COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 4

ANNEXE

du

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

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

Annexe IV: La notion de double financement au titre de la facilité pour la reprise et la résilience

La complémentarité entre les fonds de l'Union maximise la valeur ajoutée du budget de l'Union européenne, ce qui permet de réaliser plus de synergies qu'une approche isolée de chaque programme ou instrument de l'Union. Le Parlement européen et le Conseil ont introduit des exigences dans de nombreux programmes et instruments de l'Union afin de garantir qu'ils se complètent mutuellement, notamment en permettant à des projets individuels de bénéficier d'un soutien au titre de plusieurs programmes ou instruments de l'Union. Des dispositions à cet effet figurent dans plusieurs actes de base tels que le règlement portant dispositions communes[1], le règlement établissant le programme pour une Europe numérique[2], le règlement Horizon[3] ou le règlement MIE[4].

Le règlement FRR prévoit la combinaison du soutien au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) avec le soutien financier d'autres fonds de l'Union européenne. Afin de garantir une mise en œuvre efficace et complémentaire des fonds de l'Union, l'article 9 du règlement FRR prévoit expressément que «[l]*es réformes et les projets d'investissement peuvent bénéficier d'un soutien au titre d'autres programmes et instruments de l'Union, à condition que ce soutien ne couvre pas les mêmes coûts*».

Alors que la FRR est un instrument fondé sur la performance, l'article 9 du règlement FRR introduit une approche fondée sur les coûts pour l'évaluation du double financement. La FRR est un instrument fondé sur la performance dans le cadre duquel le financement est lié aux résultats obtenus, et non aux coûts supportés. Les versements sont effectués sur la base de la réalisation satisfaisante d'un ensemble de jalons et cibles. Les paiements aux États membres ne sont donc pas soumis à des contrôles au niveau de l'Union des coûts supportés pour atteindre ces jalons et cibles. Les coûts estimés de toutes les mesures relevant de chaque plan pour la reprise et la résilience (PRR) sont évalués ex ante dans le seul but de fixer la contribution financière à engager pour chaque État membre. Dans cette estimation, l'État membre indique les coûts qui devraient, selon lui, être couverts par la FRR et ceux qui devraient être couverts par d'autres programmes ou instruments de l'Union. La notion

[1] Article 63, paragraphe 9, du règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

[2] Article 23, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/694 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2021 établissant le programme pour une Europe numérique.

[3] Article 15, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/695 du Parlement européen et du Conseil du 28 avril 2021 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation «Horizon Europe».

[4] Article 19, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/1153 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

de «coûts éligibles exposés», qui est appliquée dans le cadre de la plupart des programmes de financement de l'Union fondés sur les coûts, n'est pas applicable au titre de la FRR. Cependant, tant dans le règlement financier[5] que dans le règlement FRR, la notion de double financement est liée aux coûts. La Commission a fourni des orientations[6] expliquant comment appliquer la notion de double financement fondée sur les coûts à la logique de mise en œuvre de la FRR fondée sur la performance.

Dans le cadre de la FRR, un double financement peut intervenir à deux niveaux:

- au niveau des États membres: les États membres sont tenus d'indiquer dans leur PRR «*des informations concernant le financement existant ou prévu par l'Union*» [article 18, paragraphe 4, point l), du règlement FRR] à prendre en considération lors de l'estimation ex ante des coûts. Une fois le PRR approuvé et la décision d'exécution du Conseil correspondante adoptée, tout soutien supplémentaire apporté par d'autres fonds de l'Union pour couvrir des coûts qui faisaient partie de l'estimation des coûts réalisée aux fins du PRR aurait pour conséquence que l'État membre recevrait un soutien de deux sources de financement de l'Union différentes pour couvrir les mêmes coûts;
- au niveau des bénéficiaires finaux: un bénéficiaire final ne devrait pas recevoir de soutien pour couvrir les mêmes coûts à la fois au titre de la FRR (par l'intermédiaire de l'État membre) et au titre d'autres fonds de l'Union.

