activités.

Cependant, contrairement à ce qu'exigeaient les conditions générales, ce montant n'était pas véritablement précisé ni justifié dans l'annexe à la convention de contribution. En outre, le recours à cette catégorie de coûts n'avait pas été approuvé moyennant un examen *ex ante* par la Commission et n'était pas prévu dans les conditions spéciales du contrat.

Par conséquent, nous avons jugé ces coûts inéligibles.

Absence de pièces justificatives essentielles et dépenses effectuées en dehors de la période d'exécution du contrat

La Commission a signé une convention de subvention concernant la fourniture d'un soutien institutionnel à une organisation. Le montant total de la convention s'élevait à 23 millions d'euros, l'UE contribuant à hauteur de 17 millions d'euros.

Nous avons contrôlé les coûts liés à des indemnités versées à des membres du personnel à la fin de leur contrat de travail et nous avons relevé plusieurs erreurs.

Dans un cas, nous n'avons pas reçu de pièces justificatives essentielles, telles qu'un contrat de travail et une fiche de paie, qui nous auraient permis de vérifier si l'agent avait bien droit aux indemnités déclarées, dont le montant total s'élevait à 0,1 million d'euros. Nous avons donc jugé ces coûts inéligibles.

En outre, bien que la période d'exécution du contrat se soit étendue de janvier à décembre 2021, nous avons constaté que certaines indemnités déclarées pour un montant de 0,7 million d'euros concernaient des membres du personnel dont les contrats de travail avaient pris fin dès 2020. Les coûts correspondants avaient donc été supportés en dehors de la période d'exécution du contrat. Nous les avons par conséquent considérés comme inéligibles.

Apurement excessif de préfinancements: dépenses non réalisées, mais néanmoins acceptées en tant que coûts éligibles

Nous avons contrôlé une opération d'un montant de 1,8 million d'euros, relevant d'une convention de contribution conclue avec une organisation internationale. L'action était mise en œuvre en *gestion indirecte*, l'UE contribuant à hauteur de 3,2 millions d'euros.

L'opération concernait un préfinancement apuré sur la base du rapport financier présenté par l'organisation internationale pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2023.

Au cours de notre audit, nous avons constaté qu'un montant de 0,4 million d'euros inclus dans le rapport financier avait été apuré à tort, car il ne correspondait pas à des dépenses réelles, mais à des *crédits* budgétaires. Nous l'avons donc jugé inéligible.

Manquements graves aux règles en matière de marchés publics: faiblesses au niveau des spécifications techniques et des critères d'attribution, dans un marché concernant des pompes solaires

La Commission a signé une convention de subvention avec une organisation non gouvernementale (ONG) et ses partenaires, pour un projet visant à renforcer la chaîne de valeur de la production légumière et à stimuler l'autonomisation économique des jeunes en Afrique de l'Est. La valeur du projet était estimée à 0,6 million d'euros, et le financement de l'UE s'élevait à 0,5 million d'euros.

Dans le cadre du projet, l'ONG a installé cinq pompes solaires sur des exploitations agricoles bénéficiaires. L'acquisition de ces pompes a fait l'objet d'une procédure négociée. Cependant, les demandes de devis adressées par l'ONG à trois entreprises ne contenaient ni spécifications techniques, ni critères d'évaluation. Deux entreprises ont proposé des offres, et le marché a été attribué à celle qui avait présenté l'offre la plus onéreuse. Le rapport d'évaluation justifiait cette décision par les réalisations passées de l'entreprise et sa réputation de fiabilité.

Faute de spécifications techniques et de critères d'évaluation définis dans les demandes, le moins-disant n'a pas pu faire l'objet d'une évaluation équitable. Par conséquent, il n'existait aucune assurance que la procédure de marché garantissait une utilisation optimale des ressources, et nous avons considéré les dépenses correspondantes comme inéligibles.

23 Dans 8 des 27 opérations comportant des *erreurs quantifiables*, ces erreurs s'expliquaient par le fait que les bénéficiaires avaient intégré les montants forfaitaires ou les autres coûts présentés au moyen d'options de coûts simplifiés (OCS) dans leurs frais de personnel ou dans la ventilation de leurs dépenses au lieu de les déclarer séparément. Les marchés ne précisaient pas clairement ce qui constitue un montant forfaitaire. Ce manque de clarté augmente le risque que les bénéficiaires présentent des dépenses de manière incorrecte et montre à quel point il est nécessaire que la Commission fournisse des orientations plus explicites sur l'utilisation et la déclaration des montants forfaitaires (voir ***encadré 1***).

24 Nous avons constaté que des apurements excessifs de préfinancements, dans trois opérations, contribuaient à hauteur de 0,9 point de pourcentage au niveau d'erreur estimatif. Dans ces cas, la Commission a accepté des rapports financiers contenant des avances, qui ne sont pas des coûts supportés et sont donc inéligibles (voir exemple dans l'***encadré 1***). Dans notre rapport annuel relatif à 2023, nous lui avons recommandé de mettre en œuvre des contrôles suffisants pour atténuer le risque d'apurer des montants inéligibles versés à des organismes évalués sur la base des piliers. La Commission a accepté de mettre en œuvre cette recommandation pour la fin 2025.

25 Sur les 36 opérations liées à des contrats en gestion indirecte passés avec des organismes (organisations internationales et agences d'État) évalués sur la base des piliers, 15 comportaient des erreurs quantifiables, qui ont contribué à hauteur de 2,8 points de pourcentage au niveau d'erreur estimatif. Pour ces contrats, la Commission accepte les dépenses sur la base d'un rapport financier et d'une déclaration de gestion, à savoir une déclaration sur l'honneur, effectuée par l'organisme évalué sur la base des piliers, certifiant que les informations financières présentées sont correctes, complètes, exactes et conformes aux obligations prévues dans le contrat.

26 Comme les années précédentes, certaines organisations internationales ont tardé à nous faire parvenir la documentation requise, retard qui s'est répercuté sur l'exécution de nos travaux. Ces organisations ont limité notre accès aux documents à une simple consultation temporaire sous forme électronique, sans nous les transférer. Cela a entravé la planification, la mise en œuvre et le contrôle qualité de notre audit. Ces difficultés ont persisté malgré les efforts de la Commission, qui a tenté d'y remédier en entretenant un dialogue permanent avec les organisations internationales concernées. Dans des rapports annuels antérieurs[7], nous avons recommandé de faire en sorte que les organisations internationales nous donnent accès aux documents nécessaires à l'accomplissement de notre mission, comme le prévoit le TFUE. Nous avons également rappelé cette recommandation dans notre rapport annuel relatif à 2023 et nous abordons encore ce problème au ***chapitre 8***, point ***8.13***, et au ***chapitre 9***, point ***9.15***, de notre rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à 2024.

