



RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

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

Table des matières

I.	RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF.....	2
II.	RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR	3
1.	Décaissement de fonds et absorption des fonds de la FRR.....	3
2.	Mesures prises par la Commission et les États membres pour faciliter l'absorption des fonds	5
3.	Effet de la conception de la FRR sur l'absorption	6
III.	RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR	8
	Recommandation n° 1 — Veiller à une application uniforme de la définition de «bénéficiaire final»	8
	Recommandation n° 2 — Fournir des orientations et un soutien supplémentaires aux États membres.....	8
	Recommandation n° 3 — Surveiller et atténuer le risque de non-achèvement des mesures et les conséquences financières d'un tel manquement.....	9
	Recommandation n° 4 — Renforcer la conception des futurs instruments fondés sur un financement non lié aux coûts, afin de permettre une meilleure absorption.....	10

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du règlement financier, les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La facilité pour la reprise et la résilience (FRR) est au cœur du plan de relance NextGenerationEU de l'Union européenne. Il s'agit d'une réponse conjointe et coordonnée à la pandémie de COVID-19 de 2020 qui a été adoptée pour atténuer l'incidence de celle-ci sur les citoyens et les entreprises, soutenir la reprise après la pandémie et renforcer la résilience de nos économies et de notre société afin de mieux préparer l'Union européenne et ses États membres aux défis futurs. Dans le cadre de la FRR, la Commission a engagé 648 milliards d'EUR sous forme de subventions et de prêts destinés à l'ensemble des 27 États membres à la fin de 2023¹. Les paiements au titre de la FRR sont subordonnés à la mise en œuvre de réformes et d'investissements, mesurée par la réalisation de jalons et de cibles propres à chaque pays.

La Commission travaille en étroite collaboration avec les États membres pour soutenir l'absorption effective et en temps utile des fonds de la FRR. Dès la phase d'élaboration des plans pour la reprise et la résilience (PRR), la Commission a accordé une attention particulière aux problèmes potentiels liés à l'absorption et a insisté pour que seules les parties des réformes et des investissements réalisables dans le délai fixé par la FRR soient incluses dans les PRR définitifs. La Commission suit de près les progrès accomplis par les États membres dans la mise en œuvre. La Commission rappelle que la conception de la FRR en tant qu'instrument fondé sur la performance reflète également la recommandation n° 6-3 du rapport annuel 2016 de la Cour des comptes, dans laquelle la Cour recommandait à la Commission, «*de renforcer l'importance donnée à la performance dans les programmes et de simplifier le mécanisme des paiements, lors du réexamen de la conception et du mécanisme de mise en œuvre des Fonds ESI après 2020, en encourageant, le cas échéant, l'adoption de mesures supplémentaires liant le niveau des paiements à la performance au lieu de se limiter à rembourser les coûts*». La Commission note que la FRR montre les avantages et les atouts des instruments fondés sur la performance, notamment pour soutenir la mise en œuvre des réformes, comme l'illustre l'évaluation à mi-parcours de la FRR².

La Commission se félicite que la Cour des comptes reconnaissse l'importance du rôle qu'elle joue pour aider les États membres à remédier à d'éventuels retards. La Commission a déployé des efforts considérables pour fournir des documents d'orientation clairs et complets aux États membres en temps utile et continue de clarifier certains aspects de la mise en œuvre chaque fois que cela est nécessaire. Compte tenu de la nouvelle conception de l'instrument, la Commission a publié des documents d'orientation générale sur l'élaboration et la modification des PRR. En outre, la Commission a publié des orientations techniques spécifiques sur le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» (DNSH) afin de faciliter son application par les États membres et d'atténuer les risques. S'il n'est ni possible ni nécessaire de publier des orientations sur tous les aspects de la mise en œuvre, la Commission est prête à continuer de soutenir et d'orienter les États membres, et notamment à remédier aux incertitudes qui subsistent, de manière bilatérale sur les

¹ Le rapport de la Cour des comptes fait état de 723 milliards d'EUR sous forme de subventions et de prêts, soit le montant initialement mis à la disposition des 27 États membres par la Commission. Après l'engagement par la Commission du montant final de l'aide financière non remboursable et des prêts aux États membres au 31 décembre 2023, le montant final au titre de la FRR s'élève à 648 milliards d'EUR sous forme de subventions et de prêts.

