COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

ANNEXE

du

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la mise en oeuvre de la facilité pour la reprise et la résilience

Annexe II: Éligibilité des mesures au titre de la facilité pour la reprise et la résilience – date de début des mesures éligibles

Aux premiers stades de la crise de la COVID-19, les États membres ont mis en œuvre, individuellement et collectivement, une série de mesures visant à protéger les citoyens et les entreprises, ainsi qu'à faciliter la gestion de cette crise et des futures crises. Bien que ces mesures aient parfois entraîné d'importants coûts budgétaires, elles étaient essentielles pour protéger la cohésion économique, sociale et territoriale en atténuant les conséquences sociales et économiques de la crise, aidant ainsi tant les États membres individuellement que l'Union dans son ensemble à surmonter la crise. L'action rapide de la Commission, des États membres, du Parlement européen et du Conseil pour proposer et approuver NextGenerationEU, en particulier la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), a stabilisé les attentes tant du marché que de la société. Toutefois, un laps de temps s'est écoulé entre le début de la crise et le début de la mise en œuvre de la FRR.

Afin de soutenir des mesures qui auraient sinon pu être interrompues en raison de la lourde charge budgétaire que la crise a fait peser sur les États membres, ainsi que de soutenir la réaction stratégique rapide à la crise de la COVID-19, le Parlement européen et le Conseil ont introduit une clause de «rétroactivité» dans le règlement FRR. L'objectif de cette clause de «rétroactivité» était de soutenir la réaction stratégique rapide des États membres. En outre, tirant les enseignements de récentes crises en Europe, l'intention était de veiller à ce que les États membres n'arrêtent ou ne réduisent pas des investissements dans le contexte de la grave crise économique et sociale causée par la pandémie, afin de ne pas accentuer la contraction économique. C'est pourquoi l'article 17, paragraphe 2, du règlement FRR précise que seules «[l]*es mesures lancées à partir du 1er février 2020 sont éligibles pour autant qu'elles respectent les exigences énoncées dans le présent règlement*». Une disposition similaire suivant la même logique a été ajoutée lorsque le règlement FRR a été modifié afin d'ajouter les chapitres REPowerEU (les mesures incluses dans le chapitre REPowerEU «*ne sont éligibles que lorsqu'*[elles] *débutent à partir du 1er février 2022*»). Une étape essentielle pour les États membres et la Commission lors de la conception et de l'évaluation des plans pour la reprise et la résilience était donc de déterminer quand une mesure était considérée comme ayant débuté.

Une mesure débute lorsqu'elle est mise en œuvre sur le terrain

Le règlement FRR ne définit pas précisément la notion de «début», mais fournit des indications quant à sa signification. En particulier, étant donné que les États membres doivent présenter les coûts totaux estimés des mesures qui doivent avoir «débuté» après le

1er février 2020, il est raisonnable de conclure que tous les coûts devraient être engagés, d'un point de vue statistique, après cette date.

D'un point de vue statistique, les dépenses et les actifs ne sont enregistrés que lorsqu'un projet commence à être mis en œuvre. Dans le cadre du système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010)[1], la comptabilité publique est une comptabilité d'exercice, ce qui signifie que les opérations sont enregistrées lorsque la valeur économique est créée, transformée, échangée, transférée ou éteinte. La valeur économique ne commence à être créée qu'une fois que la mise en œuvre d'une mesure débute sur le terrain. Cette approche fait en sorte que les activités économiques soient représentées avec précision pendant la période au cours de laquelle elles ont effectivement lieu. Cette méthode contraste avec la comptabilité de caisse, dans le cadre de laquelle les opérations sont enregistrées au moment de la réception ou du versement des espèces, ce qui se produit généralement un certain temps après l'achèvement de l'opération et l'émission de la facture.

L'accent placé sur la mise en œuvre effective de la mesure, lorsque les coûts se concrétisent effectivement, se justifie en outre par le fait que la signature d'un contrat ne correspond pas nécessairement au début d'une mesure. Les mesures d'investissement public sont généralement précédées de plusieurs phases de planification, de budgétisation, de passation de marchés et de préparation. Les phases préparatoires comprennent la négociation et la signature d'un ou de plusieurs contrats. Les contrats contiennent généralement des clauses régissant des conditions telles que des clauses suspensives, de résiliation et de résolution, de non-respect des obligations et des clauses relatives aux cas de force majeure. Ces clauses peuvent empêcher les travaux de progresser, voire de commencer, lorsqu'il est constaté qu'elles revêtent une importance particulière dans le contexte d'une pandémie mondiale. La signature de contrats ne correspond donc pas au début d'une mesure. Pareille interprétation serait contraire à l'intention des colégislateurs et à la logique d'intervention de la FRR, puisqu'elle entraînerait l'exclusion de plusieurs mesures, lorsque les États membres ont décidé de ne pas reporter ou résilier les contrats, mais de commencer à les mettre en œuvre et à bénéficier du soutien de la FRR.

Par conséquent, conformément aux principes statistiques et juridiques susmentionnés, le début d'une mesure a été interprété comme désignant le début de la mise en œuvre de la mesure sur le terrain. Cette interprétation garantit la cohérence avec la logique et les principes du règlement FRR, ainsi qu'avec la nature de la FRR fondée sur la performance. C'est lorsqu'une valeur économique commence à être créée que la mise en œuvre d'une mesure peut être considérée comme ayant débuté.

