COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.2.2024
COM(2024) 82 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Renforcer l'UE au moyen de réformes et d'investissements ambitieux

{SWD(2024) 70 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Renforcer l'UE au moyen de réformes et d'investissements ambitieux

La présente communication marque la moitié de la durée de vie de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). Conçue en réaction aux conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 et mise en place en février 2021, la FRR est la pièce maîtresse de NextGenerationEU (NGEU), l'instrument de relance de l'UE. D'une durée prévue jusqu'à la fin de 2026, la FRR est sans précédent tant en termes d'ampleur que d'ambition. Elle a pour double objectif d'aider les États membres à se redresser et à se relever plus forts des effets économiques et sociaux dévastateurs de la pandémie, ainsi que de renforcer la résilience de l'UE et de préparer nos économies et nos sociétés à l'avenir, en particulier en soutenant les transitions écologique et numérique. La FRR est le premier grand programme de financement axé sur la performance de l'UE, qui verse des fonds aux États membres en fonction des progrès accomplis dans la réalisation des réformes et des investissements ambitieux présentés dans leurs plans nationaux pour la reprise et la résilience (PRR). Ces réformes et investissements doivent concorder avec les priorités de l'UE définies dans le règlement FRR et relever les défis nationaux recensés dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques et d'emploi au moyen de recommandations par pays.

Au cours des trois années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur du règlement FRR, les États membres ont utilisé la FRR de manière stratégique pour faire progresser leurs programmes de réforme et d'investissement et relever des défis de longue date ainsi que de nouveaux défis. 225 milliards d'EUR ont déjà été décaissés et environ 75 % des jalons et cibles qui devaient être atteints avant la fin de 2023 ont déjà été considérés par la Commission comme atteints de manière satisfaisante ou sont déclarés comme tels par les États membres. En outre, grâce à leurs PRR, les États membres ont accompli des progrès significatifs dans la mise en œuvre des recommandations par pays émises dans le cadre du Semestre européen.

La FRR soutient efficacement la reprise économique dans l'UE. Selon les estimations, environ la moitié de l'augmentation des investissements publics attendue dans l'UE entre 2019 et 2025 proviendra d'investissements financés par le budget de l'UE, en particulier la FRR[1].

[1] Voir les prévisions économiques européennes de l'automne 2023, disponibles à l'adresse suivante: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en?prefLang=fr.

Ensemble, les fonds de la FRR et de la politique de cohésion sont la principale source de financement des investissements au titre du budget de l'UE.

La modélisation de la Commission[2] indique que NGEU[3] peut potentiellement induire une augmentation du PIB réel de l'UE pouvant atteindre 1,4 % en 2026 par rapport à un scénario sans NGEU. Les simulations effectuées avec le modèle indiquent également une augmentation significative de l'emploi à court terme dans l'UE (qui pourrait atteindre 0,8 %). Cette évolution devrait s'accompagner d'une hausse persistante des salaires réels à moyen terme, reflétant les gains de productivité potentiels résultant des investissements réalisés par les États membres. Entre un quart et un tiers du total estimé de l'incidence de la FRR sur le PIB devrait être dû à des effets d'entraînement entre les États membres, qui sont générés par la mise en œuvre simultanée d'investissements dans l'ensemble des États membres.

La FRR s'est révélée être un instrument souple qui aide les États membres à faire face à de nouveaux défis et à de nouvelles circonstances. L'agression non provoquée de la Russie contre l'Ukraine a engendré des difficultés inimaginables en Ukraine et a entraîné des perturbations des marchés de l'énergie et des chaînes d'approvisionnement à l'échelle mondiale. La flambée des prix de l'énergie et des biens de consommation, qui a atteint des niveaux inédits depuis des décennies, a provoqué une crise du «coût de la vie» pour de nombreux ménages en Europe, touchant plus durement les ménages vulnérables. Dans ce contexte, les États membres ont eu la possibilité de demander que des modifications soient apportées à leurs PRR existants afin de tenir compte de nouvelles circonstances objectives, telles qu'une inflation élevée et des perturbations des chaînes d'approvisionnement. En outre, dans le cadre du plan REPowerEU, les États membres ont pu bénéficier de ressources supplémentaires pour introduire des chapitres REPowerEU et encourager des réformes et des investissements qui diversifient les approvisionnements énergétiques de l'UE, accélèrent la transition écologique et soutiennent les ménages vulnérables.

À la moitié du chemin de cet instrument unique et limité dans le temps, la Commission publie son évaluation à mi-parcours. Conformément aux exigences du règlement FRR, l'évaluation à mi-parcours évalue la mesure dans laquelle la FRR atteint ses objectifs, sur la base des données probantes disponibles à ce jour. Pour ce faire, elle prend en considération les cinq critères d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience, de la pertinence, de la cohérence et de la valeur ajoutée européenne. Le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication fournit de plus amples détails sur l'évaluation à mi-parcours de la Commission. L'évaluation repose sur diverses sources, dont une étude indépendante réalisée par un consortium de contractants externes, publiée en parallèle, et de vastes consultations[4].

---

[2] QUEST est le modèle macroéconomique mondial que la direction générale des affaires économiques et financières (DG ECFIN) utilise pour ses activités d'analyse et de recherche dans le domaine des politiques macroéconomiques, voir https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_en?prefLang=fr Voir le document de travail des services de la Commission sur l'évaluation à mi-parcours de la FRR pour de plus amples informations sur les résultats de QUEST en ce qui concerne les incidences macroéconomiques de la FRR.

[3] NGEU dispose d'un budget total de 806,9 milliards d'EUR (aux prix de 2021), dont 723,8 milliards d'EUR sont consacrés à la FRR (sous forme de subventions et de prêts). Les autres bénéficiaires de NGEU sont REACT-EU, qui a complété les programmes de la politique de cohésion pour la période 2014-2020 avec 50,6 milliards d'EUR, le Fonds pour une transition juste (10,9 milliards d'EUR), le Fonds pour le développement rural (8,1 milliards d'EUR), InvestEU (6,1 milliards d'EUR), Horizon Europe (5,4 milliards d'EUR) et rescEU (2 milliards d'EUR).

[4] Facilité pour la reprise et la résilience (2020-2024) – évaluation à mi-parcours (europa.eu)

La présente communication présente les principaux enseignements tirés de l'évaluation à mi-parcours et fait le point sur la mise en œuvre de la FRR. La section 1 évalue les progrès accomplis jusqu'à présent dans la mise en œuvre de la FRR, en mettant l'accent sur les résultats concrets obtenus sur le terrain. La section 2 examine ce qui a bien fonctionné et ce qui pourrait être amélioré, et recense les principaux enseignements tirés à ce jour. La section 3 fournit une synthèse et des conclusions, et expose la voie à suivre.

