



RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES
COMPTES EUROPÉENNE

Rapport spécial de la Cour des comptes
européenne intitulé *«Évaluation des plans
nationaux pour la reprise et la résilience par la
Commission»*

Table des matières

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF	2
a) Introduction générale	2
b) Position de la Commission sur les observations et recommandations essentielles de la Cour	3
c) Dernières évolutions et prochaines étapes	3
II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR	4
1. Processus d'évaluation	4
2. Évaluation des six piliers et de la contribution au respect des recommandations par pays	5
3. Évaluation du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»	5
4. Évaluation de la contribution des mesures aux transitions verte et numérique	6
5. Évaluation des estimations des coûts des PRR	6
6. Profils de décaissement.....	7
7. Évaluation des jalons et des cibles.....	7
8. Évaluation des systèmes de suivi et de contrôle.....	9
III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	10
1. Recommandation n° 1 – Améliorer les procédures d'évaluation et la documentation	10
2. Recommandation n° 2 – Encourager l'échange de bonnes pratiques entre les États membres.....	11
3. Recommandation n° 3 – Suivre la contribution des mesures prises à la mise en œuvre des recommandations par pays.....	11
4. Recommandation n° 4 – Améliorer la transparence et le suivi du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important».....	12
5. Recommandation n° 5 – Établir des mécanismes clairs de vérification des jalons et des cibles et veiller à la définition adéquate de ces derniers	13
6. Recommandation n° 6 – Vérifier le respect des jalons spécifiques en matière de suivi et de contrôle et encourager l'utilisation de l'outil d'exploration de données et de calcul du risque de la Commission.....	14

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du [règlement financier](#), les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

a) Introduction générale

En janvier 2020, la pandémie de COVID-19 a frappé l'Europe et a, peu après, entraîné non seulement une crise sanitaire, mais également des chocs sociaux et économiques de grande ampleur. Il est rapidement apparu que l'action individuelle des États membres ne serait pas suffisante et provoquerait des disparités et des risques pour la stabilité même des États membres et de l'Union dans son ensemble. Une réaction urgente au niveau de l'Union était nécessaire pour atténuer l'impact sur les citoyens et les entreprises, soutenir la reprise après la pandémie et renforcer la résilience face aux chocs futurs. L'Union européenne a mis en place un instrument extraordinaire pour une période extraordinaire: l'instrument de l'Union européenne pour la relance *NextGenerationEU* vise à mobiliser 806,9 milliards d'euros supplémentaires par rapport au budget ordinaire de l'Union sur les marchés financiers. Sur ces fonds, 83,6 milliards d'euros contribuent à REACT-EU (à hauteur de 50,6 milliards d'euros), au Fonds pour une transition juste (à hauteur de 10,9 milliards d'euros) ainsi qu'au développement rural, à InvestEU, Horizon Europe et RescEU.

Le cœur de *NextGenerationEU* est la *facilité pour la reprise et la résilience* (FRR), qui versera jusqu'à 723,8 milliards d'euros de subventions et de prêts aux États membres. Le règlement (UE) 2021/241 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (ci-après le «règlement FRR») est entré en vigueur en février 2021. Moins de 18 mois plus tard, plus de 100 milliards d'euros ont été versés aux États membres, afin de soutenir la reprise, de lutter contre les effets de la pandémie et de soutenir les citoyens et les entreprises dans l'ensemble de l'Union. Bien au-delà, la FRR a eu un effet stabilisateur et a montré l'importance du projet européen et de l'action européenne commune. La FRR est le programme de financement de l'Union le plus important jamais mis en œuvre et le premier de ce type à appliquer à grande échelle le concept de financement fondé sur la performance: au lieu de se concentrer sur les dépenses, la FRR est totalement liée à l'obtention de *résultats* par rapport aux jalons et aux cibles. Dans le contexte de la FRR, les paiements seront effectués lorsque les États membres auront atteint les mesures spécifiques des progrès accomplis, à savoir les «jalons» (de nature qualitative) et les «cibles» (de nature quantitative). En tant que telle, la FRR est un nouveau type d'instrument qui nécessite la mise en place de modalités, règles, modèles et procédures de travail nouveaux, ce que la Commission a réalisé en un temps record.