² Évaluation à mi-parcours de la facilité pour la reprise et la résilience, SWD(2024) 70 final: https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/economic-and-financial-affairs/evaluation-reports-economic-and-financial-affairs-policies-and-spending-activities/mid-term-evaluation-recovery-and-resilience-facility-rrf_en

questions spécifiques aux États membres et au niveau multilatéral, dans le cadre du groupe d'experts sur la FRR.

Afin de supprimer les goulets d'étranglement dans la mise en œuvre et de poursuivre le décaissement en temps utile des fonds de la FRR, le règlement FRR prévoit la possibilité de modifier les PRR sous certaines conditions. En outre, la Commission est prête à continuer d'aider les États membres à modifier leurs PRR afin de remédier aux retards et d'atténuer les risques de non-réalisation, conformément aux obligations juridiques prévues par le règlement FRR. La Commission est également en mesure de réagir en cas de non-exécution de la part des États membres, notamment en suspendant les paiements si les jalons et les cibles ne sont pas atteints au moment de la présentation d'une demande de paiement, et en ayant la possibilité de réduire le financement d'un État membre par la suite, dans le cas où il annule un jalon ou une cible précédemment atteint. Toutefois, la Commission ne peut ni assumer la responsabilité des États membres dans la mise en œuvre des réformes et des investissements concernés ni se substituer aux États membres pour prendre des mesures visant à remédier aux retards.

Le rapport spécial de la Cour des comptes a été élaboré à mi-parcours de la mise en œuvre de la FRR. Cette mise en œuvre se poursuivra jusqu'en 2026. La Commission prend des mesures pour améliorer la rapidité et l'efficacité de la mise en œuvre des réformes et des investissements par les États membres et accélérer le décaissement des paiements.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR

1. Décaissement de fonds et absorption des fonds de la FRR

La Commission se félicite de l'observation de la Cour des comptes qui confirme l'importance du rôle joué par la Commission pour soutenir les États membres dans la mise en œuvre de la FRR³, ce qui favorise l'absorption efficace et en temps utile des fonds de la FRR et réduit les risques de retards.

En ce qui concerne la définition de la notion d'absorption, la Commission prend note du fait que la Cour des comptes définit l'absorption dans le cadre de cet audit comme les «fonds de l'UE versés par la Commission aux États membres», ce qui reflète bien la nature de la FRR en tant qu'instrument au niveau de l'UE destiné à apporter un soutien aux États membres qui mettent en œuvre des réformes et des investissements au niveau national.

La Cour souligne que l'état d'avancement de la mise en œuvre varie d'un État membre à l'autre⁴ en fonction du nombre de demandes de paiement présentées et des fonds décaissés⁵. Il importe toutefois de rappeler que les PRR sont mis en œuvre par les États membres. Si la Commission a encouragé à plusieurs reprises les États membres à garantir la mise en œuvre en temps utile, y compris dans le dernier paquet de printemps du Semestre européen⁶, il appartient aux États membres de décider des modalités de mise en œuvre de leur PRR et de la date de présentation d'une demande de paiement. Les États membres peuvent soumettre des demandes de paiement jusqu'à deux fois

³ Voir les points 40 et 41 et les points 50 et 51 des observations de la Cour.

⁴ Voir la figure 3 des observations de la Cour.

⁵ Voir les points 23 et 24 des observations de la Cour.

⁶ https://commission.europa.eu/publications/2024-european-semester-spring-package_en

par an et en regrouper plusieurs dans une demande unique. Les progrès accomplis dans la mise en œuvre varient donc en fonction des cadres et besoins différents des États membres. La Commission souligne qu'un retard dans la présentation des demandes de paiement par rapport au calendrier indicatif ne se traduit pas nécessairement par un retard dans l'avancement de la mise en œuvre. La Commission note également que les progrès accomplis dans la mise en œuvre sont multiples et mesurés non seulement par le nombre de demandes de paiement présentées et les montants décaissés, mais aussi dans le contexte du rapport semestriel, dans lequel les États membres rendent compte de l'état d'avancement de la réalisation des jalons et des cibles.