27 Dans 13 cas d'erreurs quantifiables, la Commission disposait de suffisamment d'informations pour être en mesure de prévenir ou de détecter et de corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Si elle avait fait bon usage de toutes les informations à sa disposition, le niveau d'erreur estimatif aurait été inférieur de 2,2 points de pourcentage.

28 Nous avons également relevé 10 cas de non-respect des dispositions juridiques et financières, lesquels n'avaient toutefois pas d'impact financier direct sur le budget de l'UE. Ces erreurs, qui n'étaient pas quantifiables, étaient liées, par exemple, au non-respect des règles de visibilité de l'Union (voir ***encadré 2***).

[7] Rapports annuels sur les Fonds européens de développement relatifs à 2018 et à 2020.

Encadré 2

Non-respect des règles de visibilité

Nous avons contrôlé l'apurement de préfinancements pour un montant de 38 millions d'euros, dans le cadre d'une convention de contribution signée avec une organisation internationale et mise en œuvre en gestion indirecte. Le projet visait à renforcer le système de santé afin de favoriser une couverture sanitaire universelle au moyen de toute une gamme d'activités. Le coût total de l'action s'élevait à 215 millions d'euros et la contribution de l'UE, à 208 millions d'euros (soit 97 %).

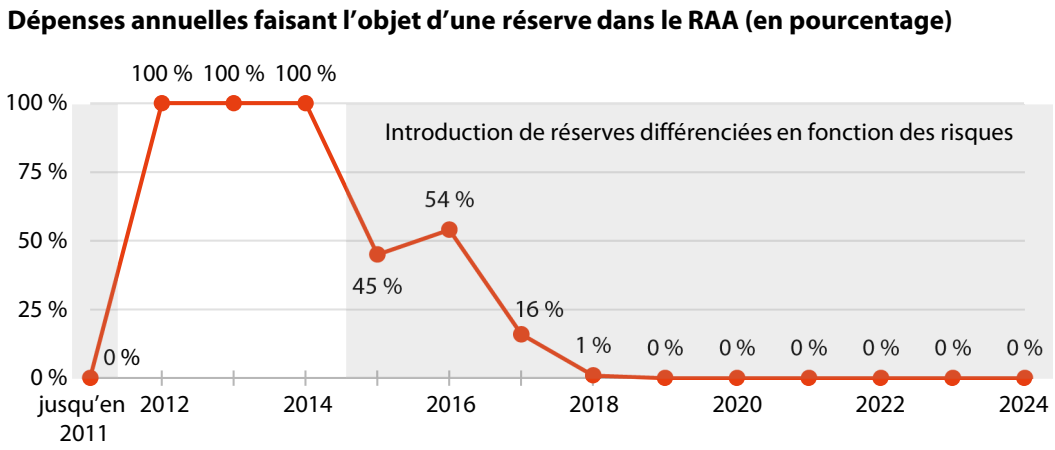
Les bénéficiaires de fonds de l'UE sont tenus de porter clairement à la connaissance du public le fait que l'UE finance, en totalité ou en partie, l'action qu'ils réalisent. Nous avons relevé plusieurs non-conformités à ces règles de visibilité: la contribution financière de l'UE n'était pas mentionnée dans l'iconographie produite pour un forum mondial sur la santé, ni sur les sites internet officiels des événements subventionnés concernant la couverture sanitaire universelle, et pas davantage dans les documents relatifs à une subvention en cascade accordée par l'organisation internationale à une entité publique dans un pays ACP.

29 Au fil des ans, le nombre d'erreurs que nous avons recensées dans deux domaines de dépenses n'a cessé de diminuer en raison de leurs conditions de paiement spécifiques. Il s'agit: i) de l'appui budgétaire et ii) des projets mis en œuvre selon l'*approche dite «notionnelle»*. En 2024, nous avons contrôlé quatre opérations réalisées suivant l'approche notionnelle. Par contre, notre échantillon ne comprenait aucune opération d'appui budgétaire. De plus amples précisions sur l'appui budgétaire et sur l'approche notionnelle sont fournies au ***chapitre 9***, points ***9.20*** à ***9.22***, de notre rapport annuel sur l'exécution du budget de l'UE relatif à 2024.

Examen du rapport annuel d'activités 2024 de la DG INTPA

30 Dans le RAA 2024 de la DG INTPA, la déclaration d'assurance du directeur général ne comporte aucune *réserve*. La DG INTPA a considérablement réduit la portée des réserves, c'est-à-dire la part des dépenses qu'elles concernent, qui est passée de 16 % en 2017 à 1 % en 2018, puis à zéro à partir de 2019. La ***figure 6*** montre la portée des réserves formulées dans chacun des RAA de 2011 à 2024.

Figure 6 – Réserves formulées dans les rapports annuels d'activités de la DG INTPA de 2011 à 2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données provenant des rapports annuels d'activités de la DG INTPA sur la période 2011-2024.

31 La DG INTPA estime que le montant global à risque au moment du paiement s'élève à 89,7 millions d'euros (soit 1,1 % des dépenses de 2024) et le montant global à risque au moment de la clôture, à 78,6 millions d'euros (soit 0,97 % des dépenses de 2024). Sur le montant à risque au moment du paiement, elle estime, en s'appuyant sur des données historiques moyennes, que 11,1 millions d'euros (12,4 %) feront l'objet de corrections à la suite des contrôles qu'elle réalisera dans les années à venir (ce dernier montant est appelé «*capacité de correction*»). Sur ce montant estimatif, la Commission a présenté 5,0 millions d'euros comme effectivement recouvrés en 2024. Nous avons effectué des tests sur 60,9 % de ce montant utilisé (c'est-à-dire sur 3,1 millions d'euros) et constaté que 0,2 million d'euros n'auraient pas dû être déclarés en tant que capacité de correction mise en œuvre.

Étude 2024 sur le taux d'erreur résiduel

32 En 2024, la DG INTPA a chargé pour la treizième fois un contractant externe de réaliser son étude sur le taux d'erreur résiduel (TER), dans le but d'estimer le taux des erreurs que tous ses contrôles de gestion n'avaient pas permis de relever dans l'ensemble de son domaine de compétence, et de pouvoir formuler une conclusion sur l'efficacité de ces contrôles. Cette étude constitue un élément important à l'appui de la *déclaration d'assurance* du directeur général et vient enrichir les informations sur la régularité concernant l'*action extérieure* fournies dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

33 Dans le passé, nos rapports annuels sur les FED[8] ont déjà fait état de limitations inhérentes à ces études, susceptibles de contribuer à la sous-évaluation du TER et, dans notre rapport relatif à 2022, nous avons recommandé d'améliorer la méthodologie utilisée pour l'étude sur le TER afin que les éléments de valeur élevée soient extrapolés correctement. L'étude est réalisée conformément à la méthodologie et au manuel relatifs au TER fournis par la DG INTPA. Pour l'étude 2024 sur le TER, la DG INTPA a fixé la taille de l'échantillon à 401 opérations. Au terme de l'étude, le TER global a été estimé à 0,48 %. Pour la neuvième année consécutive, il était inférieur au *seuil de signification* de 2 % fixé par la Commission.

