COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 5

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 V: Bénéficiaires finaux au titre de la facilité pour la reprise et la résilience

La présente annexe clarifie davantage la notion de bénéficiaires finaux au titre du règlement FRR et la portée de la publication de données sur les 100 bénéficiaires finaux qui reçoivent le montant de financement le plus élevé pour la mise en œuvre de mesures au titre de la FRR, comme l'exige l'article 25 bis *du règlement FRR.*

Qui est un bénéficiaire final au titre de la FRR?

Définition

La définition des bénéficiaires finaux découle directement de l'article 22, paragraphe 2, point d), du règlement FRR. Conformément à cette disposition, un bénéficiaire final est la dernière entité recevant des fonds en faveur d'une mesure relevant de la FRR, qui n'est ni un contractant ni un sous-traitant. Cette notion doit être distinguée de celle des «bénéficiaires», qui, dans le cadre de la facilité, désigne les États membres. En l'absence d'une définition différente des bénéficiaires finaux dans d'autres articles du règlement FRR, la définition de l'article 22, paragraphe 2, point d), doit être appliquée systématiquement lors de l'interprétation d'autres dispositions du règlement, notamment de son article 25 *bis*, conformément aux principes d'interprétation commune et afin de garantir une mise en œuvre uniforme et cohérente du règlement.

Certains termes clés de la définition méritent une explication plus détaillée:

- «*la dernière entité*»: un bénéficiaire final peut être soit une personne physique (par exemple, un citoyen), soit une personne morale (par exemple, un ministère, une agence publique, une autorité régionale ou locale, une association, une organisation caritative ou une entreprise). Les bénéficiaires intermédiaires d'un financement (par exemple, des ministères ou des agences qui ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs, mais qui se contentent de distribuer des fonds à d'autres entités) ne devraient pas être considérés comme étant la dernière entité (voir aussi section ci-dessous pour de plus amples informations);
- «*recevant des fonds*»: pour être considérée comme un bénéficiaire final, l'entité devrait avoir reçu un transfert monétaire[1] aux fins indiquées dans la mesure pertinente relevant de la FRR, comme décrit dans la décision d'exécution du Conseil;
- «*en faveur d'une mesure relevant de la FRR*»: le bénéficiaire final reçoit des fonds du budget national pour mettre en œuvre une mesure dans la décision d'exécution du Conseil;

[1] Lorsque le bénéficiaire final est une autorité publique (régionale/locale), il n'y a pas toujours de transfert monétaire entre les différentes autorités publiques. Par conséquent, dans ce cas, cette notion peut également couvrir l'allocation de crédits de paiement budgétaires, c'est-à-dire les montants qui sont mis à disposition dans un budget pour exécuter des paiements conformément aux engagements budgétaires.

- «*qui n'est ni un contractant ni un sous-traitant*»: l'article 22, paragraphe 2, point d), du règlement FRR mentionne les bénéficiaires finaux comme des entités distinctes des contractants et des sous-traitants[2].

En ce qui concerne spécifiquement la liste des 100 principaux bénéficiaires finaux, l'article 25 *bis*, paragraphe 2, point c), exige que le «*montant reçu par chaque bénéficiaire*» soit inclus dans les informations publiées. Dans ce contexte, l'engagement de fonds et la simple signature d'un engagement juridique (par exemple, l'attribution d'un marché) en faveur d'un bénéficiaire final ne suffisent pas pour établir qu'un montant a été reçu, étant donné que la fourniture de cette information (et l'identification correcte des bénéficiaires finaux qui ont reçu le montant le plus élevé) devrait reposer sur les paiements qui ont eu lieu[3].

Autorités publiques

Il convient de déterminer, **pour chaque mesure**, qui est le bénéficiaire final, y compris si c'est une autorité publique qui est la dernière entité recevant des fonds (autre qu'un contractant ou un sous-traitant). Un exemple dans lequel une autorité publique pourrait être considérée comme étant le bénéficiaire final serait la construction d'un hôpital public si l'autorité publique reçoit des fonds et signe des contrats de construction directs avec des contractants sans recourir à d'autres intermédiaires.