REPowerEU et la modification connexe du règlement FRR ont fourni un financement supplémentaire pour les réformes et les investissements essentiels nécessaires pour mettre fin rapidement à la dépendance des États membres à l'égard des combustibles fossiles russes. Toutefois, cela a également donné lieu à des retards dans la soumission des demandes de paiement en 2023 par rapport aux calendriers indicatifs. La Commission a publié en 2023 des orientations supplémentaires pour aider les États membres à préparer leurs chapitres REPowerEU et a organisé des réunions de groupes d'experts pour soutenir les États membres. Néanmoins, l'élaboration des chapitres REPowerEU et la révision des PRR, ainsi que la crise énergétique, ont conduit à une redéfinition des priorités de la capacité administrative des États membres en vue de ce nouvel objectif et à un retard dans la soumission des demandes de paiement. Néanmoins, la mise en œuvre des réformes et des investissements sur le terrain s'est poursuivie à un rythme soutenu, ce qui a conduit à de nombreuses demandes de paiement vers la fin de 2023 et à un rattrapage des décaissements.

La Commission se félicite de la reconnaissance par la Cour des comptes des avantages du préfinancement au titre de la FRR⁷. Le préfinancement jusqu'à 13 % versé en 2021 a donné une impulsion financière aux États membres pour lancer la mise en œuvre de la FRR, maintenir l'investissement public en temps de crise et soutenir la marge de manœuvre budgétaire limitée des États membres, qui a été durement touchée par la pandémie. Cela a permis aux États membres de se remettre plus rapidement de la crise et de rétablir la situation économique, tout en réduisant les inégalités et les divergences dans l'ensemble de l'Union.

La Cour des comptes estime que l'interprétation du terme «bénéficiaire final» varie d'un État membre à l'autre pour des mesures similaires⁸ dans le cadre du rapport semestriel, dans lequel les États membres sont tenus de fournir une liste des 100 bénéficiaires finaux qui reçoivent le montant de financement le plus élevé. La Commission rappelle que ces termes sont énoncés à l'article 22, paragraphe 2, point d), en liaison avec l'article 25 bis du règlement FRR. Dans le cadre du règlement FRR, un bénéficiaire final est la dernière entité à percevoir des fonds, qui n'est ni un contractant ni un sous-traitant. L'article 22, paragraphe 2, point d), mentionne le bénéficiaire final comme une entité distincte du contractant et du sous-traitant et prévoit que, dans ce dernier cas, le pouvoir adjudicateur est le bénéficiaire final. Par exemple, les pouvoirs publics peuvent être les bénéficiaires finaux s'ils sont un pouvoir adjudicateur pour des marchés directs de services ou de biens, comme dans le cas de la rénovation énergétique de bâtiments publics.

En ce qui concerne la réception des fonds par ces bénéficiaires finaux, la Commission note que les données communiquées sur les 100 bénéficiaires finaux les plus importants évolueront au fil du temps en fonction de l'état d'avancement de la mise en œuvre des mesures dans leurs PRR⁹. Enfin, conformément au règlement FRR, la Commission consolide et publie les données figurant dans le tableau de bord de la reprise et de la résilience, mais elle ne peut pas vérifier ou contrôler sur le fond les données fournies par les États membres, étant donné que ceux-ci ne sont pas tenus de publier toutes les données relatives aux bénéficiaires finaux ni aucune information sous-jacente. En tant que nouveau type de rapports au titre de la FRR, les rapports sur les 100 bénéficiaires finaux les plus

⁷ Voir le point 19 des observations de la Cour.

⁸ Voir les points 55 et 56 des observations de la Cour.

⁹ Voir le point 54 des observations de la Cour.

importants constituent également un processus d'apprentissage pour les États membres, y compris en ce qui concerne la mise en place de systèmes et de procédures de communication interne.

2. Mesures prises par la Commission et les États membres pour faciliter l'absorption des fonds

Dans ses observations, la Cour des comptes constate que la Commission a pris des mesures pour faciliter l'absorption des fonds, notamment en apportant aux États membres des orientations pour faciliter la mise en œuvre de la FRR¹⁰. Immédiatement après la publication de sa proposition de règlement FRR, la Commission a noué un dialogue avec les États membres, tant pour expliquer les dispositions juridiques et en discuter que pour orienter les États membres dans l'élaboration de leurs PRR. En septembre 2020, la Commission a publié à l'intention des États membres de premières orientations, fondées sur la dernière version du projet de règlement, qui ont aidé les États membres à élaborer leurs plans. Un document d'orientation actualisé sur l'établissement des PRR a été publié en janvier 2021, sur la base du texte final du règlement FRR, mais avant même l'entrée en vigueur du règlement. La Commission a également fourni d'autres orientations écrites, y compris des orientations techniques sur l'application du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important». La Cour des comptes a reconnu qu'elles avaient été publiées en temps utile¹¹. La Commission a également fourni des réponses aux questions posées par les États membres de manière bilatérale ou dans le cadre de comités du Conseil ou de groupes d'experts, et a organisé des échanges pour encourager la coopération, les projets communs et les bonnes pratiques entre les États membres en matière de mise en œuvre.