1. **La mise en œuvre de la FRR a progressé de manière visible**

1.1. La mise en œuvre a abouti à des résultats tangibles dans les États membres

Les États membres mettent en œuvre les réformes et les investissements prévus dans leurs PRR. À la fin de 2023, plus de 1 150 jalons et cibles avaient déjà été évalués par la Commission comme atteints de manière satisfaisante[5]. La réalisation de ces jalons et cibles a donné lieu à des résultats concrets sur le terrain, qui montrent clairement que la FRR fait une réelle différence dans l'ensemble de l'UE. L'encadré n° 1 illustre cette situation en fournissant des exemples révélateurs d'investissements et de réformes qui ont déjà débouché sur des progrès tangibles sur le terrain, par exemple en ce qui concerne la planification fiscale agressive, un

Encadré nº 1: La FRR produit des résultats tangibles sur le terrain

Chypre a intensifié ses efforts pour lutter contre la planification fiscale agressive. *Afin de veiller à ce que les paiements effectués par les entreprises multinationales ne quittent pas l'UE sans être imposés, Chypre a adopté une réforme qui introduit une retenue à la source sur les paiements sortants vers les pays et territoires «non coopératifs». Il s'agit d'une mesure importante qui ouvrira la voie à de futures actions dans ce domaine.*

La Bulgarie a pris des mesures pour améliorer l'adéquation et la couverture de son régime de revenu minimum. *Grâce à l'adoption de modifications législatives, la Bulgarie a mis en place une augmentation graduelle des seuils de revenu de 2022 jusqu'en 2024 pour tous les bénéficiaires potentiels du régime de revenu minimum. Il s'agit d'une étape importante dans la résolution des problèmes sociaux de longue date dans le pays.*

L'Autriche a mis en place le «KlimaTicket», qui rend la mobilité favorable au climat aisée et abordable. *Elle introduit un billet forfaitaire unique couvrant des transports publics presque illimités dans toute l'Autriche et a réduit les prix pour les étudiants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les familles. Depuis son lancement en octobre 2021, plus de 260 000 Autrichiens ont déjà acheté des «billets pour le climat».*

La Lituanie a adopté le programme axé sur le progrès «École du millénaire», afin de réorganiser et d'améliorer les infrastructures scolaires et de garantir l'égalité d'accès à l'éducation pour les enfants lituaniens. *Ce programme vise à faire en sorte que tous les enfants aient accès à des écoles de qualité, quel que soit le milieu dont ils proviennent. Cette initiative est essentielle étant donné que la Lituanie est confrontée à des disparités entre zones urbaines et rurales et à un fossé socio-économique en matière d'éducation supérieur à la moyenne de l'UE. Au moins 80 % des municipalités lituaniennes mettront en œuvre le programme, ce qui se traduira par un soutien à 150 écoles d'ici la fin du mois de juin 2026.*

[5] Lorsque les États membres présentent des demandes de paiement, la Commission évalue les éléments fournis et détermine si les exigences relatives aux jalons et cibles pertinents fixées à l'annexe de la décision d'exécution du Conseil sont respectées. Il s'agit là d'une condition préalable au décaissement des fonds.

accès égal à l'éducation, l'inclusion sociale et un soutien à la mobilité et aux transports durables.

En phase avec les progrès accomplis et les résultats obtenus, 225 milliards d'EUR ont été décaissés en faveur des économies de l'UE. Près de 67 milliards d'EUR ont été décaissés sous forme de préfinancements, ce qui a contribué à atténuer les effets à court terme de la crise sur les budgets des États membres et à engager la mise en œuvre[6]. En outre, 157,2 milliards d'EUR ont été décaissés lorsque les jalons et les cibles ont été atteints de manière satisfaisante, reflétant les progrès accomplis en matière de réformes et d'investissements sur le terrain. Une grande partie de ces décaissements est liée aux progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes, qui ont été délibérément concentrées en début de période pour jeter les bases d'investissements fructueux au cours de la seconde moitié de la durée de vie de la FRR.

Environ 75 % des jalons et cibles qui devaient être atteints d'ici la fin de 2023 ont déjà été considérés par la Commission comme atteints de manière satisfaisante ou sont déclarés comme atteints par les États membres[7]. Même les États membres qui n'ont pas encore à ce jour présenté de demande de paiement ni reçu de fonds au titre de la FRR ont déjà enregistré des progrès dans la mise en œuvre des réformes et des investissements prévus dans leurs PRR.

1.2. Tous les plans ont été révisés afin de maximiser l'impact de la FRR dans un contexte changeant

En 2023, les États membres se sont employés en particulier à adapter leurs PRR aux nouveaux défis, tout en progressant dans leur mise en œuvre. La hausse des prix de l'énergie, l'inflation élevée et les perturbations des chaînes d'approvisionnement causées par la guerre d'agression non provoquée de la Russie contre l'Ukraine et, dans certains cas, des catastrophes naturelles ont compliqué la mise en œuvre par les États membres de certaines réformes et de certains investissements figurant dans leurs PRR. La Commission a soutenu les États membres[8] dans leurs efforts visant à atténuer ces contraintes extérieures et à réviser les mesures pertinentes dans leurs PRR en recourant à la flexibilité inscrite dans le règlement FRR. Les révisions ont également été l'occasion d'actualiser les PRR afin de tenir compte de la dotation financière révisée des États membres[9] et d'utiliser le soutien sous forme de prêts restant[10] disponible au titre de la FRR.

---

6 Sur les 67 milliards d'EUR de préfinancements, 10,4 milliards d'EUR ont été décaissés fin 2023 et début 2024 après l'approbation des chapitres REPowerEU.

7 Les données relatives aux jalons et cibles atteints sont communiquées par les États membres eux-mêmes dans le cadre des rapports semestriels.

8 Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience dans le contexte de REPowerEU - Commission européenne (europa.eu)

9 Conformément à l'article 11, paragraphe 2, du règlement FRR, la contribution financière maximale pour le soutien financier non remboursable pour chaque État membre a été actualisée en juin 2022 sur la base des données réelles d'Eurostat concernant l'évolution de la croissance du PIB réel en 2020 et la variation agrégée du PIB réel pour la période 2020-2021.

10 Les États membres avaient la possibilité de demander un soutien (supplémentaire) sous forme de prêts jusqu'au 31 août 2023, comme le prévoit l'article 14, paragraphe 2, du règlement FRR. Sur l'enveloppe globale de 385,8 milliards d'EUR disponible pour le soutien sous forme de prêts au titre de la FRR, près de 291 milliards d'EUR ont été engagés à la fin de 2023.

Les révisions des plans ont permis de garantir que les PRR restent à la fois ambitieux et adaptés à leur finalité. Tous les PRR ont été actualisés en 2023, avec une attention particulière accordée non seulement à la qualité des mesures, mais aussi à leur degré de maturité et à leur horizon de mise en œuvre, compte tenu du caractère temporaire de la FRR. Les engagements qui n'étaient plus réalisables en raison de circonstances objectives ont été adaptés et, dans de nombreux cas, remplacés par d'autres options plus appropriées, tout en maintenant intacte l'ambition initiale du PRR. Le large champ d'application de la FRR a offert aux États membres la flexibilité nécessaire pour allouer des ressources en fonction de l'évolution de leurs priorités, conformément aux objectifs de la FRR. L'encadré n° 2 fournit des exemples de la manière dont les révisions ont maximisé l'impact de la FRR dans des domaines tels que la prévention des catastrophes, la qualité des services publics ou les instruments financiers de soutien aux PME.

Grâce aux révisions, le montant du soutien de l'UE aux États membres a considérablement augmenté. Près de 150 milliards d'EUR de soutien financier ont été mis à la disposition des économies de l'UE en 2023 au moyen de subventions supplémentaires pour les chapitres REPowerEU et de prêts totalisant 125,5 milliards d'EUR. Le recours massif au soutien sous forme de prêts démontre que la FRR reste attractive en tant qu'instrument de soutien et de transformation des économies de l'UE pour l'avenir. Au total, et pour autant que tous les jalons et cibles soient atteints, la FRR injectera 650 milliards d'EUR de soutien financier dans nos économies de l'UE[11].