[1] Le système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) est le cadre des comptes nationaux de l'Union européenne conforme aux méthodologies internationales en matière d'établissement des comptes nationaux. Les États membres de l'Union sont tenus de suivre ce cadre statistique macroéconomique lors de l'établissement de leurs comptes nationaux.

Dans ses orientations, la Commission applique les principes du règlement

La Commission a fourni aux États membres des orientations sur la manière d'interpréter et d'appliquer la clause de rétroactivité. Conformément aux principes établis par les colégislateurs dans le règlement, au SEC 2010 et à la nature fondée sur la performance de l'instrument, la Commission a publié en février 2021 des orientations à l'intention des États membres[2] précisant que les mesures ne peuvent être soutenues «*que dans la mesure où leur mise en œuvre (à l'origine des coûts) n'a commencé qu'à partir du 1er février 2020*».

Par ailleurs, les orientations fournies par les services de la Commission aux autorités nationales chargées de la mise en œuvre de la FRR, en réponse à des questions posées par celles-ci, précisaient comment il convenait d'interpréter le «début» d'une mesure: «*Les projets dont les phases préparatoire et initiale (y compris la passation de marchés) ont été lancées avant le 1er février 2020 ne peuvent être considérés comme pouvant bénéficier d'un financement au titre de la FRR que pour des phases ou sous-projets clairement définis qui sont mis en œuvre après le 1er février 2020 et pour lesquels l'intégralité des coûts est enregistrée [selon le système européen des comptes (SEC 2010)] après le 1er février 2020*».

La Commission applique ces orientations pour garantir la cohérence

Dans son évaluation des plans et de l'éligibilité des mesures conformément à l'article 17, paragraphe 2, la Commission applique donc deux critères clés pour garantir le respect des principes susmentionnés.

1) La mise en œuvre de la mesure proposée n'a-t-elle débuté qu'à partir du 1er février? et
2) Les coûts exposés aux fins de cette mise en œuvre n'ont-ils commencé à être supportés qu'à partir du 1er février? Plus précisément, l'ensemble des coûts sont-ils enregistrés [selon le système européen des comptes (SEC 2010)] après le 1er février 2020?

Les exemples ci-dessous illustrent la manière dont la Commission applique ces deux critères clés.

Exemple 1:

- Un État membre signe un contrat pour des travaux de construction d'une nouvelle ligne ferroviaire reliant deux villes régionales, créant ainsi des capacités supplémentaires de transport ferroviaire en décembre 2019.
- Il ressort d'extraits du carnet de construction signé par le contractant, ainsi que de la première facture émise par ce dernier, que les travaux sur le chantier ont effectivement commencé en mars 2020.

[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en.

- La Commission considère donc que i) une phase préparatoire clairement définie qui ne fait pas partie de la mesure relevant de la FRR (signature du contrat) s'est déroulée avant le 1er février 2020, tandis que ii) une phase de mise en œuvre clairement définie qui fait partie de la mesure relevant de la FRR (c'est-à-dire les travaux de construction effectifs) a débuté après le 1er février 2020 et que iii) l'ensemble des coûts de cette phase de mise en œuvre sont enregistrés selon le SEC 2010 après le 1er février 2020.

Exemple 2:

- Un État membre émet des bons de commande pour l'acquisition de matériel informatique en décembre 2019.
- Le document de transport ou de livraison attestant le transfert des marchandises du vendeur à l'entité acheteuse est daté de mars 2020.
- La Commission considère donc que i) une phase de passation de marché clairement définie (qui ne fait pas partie de la mesure relevant de la FRR) (bons de commande) s'est déroulée avant le 1er février 2020, tandis que ii) une phase de mise en œuvre clairement définie qui fait partie de la mesure relevant de la FRR (c'est-à-dire la livraison, l'installation et la mise en service) a débuté après le 1er février 2020 et que iii) l'ensemble des coûts de cette phase sont enregistrés selon le SEC 2010 après le 1er février 2020.

Exemple 3:

- Un État membre demande un soutien au titre de la FRR pour l'électrification d'une ligne ferroviaire entre deux grandes villes, dans le cadre d'un projet de modernisation adopté en 2019 concernant un tronçon de chemin de fer plus long que ce qui est mentionné dans le PRR.
- Le contrat relatif à l'électrification de l'ensemble de la ligne ferroviaire est signé avec le contractant en décembre 2019.
- Les travaux sur la voie ferrée entre les deux villes débutent en avril 2022, comme en atteste la documentation relative au projet prévue dans le contrat.
- La Commission considère donc que i) une phase de passation de marché clairement définie qui ne fait pas partie de la mesure relevant de la FRR (bons de commande) s'est déroulée avant le 1er février 2020, tandis que ii) un sous-projet de mise en œuvre clairement défini qui fait partie de la mesure relevant de la FRR a débuté après le 1er février 2020 et que iii) l'ensemble des coûts de cette phase sont enregistrés selon le SEC 2010 après le 1er février 2020.