À l'inverse, si l'autorité publique confie à une autre entité la signature des contrats nécessaires à la mise en œuvre de la mesure, de sorte que l'autorité publique ne signe pas de contrats directs avec les contractants, c'est cette entité qui reçoit des fonds et signe les contrats qui devrait être considérée comme étant le bénéficiaire final. Cela pourrait, par exemple, être le cas lorsque l'autorité publique fait appel à une agence distincte pour la mise en œuvre d'une mesure, qui organise l'appel d'offres et signe les contrats avec le contractant.

Lorsque ce sont des organismes chargés de la mise en œuvre qui gèrent les fonds (par exemple, gestion de programmes de financement indirect pour des PME ou agence gouvernementale gérant les flux de paiement vers d'autres autorités publiques), ceux-ci ne sont généralement pas considérés comme des bénéficiaires finaux d'une mesure donnée pour les raisons expliquées ci-dessus.

Il existe également des cas dans lesquels une autorité publique peut jouer un double rôle, en gérant les fonds pour une mesure et en étant le bénéficiaire final d'une autre. Il est à noter que,

[2] Lorsqu'un pouvoir adjudicateur signe directement des contrats avec les contractants pour la mise en œuvre de la mesure relevant de la FRR, ce pouvoir adjudicateur est le bénéficiaire final (voir autres exemples d'entités publiques qui sont des bénéficiaires finaux de mesures relevant de la FRR ci-dessous). Il peut également arriver qu'une agence ou une société privée distincte fasse appel à des contractants, auquel cas l'agence ou la société privée devrait être considérée comme étant le bénéficiaire final.

[3] Cela s'entend sans préjudice de l'obligation prévue à l'article 22, paragraphe 2, point d), i) à iii), du règlement FRR de collecter des données sur les bénéficiaires finaux, les contractants, les sous-traitants et les bénéficiaires effectifs à des fins d'audit et de contrôle et afin de disposer d'informations comparables sur l'utilisation des fonds dès le stade de l'engagement (c'est-à-dire au moment de la conclusion de la convention de subvention ou du contrat).

dans ce cas, l'autorité publique ne sera pas considérée comme un bénéficiaire final de la première mesure, alors qu'elle devrait être considérée comme un bénéficiaire final de l'autre mesure.

Alors que le bénéficiaire final devra toujours être déterminé mesure par mesure, sur la base de la définition donnée ci-dessus, un certain nombre d'exemples de cas dans lesquels le bénéficiaire final est une autorité publique sont présentés ci-dessous. Dans tous ces cas, l'organisme public est la dernière entité recevant des fonds en faveur d'une mesure relevant de la FRR, qui n'est ni un contractant ni un sous-traitant:

1. **en cas d'investissement entièrement public, dans le cadre duquel un organisme public reçoit des fonds en faveur d'une mesure relevant de la FRR qui profite à la sphère publique**. Par exemple, le ministère grec des infrastructures et des transports est désigné comme bénéficiaire final pour la construction de l'autoroute de Grèce centrale, tandis que les contractants et sous-traitants du projet d'autoroute ne sont pas des bénéficiaires finaux. Dans un autre exemple, en Allemagne, les ministères de l'éducation des différentes régions fédérales allemandes sont les bénéficiaires finaux des fonds de la FRR qu'ils utilisent pour acheter les appareils numériques fournis à différentes écoles publiques;
2. **lorsqu'un organisme public reçoit des fonds en faveur d'une mesure relevant de la FRR qui consiste notamment en la fourniture de services au secteur privé et/ou aux citoyens.** Il existe deux scénarios:
   i. l'**organisme public peut fournir lui-même le service**, comme c'est le cas du centre d'enseignement biotechnique de Ljubljana, qui proposera des formations à des tuteurs dans des entreprises, ou des centres médicaux universitaires d'Amsterdam et de Maastricht aux Pays-Bas, qui reçoivent la subvention pour fournir des services de santé en ligne aux patients à domicile;
   ii. l'organisme public pourrait **externaliser la fourniture des services**, comme c'est le cas de l'Autorité pour la numérisation de la Roumanie, qui finance un programme qui permet l'accès au perfectionnement et à la reconversion professionnels des salariés de PME sur la base des demandes présentées par leurs employeurs, les formations étant dispensées par des entreprises de formation sélectionnées (directement rémunérées pour leurs services par l'Autorité pour la numérisation de la Roumanie). Ces entreprises de formation étant des contractants, elles ne peuvent être considérées comme étant des bénéficiaires finaux.