Encadré nº 2: Les PRR ont été révisés afin de maximiser leur impact dans un contexte changeant

La Slovénie a demandé un soutien supplémentaire sous forme de prêts pour faire face aux effets dévastateurs des inondations qui ont frappé le pays en août 2023. *Les prêts supplémentaires renforceront la résilience de la Slovénie face aux effets du changement climatique et stimuleront sa transition écologique, par exemple par un investissement dans la rénovation durable des bâtiments et la reconstruction de deux lignes ferroviaires régionales touchées par les inondations et les tempêtes.*

L'Italie a mis en place des actions ciblées visant à renforcer les outils permettant de réduire l'arriéré judiciaire dans le système de justice civile. *Il s'agit notamment de mesures visant à renforcer le «Bureau du procès» et de mettre en place des mécanismes incitatifs encourageant le corps judiciaire à atteindre ses objectifs en matière de réduction du nombre d'affaires pendantes. L'objectif ultime est de créer un environnement plus favorable aux entreprises, d'attirer davantage d'investissements et de stimuler la croissance.*

La Croatie a utilisé un soutien sous forme de prêt supplémentaire pour faire face aux effets de l'inflation élevée sur son projet concernant le réseau public d'approvisionnement en eau. *L'augmentation des prix de la construction a rendu irréalisable une partie de la cible fixée concernant les kilomètres construits ou reconstruits du réseau public de distribution d'eau. Cependant, la Croatie a décidé de demander un soutien sous forme de prêt supplémentaire non seulement pour faire face à l'augmentation des coûts de construction, mais aussi pour relever le niveau d'ambition de la mesure. Le PRR révisé porte désormais la cible définitive de 956 à 1 087 kilomètres de réseau public de distribution d'eau construits ou reconstruits. Cela augmentera encore le nombre de citoyens qui bénéficieront d'un meilleur accès à l'approvisionnement en eau.*

L'Espagne a introduit des instruments financiers pour améliorer l'accès des PME au financement. *Étant donné que les PME jouent un rôle clé dans le paysage économique espagnol, l'Espagne a demandé des prêts supplémentaires afin d'améliorer l'accès des PME aux marchés des capitaux et d'encourager l'investissement privé, notamment pour les PME opérant dans les secteurs écologique et numérique.*

[11] Fin 2023 (qui correspond au délai d'engagement des fonds de la FRR liés à NGEU), près de 650 milliards d'EUR de soutien financier aux économies de l'UE avaient été engagés. Ce montant se compose de 357 milliards d'EUR de subventions et de 291 milliards d'EUR de prêts.

1.3. REPowerEU accélérera encore la transition écologique

La FRR contribue à accélérer la transition écologique de l'UE. Le règlement FRR exige que tous les PRR consacrent au moins 37 % de leur enveloppe totale à des mesures de soutien à la transition écologique. Tous les États membres ont dépassé cet objectif (40 % en moyenne), certains d'entre eux consacrant plus de 50 % de leur plan global aux objectifs climatiques. Au total, les dépenses en faveur du climat sont estimées à environ 275 milliards d'EUR. À cela s'ajoute le fait que toutes les mesures soutenues par la FRR doivent respecter le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», faisant de la facilité le premier instrument de l'UE dans lequel ce principe est un critère d'éligibilité général horizontal. De plus, la FRR, conjointement avec le Fonds social européen Plus et le Fonds pour une transition juste, soutient les politiques sociales et de l'emploi, contribuant ainsi à rendre la transition écologique équitable.

REPowerEU contribue par ailleurs aux économies d'énergie, à l'accélération de la production d'énergie propre et à la diversification de l'approvisionnement énergétique de l'UE. En mars 2023, le règlement FRR modifié est entré en vigueur, demandant aux États membres d'introduire des chapitres REPowerEU dans leurs PRR. Depuis lors, 23 chapitres REPowerEU[12] ont été approuvés. Ils comprennent des réformes et des investissements qui aideront à économiser l'énergie, contribueront à la production d'énergies renouvelables et réduiront notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes en mettant en place des réseaux énergétiques plus résilients.

Dans le cadre des chapitres REPowerEU, 60 milliards d'EUR supplémentaires seront consacrés à l'accélération de la transition écologique. Sur ce montant, les prêts récemment demandés pour les chapitres REPowerEU représentent 40 milliards d'EUR, le reste étant composé des subventions supplémentaires en faveur des mesures REPowerEU qui proviennent des ressources du système d'échange de quotas d'émission et de la réserve d'ajustement au Brexit. Les réformes et investissements introduits avec les chapitres REPowerEU complètent et accélèrent ceux déjà inclus dans les PRR. L'encadré n° 3 fournit des exemples de la manière dont les chapitres REPowerEU accélèrent la transition écologique. Les mesures REPowerEU apporteront des investissements substantiels dans le but, par exemple: de déployer des capacités en matière d'énergies renouvelables, y compris des technologies arrivées à maturité plus récemment, telles que l'éolien en mer; d'installer des capacités de stockage d'électricité; de décarboner les systèmes de chauffage; de développer les capacités de production d'hydrogène et de soutenir les mesures de réduction de la précarité énergétique. En outre, les États membres ont introduit des réformes ambitieuses dans leurs chapitres REPowerEU, par exemple pour simplifier les procédures administratives et faciliter le déploiement des sources d'énergie renouvelables, ou pour développer les compétences vertes qui devraient faciliter la transition pour les travailleurs et les PME.

REPowerEU promouvra également les objectifs du plan industriel du pacte vert[13] et offrira un environnement plus favorable pour stimuler la compétitivité de l'industrie de l'UE et accroître la capacité de production des industries des technologies «zéro net». Les PRR, y compris leurs

[12] Les quatre États membres restants (Bulgarie, Allemagne, Irlande et Luxembourg) n'ont pas encore présenté de chapitre REPowerEU à la Commission.

[13] Communication: Un plan industriel du pacte vert pour l'ère du zéro émission nette | Commission (europa.eu)

nouveaux chapitres REPowerEU, peuvent et doivent être utilisés pour soutenir la fabrication de technologies propres. Des exemples d'investissements ou de réformes ciblant directement l'industrie «zéro net» peuvent être observés en Espagne, en Croatie, en Italie, en Pologne ou au Portugal. On trouve des exemples de soutien à la décarbonation de l'industrie en Belgique, en Allemagne, en Grèce, en France, en Hongrie, en Italie, au Portugal ou en Slovénie. Au total,

68 milliards d'EUR provenant de la FRR soutiendront les technologies propres, les énergies

Encadré n° 3: REPowerEU accélère la transition écologique

Les PRR, avec leur combinaison unique de réformes et d'investissements, contribuent de manière significative à la décarbonation du système électrique européen. Compte tenu des objectifs de l'UE consistant à parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050 et de l'objectif intermédiaire de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030, ainsi que du dialogue en cours visant à fixer un objectif de réduction pour 2040 [voir la récente communication de la Commission sur l'objectif de réduction à l'horizon 2040, COM (2024) 63], la décarbonation des marchés de l'électricité nécessitera non seulement une transition technologique vers les sources d'énergie renouvelables, mais aussi la construction des infrastructures nécessaires pour garantir la sécurité énergétique et le caractère abordable de l'énergie pour tous les citoyens. À cette fin, les États membres ont inclus de nouvelles mesures dans leurs chapitres REPowerEU.