Le règlement FRR implique que chaque État membre présente son propre plan national pour la reprise et la résilience (PRR), lequel établit les réformes et les investissements que l'État membre s'engage à mettre en œuvre. Chaque PRR est évalué dans un délai de deux mois par la Commission et, si l'évaluation est positive, la Commission présente une proposition de *décision d'exécution du Conseil* qui sera, en dernier ressort, adoptée par le Conseil. Les premiers plans pour la reprise et la résilience ont été reçus en avril 2021, évalués par la Commission en juin 2021 et adoptés par le Conseil en juillet 2021.

Tout au long de cette période, la Commission a travaillé de manière proactive avec toutes les parties, et en particulier avec les États membres, afin de garantir un programme de réforme et d'investissement rapide et ambitieux dans l'ensemble de l'Union. Immédiatement après la publication de sa proposition de règlement FRR, la Commission a noué un dialogue avec les États membres, tant pour expliquer les dispositions juridiques et en discuter que pour orienter les États membres dans l'élaboration de leurs PRR. En septembre 2020, la Commission a publié à l'intention des États membres de premières orientations, fondées sur le projet de règlement, qui ont aidé les États membres à élaborer leurs plans. Des orientations actualisées ont été publiées en janvier 2021. Elles étaient fondées sur le texte final du règlement FRR, qui a servi de base à la rédaction finale des PRR. La Commission a également fourni d'autres orientations écrites, par

exemple une liste de contrôle pour l'autoévaluation des systèmes de contrôle, et a donné des centaines de réponses écrites et un bien plus grand nombre de réponses verbales aux questions posées par les États membres au niveau bilatéral ou dans les configurations du Conseil (notamment dans le cadre du groupe d'experts créé à cet effet). Elle a également organisé des échanges pour encourager la coopération et les projets communs.

La Commission a aussi participé à des dialogues bimensuels sur la reprise et la résilience et a organisé encore plus fréquemment des réunions de groupes de travail avec le Parlement européen ainsi qu'au sein de divers groupes de travail du Conseil. La Commission a informé de manière approfondie et régulière tant les colégislateurs que le public de l'évolution de la FRR au moyen d'un site internet spécifique, de communiqués de presse pour les événements clés, de la publication proactive de divers documents exposant son analyse – tels qu'un document de travail détaillé de ses services exposant l'évaluation pour chacun des PRR – et a publié toutes les présentations fournies au Conseil ou au Parlement.

Au sein de la Commission, la FRR est un axe de travail inter-DG réunissant l'expertise de tous les services en matière de politiques et de pratiques.

b) Position de la Commission sur les observations et recommandations essentielles de la Cour

La Commission se félicite des conclusions positives de la Cour des comptes concernant ses travaux d'évaluation.

Tout au long de son rapport, la Cour constate que la Commission a entrepris un travail complet et approfondi sur les critères d'évaluation. Dans ses observations, la Cour des comptes relève les éléments pour lesquels la Commission pourrait améliorer la documentation relative au processus d'évaluation, ce que la Commission s'engage à faire dans la mesure du possible.

La Commission note également que certains des risques et limites mis en évidence par la Cour découlent de la conception même de la FRR. Par exemple, la Cour relève certaines incertitudes quant à la mise en œuvre effective des mesures des PRR à laquelle il faut s'attendre, car le présent contrôle couvre principalement l'évaluation ex ante des PRR nationaux. Alors que la Cour estime que l'évaluation de la Commission est approfondie, les évaluations des PRR sont, de par leur caractère ex ante, fondées sur les informations disponibles au moment de la présentation du PRR.

La Commission accepte totalement ou partiellement toutes les recommandations de la Cour des comptes.

c) Dernières évolutions et prochaines étapes

En mai 2022, à la suite des appels à l'adoption de mesures lancés par le Conseil européen pour réduire la dépendance à l'égard de l'énergie fossile russe à la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission a publié le plan REPowerEU. REPowerEU est un plan ambitieux visant à réduire la dépendance de l'Europe à l'égard des combustibles fossiles russes et à accélérer la transition énergétique. Pour sa mise en œuvre, la Commission a proposé des modifications ciblées du règlement FRR, notamment l'ajout d'un «chapitre REPowerEU» à chaque PRR. La proposition prévoit également un financement supplémentaire pour la FRR sous la forme de fonds levés par l'intermédiaire de la réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission et des possibilités de transfert supplémentaires depuis d'autres programmes en gestion partagée de l'Union. La proposition est actuellement examinée par les colégislateurs.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR

1. Processus d'évaluation

La Commission se félicite des conclusions positives concernant son processus d'évaluation des PRR, qui confirment l'intensité et la rigueur des travaux de la Commission, la mobilisation des compétences à tous les niveaux de la Commission, et le caractère approprié des travaux d'évaluation de la Commission.

