COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 3

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 III: Éligibilité des mesures au titre de la facilité pour la reprise et la résilience – remplacement des dépenses budgétaires nationales récurrentes

La facilité pour la reprise et la résilience apporte un soutien financier aux États membres pour les aider à atteindre les jalons et cibles des réformes et des investissements définis dans leurs plans pour la reprise et la résilience. Aux fins de l'octroi de ce soutien financier, un certain nombre de dispositions en matière d'éligibilité doivent être respectées.

Les dépenses budgétaires nationales récurrentes sont des dépenses d'un État membre à charge de son budget national qui sont effectuées de manière répétée. Un exemple typique de ces dépenses est celui des frais de personnel, qui entraînent des dépenses mensuelles.

En règle générale, le remplacement de dépenses budgétaires nationales récurrentes par un soutien au titre de la FRR présente une valeur ajoutée européenne discutable et suscite des inquiétudes quant à la viabilité de ces dépenses après la durée de vie de la FRR. Néanmoins, il convient de rappeler que la FRR a été créée dans un contexte spécifique (notamment celui de la pandémie de COVID-19) dans lequel il a été constaté qu'il pouvait exister des raisons de remplacer ces dépenses, par exemple pour soutenir un renforcement des effectifs dans les hôpitaux.

Dans ce contexte, l'article 5, paragraphe 1, du règlement FRR exige que «[l]*e soutien apporté au titre de la facilité ne remplace pas, sauf dans des cas dûment justifiés, les dépenses budgétaires nationales récurrentes*». Cette disposition interdit dès lors de manière générale le remplacement des dépenses budgétaires nationales récurrentes par un soutien au titre de la FRR, mais l'autorise dans des cas dûment justifiés.

Aux fins de l'application de cette disposition du règlement FRR, on peut recenser quatre critères cumulatifs:

1. la mesure suppose-t-elle des dépenses budgétaires directement liées à la mesure proposée?
2. dans l'affirmative, ces dépenses sont-elles de nature récurrente?
3. dans l'affirmative, le soutien financier au titre de la FRR remplace-t-il ces dépenses récurrentes?
4. dans l'affirmative, ne relève-t-il pas d'une utilisation dûment justifiée?

Si ces quatre critères sont remplis, la mesure proposée n'est pas conforme à l'article 5, paragraphe 1, du règlement FRR, et ne peut dès lors pas bénéficier d'un soutien au titre de la FRR.

Dans son évaluation des plans pour la reprise et la résilience des États membres, la Commission utilise ces quatre critères pour déterminer l'éligibilité des mesures et la conformité du plan pour la reprise et la résilience avec l'article 5, paragraphe 1, du règlement FRR. Afin de clarifier la manière dont la Commission applique ces critères, chacun d'eux est expliqué successivement.

La mesure suppose-t-elle des dépenses budgétaires directement liées à la mesure proposée?

Les mesures potentiellement non éligibles sont tout d'abord déterminées en examinant si une mesure suppose des dépenses budgétaires nationales directement liées à la mesure proposée. Par exemple, une mesure de construction d'une éolienne entraîne des coûts de construction qui sont directement liés à la mise en œuvre de la mesure. En revanche, une mesure d'adoption d'un acte législatif ne signifie pas que, par exemple, les salaires des fonctionnaires qui la rédigent doivent automatiquement être considérés comme des dépenses budgétaires nationales directement liées à cette mesure, en particulier lorsque ces coûts se seraient concrétisés, que la mesure progresse ou non.

Les coûts déclarés par un État membre en lien avec cette mesure sont pris en considération, puisqu'il n'est pas possible pour un État membre à la fois de déclarer qu'un coût est soutenu par la FRR et de considérer que ce coût n'est pas directement lié à la mesure proposée.

Dans l'affirmative, ces dépenses sont-elles de nature récurrente?

Si une mesure suppose des dépenses budgétaires nationales directement liées, il convient d'examiner si ces dépenses présentent un caractère récurrent, c'est-à-dire si elles sont répétées. Cette répétition signifie qu'elles doivent se concrétiser plus d'une fois, avec une certaine périodicité (hebdomadaire, mensuelle ou annuelle, par exemple). Parmi ces coûts récurrents, on peut citer, par exemple, les salaires, les frais d'entretien ou encore les frais de service ou d'abonnement.