34 En 2024, la Commission a décidé de revoir la méthodologie relative au TER, avec effet à compter de 2025. Les modifications visent, entre autres, à expliquer plus clairement comment traiter les éléments de valeur élevée et à supprimer la possibilité de se reposer totalement sur les résultats des contrôles de gestion et les travaux d'autres auditeurs. Nous avons toutefois relevé plusieurs insuffisances.
La méthodologie révisée permet toujours de considérer des erreurs comme «occasionnelles» et donc, de les exclure de l'extrapolation lors du calcul du taux d'erreur résiduel. Comme les années précédentes, l'audit se limitera aux contrats clôturés, alors que les paiements de la DG INTPA sont majoritairement liés à des contrats en cours. Les travaux préparatoires à la mise en œuvre de cette méthodologie révisée sont en cours et nous devrions être en mesure de vérifier, l'année prochaine, si elle est correctement appliquée (voir ***annexe II***).

[8] Rapports annuels sur les Fonds européens de développement relatifs à 2017, à 2018, à 2019 et à 2020.

Évaluation des réalisations des projets dans le cadre de nos visites d'audit

35 Dans le cadre de nos visites d'audit, nous avons également évalué ce qu'avaient permis d'accomplir les projets achevés ou sur le point de l'être. Notre objectif était d'aller au-delà de la régularité des opérations en formulant des observations sur des aspects liés à la *performance*. Notre évaluation a comporté, sans s'y limiter, un examen des indicateurs de *réalisation* et d'effets, ainsi que des *résultats* des projets.

36 Les résultats de nos contrôles ont été divers. Dans certains cas, les fonds ont été utilisés de manière efficace et ont contribué à la réalisation des objectifs des projets (voir ***encadré 3***).

Encadré 3

Mise en œuvre réussie d'un projet

La Commission a signé une *convention de délégation* d'une valeur de 8,65 millions d'euros avec un organisme public dans le but de rendre plus efficace et plus transparente la gestion des ressources publiques dans un pays du sud de l'Afrique, et de soutenir la mobilisation des recettes nationales. Lors d'une évaluation externe, le projet a été jugé «très réussi». Notre audit a confirmé que le projet avait contribué avec succès à renforcer la planification budgétaire et à améliorer la gestion des investissements. Il a notamment permis d'introduire la budgétisation fondée sur les réalisations, de financer une base de données sur les investissements publics et de réaliser un projet pilote de bureaux mobiles pour que l'administration fiscale nationale puisse mieux couvrir la population des zones isolées.

37 Toutefois, comme les années précédentes[9], nous avons également relevé des cas où les projets de l'UE n'avaient pas atteint tous leurs objectifs (voir ***encadré 4***). Les infrastructures construites, notamment, n'étaient pas toujours entretenues après l'achèvement des projets, ce qui suscite de vives inquiétudes concernant leur durabilité. La Commission n'a pas systématiquement évalué l'état des infrastructures des projets avant d'effectuer les paiements finaux; elle n'a pas non plus réalisé de suivi pour s'assurer que ces infrastructures continuaient d'être utilisées.

[9] Rapports annuels sur les Fonds européens de développement relatifs à 2022 et à 2023.

Encadré 4

Projets n'ayant pas atteint tous leurs objectifs

a) **Serres effondrées et exploitations abandonnées**

Nous avons audité un projet d'un montant de 600 000 euros destiné à promouvoir l'emploi des jeunes par l'intermédiaire de la serriculture durable dans un pays d'Afrique de l'Ouest. L'initiative comprenait la construction de serres, de systèmes d'irrigation et de garderies pour soutenir les jeunes agriculteurs. Toutefois, la plupart des serres que nous avons vues lors de nos visites sur le terrain s'étaient effondrées peu après leur achèvement supposé, en raison de faiblesses structurelles et de l'exposition à des conditions climatiques extrêmes. À certains endroits, les pompes solaires étaient en panne, si bien que les systèmes d'irrigation ne fonctionnaient pas et que les cultures dépérissaient. Les garderies et les locaux de tri des récoltes étaient gravement endommagés ou abandonnés.

Photo 1 – Serres effondrées et délabrées

Source: Contrôle sur place de la Cour des comptes européenne.

b) **Tannerie n'ayant jamais été utilisée et marché aux volailles inoccupé**

Nous avons audité un projet visant à favoriser la compétitivité économique dans un pays d'Afrique du Nord-Ouest et consistant notamment à construire des infrastructures d'une valeur totale de 4 millions d'euros. Nous avons visité une tannerie et un marché aux volailles. Au cours de notre visite, il est apparu que la tannerie n'avait jamais été utilisée, car elle ne répondait pas aux besoins des utilisateurs ciblés, les cuves n'étant pas étanches.

De même, le marché aux volailles restait inoccupé plusieurs mois après son achèvement. Il ne disposait pas des ressources nécessaires à son exploitation quotidienne: il n'était pas alimenté en électricité, les autorités locales ayant cessé de supporter les coûts de services collectifs lorsque le soutien de l'UE a pris fin. En outre, l'administration municipale n'avait toujours pas arrêté les décisions nécessaires concernant son attribution.

Photo 2 – Tannerie n'ayant jamais été utilisée

Source: Contrôle sur place de la Cour des comptes européenne.

Conclusion et recommandations

Conclusion

38 Globalement, les informations probantes collectées indiquent que les comptes des FED pour l'exercice clos le 31 décembre 2024 présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, leur situation financière, ainsi que le résultat de leurs opérations, leurs flux de trésorerie et la variation de l'actif net pour cet exercice, conformément aux dispositions du règlement financier des FED ainsi qu'aux règles comptables fondées sur les normes comptables internationalement admises pour le secteur public.

39 Globalement, les informations probantes collectées indiquent que, pour l'exercice clos le 31 décembre 2024:

a) les recettes des FED ne présentent pas un niveau d'erreur significatif;

b) le niveau d'erreur est significatif pour les opérations de paiement des FED (voir points ***20*** à ***27***). Sur la base des tests que nous avons effectués sur les opérations, nous estimons que le niveau d'erreur s'établit à 6,5 %.

Recommandations

40 L'***annexe II*** présente les constatations résultant de notre suivi des recommandations formulées dans nos précédents rapports annuels. Nous considérons toujours que la recommandation n° 1 de notre rapport annuel relatif à 2020, concernant l'accès complet et en temps utile aux documents de certaines organisations internationales, n'a été mise en œuvre qu'à certains égards. Nous avons fait le point sur deux recommandations formulées dans notre rapport annuel relatif à 2021. La Commission les avait mises en œuvre à pratiquement tous égards.