En ce qui concerne la traçabilité de son évaluation des PRR¹, la Commission souligne l'ampleur et la complexité du processus d'évaluation: chaque évaluation de PRR commence par des discussions bien avant la présentation formelle du PRR, qui sont ensuite suivies d'une période d'évaluation formelle de deux mois, laquelle peut être prolongée si nécessaire. Les pièces et documents relatifs à chaque étape du processus d'évaluation ont été conservés et communiqués à la Cour. Chaque évaluation de PRR porte sur une moyenne de 90 réformes et investissements distincts, dont chacun peut nécessiter la participation de différents experts de la Commission. Comme le souligne la Cour des comptes, l'évaluation faisait intervenir une équipe-pays de base, qui dialoguait quotidiennement avec les autorités des États membres et des experts de toute la Commission.

Une évaluation de PRR repose en fin de compte sur des milliers de documents et d'échanges. La Commission met en œuvre un processus approfondi et assure le suivi de toutes les contributions utiles. L'évaluation a un caractère dynamique puisque, tout au long de la période d'évaluation, la Commission demande des informations complémentaires et l'État membre peut réviser son plan si nécessaire.

En ce qui concerne les orientations et un processus normalisé², la Commission a élaboré des orientations détaillées sur le processus d'évaluation des PRR. Néanmoins, la Commission estime qu'une approche fondée sur des listes de contrôle n'est pas réalisable compte tenu du caractère qualitatif de l'évaluation et de la diversité des PRR et des mesures qu'ils contiennent.

En ce qui concerne le soutien apporté aux États membres³, la Commission a déployé des efforts considérables pour fournir des orientations précoces, claires et complètes, accompagnées d'un soutien individuel approfondi à chaque État membre. La Commission a notamment publié deux documents d'orientation détaillés sur l'élaboration des PRR, l'un sur la base du projet de règlement en septembre 2020, le second sur la base de l'acte législatif final en janvier 2021. Une formation d'une journée entière a été organisée avec tous les États membres après la publication du document d'orientation de janvier 2021. Un dialogue bilatéral régulier a eu lieu avec chaque État membre au moins à partir de l'automne 2020, et la Commission a fourni des orientations horizontales et répondu aux questions par courrier électronique, au moyen d'un site internet spécifique de questions-réponses et dans toutes les configurations existantes du Conseil. La Commission a également favorisé les synergies entre les PRR au moyen de projets «phares» et en encourageant les États membres à prévoir des mesures communes, telles que des contributions à des *projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)*, qui ont été incluses dans plusieurs plans.

¹ Voir point 33 du rapport spécial de la Cour.

² Voir points 31 à 33 du rapport spécial de la Cour.

³ Voir points 34 à 39 du rapport spécial de la Cour.

2. Évaluation des six piliers et de la contribution au respect des recommandations par pays

La Cour des comptes souligne que la Commission a procédé à une évaluation approfondie de la contribution de chaque PRR aux six piliers du règlement FRR et aux recommandations par pays. La Cour confirme également l'évaluation de la Commission concernant les six piliers et les recommandations par pays pour les six États membres de son échantillon.

En ce qui concerne la contribution des PRR aux six piliers⁴, la Commission souligne que la contribution des coûts estimés aux piliers n'a été qu'un des critères pour déterminer si la contribution aux six piliers est équilibrée. La FRR est destinée à soutenir à la fois les investissements et les réformes, ces dernières n'ayant souvent pas de coûts directs. Si la Commission avait fondé l'évaluation du solde uniquement sur le coût estimé, elle n'aurait pas tenu compte de l'impact des réformes dans cette évaluation. L'évaluation de la Commission est en tout point conforme au critère d'évaluation prévu dans le règlement FRR, qui exige que le plan apporte une réponse complète et adéquatement équilibrée à la situation économique et sociale de l'État membre, sans faire référence à un coût estimé (contrairement aux critères relatifs aux objectifs écologiques et numériques). La Commission souligne également que, conformément au règlement, ses rapports dans le tableau de bord de la reprise et de la résilience fournissent une estimation de la part des dépenses contribuant à chaque pilier.