Décarboner les marchés de l'énergie et les faire reposer sur les énergies renouvelables: les États membres accélèrent le recours aux sources d'énergie renouvelables et déploient celles-ci de manière massive

- *La **Tchéquie** a introduit des réformes de grande ampleur qui supprimeront les exigences en matière d'autorisation pour les installations d'énergie renouvelable pouvant atteindre une capacité de 50 kW, raccourciront les procédures d'octroi des autorisations et fourniront un guichet unique numérique pour aider les demandeurs dans les procédures d'autorisation.*
- *La **Belgique** mettra en place un «îlot énergétique» en mer du Nord, qui permettra de raccorder au réseau électrique terrestre au moins 3,15 GW d'énergie éolienne en mer.*

Garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique et une énergie abordable: les États membres sécurisent les réseaux énergétiques en améliorant les infrastructures et en remédiant aux goulets d'étranglement

- *La **Slovaquie** modernisera 250 km de lignes de transport, en améliorant les échanges d'électricité avec les États membres voisins et en optimisant l'utilisation de l'électricité produite à partir de sources renouvelables.*
- *La **Lettonie** renforcera la sécurité et la stabilité de l'approvisionnement énergétique afin d'accélérer le projet transfrontalier en cours de mise en œuvre par la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie et la Pologne, qui vise à assurer la synchronisation des réseaux électriques des États baltes avec le réseau d'Europe continentale.*

Stimuler la compétitivité de l'industrie de l'UE: les États membres augmentent la capacité de production des industries des technologies «zéro net»

*Le **Portugal** soutiendra les investissements dans des projets de production de technologies «zéro net» dans le but d'améliorer la compétitivité de l'industrie portugaise. Un montant total de 50 millions d'EUR est alloué pour aider des entreprises ou des projets à investir dans des technologies alignées sur le règlement pour une industrie «zéro net», telles que l'énergie solaire photovoltaïque, l'énergie éolienne terrestre et en mer, ainsi que les batteries et le stockage.*

propres et la décarbonation des industries européennes.

1.4. La mise en œuvre et les décaissements devraient connaître un regain à l'avenir

Les décaissements relevant de la FRR ont ralenti au premier semestre 2023 avant de rattraper, ces derniers mois, le retard accumulé. Au cours de la majeure partie de l'année 2023, les États membres se sont concentrés sur la révision de leurs PRR et sur l'ajout de chapitres REPowerEU, notamment à la lumière des évolutions extérieures susmentionnées, ce qui a entraîné un ralentissement dans la présentation des demandes de paiement. À mesure que les révisions des PRR ont progressé, la présentation des demandes de paiement s'est considérablement accélérée au cours du second semestre de 2023. Concrètement, entre mai et décembre 2023, 26 demandes de paiement ont été présentées et 60,9 milliards d'EUR ont été décaissés. La plupart de ces décaissements ont eu lieu au dernier trimestre de 2023. À la fin de 2023, huit États membres avaient déjà reçu plus de 40 % des subventions qui leur étaient allouées et, dans l'ensemble, plus de 34 % des fonds de l'enveloppe totale de la FRR avaient été décaissés.

Cette dynamique positive devrait se poursuivre avec une accélération du rythme de mise en œuvre au cours de la seconde moitié de la durée de vie de la FRR. Avec 18 demandes de paiement présentées vers la fin de 2023, plus de 650 jalons et cibles font actuellement l'objet d'une évaluation par la Commission. Si ces jalons et cibles devaient être jugés atteints de manière satisfaisante, 41 milliards d'EUR supplémentaires seraient décaissés, ce qui porterait le total des décaissements d'ici juin 2024 à plus de 40 % de l'enveloppe de la FRR. Cette dynamique devrait se poursuivre au cours du second semestre de l'année. De manière globale, selon le calendrier actuel et sur la base des informations fournies par les États membres, la Commission s'attend à recevoir plus de 20 demandes de paiement supplémentaires cette année, ce qui correspondrait au décaissement de plus de 100 milliards d'EUR en 2024.

Les États membres devraient avancer dans la mise en œuvre, étant donné que la FRR durera jusqu'en 2026. La mise en œuvre doit s'accélérer pour toutes les réformes et tous les investissements inclus dans les plans. Les révisions des plans en 2023 ont ouvert la voie à une telle accélération.

2. La FRR a soutenu la reprise et introduit de l'innovation dans les dépenses de l'UE

2.1. La FRR soutient efficacement la reprise économique dans l'UE

S'il est trop tôt pour évaluer l'incidence de la FRR dans toute son ampleur, la facilité a jeté les bases de la reprise économique dans l'UE. L'action résolue et coordonnée menée au niveau de l'UE dans le cadre de NGEU a donné un signal fort d'unité européenne qui a renforcé la confiance économique et contribué à stabiliser les attentes des marchés. Après la création de la FRR, la plupart des PRR initiaux ont été élaborés très rapidement par les États membres en 2021 et leur mise en œuvre a commencé sans tarder. L'activité économique a retrouvé ses niveaux d'avant la pandémie au troisième trimestre 2021. Les taux d'emploi ont atteint des niveaux historiquement élevés, tandis que le chômage est tombé à des niveaux historiquement bas, avoisinant 6 % en mai 2023, et est resté proche de ces niveaux depuis lors. Cette évolution est d'autant plus remarquable eu égard aux deux chocs économiques, d'une ampleur qu'on ne connaît qu'une fois sur une génération, qu'ont constitué la pandémie la COVID-19 et la crise énergétique. Les cicatrices durables que ces chocs risquaient de créer sur les marchés du travail de l'UE ont été évitées. Ces résultats positifs en matière d'économie et d'emploi ne doivent évidemment pas être attribués exclusivement à la FRR. D'autres instruments de l'UE - tels que les fonds de la politique de cohésion ou l'instrument SURE de soutien à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence - et les actions des États membres et d'autres institutions de l'UE ont également joué un rôle clé.

La FRR a apporté un soutien financier aux États membres, dont un grand nombre ne disposaient pas d'une marge de manœuvre budgétaire leur permettant d'atténuer les conséquences sociales et économiques de la crise liée à la COVID-19. La FRR a apporté une réponse rapide, en décaissant 56,5 milliards d'EUR à titre de préfinancement en 2021 et 2022, et 10,4 milliards d'EUR supplémentaires de préfinancements en 2023 et début 2024, après l'approbation des chapitres REPowerEU. Cela a permis d'apporter un soutien rapide et direct aux États membres, en plus des mesures de flexibilité et des fonds supplémentaires mis à disposition au titre des fonds de la politique de cohésion, qui jouent un rôle stabilisateur essentiel au lendemain de la crise. Ces décaissements ont réduit les besoins de financement urgents dans les États membres, soutenu des actions précoces visant à aider les entreprises et les citoyens et permis aux États membres de mettre immédiatement en œuvre des investissements indispensables qui, dans d'autres circonstances, n'auraient peut-être pas pu se concrétiser. La réduction considérable des écarts de rendement des obligations souveraines de l'UE à la suite de l'accord historique conclu sur l'émission d'obligations communes de l'UE pour financer NGEU et la FRR a encore contribué à réduire la pression budgétaire.

Contrairement aux crises précédentes, les investissements publics dans l'UE ont été maintenus et ont même augmenté au lendemain de la pandémie de COVID-19 et de la crise énergétique, passant de 3,0 % en 2019 à un pourcentage estimé à 3,3 % en 2023. La FRR a largement contribué à ce résultat positif. Cette tendance encourageante devrait se poursuivre en 2024 et 2025, le ratio agrégé d'investissement public devant atteindre 3,5 % du PIB d'ici 2025. Selon les prévisions économiques d'automne de la Commission[14], environ la

[14] Prévisions économiques de l'automne 2023: une reprise modeste après une année difficile - Commission européenne (europa.eu)

moitié de l'augmentation prévue des investissements publics entre 2019 et 2025 est liée à des investissements financés par le budget de l'UE, en particulier par la FRR.

La modélisation économique[15] de la Commission indique que les investissements réalisés au titre de NGEU ont eu des effets macroéconomiques considérables[16]. Le modèle montre que NGEU[17] peut potentiellement induire une augmentation du PIB réel de l'UE pouvant atteindre 1,4 % en 2026 par rapport à un scénario sans NGEU[18]. Ce chiffre est similaire aux estimations d'autres organisations[19]. Le modèle estime également que NGEU pourrait accroître l'emploi dans l'UE de 0,8 % à court terme, contribuant à une hausse persistante des salaires réels à moyen terme qui traduisent des gains de productivité potentiels d'investissements productifs[20].