Compte tenu de la nature de la FRR fondée sur la performance, lorsque l'un soutien au titre de la FRR est combiné à un soutien au titre d'autres fonds de l'Union, une distinction des coûts claire et ex ante est l'approche par défaut pour éviter tout double financement. Pour les mesures qui ne sont que partiellement financées au titre de la FRR, les États membres devraient établir une distinction claire entre les parties de projets qui sont financées au titre de la FRR et celles qui sont financées par d'autres fonds de l'Union européenne. Pour la FRR, les États membres doivent indiquer cette distinction lorsqu'ils soumettent leurs estimations ex ante des coûts. Une distinction ex ante des coûts peut être établie, par exemple, en déterminant différentes phases de mise en œuvre d'un projet cofinancé ou en séparant différents postes de coûts et en les attribuant aux instruments de financement de l'Union concernés.

Toutefois, un partage des coûts au prorata est autorisé sous certaines conditions. Dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'une distinction claire des coûts n'est pas

[5] Article 191 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014, (UE) nº 283/2014 et la décision nº 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) nº 966/2012.

[6] Il s'agit notamment des orientations des services de la Commission à l'intention des États membres sur leurs plans pour la reprise et la résilience, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en) et de la communication de la Commission – Orientations sur les plans pour la reprise et la résilience, C/2024/4618 (http://data.europa.eu/eli/C/2024/4618/oj).

réalisable ou est excessivement fastidieuse[7], les mesures peuvent être soutenues au prorata. Dans le cadre de cette approche, chaque fonds de l'Union finance une part prédéfinie des coûts totaux. Des conditions spécifiques énoncées dans les orientations de la Commission à l'intention des États membres garantissent que les réalisations/résultats mesurés et financés au titre de la FRR sont alignés sur les coûts estimés ex ante, qu'aucun coût n'est couvert deux fois et que l'aide globale de l'Union ne dépasse pas 100 % des coûts éligibles réellement exposés. Ces cinq conditions sont les suivantes:

(i) la description de la mesure dans la décision d'exécution du Conseil correspondante indique clairement que la FRR finance uniquement une partie du projet en combinaison avec d'autres programmes ou instruments de l'Union;

(ii) les estimations ex ante des coûts fournies par l'État membre pour l'ensemble du projet précisent le montant financé par la FRR et pris en compte pour le calcul des coûts du PRR, tout en indiquant que d'autres coûts pourraient être pris en charge par d'autres programmes ou instruments de l'Union (si possible, avec un montant indicatif pour ces programmes ou instruments);

(iii) les jalons/cibles concernés sont élaborés de manière à ne mesurer que la contribution de la FRR, éventuellement au moyen d'une cible d'exécution budgétaire;

(iv) l'État membre notifie au bénéficiaire final le montant de la contribution de la FRR, qu'il doit déclarer à l'entité qui met en œuvre le programme ou l'instrument de l'Union complétant le soutien de la FRR;

(v) l'entité qui met en œuvre tout autre programme ou instrument de l'Union complétant le soutien de la FRR est en mesure de vérifier, au niveau des projets, que les bénéficiaires finaux d'un financement au titre de la FRR ne reçoivent pas de soutien de l'Union pour plus de 100 % du coût total éligible[8].

Outre les conditions décrites ci-dessus, cette approche doit être conforme aux dispositions de l'autre instrument de financement de l'Union concerné, ainsi qu'aux règles en matière d'aides d'État, y compris les dispositions relatives au cumul. Elle ne s'applique pas aux fonds régis par le règlement portant dispositions communes, étant donné que la condition v) est difficile à appliquer dans leur contexte.

Le double financement étant défini comme la couverture d'un même coût par la FRR et par un autre programme ou instrument de l'Union, aucun double financement ne peut se produire lorsqu'un État membre n'a pas présenté d'estimation des coûts pour une mesure donnée, puisque la FRR ne couvre aucun coût. De nombreux PRR contiennent des mesures pour lesquelles l'État membre n'a présenté aucune estimation des coûts et que

[7] Voir section «Complémentarité des financements et prévention du double financement» de la partie II.V du document C/2024/4990.