41 Nous avons également examiné six recommandations formulées dans notre rapport annuel sur les FED relatif à 2022 et une recommandation figurant dans notre rapport annuel sur les FED relatif à 2023 qui appelait une action immédiate. Parmi les recommandations de 2022, deux ont été intégralement mises en œuvre par la Commission, trois autres l'ont été à pratiquement tous égards et la dernière, à certains égards; quant à la recommandation de 2023, la Commission l'a intégralement mise en œuvre (voir ***annexe II***). Sur la base de cet examen, ainsi que des constatations et des conclusions pour 2024, nous adressons les recommandations ci-après à la Commission.

Recommandation n° 1 – Veiller au respect des règles de visibilité

Renforcer les contrôles afin de s'assurer que les organisations qui exécutent des contrats, ainsi que leurs propres partenaires chargés de la mise en œuvre, respectent les règles de visibilité. Cela pourrait entre autres consister à demander des éléments attestant le respect de ces règles avant d'apurer le montant définitif du préfinancement ou d'effectuer le paiement final.

Quand? D'ici fin 2027.

Recommandation n° 2 – Renforcer les contrôles liés aux montants forfaitaires ou aux autres coûts présentés au moyen d'options de coûts simplifiés

Pour réduire le risque que les bénéficiaires déclarent indûment des montants forfaitaires ou présentent indûment d'autres coûts au moyen d'options de coûts simplifiés, la Commission devrait:

a) leur fournir davantage d'orientations et préciser clairement ce qui constitue un montant forfaitaire;

b) lorsque des coûts sont déclarés au moyen d'OCS, s'assurer que la méthodologie sous-jacente a fait l'objet d'une évaluation *ex ante* positive conformément à ses propres procédures et que les coûts eux-mêmes sont conformes aux exigences contractuelles.

Quand? D'ici fin 2026.

Recommandation n° 3 – Prendre des mesures pour accroître la durabilité des projets

La Commission devrait prendre des mesures pour accroître la durabilité des projets, de manière que toute infrastructure construite dans le cadre d'un projet soit conservée. Elle devrait en particulier:

a) mieux coopérer avec les autorités nationales afin que les projets d'infrastructures soient dotés de ressources suffisantes pour leur exploitation quotidienne et leur entretien, et que les bénéficiaires finaux soient adéquatement formés et possèdent les compétences appropriées;

b) renforcer les contrôles liés à l'utilisation réelle de ces infrastructures, par exemple au moyen de visites sur place;

c) à l'avenir, pour les décisions et instruments de financement similaires, tenir compte des constatations résultant de ces contrôles et appliquer les enseignements tirés.

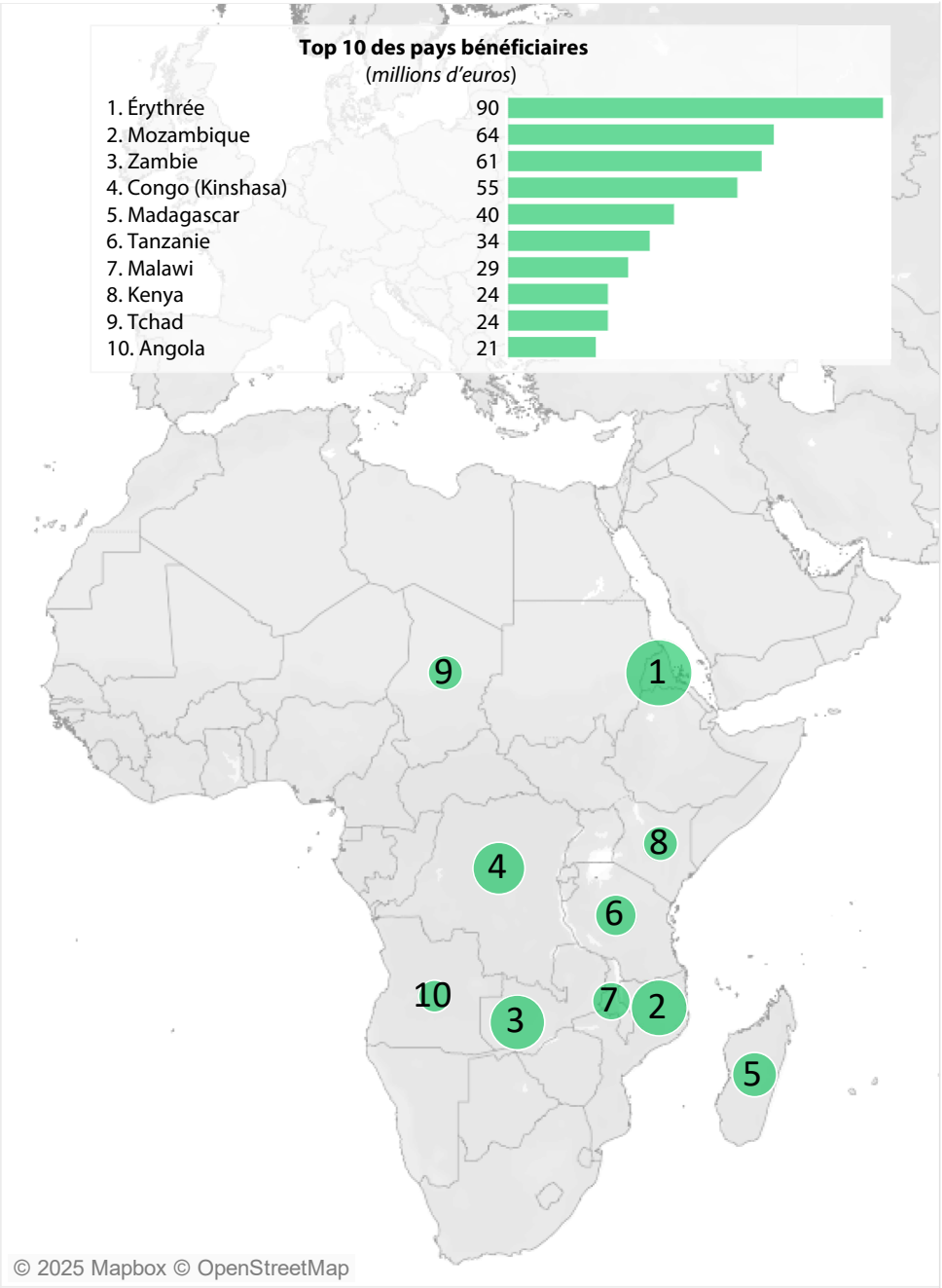
Quand? D'ici fin 2026.