La mise en œuvre simultanée de la FRR par tous les États membres devrait avoir un important effet d'entraînement positif qui augmente le PIB moyen par rapport à un scénario sans action conjointe et coordonnée. Selon les estimations, ces effets d'entraînement génèrent une valeur ajoutée pour l'UE qui représente entre un quart et un tiers de l'impact global de la FRR. Si l'on estime que tous les États membres bénéficient d'importants effets d'entraînement transfrontières en raison de l'augmentation de la demande dans l'ensemble de l'économie intégrée de l'UE, l'impulsion conjointe en matière d'investissement générée par la FRR soutient également la convergence économique vers le haut dans l'UE. Les résultats prédisent que les États membres dont le PIB est inférieur à la moyenne bénéficieront en particulier de ces effets d'entraînement, car ceux-ci stimulent le renforcement de l'activité économique et des échanges transfrontières.

La FRR a été conçue pour concentrer l'aide sur les États membres à faibles revenus et les États membres plus vulnérables les plus durement touchés par la pandémie. La clé de répartition de la FRR, qui détermine le montant du financement que chaque État membre peut recevoir, a été adaptée aux circonstances exceptionnelles de la crise à l'époque, y compris à

---

15 Modèle QUEST (voir note de bas de page n° 2).

16 Pour estimer l'impact macroéconomique de la FRR, la Commission européenne a procédé à des évaluations ex ante stylisées de l'impact macroéconomique des investissements au titre de NGEU. Ces simulations effectuées avec le modèle ne sont pas une évaluation ex post de l'impact réel, mais plutôt une prévision ex ante fondée sur des hypothèses stylisées. Néanmoins, les simulations présentées ici intègrent des informations actualisées sur les demandes de prêts, l'inflation et les profils de dépenses attendus. Elles se concentrent sur les investissements, étant donné que les effets macroéconomiques des réformes structurelles sont beaucoup plus difficiles à modéliser. Pour de plus amples informations, voir notamment Pfeiffer P., J. Varga et J. in 't Veld (2023) Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU, *Macroeconomic Dynamics* (27), p. 1843 à 1865. Voir également le document de réflexion ECFIN (2021): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en?prefLang=fr.

17 Les résultats du modèle QUEST ont été calculés sur la base de NGEU et non des investissements au titre de la FRR. Toutefois, les investissements (prêts et soutien non remboursable) fondés sur la FRR représentent environ 90 % des investissements au titre de NGEU.

18 Veuillez vous reporter à l'annexe II du document de travail des services de la Commission sur l'évaluation à mi-parcours pour une analyse détaillée des hypothèses et des spécifications types.

19 Voir Fonds monétaire international, 2023 Article IV Consultation on euro area (page 44), juillet 2023.

20 Il convient de noter que les simulations étant axées sur les investissements publics (sans les réformes du marché du travail qui les accompagnent), les effets sur l'emploi sont d'assez courte durée et les augmentations des salaires réels reflètent la plupart des avantages à moyen et à long terme pour le marché du travail dans les simulations. En revanche, les réformes ciblant les marchés du travail et l'augmentation de la participation, qui figurent dans de nombreux PRR, peuvent engendrer d'importants gains pour l'emploi et une croissance potentielle plus élevée à moyen et à long terme.

l'incertitude considérable quant aux effets que la pandémie, qui évoluait encore, aurait dans l'ensemble de l'UE. Par conséquent, elle prend en considération à la fois le contexte socio-économique au début de la pandémie et la manière dont les États membres se sont rétablis de la crise jusqu'en juin 2022. Dans le même temps, la clé de répartition de la FRR reste solidement ancrée dans la logique de la cohésion économique, car elle reflète les différences de PIB par habitant entre les États membres. Grâce à cela, la FRR contribue à lutter contre les divergences économiques, en favorisant la stabilité et la croissance économiques là où cela s'avère le plus nécessaire. Selon la modélisation de la Commission, l'augmentation de la production économique en 2026 atteindra jusqu'à 4,5 % en Grèce, plus de 4 % en Croatie et environ 3,5 % en Espagne et en Bulgarie, contre un impact moyen de 1,4 % dans l'UE.

2.2. La FRR joue un rôle clé dans le soutien aux réformes structurelles et aux priorités stratégiques communes de l'UE

L'une des réussites les plus notables de la FRR est sa capacité avérée à encourager la mise en œuvre de réformes structurelles. Le fait de subordonner les décaissements de la FRR à la mise en œuvre de trains de mesures d'investissement et de réformes cohérents a créé des incitations efficaces à la mise en œuvre des réformes. Cela englobe notamment les réformes recommandées depuis de nombreuses années par l'UE dans le cadre du Semestre européen. Tous les plans devaient répondre à l'ensemble ou à une partie non négligeable des recommandations par pays pertinentes. La Cour des comptes européenne (CCE) a confirmé que les PRR contribuaient à répondre à une partie importante des recommandations par pays[21]. Au cours des deux années précédant la FRR, la part des recommandations par pays pour la période 2016-2017 ayant atteint au moins «certains progrès» n'a augmenté que de six points de pourcentage, passant de 53 % en 2018 à 59 % en 2020. À titre de comparaison, la part des recommandations par pays pour la période 2019-2020 ayant atteint au moins «certains progrès» a augmenté de 17 points de pourcentage, passant de 52 % en 2021 avant la mise en œuvre de la FRR à près de 69 % en 2023. La plupart des progrès ont été accomplis dans les domaines de l'accès au financement et des services financiers, du fonctionnement du marché du travail, de la lutte contre le blanchiment de capitaux et de l'environnement des entreprises. À mesure que les États membres poursuivent la mise en œuvre de leurs plans, qui portent sur l'ensemble ou une partie non négligeable de leurs recommandations par pays, les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations devraient augmenter de manière significative à l'avenir.

Les réformes structurelles et les investissements soutenus par la FRR ont favorisé des progrès dans les priorités stratégiques communes et soutenu la convergence socio-économique dans l'UE. Les réformes et les investissements soutenus par la FRR favorisent notamment les transitions écologique et numérique, ainsi que la convergence socio-économique et la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux. La FRR soutient également les réformes qui renforcent la résilience institutionnelle, par exemple pour améliorer le fonctionnement des administrations publiques ainsi que l'efficacité des systèmes judiciaires. Des exemples de réformes et d'investissements pertinents sont présentés dans l'encadré n° 4.

[21] Rapport spécial 21/2022: Facilité pour la reprise et la résilience et PNRR (europa.eu)

Ils portent notamment sur l'efficacité énergétique, les services publics numériques, les transports durables, la recherche et l'innovation, la protection sociale et l'accès au marché du travail, ainsi que la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes. Pour l'avenir, la mise en œuvre de réformes et d'investissements en concordance avec les priorités stratégiques de l'UE restera un objectif clé du cadre d'action de l'UE, y compris dans le cadre de la surveillance budgétaire. Dans le cadre du réexamen des règles budgétaires de l'UE, la Commission a accordé une importance particulière au rôle des réformes et des investissements qui renforcent la viabilité budgétaire et répondent aux priorités de l'UE et aux défis propres à chaque pays.