Aux points i) comme ii), les bénéficiaires finaux sont les organismes publics qui reçoivent des fonds pour les mesures pertinentes relevant de la FRR.

Sociétés holding

Dans le cas d'une société holding, qui détient/contrôle plusieurs sociétés, il convient d'apprécier **au cas par cas** si un groupe de sociétés constitue un seul bénéficiaire final aux fins du règlement FRR.

Si le marché, la subvention ou l'instrument équivalent est attribué à la société holding, la détermination du bénéficiaire final dépend de la base sur laquelle le marché, la subvention ou l'instrument équivalent a été attribué. S'il a été attribué «juste» à la société holding (c'est-à-dire pas à une ou plusieurs sociétés faisant partie du groupe), le bénéficiaire final est uniquement la société holding. S'il a été attribué directement à des sociétés faisant partie du groupe, toutes les entités concernées sont également considérées comme étant des bénéficiaires finaux. S'il a été attribué à la filiale (c'est-à-dire pas à la société holding ou à des sociétés qui font partie du groupe), c'est cette filiale qui en est le bénéficiaire final.

Bénéficiaires finaux des réformes et des mesures à coût nul

Les «mesures à coût nul» sont des mesures pour lesquelles les États membres n'ont inclus aucun coût escompté dans l'«estimation des coûts» ex ante présentée avec leur plan pour la reprise et la résilience (PRR)[4]. Bien qu'elles concernent principalement les réformes, elles peuvent aussi concerner des investissements.

Le règlement FRR n'opère pas de distinction entre les mesures incluant des coûts escomptés et les mesures n'incluant pas de coûts escomptés. À cet égard, les obligations qui s'appliquent aux mesures relevant de la FRR en ce qui concerne la collecte et le stockage de données sur les bénéficiaires finaux s'appliquent, qu'une mesure ait eu ou non des coûts escomptés. Conformément à l'article 22 du règlement FRR, ce qui importe, c'est de savoir s'il y a eu une «*utilisation des fonds dans le cadre des mesures soutenues par la facilité*»[5], les «fonds» devant s'entendre comme désignant tout financement public reçu dans le cadre des mesures incluses dans le PRR, qu'il provienne de sources nationales ou de l'Union européenne (sans se limiter à la FRR), conformément à ce qui est prévu à l'article 22, paragraphe 2, point d), iv).

- S'il existe une telle utilisation de fonds publics (quel que soit le coût escompté), les entités qui sont les dernières à recevoir ces fonds devraient être considérées comme étant les bénéficiaires finaux.
- S'il n'y a pas une telle utilisation de fonds publics (quel que soit le coût escompté), il n'y a pas de bénéficiaire final.

[4] De nombreux PRR contiennent des mesures pour lesquelles l'État membre n'a présenté aucun coût estimé, ce que l'on appelle des «mesures à coût nul». 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.

[5] Cela s'entend sans préjudice de l'article 9 du règlement FRR, qui dispose 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*». Dès lors, en ce qui concerne un éventuel double financement, si l'État membre n'a déclaré aucun coût au titre du PRR (c'est-à-dire s'il s'agit d'une mesure à coût nul), par définition, il ne saurait y avoir de double financement de cette mesure.