En ce qui concerne la contribution des PRR au respect des recommandations par pays (RPP)⁵, la Cour des comptes confirme l'évaluation de la Commission. La Commission souligne que le règlement FRR prévoit aussi explicitement qu'il convient de mettre en œuvre «l'ensemble ou une partie non négligeable» des recommandations par pays concernées, en tenant également compte de la contribution financière et, le cas échéant, du prêt demandé. En conséquence, certains États membres ont choisi, dans le plein respect du règlement FRR, de mettre en œuvre une partie non négligeable des recommandations par pays concernées dans le cadre du PRR. La Commission estime que son évaluation présente ce point de manière transparente.

3. Évaluation du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»

La Cour des comptes a constaté que la Commission avait vérifié si les listes de contrôle de l'État membre établies en vue du respect du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» couvraient les objectifs environnementaux et que, dans la plupart des cas, la Commission avait demandé des informations supplémentaires, exigé des mesures d'atténuation si nécessaire et exigé que soient retirées des PRR les mesures non conformes à ce principe. Les constatations de la Cour des comptes montrent que la Commission a assuré une évaluation approfondie et efficace du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important», qui a conduit, le cas échéant, soit à l'exclusion, soit à la modification des mesures.

En ce qui concerne le choix des États membres de mettre en œuvre des mesures exclues des PRR au moyen de fonds nationaux⁶, la Commission souligne que son évaluation se limite nécessairement aux mesures incluses dans les PRR. Le règlement FRR ne confère pas à la

⁴ Voir point 44 du rapport spécial de la Cour.

⁵ Voir points 48 à 53 du rapport spécial de Cour.

⁶ Voir point 58 du rapport spécial de la Cour.

Commission le droit ou la possibilité d'obliger les États membres à respecter le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» pour les mesures non liées au PRR.

La Commission souligne qu'une quantification de l'impact potentiel dans les listes de contrôle du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»⁷ n'est pas nécessaire et qu'elle ne serait pas toujours pertinente, ni même possible pour les États membres. La Commission ne pense pas que l'absence de quantification ait rendu difficile l'évaluation du respect du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et ne voit pas en quoi une telle quantification apporterait une valeur ajoutée significative par rapport aux descriptions et explications, en grande partie qualitatives, actuelles.

En ce qui concerne les mesures d'atténuation⁸, la Commission note que, le cas échéant, elle a proposé que celles-ci soient incluses dans la décision d'exécution du Conseil, en prévoyant donc une obligation légale pour les États membres dont elle évaluera le respect au moment de la présentation d'une demande de paiement pour le jalon ou la cible concerné(e). L'inclusion de toutes les mesures d'atténuation comme condition à remplir, même, par exemple, lorsque leur mise en œuvre ne faisait pas de doute, aurait toutefois entraîné une charge administrative inutile et excessive.

4. Évaluation de la contribution des mesures aux transitions verte et numérique

La Commission se félicite des constatations de la Cour, qui confirment que la Commission a assuré une évaluation approfondie de la contribution des PRR aux transitions verte et numérique. Chaque mesure concernée s'est vu attribuer par l'État membre une étiquette climatique et numérique, qui a été vérifiée par la Commission. Le cas échéant, la Commission a proposé des corrections ou demandé une application plus fine des étiquettes climatiques et numériques aux seules «sous-mesures» pertinentes.

5. Évaluation des estimations des coûts des PRR

Dans le contexte de la FRR, l'évaluation du coût estimé d'une mesure est effectuée ex ante, afin de déterminer un coût global du PRR. Ce coût global sert à son tour de base pour allouer au PRR de l'État membre la totalité ou moins de la totalité de la dotation financière maximale. Conformément à la logique fondée sur la performance de l'instrument, les estimations de coûts n'ont *pas* d'incidence directe sur les paiements ultérieurs. La Commission s'est toutefois assurée que les informations fournies pour les estimations de coûts étaient compatibles avec le niveau d'ambition attendu pour les jalons et les cibles correspondants, par exemple si l'estimation des coûts fournissait un nombre attendu d'éléments (par exemple, des panneaux solaires) à réaliser, cela servait ensuite de base aux cibles définies pour cette mesure (par exemple, la capacité solaire à installer).

En ce qui concerne les procédures⁹, la Commission se félicite des constatations de la Cour selon lesquelles elle a strictement appliqué les critères du règlement et ses propres orientations internes lors de l'évaluation du coût des mesures. La Commission a veillé à l'application cohérente des critères et, afin de garantir un traitement équitable, a défini une méthode claire pour établir la

⁷ Voir point 60 du rapport spécial de la Cour.