Il existe d'importantes synergies entre la FRR et d'autres fonds de l'UE, notamment dans le domaine de la politique de cohésion. Avec la mise en œuvre parallèle des programmes de la FRR et de la politique de cohésion, les États membres ont dû prendre des décisions stratégiques sur les fonds à utiliser pour financer des investissements éligibles. Ces décisions dépendaient du champ d'application, du calendrier et des critères d'éligibilité respectifs des fonds. Plusieurs États membres ont fait usage de la possibilité de financer, au moyen de la FRR et des fonds structurels, des réformes et des investissements de nature à maximiser l'impact des financements de l'UE. Par exemple, le PRR italien comprend une réforme visant à améliorer l'efficacité des investissements publics dans le secteur de l'eau, qui devrait contribuer à lever les obstacles aux investissements de la politique de cohésion dans la gestion durable de l'eau. De même, dans le cadre de la FRR, la Slovaquie a mis à jour son cadre juridique afin de faciliter la connexion des nouvelles énergies renouvelables au réseau, ce qui soutiendra la mise en œuvre d'investissements au titre de la politique de cohésion en vue de développer des systèmes énergétiques, un réseau et un stockage intelligents. S'il est trop tôt pour fournir une évaluation complète de leur impact sur le terrain, ces synergies entre la FRR et d'autres fonds de l'UE devraient augmenter à mesure que la mise en œuvre de la FRR et de la politique de cohésion progressera. Cela nécessitera également un engagement et une coordination continus entre toutes les parties prenantes concernées. Dans le même temps, l'accent mis sur la mise en œuvre des PRR a notamment contribué à des retards dans la mise

en œuvre des fonds structurels dans certains États membres, et il est possible d'exploiter davantage encore les synergies entre la FRR et d'autres fonds de l'UE.

Encadré nº 4: La FRR accélère la réalisation des priorités stratégiques de l'UE

Avec son large champ d'application et son enveloppe financière importante, la FRR fournit un financement substantiel pour faire progresser la mise en œuvre des politiques communes de l'UE.

*L'**amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments** est une priorité de l'UE, afin d'atteindre ses objectifs climatiques et environnementaux, tout en réduisant les factures énergétiques des ménages et des entreprises. Grâce à la FRR, plus de 102 milliards d'EUR d'investissements seront réalisés dans l'efficacité énergétique, et des réformes ambitieuses seront menées pour lever les obstacles administratifs.*

- ***La France investit 1,9 milliard d'EUR au moyen de la FRR pour soutenir la rénovation énergétique des logements sociaux et le régime de subventions «MaPrimeRénov» pour les logements privés.** Grâce au plan, plus de 1,5 million de ménages bénéficieront d'un soutien (dont 750 000 ont déjà reçu la subvention) dans le cadre de leurs travaux de rénovation énergétique. **L'Espagne** réalisera en moyenne **57 000 rénovations de logements par an en vue d'améliorer leur efficacité énergétique**. Ce chiffre est supérieur à l'objectif initial fixé par le plan national espagnol en matière d'énergie et de climat, à savoir 50 000 logements par an.*

*La **numérisation de l'administration publique** sera largement soutenue par les PRR. L'objectif actuel de l'UE, tel qu'énoncé dans le programme d'action pour la décennie numérique et dans la boussole numérique, est de faire en sorte que, d'ici à 2030, tous les services publics clés soient pleinement accessibles en ligne pour tous, y compris les personnes handicapées. Les services publics essentiels devraient respecter des normes élevées en matière de sécurité et de respect de la vie privée. Grâce à la FRR, plus de 48 milliards d'EUR sont investis dans la numérisation de l'administration publique.*

- ***La Grèce investit 2,8 milliards d'EUR dans la transformation numérique de ses entités du secteur public**. Les réformes et les investissements sont axés sur la numérisation des archives et l'amélioration des services numériques, en intégrant des systèmes informatiques modernes et une interopérabilité accrue entre les systèmes et les données.*

***La recherche et l'innovation** comptent parmi les outils les plus puissants pour stimuler les économies et la compétitivité de l'Union à l'échelle mondiale. Des recommandations par pays ont été régulièrement adressées aux États membres afin d'améliorer l'efficacité des politiques et des investissements soutenant la recherche et l'innovation. Grâce à la FRR, plus de 47 milliards d'EUR sont investis pour accélérer le développement et la transformation du système de R&I dans les États membres et renforcer le soutien aux domaines technologiques clés.*

- ***La Tchéquie a attribué des marchés publics d'un montant supérieur à 195 millions d'EUR pour la R&D dans le domaine des sciences médicales.*** *Les marchés visent à ce que cinq consortiums (établis entre des universités, des instituts de recherche publics et d'autres entités publiques et privées) mènent des activités de R&D dans les sciences médicales prioritaires, y compris des activités de recherche sur les maladies infectieuses, le cancer, les neurosciences, les troubles du métabolisme, les maladies cardiovasculaires, ainsi que des activités de recherche sur l'impact socio-économique des maladies.*

La ***mobilité durable*** *est au cœur des priorités stratégiques de l'UE et les transports ont longtemps été l'un des secteurs les plus difficiles à décarboner. Grâce à la FRR, plus de 38 milliards d'EUR sont investis dans l'infrastructure et les réseaux ferroviaires. Les mesures améliorent également la connectivité ferroviaire en Europe grâce à l'expansion du réseau RTE-T. De nombreux États membres soutiennent cette expansion par l'introduction du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), qui renforcera la sécurité et améliorera l'interopérabilité des trains en Europe.*

- *L'****Italie déploie 2 800 km d'ERTMS*** *grâce à son PRR afin d'atteindre ses objectifs dans le cadre du plan européen de déploiement de l'ERTMS. En* ***Allemagne****, le PRR soutient la* ***numérisation des chemins de fer pour les versions ultérieures de l'ERTMS****.*

Protection sociale: *le plan d'action sur le socle européen des droits sociaux, publié par la Commission en mars 2021, définit notamment la voie à suivre pour renforcer et moderniser les systèmes de protection sociale. Il comprend un objectif général visant à réduire le nombre de personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Grâce à la FRR, plus de 14,1 milliards d'EUR sont investis dans la protection sociale en complément des montants dépensés avec d'autres dépenses de l'UE.*

- ***La Croatie introduit une réforme et un investissement visant à offrir un accompagnement social aux personnes exposées à un risque de discrimination ou déjà marginalisées dans la société****. Ces mesures mettront en place un nouveau service de tutorat individualisé dans les centres d'aide sociale. Ce nouveau service sera axé sur l'inclusion des personnes handicapées, des victimes de violences, des sans-abri, des migrants, des Roms, des jeunes, des personnes purgeant des peines d'emprisonnement et des membres d'autres groupes socialement vulnérables.*

- ***La Pologne mettra en œuvre une réforme et un investissement visant à améliorer la situation des parents, et en particulier des femmes, sur le marché du travail, en améliorant l'accès à des services de garde d'enfants de qualité et leur disponibilité.*** *La réforme devrait introduire un cadre pour des normes de qualité applicables à l'accueil des enfants, y compris des lignes directrices contraignantes en matière d'éducation et des normes relatives aux services d'accueil des enfants de moins de trois ans, qui s'accompagnera de la mise en œuvre d'un système informatique de gestion des financements et de la création de structures d'accueil des enfants et de nouvelles places dans de telles structures.*

2.3. La FRR favorise une élaboration globale des politiques et renforce l'appropriation par les pouvoirs nationaux, mais des voix s'élèvent pour demander une plus grande flexibilité

L'évaluation à mi-parcours souligne que la combinaison de réformes et d'investissements au titre d'un seul instrument au moyen de plans nationaux à moyen terme globaux (PRR) est l'un des aspects les plus efficaces de la FRR. La FRR soutient un ensemble global et cohérent de réformes et d'investissements qui répondent à la fois aux priorités stratégiques de l'UE et aux défis propres à chaque pays. Cette approche encourage une planification méthodique dans chaque État membre et facilite une mise en œuvre plus efficace. Un enchaînement cohérent entre les réformes et les investissements permet, par exemple, d'entreprendre d'abord des réformes, qui soutiendront ensuite l'impact des investissements réalisés ultérieurement. En outre, les synergies entre les réformes et les investissements peuvent être exploitées plus facilement lorsque leur mise en œuvre est coordonnée de manière intégrée.