La Commission prend note de la conclusion de la Cour des comptes selon laquelle les États membres auraient apprécié, dans certains cas, des orientations plus détaillées ou fournies plus tôt¹². Il est toutefois important de reconnaître que la FRR est un nouveau type d'instrument, qui a donc nécessité la mise en place de nouvelles modalités de travail, de nouvelles règles, de nouveaux modèles et de nouveaux processus. Ceux-ci ont été établis en un temps record par la Commission pour guider les États membres dans l'élaboration de leurs PRR et leur mise en œuvre ultérieure. Compte tenu du nouveau mode de mise en œuvre et des contraintes de temps importantes, tous les aspects n'ont pas pu être entièrement couverts par des orientations écrites dès les premiers stades. En outre, plusieurs aspects du règlement (tels que la suspension partielle ou l'annulation) n'étaient pas encore directement pertinents. En tout état de cause, la Commission a publié les orientations pertinentes avant qu'un premier cas ne se concrétise. En outre, les orientations publiées, telles que le cadre relatif à la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles, ne devraient pas être comprises comme les toutes premières orientations proposées, mais plutôt comme la communication publique des principes déjà appliqués par la Commission et communiqués aux États membres le cas échéant. La Commission est prête à i) continuer à remédier aux incertitudes qui subsistent dans la mise en œuvre et à ii) promouvoir l'échange de bonnes pratiques entre les États membres afin de faciliter davantage la mise en œuvre, et elle apporte des éclaircissements sur des aspects spécifiques de la mise en œuvre, comme l'a reconnu la Cour des comptes. Cela se fait systématiquement dans le cadre des réunions régulières du groupe d'experts sur la FRR.

Le règlement FRR prévoit la possibilité de modifier le PRR au cours de la mise en œuvre si une réforme ou un investissement n'est plus réalisable, conformément à l'article 21 du règlement FRR. Cela permet aux États membres de s'adapter aux changements et de supprimer les goulets d'étranglement si nécessaire¹³. Grâce à cette approche, la Commission facilite la mise en œuvre et

¹⁰ Voir les points 57 et 64 des observations de la Cour.

¹¹ Voir le point 67 des observations de la Cour.

¹² Voir les points 47 à 52, et 63 à 68, des observations de la Cour.

¹³ Voir les points 59 et 63 des observations de la Cour.

le décaissement en temps utile des fonds. Dans ses conclusions, la Cour note que la révision des PRR permet de faciliter l'absorption¹⁴.

La Commission considère que ses orientations sur les PRR, déjà fournies dans une première version au cours du processus législatif afférent au règlement FRR et mises à jour à plusieurs reprises depuis lors, ont incité les États membres à garantir une capacité administrative suffisante et une utilisation efficiente des ressources¹⁵. Compte tenu des délais limités de la FRR, la Commission a souligné, dans son document d'orientation de 2021, que les États membres devraient i) veiller à l'absorption des fonds en temps utile et ii) indiquer dans leur PRR s'il existe une réserve de projets arrivés à maturité¹⁶. La Commission note que diverses circonstances échappant au contrôle des États membres ont entraîné des retards et des difficultés de mise en œuvre, par exemple des perturbations dans les chaînes d'approvisionnement et des hausses de prix des matières premières. Elle a en outre souligné dans ses orientations que les États membres devraient garantir une capacité administrative suffisante pour mettre en œuvre les PRR et mettre en place les dispositions nécessaires pour assurer un suivi et une mise en œuvre efficaces. Au cours des négociations sur les PRR, la Commission a accordé une attention particulière à la présence d'une capacité administrative suffisante pour les autorités des États membres. Elle a notamment insisté pour que les États membres tiennent compte des recommandations par pays pertinentes liées à l'efficacité de l'administration publique dans leurs PRR, ce qui aura une incidence positive au-delà de la FRR. En conséquence, et comme le reconnaît la Cour des comptes dans son rapport¹⁷, plusieurs États membres ont créé des structures spécifiques pour faciliter la mise en œuvre de la FRR. En outre, les problèmes liés à la capacité administrative n'ont pas affecté tous les États membres. Comme l'a reconnu la Cour des comptes dans son rapport, la Commission a aidé les États membres à prendre des mesures de renforcement de leur capacité administrative afin de pouvoir mettre en œuvre la FRR¹⁸. Certains États membres ont également bénéficié d'un soutien spécifique au titre de l'instrument d'appui technique afin d'accroître leurs capacités administratives. Dans le même temps, la responsabilité de garantir une capacité administrative suffisante incombe en dernier ressort à chaque État membre.