⁸ Voir point 61 du rapport spécial de la Cour.

⁹ Voir point 69 du rapport spécial de la Cour.

notation globale du critère d'estimation des coûts pour chaque PRR. La Commission note que la Cour des comptes estime que les exigences relatives à l'obtention d'une note «A» (caractère hautement raisonnable et plausible de l'estimation des coûts) pourraient avoir été relativement ambitieuses, ce qui expliquerait qu'une telle note n'ait encore été attribuée à aucun des PRR évalués jusqu'à présent. En effet, tous les PRR ont reçu une note «B», ce que la Cour des comptes juge approprié.

La Commission ne considère toutefois pas que ses critères d'attribution d'une note «C» (estimation des coûts peu raisonnable et peu plausible) n'étaient «pas assez» ambitieux. Un PRR noté «C» fait l'objet d'une évaluation négative et ne peut pas être soumis au Conseil pour adoption. Le règlement FRR exige que lorsqu'elle procède à cette évaluation, la Commission «agisse en coopération étroite avec l'État membre concerné». En conséquence, la Commission a demandé à chaque État membre d'améliorer ses estimations de coûts et de présenter des éléments de preuve et de justification supplémentaires jusqu'à ce que la plausibilité et le caractère raisonnable de l'estimation des coûts obtiennent au moins un «B» (caractère moyennement raisonnable et plausible de l'estimation des coûts). La Cour des comptes confirme en effet que la Commission a «demandé les informations supplémentaires nécessaires» et «avait obtenu des informations lui permettant de vérifier les coûts estimés» et que, lorsqu'elle n'a pas reçu ces informations, cela ressort explicitement de son évaluation et de ses appréciations.

6. Profils de décaissement

En ce qui concerne la manière dont les profils de décaissement – c'est-à-dire le montant alloué à chaque série de jalons et de cibles – ont été fixés¹⁰, conformément à la nature de la FRR fondée sur la performance, le montant des décaissements ne peut pas être rapproché des coûts réellement supportés. Le règlement FRR établit clairement la méthode permettant de déterminer la dotation globale par État membre, que la Commission a appliquée de manière transparente et équitable. Toutefois, le règlement FRR ne prévoit pas de méthode pour définir le profil de décaissement spécifique, qui relierait un montant de décaissement donné à un ensemble déterminé de jalons et de cibles à atteindre. Conformément à l'exigence d'agir «en coopération étroite avec l'État membre concerné», la Commission a examiné le profil de décaissement avec chaque État membre, sur la base d'une proposition de cet État membre. Le profil de décaissement que la Commission propose au Conseil et que le Conseil adopte en dernier ressort reflète donc plusieurs facteurs, dont les besoins de financement et la planification budgétaire nationaux, de même que la proportion de jalons et de cibles de chaque tranche ainsi que leur importance relative.

La Commission souligne que le profil de décaissement ne restreint pas la manière dont sont déterminés les montants des paiements partiels ultérieurs potentiels, qui doivent être proportionnés aux performances de l'État membre. La Commission ne considère donc pas que l'approche décrite ci-dessus rendrait difficile la détermination d'une réduction proportionnée le cas échéant.

7. Évaluation des jalons et des cibles

La Cour des comptes estime que l'évaluation par la Commission des jalons et des cibles était complète. La Cour note que le processus a permis d'affiner les descriptions des jalons et des cibles par rapport à celles initialement proposées par les États membres et d'aboutir à une formulation plus explicite. Le cas échéant, les jalons et les cibles ont été consolidés ou détaillés davantage par

¹⁰ Voir points 73 à 76 du rapport spécial de la Cour.

rapport aux propositions initiales des États membres, ce qui a permis de couvrir les différentes étapes de la mise en œuvre et un nombre global gérable.

En ce qui concerne la piste documentaire sur l'évaluation des jalons et des objectifs¹¹, la Commission a pu mettre en évidence des pistes documentaires appropriées et étendues pour son évaluation. En moyenne, chaque PRR final contient plus de 200 jalons et cibles, avec une moyenne de 325 jalons et cibles finaux pour les six États membres de l'échantillon de la Cour (sélectionnés en fonction de la taille du PRR). Dans certains cas, les propositions initiales des États membres contenaient plusieurs milliers de jalons et cibles possibles.