Annexes

Annexe I – Paiements au titre des FED en faveur des principaux pays *bénéficiaires*: Afrique, Pacifique et Caraïbes

Paiements au titre des Fonds européens de développement en 2024 – Afrique

Paiements au titre des Fonds européens de développement – Afrique

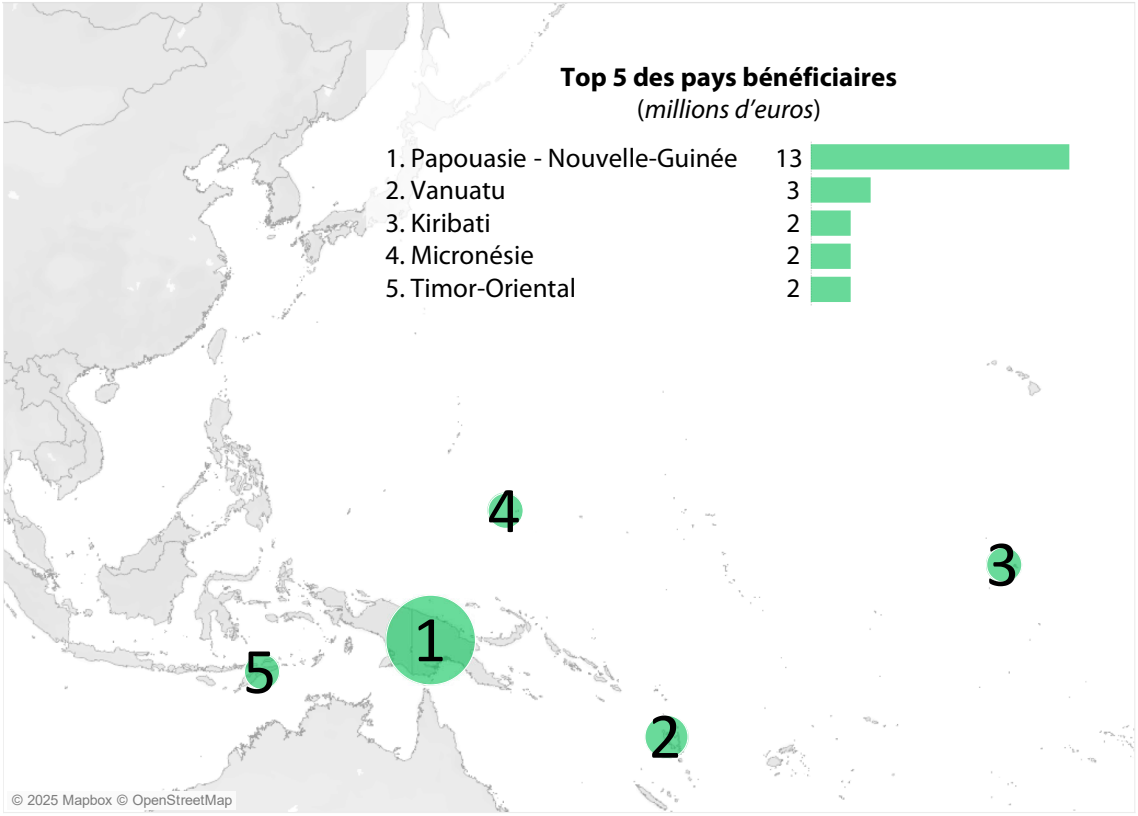


Source: Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Top 10 des pays bénéficiaires des exercices précédents (millions d'euros)										
2019		*2020*		*2021*		*2022*		*2023*	
Nigeria	119	Sénégal	141	Somalie	219	Mozambique	104	Mozambique	80
Mali	103	Burkina Faso	141	Congo (Kinshasa)	109	Soudan	100	Madagascar	73
Burkina Faso	94	Bénin	116	Tanzanie	101	Ouganda	60	Tanzanie	67
Éthiopie	91	Mozambique	114	Ouganda	84	Congo (Kinshasa)	57	Congo (Kinshasa)	57
Congo-Brazzaville	91	Nigeria	104	Niger	81	Zambie	56	Kenya	57
Nigeria	91	Niger	104	Malawi	79	Malawi	51	République centrafricaine	55
Malawi	87	Ghana	100	Mozambique	74	Tchad	48	Zambie	55
Tanzanie	71	Tchad	95	Soudan	70	Tanzanie	48	Niger	53
Ouganda	64	Congo (Kinshasa)	93	Nigeria	66	Burundi	48	Ouganda	43
Rwanda	60	Ouganda	90	Kenya	65	Kenya	48	Érythrée	40

Paiements au titre des Fonds européens de développement en 2024 – Pacifique

Paiements au titre des Fonds européens de développement – Pacifique



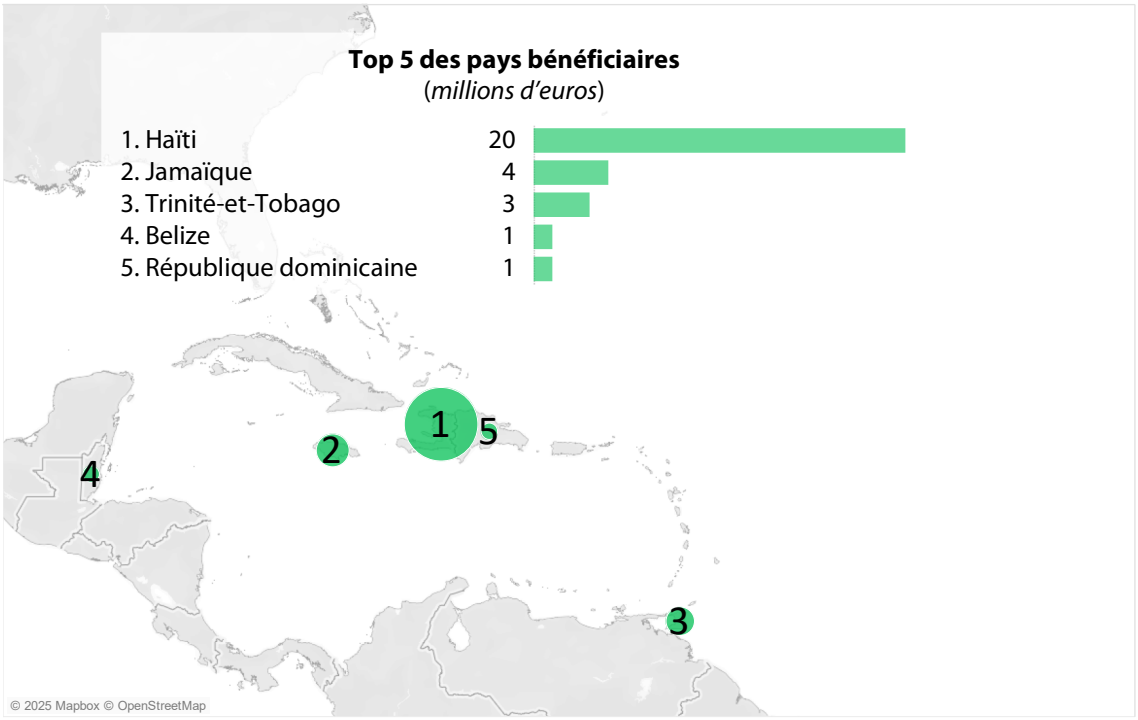
Source: Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Top 5 des pays bénéficiaires des exercices précédents (millions d'euros)