Dans son rapport, la Cour note que la Commission a établi un cadre pour le suivi de la mise en œuvre de la FRR¹⁹. Si la Cour reconnaît que des informations incomplètes et inexactes fournies par les États membres dans le cadre du rapport semestriel limitent l'action de la Commission, elle reproche à cette dernière de ne pas assurer un suivi systématique en ce qui concerne les retards dans la mise en œuvre²⁰. La Commission rappelle que le règlement FRR ne contient aucune obligation juridique imposant aux États membres de fournir systématiquement des informations sur les mesures prises pour remédier aux retards et réduire les risques dans la mise en œuvre. Dans ses échanges bilatéraux, la Commission assure le suivi des rapports semestriels, s'interroge sur les raisons des retards et aide les États membres à supprimer les goulets d'étranglement afin de poursuivre la mise en œuvre. Par conséquent, la Commission estime qu'elle assure un suivi systématique des retards dans la mise en œuvre²¹.

3. Effet de la conception de la FRR sur l'absorption

Dans le cadre de la FRR, les États membres mettent en œuvre des réformes et des investissements entre février 2020 et août 2026. Les jalons et cibles correspondants sont répartis sur la durée de vie des PRR nationaux. La Cour note que les jalons et cibles ne sont pas répartis uniformément sur la

¹⁴ Voir le point 62 des observations de la Cour.

¹⁵ Voir les points 69 et 70 des observations de la Cour.

¹⁶ SWD(2021) 12 final, p. 45 à 47.

¹⁷ Voir les points 42 et 46 des observations de la Cour.

¹⁸ Voir les points 69 et 70 des observations de la Cour.

¹⁹ Voir le point 71 des observations de la Cour.

²⁰ Voir les points 72 et 75 des observations de la Cour.

²¹ Voir le point 75 des observations de la Cour.

période de mise en œuvre de la FRR, le nombre de jalons et de cibles à réaliser augmentant vers la fin de la FRR²². Cette concentration de jalons et de cibles en fin de période de mise en œuvre de la FRR est due à la conception de cette dernière et à la finalité spécifique de ces jalons et cibles, qui mesurent généralement les réalisations d'un projet. Naturellement, le nombre de jalons et de cibles augmente à mesure que les projets financés au titre de la FRR arrivent à maturité et que leurs réalisations se concrétisent.

La Commission prend note de l'observation de la Cour concernant l'importance des derniers jalons et cibles de la seconde moitié de la période de mise en œuvre de la FRR²³. La Commission tient à souligner qu'elle a la possibilité de suspendre les paiements et, en fin de compte, de réduire le montant du soutien de la FRR en cas de non-réalisation de jalons ou de cibles, y compris pour les demandes de paiement présentées en 2026. Cette éventualité s'inscrit dans le contexte de l'évaluation de la Commission visant à déterminer si les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante²⁴. Si un État membre ne soumet pas la demande de paiement final, il ne recevra pas le financement correspondant. En outre, les États membres ont la possibilité de modifier leur PRR conformément à l'article 21 du règlement FRR si un ou plusieurs jalons et cibles ne peuvent plus être atteints. Cela permet une flexibilité supplémentaire en ce qui concerne la mise en œuvre si les jalons ou cibles ne sont plus réalisables en totalité ou en partie en raison de circonstances objectives qui échappent au contrôle des États membres.