En ce qui concerne la nature de l'évaluation¹², la Commission fait observer qu'elle a procédé à une évaluation qualitative sur la base des normes fixées par le règlement FRR, mais qu'elle n'a pas réalisé d'évaluation comparative. La Commission a veillé à la cohérence des jalons et des cibles élaborés dans l'ensemble de la décision d'exécution au moyen de lignes directrices internes et de contrôles effectués par deux unités horizontales, mais elle fait observer qu'aucune évaluation comparative n'est prévue dans le règlement FRR. Un PRR national devrait, comme le prévoit le règlement FRR, être mesuré à l'aune des normes fixées par le règlement plutôt qu'être évalué par rapport à un autre PRR qui reflète une dotation financière différente et des défis et priorités différents.

En ce qui concerne la couverture des principales étapes de mise en œuvre de chaque réforme et de chaque investissement par un jalon ou une cible¹³, la Commission note que le règlement FRR ne prévoit aucune exigence de ce type. Si la Commission, à travers ses normes internes, s'est efforcée d'assurer une bonne couverture, exiger une couverture complète pour chaque étape clé de chaque mesure aurait conduit à un nombre excessif de jalons et de cibles. En outre, l'étape clé de la mise en œuvre d'un petit investissement ou d'une réforme de moindre dimension peut ne pas revêtir la même importance que celle d'un investissement d'envergure ou d'une réforme plus importante. La Commission estime donc que la couverture finale est bien justifiée et qu'elle établit un équilibre entre la mesure des progrès importants et une charge globale gérable en matière d'établissement de rapports. La Commission a également appliqué des normes générales, telles que le fait que chaque réforme législative comporte en général un jalon lié à l'entrée en vigueur de la législation concernée et que les investissements sont en général couverts par une cible de production finale.

En ce qui concerne la date limite d'août 2026¹⁴, la Commission fait observer que les réformes et les investissements nécessitent, dans certains cas, de longs travaux préparatoires, que leur mise en œuvre prend du temps et que les États membres n'étaient pas dans tous les cas en mesure de s'engager à ce que la mise en œuvre soit achevée d'ici août 2026. Par exemple, les mesures de grande ampleur qui exigent des consultations des parties prenantes ou des évaluations de l'impact environnemental peuvent nécessiter plusieurs années de travaux préparatoires. Si la Commission avait exclu tous les investissements et réformes dont le calendrier de mise en œuvre pourrait aller au-delà d'août 2026, cela aurait entraîné l'exclusion des PRR de nombreux investissements à grande échelle.

En ce qui concerne les jalons et les cibles spécifiques à chaque PRR¹⁵, la Commission note que, en dernier ressort, les jalons et les cibles doivent d'abord être proposés par les États membres et

¹¹ Voir point 81 du rapport spécial de la Cour.

¹² Voir point 81 du rapport spécial de la Cour.

¹³ Voir points 83 et 84 du rapport spécial de la Cour.

¹⁴ Voir points 85 et 86 du rapport spécial de la Cour.

¹⁵ Voir points 90 et 93 du rapport spécial de la Cour.

reflètent donc les pratiques administratives nationales. La Commission a veillé à une approche uniforme des exigences à respecter par les États membres et continuera à assurer l'égalité de traitement dans l'évaluation des demandes de paiement. En particulier, lorsqu'un élément quantitatif est inclus dans un jalon, ce critère doit être évalué lors du traitement de la demande de paiement.

8. Évaluation des systèmes de suivi et de contrôle

La Commission se félicite des constatations positives de la Cour des comptes, qui mettent en évidence une évaluation complète et approfondie des systèmes de contrôle mis en place par les États membres. La Commission a demandé des informations complémentaires en tant que de besoin et, le cas échéant, a insisté sur la nécessité de réformes supplémentaires ainsi que de jalons et cibles correspondants, afin de garantir que des systèmes de contrôle appropriés soient dûment en place.

En ce qui concerne le caractère *ex ante* de l'évaluation des systèmes de suivi et de contrôle¹⁶, le règlement FRR prévoit explicitement une évaluation *ex ante*. Comme toutes les autres parties de l'évaluation des PRR, le critère du contrôle est donc évalué sur la base des systèmes décrits dans les PRR. La Commission a néanmoins assuré une évaluation approfondie des systèmes décrits par les États membres, dont certaines parties étaient souvent déjà en place. Dans chaque cas, le système de contrôle a fait l'objet de discussions approfondies avec l'État membre et la Commission a demandé des informations supplémentaires et des engagements écrits sur les principales caractéristiques spécifiques des systèmes de contrôle de chaque État membre, garantissant ainsi une évaluation approfondie et bien fondée.