Bien que le règlement FRR n'introduise aucune distinction ayant des implications juridiques entre les réformes et les investissements, pour les réformes, il est supposé que les réformes à coût nul n'entraînent pas de dépenses nationales. Cette hypothèse peut être réfutée si la décision d'exécution du Conseil prévoit clairement des dépenses nationales (par exemple, pour passer un marché pour la réalisation d'une étude).

Portée de l'obligation de communication aux fins de la publication de données sur les 100 principaux bénéficiaires finaux

Conformément à l'article 25 *bis* du règlement FRR, les États membres sont tenus de communiquer des données sur les 100 bénéficiaires finaux qui reçoivent le montant de financement le plus élevé au titre de la FRR. À cette fin, le financement total reçu pour la mise en œuvre de toute mesure soutenue par la FRR (qu'elle bénéficie d'un soutien remboursable ou non remboursable) sur la durée de vie de la FRR devrait être pris en considération, c'est-à-dire tous les financements publics nécessaires à la mise en œuvre du ou des jalons ou cibles pertinents en vertu de la décision d'exécution du Conseil. Le montant des fonds reçus devrait être calculé de manière cumulative, du 1er février 2020 jusqu'au moment de la communication des informations pour chaque bénéficiaire final, pour toutes les mesures soutenues par la FRR.

Les États membres devraient prendre en considération toute mesure incluse dans leur PRR pour laquelle un versement a déjà été effectué à un bénéficiaire final, que l'État membre ait déjà atteint ou non les jalons et cibles pertinents, qu'il ait ou non présenté une demande de paiement ou qu'il ait ou non reçu un financement au titre de la facilité. En effet, les États membres reçoivent des versements ex post une fois que la Commission a déterminé que les jalons et cibles pertinents ont été atteints de manière satisfaisante (et indépendamment de toute dépense supportée).

Données à fournir

L'article 25 *bis* du règlement FRR précise les données qui doivent être publiées, à savoir:

a. dans le cas d'une personne morale, la dénomination sociale complète du bénéficiaire et son numéro d'identification TVA ou numéro d'identification fiscale, lorsque celui-ci est disponible, ou un autre identifiant unique établi au niveau national;
b. dans le cas d'une personne physique, le prénom et le nom du bénéficiaire;
c. le montant reçu par chaque bénéficiaire, ainsi que les mesures connexes au titre desquelles un État membre a reçu le financement dans le cadre de la facilité.

De plus, outre les exigences du règlement FRR, les États membres sont encouragés à fournir des informations supplémentaires sur les projets spécifiques qui reçoivent des fonds au titre de leur PRR (par exemple, localisation, état d'avancement de la mise en œuvre, montant reçu), qui

alimenteront ensuite aussi la carte interactive des projets soutenus par la FRR disponible sur le site web de la FRR.

Les États membres peuvent publier une liste allant au-delà du minimum de 100 fixé par le règlement FRR.

Quand communiquer les informations?

Le règlement FRR modifié ne fixe pas de délai spécifique dans lequel les États membres doivent mettre à jour les données sur les (au moins) 100 principaux bénéficiaires finaux. Cependant, il impose aux États membres de mettre à jour ces données publiées deux fois par an. Étant donné que la Commission doit centraliser et publier les données, elle a invité les États membres à mettre à jour les données publiées sur leurs portails nationaux et à partager ces données mises à jour avec la Commission en même temps que les rapports semestriels, en avril et en octobre.

