

Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience

- 1. Rapporteurs:** Victor NEGRESCU (S&D / RO), Siegfried MUREŞAN (PPE / RO)
- 2. Numéro de référence du PE:** 2024/2085(INI) / A10-0098/2025 / P10_TA(2025)0128
- 3. Date d'adoption de la résolution:** 18 juin 2025
- 4. Commission parlementaire compétente:** commission des budgets (BUDG), commission des affaires économiques et monétaires (ECON)
- 5. Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu'elle contient:**

Dans sa résolution sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), le Parlement souligne le rôle déterminant joué par la FRR pour ce qui est de prévenir la fragmentation du marché intérieur et l'accentuation des divergences macroéconomiques. Il relève la conclusion de la Commission selon laquelle la FRR a entraîné une augmentation soutenue des investissements dans l'ensemble de l'UE.

Le Parlement se déclare préoccupé par le fait que l'expiration de la FRR en 2026 représente un risque important de diminution substantielle de l'investissement public dans les priorités européennes communes; et il souligne les défis posés par les délais serrés de mise en œuvre. Il s'inquiète de la lourde charge administrative que représente la FRR, demande instamment une simplification de sa mise en œuvre et des exigences en matière de déclarations, et invite la Commission à évaluer, en coopération avec les États membres, les mesures qui risquent le plus de ne pas avoir été mises en œuvre au 31 août 2026. Il appelle à prolonger de 18 mois le délai de mise en œuvre des projets arrivés à maturité, au moyen d'une modification du règlement FRR. Il souligne que la Commission devrait procéder à l'extension proposée des projets sur la base de critères objectifs, clairs et équitables.

Le Parlement souligne l'importance de garantir la transparence et d'éviter les doubles financements. Il appelle la Commission à mettre à jour et publier régulièrement, dans le tableau de bord de la reprise et de la résilience, les listes des principaux bénéficiaires finaux de chaque État membre et à veiller à une compréhension commune de ce qui constitue un «bénéficiaire final». Il invite la Commission à améliorer le fonctionnement de tout futur instrument fondé sur la performance, dans le contexte du prochain CFP.

Enfin, le Parlement invite la Commission à réaliser une évaluation indépendante et à rendre compte de l'incidence de la FRR sur les investissements privés au niveau global de l'Union et demande à jouer un plus grand rôle dans le suivi de la FRR.

6. Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:

En ce qui concerne la **demande de prolonger de 18 mois la période de mise en œuvre** (point 42) et la **demande de simplification** (point 35), il convient de noter que la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) a été créée en tant qu'Instrument temporaire, ayant pour objectif clair d'aider les États membres, en soutenant la mise en œuvre de réformes et d'investissements propres à faire progresser la transition écologique et numérique, à se remettre de la pandémie de COVID-19 et à gagner en résilience. Étant de nature temporaire, la FRR a une date de fin clairement définie, fixée en 2026. Plus précisément, les délais de mise en œuvre sont inscrits dans le règlement FRR: les États membres ont jusqu'au 31 août 2026 pour atteindre tous les jalons et cibles, et la Commission a jusqu'au 31 décembre 2026 pour effectuer tous les paiements. Aucun nouvel emprunt net ne pourra avoir lieu après 2026.

La Commission rappelle que le cadre juridique qui sous-tend la FRR est constitué de la décision relative aux ressources propres, du règlement instituant l'Instrument de l'Union européenne pour la relance (EURI) et du règlement FRR. Prolonger la FRR nécessiterait de modifier ces trois actes législatifs:

- la décision relative aux ressources propres, pour permettre de nouveaux emprunts nets après fin 2026;
- et les règlements EURI et FRR, pour permettre l'exécution de paiements après fin 2026.

La modification des règlements EURI et FRR nécessiterait une majorité qualifiée des États membres. La décision relative aux ressources propres ne peut être modifiée qu'à l'unanimité et avec l'approbation de tous les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

Compte tenu de ces contraintes, de la grande incertitude politique quant à l'adoption de ces modifications et de la nécessité pour les États membres de se concentrer sur la mise en œuvre de leur plan plutôt que de spéculer sur une prolongation des délais, la Commission n'en proposera aucune au titre de la FRR.