La Commission ne pense pas¹⁷ que l'évaluation des systèmes de contrôle *avant* leur mise en œuvre (ainsi que le règlement FRR le prévoit expressément, comme rappelé plus haut) comporte des risques pour les intérêts financiers de l'Union. Premièrement, la Commission note que les fonds au titre de la FRR doivent en tout état de cause être utilisés dans le respect du droit de l'Union et du droit national et que les États membres sont responsables de la protection des intérêts financiers de l'Union. Si un État membre manque à ses obligations, la Commission peut réduire le soutien financier et suspendre ou recouvrer les fonds si nécessaire jusqu'à concurrence de 100 % de la dotation financière ou du soutien sous forme de prêt. Par conséquent, la Commission peut de toute façon prendre des mesures si un État membre ne met pas en œuvre des systèmes de contrôle appropriés. Deuxièmement, le caractère *ex ante* de l'évaluation des systèmes de contrôle prévue par le règlement FRR s'applique de façon similaire à d'autres programmes de l'Union, dont les systèmes sont évalués avant leur mise en œuvre (complète).

En ce qui concerne les jalons supplémentaires convenus pour les systèmes de contrôle¹⁸, la Commission souligne qu'ils se rapportent à des éléments des systèmes de contrôle qui peuvent être renforcés mais qui ne remettent pas en cause l'adéquation des systèmes de contrôle définis dans les plans. Le règlement FRR prévoit explicitement la possibilité pour la Commission de proposer de telles mesures supplémentaires. Elles doivent être prises avant le premier versement et ne représentent donc nullement un risque, mais plutôt une garantie supplémentaire pour la bonne mise en œuvre des systèmes de contrôle.

¹⁶ Voir points 103 et 104 et 106 à 111 du rapport spécial de la Cour.

¹⁷ Voir point 111 du rapport spécial de la Cour.

¹⁸ Voir point 111 du rapport spécial de la Cour.

La Commission souligne qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre, et a commencé à réaliser, des audits des systèmes afin de s'assurer que les systèmes de contrôle nationaux satisfont aux exigences du règlement FRR et aux exigences clés énoncées dans la convention de financement signée avec chaque État membre. Par conséquent, bien que l'évaluation des PRR soit nécessairement effectuée ex ante, la Commission veille à ce que chaque État membre dispose de systèmes de contrôle appropriés pendant la mise en œuvre.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR

1. Recommandation n° 1 – Améliorer les procédures d'évaluation et la documentation

La Commission devrait:

- (a) *poursuivre l'amélioration des procédures pour les évaluations futures, afin de garantir que toutes les étapes du processus soient suivies et que les parties qualitatives de l'évaluation soient pleinement prises en considération;*

Délai de mise en œuvre fixé par la Cour: pour toute évaluation à venir.

La Commission **accepte** la sous-recommandation.

La Commission a déjà mis en place des orientations, des modèles et des procédures internes détaillés. La Commission accepte de continuer à adapter ses orientations et ses procédures.

La Commission se félicite particulièrement de la conclusion de la Cour¹⁹ qui estime que «l'évaluation, par la Commission, des plans pour la reprise et la résilience était appropriée dans l'ensemble, compte tenu de la complexité du processus et des contraintes de temps» et que «la Commission [a] géré le processus d'évaluation de manière efficace». La Commission a déployé des efforts considérables pour garantir un processus d'évaluation approfondi, équitable, transparent et cohérent, allant bien au-delà des exigences du règlement FRR. Elle peut donc accepter de continuer à garantir un processus normalisé et équitable, mais estime qu'il y a peu de marge pour normaliser *davantage* son processus existant.

- (b) *veiller à ce que l'évaluation finale et les raisons qui la sous-tendent soient bien documentées et à ce que les pièces essentielles soient aisément traçables afin d'accroître la transparence et l'efficacité du processus.*

Délai de mise en œuvre fixé par la Cour: pour toute évaluation à venir.

¹⁹ Voir point 112 du rapport spécial de la Cour.

La Commission **accepte** la sous-recommandation.

2. Recommandation n° 2 – Encourager l'échange de bonnes pratiques entre les États membres

Pour encourager le partage de bonnes pratiques entre les États membres lors de la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience, la Commission devrait faciliter de manière proactive les échanges de vues entre les autorités nationales sur des questions d'intérêt commun.