2019		2020		2021		2022		2023	
Papouasie - Nouvelle-Guinée	14	Timor-Oriental	19	Papouasie - Nouvelle-Guinée	29	Papouasie - Nouvelle-Guinée	23	Papouasie - Nouvelle-Guinée	24
Nouvelle-Calédonie	13	Vanuatu	12	Timor-Oriental	9	Timor-Oriental	11	Timor-Oriental	7
Polynésie française	11	Fidji	11	Vanuatu	6	Fidji	5	Fidji	7
Timor-Oriental	7	Papouasie - Nouvelle-Guinée	10	Fidji	5	Vanuatu	4	Vanuatu	5
Îles Salomon	4	Îles Salomon	8	Îles Marshall	3	Kiribati	4	Kiribati	3

Paiements au titre des Fonds européens de développement en 2024 – Caraïbes

Paiements au titre des Fonds européens de développement – Caraïbes



Source: Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Top 5 des pays bénéficiaires des exercices précédents (millions d'euros)

2019		2020		2021		2022		2023	
Haïti	35	Haïti	76	Haïti	47	Haïti	18	Haïti	19
République dominicaine	19	Jamaïque	23	Jamaïque	11	Jamaïque	7	Suriname	6
Jamaïque	10	République dominicaine	15	Guyana	8	République dominicaine	6	Belize	4
Dominique	9	Guyana	10	Belize	7	Belize	3	République dominicaine	4
Curaçao	7	Suriname	3	République dominicaine	6	Dominique	3	Jamaïque	3

Annexe II – Suivi des recommandations

Degré de mise en œuvre: intégralement; à pratiquement tous égards; à certains égards; non mise en œuvre; impossibilité de se prononcer ou recommandation obsolète.

Degré d'acceptation: acceptée; acceptée en partie; rejetée; absence d'information.

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2020	**Recommandation n° 1** Prendre des mesures pour que les organisations internationales offrent à la Cour, en temps utile, un accès complet et illimité – pas seulement en lecture seule – aux documents nécessaires à l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit le TFUE. Quand? D'ici fin 2021.			La Commission a intensifié la communication avec les organisations internationales au sujet de notre accès aux documents. Certaines de ces organisations continuent de n'accorder qu'un accès en lecture seule aux pièces justificatives (voir point *26*).

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
2021	**Recommandation n° 1** Renforcer les contrôles internes pour faire en sorte qu'aucun contrat ne soit signé en l'absence d'une base juridique valable. Quand? D'ici fin 2023.	✓		La Commission a harmonisé et simplifié les procédures et les conditions contractuelles moyennant l'adoption du «modèle de convention de subvention» et son intégration dans *eGrants*. Ces actions sont en cours d'achèvement. De plus, les listes de vérification correspondantes ont été revues pour faire en sorte qu'aucun contrat ne soit signé s'il n'existe pas de base juridique valable. La note envoyée en décembre 2023 a permis de faire part de ces changements aux agents du siège et des délégations.
	Recommandation n° 2 Prendre des mesures appropriées pour s'assurer que les engagements ou les avances déclarés en tant que coûts supportés par les bénéficiaires dans leurs rapports financiers sont déduits avant de procéder aux paiements ou apurements. Quand? D'ici fin 2023.	✓		La Commission a pris des mesures consistant entre autres à établir des lignes directrices, à introduire une liste de vérification supplémentaire et à participer à des activités de sensibilisation, en particulier lors de la réunion du groupe de référence technique conjoint CE-ONU en 2024.
2022	**Recommandation n° 1** Vérifier que tous les soldes comptables des FED clôturés sont apurés et que les informations figurant dans les comptes annuels sont mises à jour en temps utile. Quand? Avant l'élaboration des comptes pour l'exercice 2023.	✓		

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
	Recommandation n° 2 Vérifier que les préfinancements et les factures sont apurés en temps utile. Quand? D'ici fin 2024.	✓		En 2024, la DG INTPA a réalisé une analyse des risques budgétaires et a donné des instructions visant à réduire encore le montant des anciens préfinancements restant à apurer.
	Recommandation n° 3 Prendre des mesures appropriées pour améliorer les systèmes de contrôle des délégations de l'UE de manière que les montants encore inutilisés mais déclarés comme des coûts supportés soient repérés avant que les paiements soient effectués ou les dépenses, apurées. Quand? D'ici fin 2024.	✓		La Commission révise actuellement sa stratégie de contrôle. Cette révision devrait notamment conduire à de meilleures orientations sur la communication d'informations financières, mais aussi à de meilleurs contrôles *ex ante*, afin de prévenir les erreurs (y compris les apurements excessifs).
	Recommandation n° 4 Rappeler aux bénéficiaires de projets de l'UE qu'ils doivent respecter les conditions contractuelles relatives à l'éligibilité de la TVA, et effectuer les contrôles nécessaires pour s'assurer que la TVA déductible n'est pas imputée aux projets. Quand? D'ici fin 2024.	✓		

Exercice	Recommandations de la Cour	Degré d'acceptation	Analyse, par la Cour, des progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations	
			Degré de mise en œuvre	Remarques
	Recommandation n° 5 Prendre en considération toutes les informations techniques et financières disponibles pour prévenir ou détecter et corriger les erreurs avant d'accepter les dépenses. Quand? D'ici fin 2024.	✓		La Commission révise actuellement sa stratégie de contrôle. En 2024, elle a lancé, avec le concours d'une société de conseil, une étude visant à apprécier l'*efficience* et l'efficacité des contrôles en place et à étudier des moyens de les améliorer. Les conclusions devraient être rendues en 2025.
	Recommandation n° 6 Améliorer la méthodologie utilisée pour l'étude sur le TER afin que les éléments de valeur élevée soient extrapolés correctement, et vérifier que le contractant l'applique comme il se doit. Quand? D'ici fin 2024.	✗		La Commission n'a pas accepté cette recommandation. Toutefois, en mai 2024, à la suite d'une révision de la stratégie de contrôle de la DG INTPA, la méthodologie relative au TER a été réexaminée et la méthode employée pour extrapoler les éléments de valeur élevée a été clarifiée. La nouvelle méthodologie relative au TER devrait entrer en application en 2025. Les travaux préparatoires à sa mise en œuvre sont en cours, et nous devrions être en mesure d'apprécier si elle est correctement appliquée à partir de 2025 (voir point ***34***).
2023	**Recommandation n° 1** Pour établir les estimations liées à la séparation des exercices lors de l'élaboration des comptes provisoires, tenir compte des modifications apportées aux contrats après la fin de la période de référence. Quand? À partir de l'élaboration des comptes relatifs à 2024.	✓		

Réponses de la Commission européenne au rapport annuel sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement relatif à l'exercice 2024

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU RAPPORT ANNUEL 2024 DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE: RAPPORT SUR LES ACTIVITÉS RELEVANT DES NEUVIÈME, DIXIÈME ET ONZIÈME FONDS EUROPÉENS DE DÉVELOPPEMENT RELATIF À L'EXERCICE 2024

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission accueille favorablement le rapport de la Cour des comptes européenne, prend acte des constatations et est résolue à mettre en œuvre les mesures correctrices appropriées lorsque cela est nécessaire. Elle constate avec satisfaction que le taux d'erreur relevé par la Cour est passé à 6,5 % cette année, contre 8,9 % et 7,1 % en 2023 et 2022, respectivement. Elle intensifie ses efforts pour faire encore baisser le taux d'erreur à l'avenir. La Commission prend note de l'exemple de réalisation réussie d'un projet et suit de près la mise en œuvre des projets financés par l'UE. Elle s'engage à prendre des mesures correctrices dans les cas où les partenaires chargés de la mise en œuvre ne remplissent pas leurs obligations.