La Commission reconnaît que la complexité des jalons et des cibles vers la fin de la période de mise en œuvre de la FRR augmente, les projets entrant dans la dernière phase de leur mise en œuvre. Afin de fixer les conditions-cadres optimales pour la mise en œuvre des investissements au titre de la FRR, de nombreux États membres ont concentré leurs réformes en début de période lors de la conception de leurs PRR. Cette observation concorde également avec les constatations de la Cour des comptes faisant état d'un passage de jalons et cibles liés aux réformes au début de la période de mise en œuvre de la FRR à des jalons et cibles davantage liés aux investissements au cours de la seconde moitié de la période²⁵.

La Cour note que le nombre de jalons et de cibles atteints à la fin de 2023 est inférieur à celui des décaissements correspondants au titre de la FRR²⁶. La Cour des comptes a précédemment constaté que le profil exact des décaissements au fil du temps est établi de manière bilatérale entre la Commission et l'État membre et a noté que les négociations à ce sujet «tiennent compte de la proportion de jalons et de cibles ainsi que de leur importance relative»²⁷. Comme la Commission l'a précisé dans sa réponse à ce rapport, les profils de paiement que la Commission propose au Conseil et que ce dernier détermine en définitive reflètent plusieurs facteurs, dont les besoins de financement nationaux, la planification budgétaire, la proportion de jalons et de cibles pour chaque tranche ainsi que leur importance relative²⁸. Comme le relève la Cour des comptes européenne²⁹, tous les jalons et cibles n'ont pas la même importance dans le contexte de la mesure qu'ils couvrent. La Commission prend note de l'observation de la Cour selon laquelle la corrélation entre les jalons et les cibles et les décaissements associés n'est pas uniforme d'un pays à l'autre³⁰. La Commission rappelle que cette situation est liée à la manière dont les profils de paiement ont été convenus, comme expliqué ci-

²² Voir le point 79 des observations de la Cour.

²³ Voir les points 84 et 85 des observations de la Cour.

²⁴ COM(2023) 99 final, annexe II.

²⁵ Voir le point 81 des observations de la Cour.

²⁶ Voir le point 87 et la figure 10 des observations de la Cour.

²⁷ Point 73 du rapport spécial 21/2022.

²⁸ Pour de plus amples informations, voir réponses de la Commission au rapport spécial de la Cour des comptes intitulé «Évaluation des plans nationaux pour la reprise et la résilience par la Commission», COM(2022) 392 final.

²⁹ Voir les points 84 et 85 des observations de la Cour.

³⁰ Voir le point 89 et les figures 11 et 12 des observations de la Cour.

dessus, au fait que tous les jalons et cibles ne revêtent pas la même importance et aux différences à cet égard entre les plans pour la reprise et la résilience des États membres.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Recommandation n° 1 — Veiller à une application uniforme de la définition de «bénéficiaire final»

La Commission devrait veiller à ce que les États membres aient la même compréhension de la notion de «bénéficiaire final» et l'appliquent de manière uniforme.

Quand? D'ici à fin 2024.

La Commission **accepte** cette recommandation.

La Commission considère que le règlement FRR définit à l'article 22, paragraphe 2, point d), ce qui constitue un «bénéficiaire final». On entend par «bénéficiaires finaux» la dernière entité recevant des fonds en faveur d'une mesure relevant de la FRR, qui n'est ni un contractant ni un sous-traitant. La Commission a fourni des orientations aux États membres et dialogue régulièrement avec ceux-ci afin de garantir une mise en œuvre correcte, notamment en ce qui concerne l'obligation de publier les 100 bénéficiaires finaux les plus importants. La Commission note que le bénéficiaire final dépend du type de mesures inclus dans les PRR et accepte de fournir des orientations supplémentaires ou de dialoguer avec les États membres en cas de problèmes d'interprétation.

Recommandation n° 2 — Fournir des orientations et un soutien supplémentaires aux États membres

La Commission devrait fournir des orientations et un soutien supplémentaires pour lever les incertitudes qui persistent dans les domaines que les États membres considèrent comme étant à l'origine de retards.

Quand? D'ici à fin 2024.

La Commission **accepte** cette recommandation.