Le 4 juin 2025, la Commission a publié une communication intitulée «*NextGenerationEU - La voie vers 2026*», qui fait le point de la mise en œuvre de l'Instrument jusqu'à cette date et rappelle le cadre juridique et les délais applicables, ainsi que leurs implications opérationnelles en ce qui concerne la présentation des demandes de paiement, la fourniture d'éléments de preuve, la procédure de suspension des paiements et la révision des plans pour la reprise et la résilience (PRR). Étant donné les retards de mise en œuvre, la Commission a fourni aux États membres des orientations sur la manière de rationaliser davantage leur PRR, les options à prendre en considération lors de la révision de ce plan et la manière de planifier à l'avance la présentation des dernières demandes de paiement en 2026.

Dans ce contexte, la Commission invite les États membres à réexaminer dès que possible leur PRR et à en supprimer les mesures qu'ils ne sont pas sûrs d'avoir pleinement mises en œuvre d'ici à la date butoir du 31 août 2026. La Commission est prête à aider les États membres à modifier et à simplifier leur PRR afin d'en faciliter la mise en œuvre, tout en veillant à ce qu'il continue de répondre à leurs besoins et reste conforme aux exigences du règlement. Des mesures ont déjà été prises à cet égard. Le 7 juillet, la Commission a notamment organisé une réunion du groupe d'experts sur la FRR consacrée à ce sujet. La Commission est d'avis que, si les États membres ne relâchent pas leurs efforts et révisent rapidement leur PRR lorsque c'est nécessaire, il est possible de mettre les plans en œuvre dans les 14 mois qui restent.

En ce qui concerne la **demande de rester vigilante et proactive dans l'identification de toute situation potentielle de double financement** qui lui est adressée (point 50), la Commission rappelle que la responsabilité d'éviter les doubles financements au niveau national et au niveau du bénéficiaire final incombe en premier lieu aux États membres. À cet effet, les États membres doivent mettre en place des systèmes de contrôle adéquats, qui doivent notamment prévoir des contrôles pour prévenir, détecter et corriger les situations de double financement. La prévention des doubles financements s'effectue à plusieurs niveaux:

- o premièrement, lors de l'évaluation des PRR et de la programmation d'autres Fonds de l'UE, la Commission s'est assurée que des systèmes appropriés étaient en place pour éviter les doubles financements et qu'au niveau de l'UE, les mêmes coûts n'étaient pas couverts deux fois. La Commission a également élaboré des lignes directrices pour aider les États membres;
- o en outre, la Commission évalue et vérifie également la fiabilité et la solidité des systèmes de contrôle nationaux et prévoit des contrôles ciblés concernant les doubles financements dans le cadre de ses audits des systèmes et ex post. Dans ce contexte, la Commission demande des informations sur les bénéficiaires finaux et recoupe ces données avec d'autres informations sur les projets relevant de la politique de cohésion et avec des bases de données relatives aux dépenses directes supportées par la Commission;
- o enfin, en 2024, la Commission a renforcé la coordination entre ses services d'audit interne afin que les risques, y compris de double financement, soient effectivement identifiés et atténués de la manière la plus efficace possible.

Tout au long de la mise en œuvre, les États membres doivent recueillir et communiquer des informations sur l'utilisation des fonds en lien avec les mesures de mise en œuvre des réformes et des projets d'investissement prévus dans leur PRR. Si un double financement est découvert, l'État membre concerné doit recouvrer les montants correspondants auprès du bénéficiaire final. À défaut, la Commission peut recouvrer ces montants.