Dans le cadre de la FRR, les États membres peuvent concevoir des réformes et des investissements en concordance avec leurs priorités et leurs besoins, en garantissant une approche ciblée par pays tout en soutenant les politiques communes de l'UE. Alors que le règlement FRR définit des critères généraux que les plans doivent respecter, les États membres sont chargés de concevoir leurs plans et de décider des réformes et des investissements à proposer, créant ainsi un fort sentiment d'appropriation, d'engagement et de responsabilité, ce qui facilite la mise en œuvre. C'est particulièrement le cas pour les réformes, qui nécessitent souvent l'approbation des parlements nationaux. En outre, la coopération étroite qui s'impose entre la Commission, les ministères nationaux et les organismes de mise en œuvre a engendré des externalités positives en termes de planification des politiques et d'amélioration de la coordination interinstitutionnelle. Au niveau de l'Union, le Parlement européen joue un rôle important dans le suivi de la mise en œuvre de la FRR, comme en témoignent les 14 dialogues sur la reprise et la résilience et les 34 réunions de groupe de travail qui ont eu lieu jusqu'à présent avec le Parlement européen. Afin d'accroître encore la visibilité et la transparence de la FRR, la Commission a lancé une carte interactive des projets soutenus par la FRR dans chaque État membre[22].

La participation des autorités régionales et locales, des partenaires sociaux, des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes concernées est un facteur clé de la planification et de la mise en œuvre des mesures du PRR. Si le règlement FRR exige des États membres qu'ils fournissent des informations sur les consultations menées lors de l'élaboration de leurs PRR nationaux, le niveau et la forme de la participation de ces parties prenantes dépendent des cadres juridiques nationaux et peuvent varier considérablement d'un État membre à un autre. Outre les autorités nationales, qui assument le rôle principal de coordination et de surveillance dans le cadre juridique actuel, les autorités locales et régionales, ainsi que les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes ont également un rôle crucial à jouer. Les autorités locales et régionales et les parties

[22] https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_fr

prenantes concernées, y compris les partenaires sociaux, ont attiré l'attention sur leur participation insuffisante à la conception, à la mise en œuvre et au suivi des mesures prévues dans les PRR. Bien que cela puisse s'expliquer en partie par la nécessité d'accélérer la conception des PRR dans un contexte de crise, il est essentiel qu'à l'avenir, une participation étroite de ces acteurs favorise l'appropriation et la mise en œuvre sur le terrain. Par exemple, les partenaires sociaux devraient jouer un rôle central dans la mise en œuvre des réformes du marché du travail ou de la politique sociale.

Une marge de manœuvre suffisante dans la conception et la mise en œuvre des PRR est nécessaire pour garantir une valeur ajoutée continue et une mise en œuvre harmonieuse. Dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la FRR, les États membres ont appelé à une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre de leurs plans. Par exemple, les États membres ont estimé que la définition des jalons et des cibles était trop détaillée et que la composition fixe des groupes de jalons et de cibles pour chaque tranche était trop rigide, en particulier lorsque des circonstances imprévues ont une incidence sur la mise en œuvre initialement prévue. Cela peut entraîner des retards dans la mise en œuvre et une charge administrative pour toutes les parties concernées.

La Commission a rapidement donné suite aux recommandations visant à renforcer la transparence dans la mise en œuvre de la FRR. Conformément aux recommandations formulées par le Parlement européen et la Cour des comptes européenne, la Commission, avec l'aide des États membres, a saisi l'occasion offerte par les révisions des plans en 2023 pour clarifier la définition des jalons et cibles, lorsque cela était pertinent et nécessaire. En 2023, la Commission a également publié[23] sa méthode d'évaluation des jalons et des cibles, de suspension partielle des paiements et d'annulation[24] des jalons et des cibles afin de clarifier son application du règlement FRR et de mieux informer les États membres. Si ses orientations supplémentaires ont été saluées, une nouvelle réflexion est nécessaire quant à la question de savoir si des mesures supplémentaires pourraient être prises à cet égard.

Les révisions des PRR peuvent être coûteuses en ressources, mais des ajustements ciblés ont été effectués rapidement. D'une manière générale, les révisions sont jugées fastidieuses par les États membres, car elles nécessitent une justification approfondie ainsi qu'une approbation par le Conseil, ce qui nuit à la flexibilité de l'instrument. Pourtant, et pour autant qu'elles soient ciblées, ces révisions peuvent être effectuées assez rapidement. Les révisions des PRR de l'Allemagne et du Luxembourg, par exemple, ont été évaluées par la Commission et approuvées par le Conseil dans un délai de deux mois. Cette approche ciblée pourrait être reproduite à l'avenir afin de répondre rapidement aux nouveaux défis en matière de mise en œuvre tout en maintenant intacte l'ambition des plans et en continuant à respecter les exigences du règlement FRR.

Les efforts visant à améliorer la capacité administrative des États membres et des organismes chargés de la mise en œuvre doivent être maintenus. Certains États membres ont éprouvé des difficultés à atténuer l'augmentation de la charge de travail des administrations depuis le lancement de la FRR. Il demeure essentiel de renforcer la capacité administrative des États membres. Il est crucial de veiller à ce que les États membres puissent tirer parti des

[23] Communication intitulée «Mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience» - Commission européenne (europa.eu)

[24] COM_2023_545_2_annex2_EN.pdf (europa.eu)

avantages économiques et sociaux de la FRR et d'autres fonds de l'UE et de contribuer à accroître l'absorption. Les États membres ont demandé et reçu un soutien de l'instrument d'appui technique (IAT), tant pour la conception que pour la mise en œuvre de leurs PRR et de leurs chapitres REPowerEU. Plus de 400 projets approuvés dans le cadre de l'IAT sont liés à l'élaboration ou à la mise en œuvre des PRR des États membres. La Commission continuera de fournir un soutien et des conseils aux États membres pour remédier aux problèmes de capacité administrative et aux goulets d'étranglement en matière d'investissement. Lorsque cela était nécessaire, la Commission a encouragé les États membres à inclure dans leurs PRR des mesures de soutien supplémentaires visant à faciliter la gestion quotidienne de l'instrument (personnel temporaire, formation, nouveaux systèmes informatiques, par exemple) et à améliorer l'efficacité des administrations publiques (par exemple, la réforme des marchés publics en Slovaquie et des procédures d'autorisation en Pologne; la numérisation des administrations et des processus en Espagne).

2.4. La FRR est le premier grand instrument fondé sur la performance au niveau de l'UE

D'une ampleur et d'une ambition sans précédent, la FRR décaisse des fonds sur la base de réalisations concrètes, ce qui en fait le premier instrument à grande échelle axé sur la performance au niveau de l'UE. Plutôt que de prendre en considération les coûts supportés pour la mise en œuvre des projets, comme dans le cas des instruments fondés sur les coûts, les fonds sont débloqués lorsque des jalons et des cibles sont atteints, qui représentent des étapes concrètes dans la mise en œuvre des réformes ou des investissements par les États membres, selon une approche fondée sur les résultats (également appelée approche fondée sur la performance).