Le fait que l'État membre ait une fois, par le passé, supporté un coût ponctuel qui est ensuite répété pour se conformer à une mesure de la FRR ne signifie pas que la dépense est récurrente. Par exemple, si un État membre a précédemment engagé des coûts pour réaliser une étude ou une enquête, cela ne l'empêche pas d'inclure les coûts estimés d'une nouvelle étude ou enquête dans une mesure du PRR.

Dans l'affirmative, le soutien financier au titre de la FRR remplace-t-il ces dépenses récurrentes?

Si une mesure suppose des dépenses budgétaires nationales qui lui sont directement liées et qui sont de nature récurrente, il convient d'examiner si la FRR remplace ces dépenses.

Conformément à l'article 18, paragraphe 4, point k), du règlement FRR, les États membres doivent indiquer les coûts totaux estimés des réformes et des investissements couverts par le plan pour la reprise et la résilience. Si l'État membre présente dans son PRR ces dépenses comme étant des coûts estimés, il apparaît que la FRR soutiendra financièrement ces dépenses et, dès lors, remplacera les dépenses nationales récurrentes.

Les considérations qui précèdent ne sont pertinentes que pour les mesures pour lesquelles les États membres ont présenté des coûts estimés, étant donné que l'évaluation visant à déterminer si ces coûts constituent des dépenses nationales récurrentes qui ne peuvent être soutenues au titre de la FRR présuppose que les États membres les ont présentés dans leur plan. Si l'État membre n'inclut aucun coût estimé pour une mesure, l'inclusion de cette mesure n'est pas prise en considération dans le calcul de la contribution financière des États membres au titre de la FRR et, dès lors, l'État membre n'inclut aucun coût estimé en vue d'obtenir un soutien financier de la FRR. À cet égard, il n'est pas possible que la FRR remplace des dépenses budgétaires nationales qui sont effectuées pour cette mesure (ou pour une partie de la mesure non couverte par la FRR), même si ces dépenses sont récurrentes, puisqu'aucun remplacement n'a eu lieu.

Dans l'affirmative, le soutien ne relève-t-il pas d'une utilisation dûment justifiée?

Enfin, si une mesure suppose des dépenses budgétaires nationales qui lui sont directement liées et qui sont de nature récurrente et si la FRR la soutient financièrement, il convient d'examiner si son remplacement par un soutien au titre de la facilité peut être dûment justifié et, dès lors, autorisé par l'exception prévue à l'article 5, paragraphe 1, du règlement FRR.

Le règlement ne prévoit pas de critères précis pour déterminer ce qui doit être considéré comme étant un cas dûment justifié. Aux fins de cette détermination, les services de la Commission ont fait savoir aux États membres qu'ils utilisent trois critères. Plus particulièrement, ils déterminent:

(i) si le coût estimé fait partie intégrante d'une réforme/d'un investissement;

(ii) si cette réforme/cet investissement contribue à satisfaire aux critères d'évaluation définis à l'article 19 du règlement FRR; et

(iii) si le financement de cette réforme/cet investissement sera assuré de manière durable après la durée de vie de la FRR et l'effet négatif sur le solde des administrations publiques n'est que temporaire.

Sur la base de la pratique établie, il est possible de formuler certaines considérations générales quant à ce qui peut constituer un cas dûment justifié:

- d'une manière générale, la rémunération des fonctionnaires qui travaillent dans l'administration publique à la préparation ou à la mise en œuvre de réformes/d'investissements couverts par la FRR ne devrait pas être incluse dans l'estimation des coûts. Cependant, dans des cas dûment justifiés (par exemple, besoin d'une expertise spécifique ou augmentation temporaire de la capacité administrative), les coûts du personnel non permanent pendant la période de mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience peuvent être inclus si nécessaire;
- les coûts de formation du personnel de la fonction publique en lien avec une réforme ou un investissement lié aux objectifs de la facilité pourraient être couverts s'ils sont dûment justifiés et pleinement intégrés dans une réforme ou un investissement du plan;
- les dépenses sociales telles que les aides à l'embauche ou les bourses d'étudiants peuvent être financées par la FRR si les dépenses (ou les baisses de recettes) sont ponctuelles ou temporaires par nature et se terminent au cours de la durée de vie de la FRR. Elles doivent avoir des effets positifs à long terme pour soutenir les objectifs de la facilité, et leur incidence sur les finances publiques devrait être limitée dans le temps.