La Commission tient à souligner que l'exécution des FED s'effectue dans des environnements à risque, complexes et qui évoluent de plus en plus rapidement. Cette exécution se caractérise par la diversité:

- en matière de dispersion géographique, puisqu'elle concerne de nombreuses délégations de l'UE (DUE) réparties dans le monde,
- en matière d'entités et de pays partenaires qui en sont chargés, allant des petites ONG locales aux organisations internationales, et qui ont des capacités de gestion et de contrôle diverses, et
- en matière de méthodes d'octroi de l'aide, qui comprennent les projets traditionnels, l'appui budgétaire, les programmes d'appui aux politiques sectorielles, les contributions aux instruments mondiaux, les financements mixtes, les garanties budgétaires, et d'autres modalités d'application de l'aide.

En outre, la Commission peine à affecter du personnel aux délégations situées dans les pays en difficulté et est confrontée à une pénurie de professionnels spécialisés tant dans les délégations de l'UE qu'au siège. La Commission prend toutes les mesures nécessaires pour garantir l'exécution intégrale et efficace des FED conformément au cadre juridique et financier existant. Elle continue d'adapter et d'affiner ses procédures afin de réduire encore le risque d'erreurs, en tenant compte notamment des résultats de la déclaration d'assurance de la Cour des comptes. En particulier, la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) de la Commission adapte sa stratégie de contrôle globale afin de remédier aux causes profondes des erreurs et de répondre aux recommandations de la Cour des comptes.

Le taux d'erreur annuel de la Cour des comptes mesure notamment les erreurs concernant des contrats qui peuvent encore faire l'objet de contrôles et de corrections par la Commission au cours des exercices comptables suivants. L'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) permet à la Commission d'estimer un niveau d'erreur en se fondant sur un échantillon représentatif de contrats clôturés (à ce moment, de nombreux problèmes auront été résolus). Le taux d'erreur de la Cour des comptes et le taux d'erreur résiduel de la Commission pour les dépenses des FED en 2024 ne sont donc pas directement comparables.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

1. Fiabilité des comptes

La Commission fait observer que, sur le total de 446 millions d'EUR de préfinancements non apurés depuis plus de 10 ans, un montant de 426 millions d'EUR se rapporte à deux contrats au titre du fonds fiduciaire UE-Afrique pour les infrastructures (FFUEAI). L'objectif de ce fonds fiduciaire est d'apporter un soutien financier sous la forme de subventions à des projets d'infrastructure, en mobilisant en parallèle le financement à long terme mis à disposition par les bailleurs de fonds des projets (institutions spécifiques de financement du développement désignées par chaque donateur du fonds fiduciaire). Les deux contrats se termineront en 2030 et l'apurement annuel des anciens préfinancements du FFUEAI est très limité et réparti sur plusieurs années. Afin de mieux refléter les conditions contractuelles, le montant de 392 millions d'EUR a été reclassé en préfinancement à long terme. Ces 2 cas représentent 96 % du total des préfinancements en cours depuis plus de 10 ans. En outre, un montant total de 2,8 millions d'EUR est lié à un ancien litige.

Pour réduire les anciens préfinancements toujours en cours, la Commission a déjà mis en place divers contrôles annuels, qu'elle continuera d'effectuer. Par ailleurs, le tableau de bord du portefeuille, qui est mis en œuvre par la Commission depuis octobre 2023, contribuera à réduire les anciens préfinancements du FED toujours en cours en:

- mettant en évidence les efforts à fournir par chaque délégation ou unité;
- déterminant les opérations qu'il convient de traiter en priorité.

2. Régularité des opérations

Dépenses

La Commission convient qu'il serait bénéfique de fournir davantage d'orientations sur les montants forfaitaires [voir la recommandation nº 2 a) du rapport de la Cour]. Dans le même temps, elle estime que 4 des 8 erreurs sont liées à des opérations en gestion indirecte, avec des contrats exécutés par des entités évaluées sur la base des piliers qui présentent un rapport financier global ne contenant pas de liste détaillée des dépenses. Pour les contrats en gestion indirecte, ces montants forfaitaires font partie d'autres coûts (très souvent, les coûts de personnel) et n'apparaissent pas dans le rapport.

La Commission poursuit ses efforts en vue de remédier aux erreurs liées aux contrats en gestion indirecte passés avec des organismes évalués sur la base des piliers (voir point 25) en sensibilisant régulièrement son personnel, au moyen de notes, de bulletins d'information et de formations, sur la manière de mettre correctement en œuvre le cadre contractuel et les procédures pertinentes lorsqu'il s'agit d'examiner les informations techniques et financières disponibles avant d'accepter les dépenses.

La Commission a également renforcé son analyse des constatations récurrentes et systémiques afin de prévenir, de détecter et de corriger les erreurs. Cette analyse ainsi que les erreurs les plus fréquentes sont examinées avec les organismes partenaires, notamment les Nations unies, lors de

réunions annuelles de groupes de travail tels que le groupe de travail de l'accord-cadre financier et administratif (ACFA) conclu entre l'UE et l'ONU.

La Commission se félicite de l'observation (voir point 26) selon laquelle elle avait intensifié la communication avec les organisations internationales afin de les sensibiliser à la nécessité de faire en sorte que les auditeurs de la Cour aient accès aux documents lors de l'audit de projets financés par l'Union.

La Commission a pris de nombreuses mesures à cet égard: elle a facilité les discussions entre les organisations des Nations unies et la Cour des comptes et a soutenu toutes les initiatives visant à trouver des solutions permanentes en matière d'accès aux documents et de conservation de ceux-ci. La question est régulièrement inscrite à l'ordre du jour des réunions avec les partenaires, y compris la réunion formelle du groupe de l'accord-cadre financier et administratif conclu entre l'UE et l'ONU et le groupe de référence mixte, plus opérationnel, qui examine systématiquement les questions d'audit et de contrôle.