Considérations relatives aux données à caractère personnel aux fins de la publication de données sur les 100 principaux bénéficiaires finaux

Conformément à l'article 25 *bis*, paragraphe 4, du règlement FRR, et afin de garantir la proportionnalité et le respect de la vie privée, quand les bénéficiaires finaux sont des personnes physiques, lorsque des données à caractère personnel sont publiées, les informations doivent être supprimées par l'État membre concerné deux ans après la fin de l'exercice au cours duquel le financement a été payé au bénéficiaire final. Cette disposition ne s'applique que lorsque des données à caractère personnel sont publiées, c'est-à-dire lorsque le bénéficiaire final est une personne physique. En outre, elle ne s'applique pas à compter de la date de publication, mais «*deux ans après la fin de l'exercice au cours duquel le financement a été payé au bénéficiaire final*». Dès lors, les données ne doivent pas être supprimées deux ans après la *publication*, mais deux ans après la fin de l'exercice au cours duquel ce bénéficiaire a reçu pour la dernière fois un financement au titre de la FRR.

Les États membres doivent mettre les données à jour deux fois par an et peuvent choisir de supprimer les anciens ensembles de données après deux ans (à moins que ces ensembles de données n'incluent des données à caractère personnel, auquel cas celles-ci doivent être supprimées, voir paragraphe précédent). La Commission rappelle que les dossiers doivent être conservés même après la suppression des données susmentionnées du domaine public, conformément à l'article 132 du règlement financier, auquel il est également fait référence à l'article 11, paragraphe 1, point d), de l'accord de financement et, le cas échéant, à l'article 20, paragraphe 1, point d), de l'accord de prêt.

Néanmoins, les informations supprimées sur cette base devraient continuer d'être prises en considération lors du calcul du montant consolidé des fonds reçus si la même personne physique reçoit un autre financement.

En outre, quelques exceptions à la publication des données, prévues à l'article 25 *bis*, paragraphe 3, du règlement FRR, qui renvoie à l'article 38, paragraphe 3, du règlement financier, s'appliquent à la FRR. Elles concernent les cas suivants:

- les aides versées à des personnes physiques à des fins d'éducation, ou les autres aides directes versées aux personnes physiques qui en ont un besoin pressant, comme les chômeurs et les réfugiés [article 191, paragraphe 4, point b), du règlement financier];
- les marchés de très faible valeur attribués à des experts sélectionnés sur la base de leurs compétences professionnelles (article 237, paragraphe 2, du règlement financier), ainsi que les marchés d'une très faible valeur, inférieure à 15 000 EUR (montant visé au point 14.4 de l'annexe I du règlement financier);
- un soutien financier fourni au moyen d'instruments financiers, d'un montant inférieur à 500 000 EUR;
- les cas où la divulgation des informations risque de mettre en péril les droits et libertés des personnes ou des entités concernées, tels qu'ils sont protégés par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ou de nuire aux intérêts commerciaux des bénéficiaires.

Selon l'article 25 *bis*, paragraphe 3, du règlement FRR, et conformément à la pratique administrative, les informations sur les bénéficiaires finaux d'un soutien financier accordé en gestion directe pour des montants inférieurs à 15 000 EUR [voir exemption de déclaration prévue par le règlement financier pour «les marchés de très faible valeur attribués à des experts sélectionnés sur la base de leur capacité professionnelle (article 237, paragraphe 2, du règlement financier), ainsi que les marchés de très faible valeur inférieurs à 15 000 EUR»] ne doivent pas obligatoirement être publiées.

En tout état de cause, il est peu probable que les bénéficiaires de valeurs aussi faibles figurent sur la liste des 100 principaux bénéficiaires finaux que les États membres sont tenus de publier en vertu du règlement FRR.

Considérations relatives aux montants à déclarer aux fins de la publication de données sur les 100 principaux bénéficiaires finaux

Le montant des fonds reçus au titre de la FRR par un bénéficiaire final visé à l'article 25 *bis*, paragraphe 2, point c), devrait être déclaré en euros. Les montants reçus dans d'autres monnaies devraient être convertis en euros à l'aide du dernier taux de conversion mensuel utilisé par la Commission européenne (InforEuro: https://commission.europa.eu/funding-tenders/procedures-guidelines-tenders/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-inforeuro_fr) applicable à la date de déclaration, c'est-à-dire que le taux de conversion applicable devrait être celui de la date la plus proche de la date de déclaration.