[8] Dans les cas où l'autre financement de l'Union ne rembourse pas les coûts (Fonds pour l'innovation) mais est également fondé sur une estimation ex ante des coûts, cette vérification est remplacée par une comparaison entre les deux estimations de coûts ex ante du côté de la FRR et de l'autre fonds de l'Union afin de s'assurer que le montant alloué ne dépasse pas 100 % de l'estimation ex ante du total des coûts.

l'on appelle «mesures à coût nul». Même si l'inclusion de mesures à coût nul n'augmente pas la dotation financière de l'État membre, elle lie le versement du soutien de la FRR à la réalisation des jalons et cibles ayant trait à la mise en œuvre de ces mesures. Étant donné que la FRR ne couvre aucun coût pour de telles mesures, il ne saurait y avoir de double financement, même si un autre fonds de l'Union finance leur mise en œuvre en tout ou en partie.

Le règlement FRR prévoit que les États membres doivent mettre en place un système de contrôle afin d'éviter les doubles financements, tandis que la Commission évalue les modalités décrites dans le plan pour la reprise et la résilience. Dans la pratique, cela signifie que les États membres sont tenus d'éviter un double financement lors de la mise en œuvre de la FRR:

- en incluant dans leur PRR des informations et des éléments de preuve suffisants démontrant clairement que le montant du coût total estimé de chaque réforme et de chaque investissement n'est pas couvert par un financement existant ou prévu par l'Union. Lorsque le financement au titre de la FRR est combiné à d'autres fonds de l'Union pour soutenir une mesure, cela doit être clairement indiqué dans les coûts estimés, en mentionnant la part des coûts estimés financée par la FRR et la part financée par d'autres fonds de l'Union;
- en détaillant les procédures, structures et modalités mises en place aux niveaux national et régional en vue d'éviter tout double financement; et
- en faisant référence, dans leur PRR, aux modalités de suivi de la mise en œuvre de la FRR.

L'adéquation des contrôles destinés à prévenir, détecter et corriger les doubles financements est contrôlée tout au long de l'évaluation et de la mise en œuvre des PRR. Lors de l'évaluation des plans, la Commission évalue l'absence de double financement pour toutes les mesures de la FRR ainsi que les modalités de contrôle décrites par les États membres. Le cas échéant, des jalons spécifiques en matière d'audit et de contrôle sont fixés pour remédier aux faiblesses des systèmes nationaux et doivent être respectés pour que les versements ultérieurs puissent être débloqués. Le système de contrôle d'un État membre est réévalué en cas de modification du PRR. Si les modalités initiales du système comportent des lacunes, des jalons en matière d'audit et de contrôle sont fixés dans la décision d'exécution du Conseil correspondante, y compris pour les problèmes liés au double financement. Au cours de la mise en œuvre des plans, la Commission vérifie les déclarations de gestion et les résumés d'audits présentés par les États membres ainsi que les demandes de paiement, couvrant également les contrôles effectués par les autorités nationales afin d'éviter un double financement. Cette évaluation est complétée par des audits des systèmes et des audits ex post réalisés par la Commission, y compris en ce qui concerne le double financement. En fin de compte, lorsqu'un double financement est constaté mais n'est pas corrigé par l'État membre, la

Commission peut récupérer les fonds de la FRR directement auprès de l'État membre. Étant donné que la prévention du double financement est un élément clé des stratégies de contrôle et d'audit de la Commission et des États membres, la Commission et ses services ont fourni des orientations et des outils pertinents dès les premiers stades de la FRR[9] afin d'aider les autorités nationales à exercer leur responsabilité en matière de prévention et de détection des doubles financements.

[9] Voir, par exemple, orientations de la Commission à l'intention des États membres sur leurs plans pour la reprise et la résilience, SWD(2021) 12 (https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en).