Toutefois, la Commission reconnaît que, malgré tous les efforts déployés, certaines contraintes subsistent en ce qui concerne l'accès aux documents en raison des cadres juridiques existants des partenaires chargés de la mise en œuvre. Elle continuera d'apporter son soutien aux auditeurs et de dialoguer avec les organisations partenaires afin de faciliter les audits de la Cour.

Examen du rapport annuel d'activités 2024 de la DG INTPA

La DG INTPA suit les règles et lignes directrices internes de la Commission permettant de déterminer s'il convient d'émettre une réserve dans le cadre du rapport annuel d'activités. En 2024, les taux d'erreur résiduels calculés par la DG INTPA restent inférieurs au seuil de signification de 2 %.

Étude 2024 sur le taux d'erreur résiduel

L'étude sur le taux d'erreur résiduel (TER) constitue un élément important sur lequel le directeur général de la DG INTPA fonde sa déclaration d'assurance, mais elle n'est pas la seule source d'assurance. La DG INTPA dispose d'un cadre global de contrôle interne et d'une stratégie de contrôle couvrant l'intégralité du cycle de mise en œuvre. Tous les éléments du cadre de contrôle sont des éléments constitutifs de son assurance dont il est rendu compte dans son rapport annuel d'activités. Ce dernier constitue la base des informations sur la régularité figurant dans le rapport annuel sur la gestion et la performance.

La Commission reconnaît les limites en matière de contrôles fixées dans l'accord-cadre financier et administratif (ACFA) conclu avec les Nations unies et recherche des solutions réalisables, qui soient acceptables pour les deux parties. Elle continue d'œuvrer à l'amélioration de la méthodologie relative au TER. Une nouvelle approche, qui répond aux observations formulées par la Cour des comptes, est déjà appliquée dans la perspective de la mise en œuvre de l'étude sur le TER de 2025.

3. Évaluation des réalisations des projets dans le cadre des visites d'audit de la Cour

La Commission convient qu'il est important de garantir la durabilité des projets d'infrastructures (voir point 37 et encadré 4 du rapport de la Cour). Pour atteindre cet objectif, elle associe systématiquement les autorités nationales (et, le cas échéant, locales) dès le départ, vise des engagements à long terme, intègre la durabilité dans la conception des projets et cherche à mettre en place une coordination et des synergies avec d'autres partenaires, notamment pour soutenir/renforcer les cadres institutionnels pour l'entretien.

Cependant, la durabilité à long terme des projets d'infrastructures dépend, en définitive, des stratégies et politiques nationales, ainsi que de l'engagement constant des autorités nationales à allouer des ressources financières et humaines adéquates, à s'appuyer sur les capacités techniques existantes et à poursuivre le développement du cadre réglementaire. Il s'agit également d'une préoccupation stratégique pour d'autres donateurs, en particulier les États membres de l'UE.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation nº 1 – Veiller au respect des règles de visibilité

Renforcer les contrôles afin de s'assurer que les organisations qui exécutent des contrats, ainsi que leurs propres partenaires chargés de la mise en œuvre, respectent les règles de visibilité. Cela pourrait entre autres consister à demander des éléments attestant le respect de ces règles avant d'apurer le montant définitif du préfinancement ou d'effectuer le paiement final.

Quand? D'ici fin 2027.

La Commission **accepte** la recommandation.

Recommandation nº 2 – Renforcer les contrôles relatifs aux montants forfaitaires ou aux autres coûts déclarés dans le cadre des options de coûts simplifiés

Pour réduire le risque que des bénéficiaires déclarent indûment des montants forfaitaires ou d'autres coûts dans le cadre des options de coûts simplifiés, la Commission devrait:

(a) leur fournir davantage d'orientations et préciser clairement ce qui constitue un montant forfaitaire; et

(b) s'assurer, en ce qui concerne les coûts déclarés dans le cadre des options de coûts simplifiés, que la méthode sous-jacente a fait l'objet d'une évaluation ex ante positive conformément aux procédures de la Commission. En outre, elle devrait vérifier, lorsque des coûts de ce type sont déclarés, qu'ils sont conformes aux exigences contractuelles.

Quand? D'ici fin 2026.

La Commission **accepte** la recommandation.

Recommandation nº 3 – Prendre des mesures pour accroître la durabilité des projets

La Commission devrait prendre des mesures pour accroître la durabilité des projets, de manière que toute infrastructure construite dans le cadre d'un projet soit conservée. Elle devrait en particulier:

(a) mieux se concerter avec les autorités nationales afin que les projets d'infrastructures soient dotés de ressources suffisantes pour leur exploitation quotidienne et leur entretien, et que les bénéficiaires finaux reçoivent une formation adéquate et possèdent les compétences appropriées;
(b) renforcer, par exemple au moyen de visites sur place, les contrôles se rapportant à l'utilisation réelle de ces infrastructures; et
(c) à l'avenir, pour les décisions et instruments de financement similaires, tenir compte des constatations résultant de ces contrôles et appliquer les enseignements tirés.

Quand? D'ici fin 2026.

La Commission **accepte** la recommandation. Elle continuera d'examiner des moyens innovants de renforcer la conception, l'utilisation efficace et la durabilité des infrastructures bénéficiant d'un soutien.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

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.

Chapitre 3:

- Figures 3.1, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 et 3.8:
  Ces figures contiennent des icônes provenant du site Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Chapitre 6:

- Figure 6.2:
  Cette figure contient des icônes provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

- Figure 6.3:

  Cette figure contient une icône ( ) provenant du site Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

- Figure 6.4:

  Cette figure contient une icône ( ) provenant du site Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

- Figure 6.5:
  Cette figure contient des icônes provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Chapitre 9:

- Annexe 9.1:
  Créée par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau. Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Chapitre 11:

- Figure 11.5:

  Cette figure contient des icônes (, , et) provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

- Figure 11.6:

  Cette figure contient des icônes (, et) provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

  Les roues dentées ont été modifiées par la Cour des comptes européenne, © **By Ramziia** – stock.adobe.com.

- Figure 11.7:

  Cette figure contient des icônes (,) provenant du site Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

FED:

- Annexe I:
  Créée par la Cour des comptes européenne avec le logiciel Tableau. Fond de carte © Mapbox et © OpenStreetMap sous licence Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

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.

PDF	ISBN 978-92-849-5406-3	ISSN 2600-1594	doi:10.2865/5296571	QJ-01-25-038-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Rapports annuels sur l’exécution du budget de l’UE et sur les activités relevant des neuvième, dixième et onzième Fonds européens de développement relatifs à l’exercice 2024», Office des publications de l’Union européenne, 2025.

Notre rapport annuel présente notre opinion sur la fiabilité des comptes annuels de l'UE et sur la conformité des opérations sous-jacentes concernant les recettes et les dépenses avec la réglementation applicable. Il contient également notre analyse de la gestion budgétaire et financière ainsi que des aspects liés à la performance du budget de l'UE.

CURIA RATIONUM
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications de l'Union européenne