La Commission a publié plusieurs séries d'orientations portant sur des éléments essentiels permettant aux États membres d'élaborer leurs PRR ou sur l'approche de la Commission visant à mettre en œuvre des dispositions juridiques spécifiques. Il s'agit notamment de trois séries d'orientations détaillées sur l'élaboration des PRR, d'orientations techniques sur le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et de cadres pour la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles, les suspensions de paiement et les annulations. La Commission a également noué un dialogue bilatéral avec les États membres, au sein des comités du Conseil et au sein d'un groupe d'experts spécialisé chargé de fournir un soutien et des orientations, et a encouragé le recours à l'instrument d'appui technique de l'Union.

La Commission note en outre qu'une solution aux problèmes concrets et spécifiques aux États membres est généralement trouvée dans le cadre d'un engagement bilatéral plutôt que par des orientations horizontales écrites. La Commission poursuivra donc ses efforts pour fournir des

orientations ciblées, le cas échéant, dans le cadre d'échanges bilatéraux et organisera des discussions au sein de groupes d'experts et, le cas échéant, publiera des orientations écrites sur des questions d'intérêt commun pour tous les États membres.

Recommandation n° 3 — Surveiller et atténuer le risque de non-achèvement des mesures et les conséquences financières d'un tel manquement

La Commission, en collaboration avec les États membres, devrait:

- a) déterminer quelles mesures risquent le plus de ne pas être achevées d'ici au 31 août 2026;
- b) assurer un suivi systématique de ces mesures et convenir des actions à entreprendre pour résorber les retards.

La Commission **accepte** les points a) et b) de la recommandation.

La Commission rappelle que la mise en œuvre de chaque investissement et réforme est en fin de compte entreprise par les États membres. Elle suit toutefois, conformément à son mandat, la mise en œuvre des PRR et des mesures contenues dans ces derniers au niveau national et, à cette fin, elle procède à des échanges continus avec tous les États membres afin de discuter des réformes et des investissements et d'en assurer le suivi. Sur la base de son dialogue permanent avec les autorités nationales, ces discussions, lorsque cela est possible et pertinent, continueront également de porter sur la manière de remédier aux goulets d'étranglement dans la mise en œuvre et de définir des mesures appropriées pour résorber les retards. Si nécessaire, ces échanges bilatéraux seront intensifiés. Toutefois, la Commission ne peut ni assumer la responsabilité des États membres dans la mise en œuvre des réformes et des investissements concernés ni se substituer aux États membres pour prendre des mesures visant à remédier aux retards. Si un jalon ou une cible n'est plus réalisable en raison de circonstances objectives, ces discussions incluront également la possibilité de modifier le plan. Plus généralement, dans le cadre du groupe d'experts sur la FRR, la Commission encourage les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre dans tous les États membres et fournit des orientations sur les aspects pertinents afin de rationaliser le processus dans tous les États membres de manière uniforme et structurée. Cela aide les États membres à poursuivre leur mise en œuvre et à trouver des solutions pour l'avenir de manière systématique. Par conséquent, la Commission a mis en place un cadre pour aider les États membres, tant sur le plan bilatéral que multilatéral, à remédier aux retards dans la mise en œuvre et prévoit de continuer à le faire. La Commission organisera des réunions de groupes d'experts spécialisés si les États membres signalent des questions spécifiques d'intérêt commun et facilitera l'échange de bonnes pratiques et l'apprentissage mutuel entre les États membres, en particulier en ce qui concerne les sujets liés aux retards dans la mise en œuvre.

- c) atténuer le risque que des fonds soient versés pour les mesures non achevées.

Quand? D'ici à fin 2024.

La Commission **n'accepte pas** le point c) de la recommandation.

La Commission estime que cette sous-recommandation ne peut pas être mise en œuvre au titre du règlement FRR. Le règlement FRR définit les jalons et les cibles comme «*les mesures des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement*»³¹ et prévoit en outre le versement de fonds lorsque l'ensemble pertinent de jalons et de cibles est atteint de manière satisfaisante. En d'autres termes, le règlement prévoit explicitement que le paiement doit être

³¹ Article 2, paragraphe 4, du règlement FRR.