En ce qui concerne la **demande de transparence accrue outre les déclarations semestrielles sur les 100 principaux bénéficiaires finaux** au titre de l'article 25 bis du règlement FRR (point 51), la Commission réaffirme au Parlement européen son engagement en faveur de la transparence. S'agissant des données à publier, l'article 25 bis du règlement FRR impose aux États membres de publier deux fois par an des données actualisées, y compris le montant reçu, sur les 100 bénéficiaires finaux recevant le montant de financement le plus élevé pour la mise en œuvre de mesures au titre de la FRR. La Commission souligne en outre que si, en vertu de l'article 22, paragraphe 2, point d), du règlement FRR, les États membres sont tenus, à des fins d'audit et de contrôle, de recueillir le nom de tous les bénéficiaires finaux, contractants, sous-traitants et bénéficiaires effectifs et de garantir l'accès à ces données, il n'existe aucune obligation légale de publier les données en question. En vertu de la même disposition, les États membres doivent également tenir une liste de toutes les mesures de mise en œuvre des réformes et des projets d'investissement prévus dans leur PRR, en indiquant le montant total du financement public de ces mesures ainsi que le montant des fonds respectivement versés au titre de la facilité et d'autres Fonds de l'Union. Les données sont toutefois disponibles à des fins d'audit et de contrôle par des organismes tels que l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), le Parquet européen et la Cour des comptes européenne, en plus des services de la Commission. La Commission saisit toutes les occasions de favoriser la transparence lorsque c'est possible. Au-delà des exigences légales du règlement FRR, et à des fins de suivi, la Commission a demandé aux États membres une liste des principaux bénéficiaires des fonds destinés à la mise en œuvre des mesures au titre de la FRR, y compris les contractants et les sous-traitants, comme l'a réclamé le Parlement européen à cet effet. Les références aux «bénéficiaires finaux» et aux «fonds reçus» dans la demande du Parlement différaient des définitions de ces termes figurant à l'article 22, paragraphe 2, point d), du règlement FRR. Les données recueillies ont depuis lors été partagées avec la commission du contrôle budgétaire du Parlement, ce qui témoigne des efforts constants déployés par la Commission pour promouvoir la transparence.

En ce qui concerne la **demande relative au rôle du Parlement européen dans le suivi de la FRR** (point 57), la Commission souligne que, conformément aux exigences du règlement, le Parlement reçoit tous les documents pertinents en même temps que le Conseil et peut inviter la Commission tous les deux mois à un dialogue sur la reprise et la résilience. À ce jour, 19 dialogues de ce type ont eu lieu. En outre, la Commission a participé à 38 réunions des groupes de travail sur la FRR au niveau des directeurs généraux, et le Parlement a été invité en tant qu'observateur à l'ensemble des 31 réunions du groupe d'experts des États membres sur la FRR. Le règlement FRR confère donc au Parlement un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la facilité, ce qui a eu une incidence très positive en termes d'appropriation, de transparence, de reddition de comptes, et d'améliorations concrètes de

cette mise en œuvre.

En ce qui concerne la demande relative au rôle du Parlement européen dans le contrôle de la FRR (point 57), la Commission tient le plus grand compte des recommandations sur la FRR qu'il formule, en particulier dans le contexte de la décharge. La Commission a adopté une attitude positive et constructive à l'égard des nombreuses recommandations émises par la Cour des comptes et a accepté la plupart de ses recommandations sur la FRR. Ce n'est que dans quelques cas que la Commission a dû rejeter une recommandation, lorsqu'il lui était juridiquement ou pratiquement impossible de mettre celle-ci en œuvre ou qu'elle entraînait des charges indues. La Commission continue de tirer des enseignements de l'expérience et du retour d'information de la Cour des comptes et du Parlement. En particulier, la Commission a pris plusieurs mesures en réponse aux précédentes recommandations du Parlement:

- o de nouvelles orientations sur la notion de bénéficiaire final ont été fournies à l'annexe V du rapport annuel sur la FRR publié en octobre 2024. La Commission assure un suivi régulier auprès des États membres - notamment au moyen d'audits et dans le cadre d'un groupe d'experts spécifique sur la FRR datant du 3 avril 2025 - et a pris les mesures nécessaires, y compris sous la forme de recommandations d'audit et de jalons en matière de contrôle, afin de garantir que les États membres respectent les exigences des articles 22 et 25 *bis* du règlement FRR. Les services de la Commission analysent également les listes des 100 principaux bénéficiaires finaux communiquées par les États membres et assurent, si nécessaire, un suivi auprès des autorités nationales, par exemple en cas de définition erronée du bénéficiaire final. La Commission continue de partager les informations sur les 100 principaux bénéficiaires finaux par l'intermédiaire du tableau de bord de la reprise et de la résilience;
- o les informations fournies dans le tableau de bord de la reprise et de la résilience renforcent la transparence vis-à-vis du public, allant même au-delà des exigences légales énoncées à l'article 30 du règlement FRR. Le tableau de bord est un outil convivial, interactif et facile à utiliser, qui présente les informations sur la FRR d'une manière visuellement attrayante. Le tableau de bord présente les progrès accomplis dans la mise en œuvre des plans par rapport à chacun des six piliers, aux indicateurs communs et aux 100 principaux bénéficiaires finaux. En outre, la Commission a publié de nombreuses analyses thématiques sur les mesures prises au titre de la FRR pour chacun de ses six piliers et les met régulièrement à jour;
- o nous avons entrepris de renforcer encore nos systèmes d'audit et de contrôle afin de garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes, en intégrant systématiquement les contrôles des marchés publics et des aides d'État dans l'ensemble de nos audits;

- o la Commission a continué de fournir des évaluations publiques détaillées des demandes de paiement et des révisions des plans. Elle a également continué de garantir l'égalité de traitement entre les États membres;
- o la Commission a intégré des contrôles de l'annulation de jalons et cibles dans ses procédures d'audit;
- o la carte interactive des projets exemplaires au titre de la FRR s'est considérablement développée et présente désormais plus de 900 projets, contre seulement 350 en mars 2023.

En ce qui concerne la **recommandation de procéder à une évaluation indépendante et de rendre compte de l'incidence de la FRR sur les investissements privés au niveau global de l'UE** (point 70), la Commission rappelle qu'une évaluation à mi-parcours de la FRR a été publiée en février 2024, conformément aux exigences du règlement FRR. Cette évaluation à mi-parcours a fait le point de la mise en œuvre de la FRR à mi-parcours et aidé à identifier les améliorations qu'il était possible d'y apporter dans la durée de vie restante de la facilité. Le règlement FRR impose à la Commission de réaliser une évaluation ex post de la facilité en 2028, et celle-ci consistera en une évaluation globale de la facilité et de son impact, une fois les mesures prévues dans les PRR pleinement mises en œuvre.

La Commission procède actuellement à un large éventail d'analyses sur la FRR en vue d'en évaluer l'impact. En mai 2025, elle a publié une analyse des effets économiques de la facilité, mettant l'accent sur les effets de ruissellement. La Commission mène des recherches en interne et a lancé des appels d'offres pour plusieurs projets de recherche visant à analyser l'impact de la FRR dans des domaines spécifiques, comme les marchés du travail et les transports durables. Un projet à venir se concentrera sur l'impact de la FRR sur l'investissement privé. Toutes les informations recueillies alimenteront l'évaluation ex post de la FRR. En outre, la Commission a publié deux ensembles de données afin de renforcer la transparence et de faciliter les recherches sur la FRR¹. Enfin, la Commission organise une conférence de recherche en janvier 2026, afin de discuter des recherches et des résultats préliminaires sur l'impact de la FRR. Un appel à contributions spécifique a été lancé afin d'encourager la publication de travaux de recherche pertinents sur l'impact de la FRR et de les recueillir.

¹ Un premier ensemble de données résumant les informations sur les mesures, les jalons et les cibles figurant dans les décisions d'exécution du Conseil et leurs annexes a été publié en avril (voir la «Liste des jalons et cibles par mesure» sur le tableau de bord de la reprise et de la résilience: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/milestones_and_targets.html). Un second ensemble de données sectorielles, qui classe toutes les mesures d'investissement et de réforme au titre de la FRR par secteur pour tous les États membres, a été mis à disposition en juillet (https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/call-papers-economic-impact-rrf_en).