Cette approche fondée sur la performance est essentielle à l'efficacité de la FRR, garantissant l'obtention de résultats tangibles sur le terrain. Le large éventail de jalons et de cibles permet un suivi efficace de la mise en œuvre des PRR, étant donné qu'ils couvrent l'ensemble du cycle de vie des mesures soutenues par la FRR[25]. Cette approche permet également de décaisser des fonds dès que des étapes intermédiaires ont été franchies dans les réformes et les investissements, récompensant ainsi les progrès accomplis pour obtenir des résultats et une «performance» réelle sur le terrain. En conséquence, l'évaluation à mi-parcours souligne que, puisque la FRR récompense les progrès accomplis tout au long du processus, les décaissements sont plus rapides que pour d'autres instruments de l'UE. Il est essentiel que cette approche incite aussi efficacement les États membres à mettre en œuvre des réformes qui n'entraînent pas nécessairement des coûts (financiers).

Les financements fondés sur la performance accroissent la cohérence et la prévisibilité des dépenses de l'UE. La nature fondée sur la performance de la FRR a induit une approche plus globale des dépenses publiques, tant au niveau national qu'au niveau de l'UE. L'octroi d'un soutien financier direct lors de la réalisation des jalons et des cibles débouche sur des engagements et des incitations à assurer la mise en œuvre effective des mesures convenues. En

[25] En outre, le règlement FRR introduit le concept d'indicateurs communs, qui viennent s'ajouter aux jalons et aux cibles et dont l'objectif est de rendre compte de la performance globale et des progrès accomplis par la facilité dans la réalisation de ses objectifs. L'évaluation à mi-parcours a mis en évidence des faiblesses dans la conception des indicateurs communs de la FRR, qui devraient être prises en compte dans la réflexion sur les futurs instruments fondés sur la performance.

outre, les PRR peuvent être considérés comme des accords contractuels entre les États membres et l'UE en vertu desquels les deux parties s'engagent volontairement sur la base d'engagements clairs. Dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la FRR, les parties prenantes ont fait observer que l'approche fondée sur la performance avait renforcé la prévisibilité et la responsabilité. Les résultats précis à atteindre sont clairement définis à l'avance (dans les décisions d'exécution du Conseil), ce qui renforce la capacité des États membres à planifier l'avenir. Cette approche nécessite une définition adéquate des jalons et des cibles qui évite toute ambiguïté quant au processus de mise en œuvre et aux mesures convenues. Dans l'ensemble, ces éléments représentent un changement dans la planification et la mise en œuvre des politiques ainsi que dans les dépenses de l'UE de manière plus générale: les dépenses, autrefois davantage axées sur les coûts supportés, se fondent désormais sur les résultats réellement obtenus et la mise en œuvre des mesures convenues.

2.5. Le système de communication d'informations et de contrôle de la FRR continuera de nécessiter un soutien et des ajustements

Malgré les éléments positifs de l'approche fondée sur la performance, la FRR a engendré des frais d'entrée pour les administrations des États membres, et il devrait être possible de renforcer la simplification administrative. En ce qui concerne la structure de l'instrument, les exigences de protection des intérêts financiers de l'Union ont eu pour effet que le volume de travail administratif a été similaire à celui généré par les autres fonds de l'UE qui sont fondés sur les coûts. En effet, outre les éléments à fournir pour prouver que les jalons et les cibles ont été atteints, les États membres doivent collecter différents types de données à des fins d'audit et de contrôle. La FRR en tant que nouvel instrument a engendré des frais d'entrée pour les administrations nationales, et les autorités des États membres à tous les niveaux ont estimé que les procédures d'audit et de contrôle étaient trop complexes. En outre, les États membres se sont plaints d'un chevauchement des activités d'audit menées par les autorités nationales, la Commission et la Cour des comptes européenne. Cette perception pourrait avoir été exacerbée par le fait que la FRR est mise en œuvre en même temps que les fonds de la politique de cohésion, qui obéissent à des règles différentes et reposent, pour l'essentiel, sur des contrôles fondés sur les coûts. La complexité du cadre d'audit et de contrôle a eu une incidence négative sur la vitesse de mise en œuvre de la FRR. À cet égard, il reste prioritaire pour la Commission de déterminer les domaines de simplification potentiels, notamment en examinant les travaux très approfondis effectués avant l'autorisation des décaissements afin de vérifier si les jalons et cibles avaient été atteints de manière satisfaisante. Cela doit toutefois être mis en balance avec l'impératif de gérer les fonds de l'Union de manière appropriée afin de protéger les intérêts financiers de l'Union et de garantir la transparence de l'exécution des fonds, compte tenu notamment de la taille de l'instrument et du caractère novateur de l'approche.

3. La FRR continuera de produire ses effets au cours de la seconde moitié de sa durée de vie

La FRR a constitué une réponse efficace aux conséquences économiques et sociales sans précédent de la pandémie de COVID-19. Elle a été essentielle pour protéger le marché unique, éviter les disparités économiques croissantes dans l'UE, accélérer les transitions écologique et numérique et aider les États membres à transformer leurs économies pour les adapter à l'avenir. La FRR a contribué de manière significative à l'augmentation des niveaux d'investissement public pendant et après la pandémie, et sa mise en place a constitué un changement radical dans la capacité de l'UE à réagir aux crises économiques. La FRR contribue également au renforcement de la compétitivité à long terme et de l'autonomie stratégique de l'Europe.

La FRR a introduit une approche plus globale des dépenses de l'UE. Les paiements de la FRR sont fondés sur les progrès et les résultats obtenus, plutôt que sur les coûts encourus, ce qui confère prévisibilité et responsabilité tant pour les États membres que pour la Commission. Les consultations menées dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours montrent que les instruments fondés sur la performance au niveau de l'UE bénéficient d'un large soutien. Cette approche des dépenses de l'UE a déjà inspiré de nouveaux programmes importants, tels que le Fonds social pour le climat et la facilité pour l'Ukraine. De ce point de vue, la nature fondée sur la performance de la FRR constituera un point de référence au cours des discussions sur les instruments de dépenses de l'UE en vue du prochain cadre financier pluriannuel, et la présente évaluation à mi-parcours fournit une base pertinente pour tirer certains enseignements.

Le déploiement et les décaissements rapides de la FRR montrent sa capacité à soutenir les États membres en temps de crise, tandis que la forte incitation à mettre en œuvre les réformes aide nos économies et nos sociétés à être mieux armées pour l'avenir. La FRR s'avère être un outil essentiel pour répondre aux besoins de réforme de longue date dans de nombreux États membres, et la combinaison de réformes et d'investissements dans un instrument unique permet une meilleure planification, des synergies et une action plus cohérente en concordance avec les priorités nationales et de l'UE.

La FRR vient d'entrer dans la seconde moitié de son existence et sa mise en œuvre devrait s'accélérer. La réalisation, d'ici 2026, des réformes et des investissements ambitieux convenus nécessitera des efforts considérables et un engagement constant de la part de tous les États membres et de la Commission. La Commission continuera d'examiner les moyens de soutenir davantage les États membres dans la mise en œuvre de leurs plans et s'efforcera de renforcer la complémentarité entre les outils de financement de l'UE et entre ces outils et les budgets nationaux. Bien qu'il ne semble pas approprié d'apporter des modifications législatives à ce stade, de nouvelles mesures entrant dans le champ d'application du règlement FRR seront envisagées pour faciliter la mise en œuvre.

Tous les éléments sont en place pour faire en sorte que les PRR contribuent à la reprise et à la modernisation économiques de l'UE. Dans de nombreux cas, les réformes et investissements figurant dans chaque plan font déjà une différence réelle et durable sur le terrain. Les révisions des plans ont jeté les bases d'une accélération de leur mise en œuvre. Ce faisant, le programme de réformes et d'investissements de la FRR contribue à créer une Union plus moderne, prospère, inclusive, neutre pour le climat et durable qui est résiliente et mieux préparée aux opportunités et défis de demain. Il convient d'atteindre ces objectifs ensemble,

grâce à une coopération étroite entre toutes les institutions de l'UE, les États membres, la société civile, les travailleurs et les entreprises.