effectué en fonction des progrès réalisés dans la mise en œuvre par l'État membre. La Commission est donc tenue de verser les fonds en fonction des progrès accomplis, et non pas uniquement sur la base de la réalisation. La Commission ne considère pas que les paiements versés en fonction des progrès accomplis, comme l'exige le règlement, constituent un risque et ne dispose d'aucune base juridique pour recouvrer les fonds déjà décaissés en ce qui concerne les jalons et les cibles déjà atteints et qui demeurent atteints. Dans le même temps, la Commission note également que dans un précédent rapport de la Cour des comptes³², il a été constaté que pour environ 5 % des mesures de l'échantillon, l'achèvement n'était pas indiqué par des jalons ou des cibles. La Commission considère donc que des jalons ou des cibles à réaliser sont effectivement en place pour la grande majorité des réformes et des investissements au titre de la FRR. En outre, si un État membre ne réalise pas de manière satisfaisante un jalon ou une cible, il recevra un paiement moins élevé, le montant restant étant suspendu et finalement dégagé. De plus, la méthode de suspension de la Commission prévoit explicitement un montant suspendu plus élevé pour les investissements de grande ampleur et pour les jalons et cibles liés à l'entrée en vigueur d'une réforme ou à l'étape finale de la mise en œuvre d'une réforme non législative³³. En substance, la FRR prévoit donc déjà un mécanisme clair pour encourager la mise en œuvre intégrale des réformes et des investissements, que les États membres se sont engagés à mettre en œuvre au titre de leur PRR.

Recommandation n° 4 — Renforcer la conception des futurs instruments fondés sur un financement non lié aux coûts, afin de permettre une meilleure absorption

Lorsque la Commission conçoit des instruments fondés sur un financement non lié aux coûts, elle devrait:

- a) renforcer le lien entre décaissements et progrès accomplis dans la réalisation des objectifs;
- b) prévoir la possibilité de recouvrer les fonds si les mesures ne sont pas achevées.

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

La Commission ne peut préjuger de la conception des futures propositions législatives, y compris celles relatives aux futurs instruments, ni accepter une recommandation dont la mise en œuvre dépend des colégislateurs. En outre, les propositions législatives et la conception des programmes à l'avenir devront être adaptées au contexte spécifique qui sera le leur et, par conséquent, ne sauraient être déterminées ex ante. En particulier, la Commission note que les instruments fondés sur un financement non lié aux coûts peuvent prendre différentes formes, ce qui rend également impossible dans la pratique la définition ex ante d'une notion générale des principales caractéristiques que devrait revêtir chacun de ces instruments.

La Commission **accepte partiellement** la recommandation n° 4 a).

En ce qui concerne la **recommandation n° 4 a)**, la Commission note que, dans le cadre de la conception de la FRR, il existe un lien clair entre les décaissements et les progrès accomplis dans la mise en œuvre, comme le montre la réalisation des jalons et des cibles, qui constitue un indicateur raisonnable et mesurable de la réalisation des objectifs pour lesquels les mesures ont été mises en place. En ce qui concerne d'éventuelles futures propositions d'instruments fondés sur un financement non lié aux coûts, la Commission veillera à établir un lien étroit entre les décaissements et les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs chaque fois que cela est possible et approprié, mais ne

³² Point 31 des observations de la Cour dans son rapport spécial 26/2023.

³³ COM(2023) 99 final, annexe II.

peut prendre d'engagement à ce stade quant à la meilleure manière d'établir ce lien ni quant au résultat des procédures législatives qui dépendent également des positions des colégislateurs.

La Commission **n'accepte pas** la recommandation n° 4 b).

La Commission note que, dans le cas de la FRR, les décaissements sont liés aux progrès accomplis sur la voie de l'exécution d'une mesure, sous la forme de jalons et de cibles, et que le cadre de la FRR prévoit la possibilité de suspendre ou de recouvrer les paiements dans des cas spécifiques. La décision d'effectuer les décaissements au titre des futurs instruments fondés sur un financement non lié aux coûts en fonction des *progrès accomplis dans la mise en œuvre des mesures* — comme c'est le cas dans le cadre de la FRR — ou de l'*exécution des mesures*, voire des *résultats des mesures*, est un choix stratégique à opérer au stade de la conception du programme et de la procédure législative. Il n'y a aucune raison inhérente pour que l'exécution des mesures soit au centre des préoccupations, étant donné que les progrès accomplis dans la mise en œuvre d'une mesure méritent également d'être soutenus. À ce stade, la Commission ne peut pas prendre d'engagement quant à la manière dont les futurs instruments fondés sur un financement non lié aux coûts seront conçus, et elle ne peut donc prendre d'engagement quant au système de recouvrement de ces instruments. Voir, aussi, réponse à la recommandation n° 3 b).