Délai de mise en œuvre fixé par la Cour: pendant la mise en œuvre des PRR.

La Commission **accepte** la recommandation, tout en relevant qu'un tel partage est déjà mis en œuvre à travers l'organisation de réunions régulières d'un groupe de travail informel d'experts. Pour des échanges thématiques spécifiques, des instruments tels que l'instrument d'appui technique et des groupes de travail thématiques ou sectoriels sont déjà disponibles et permettent de se réunir régulièrement, notamment pour examiner les mesures des PRR. Le partage de bonnes pratiques a déjà commencé et sera mis en œuvre de façon constante.

3. Recommandation n° 3 – Suivre la contribution des mesures prises à la mise en œuvre des recommandations par pays

Lors de la mise en œuvre des plans pour la reprise et la résilience, la Commission devrait:

- (a) aligner les rapports d'avancement sur la facilité pour la reprise et la résilience et ceux élaborés dans le cadre du Semestre européen, afin de garantir que toutes les recommandations par pays, y compris celles qui ne sont pas directement couvertes par les plans pour la reprise et la résilience, fassent l'objet d'un suivi adéquat;*

Délai de mise en œuvre fixé par la Cour: à partir de 2022.

La Commission **accepte** la sous-recommandation.

Les recommandations par pays font l'objet d'un suivi dans le cadre du Semestre européen et les rapports du Semestre et de la FRR sont mis en cohérence.

- (b) dans le cadre existant d'établissement de rapports du Semestre européen, fournir des informations sur la mesure dans laquelle la facilité pour la reprise et la résilience contribue à la mise en œuvre des recommandations par pays.*

Délai de mise en œuvre fixé par la Cour: à partir de 2022.

La Commission **accepte** la sous-recommandation et a commencé à la mettre en œuvre.

Les États membres rendent également compte, dans le cadre de l'établissement régulier des rapports du Semestre européen, de la mise en œuvre des mesures des PRR concernées et la Commission tient compte des progrès réalisés en ce qui concerne ces mesures dans ses documents liés au Semestre européen. Un lien a été établi entre le système informatique utilisé par les États membres pour rendre compte de la mise en œuvre des recommandations par pays et le système informatique que les États membres utilisent pour établir les rapports sur les PRR, afin de garantir l'établissement de rapports adéquats et d'éviter aux États membres des tâches redondantes. Chaque mesure de PRR a été associée à une ou plusieurs recommandations par pays concernées adressées à l'État membre.

En ce qui concerne la conclusion de la Cour selon laquelle «certains aspects importants des recommandations par pays (en particulier celles de 2019) sont restés lettre morte»²⁰, la Commission renvoie à ses observations ci-dessus et souligne que chaque PRR doit mettre en œuvre l'ensemble ou «du moins une partie non négligeable» des recommandations par pays concernées, ce qui doit être apprécié d'une manière qualitative, notamment à la lumière de la dotation financière et (le cas échéant) du prêt demandé, des autres mesures dont la mise en œuvre est prévue en dehors de la FRR ou des recommandations émises.

4. Recommandation n° 4 – Améliorer la transparence et le suivi du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important»

La Commission devrait:

- (a) demander aux États membres de fournir, le cas échéant, une estimation quantitative de l'impact environnemental des mesures en vue des futures autoévaluations du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et, une fois cette estimation fournie, en tenir compte dans l'évaluation;*

Délai de mise en œuvre fixé par la Cour: pour toute évaluation à venir.

La Commission **accepte** la sous-recommandation.

La Commission note, en ce qui concerne la conclusion²¹ et la recommandation, qu'une telle quantification de l'impact environnemental n'est pas requise par le règlement. Néanmoins, la Commission accepte de demander aux États membres de fournir, le cas échéant, une évaluation quantitative. Lorsqu'une telle quantification sera fournie, la Commission tiendra compte de ces informations dans son évaluation du respect du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important». La Commission fait observer que cela ne peut s'appliquer qu'aux futures présentations de PRR.

- b) inclure des mesures d'atténuation dans les jalons et les cibles, lorsqu'elles sont jugées pertinentes pour que l'évaluation soit positive quant au respect du principe consistant à*

²⁰ Voir point 116 du rapport spécial de la Cour.

²¹ Voir point 117 du rapport spécial de la Cour.

«ne pas causer de préjudice important», et s’assurer que les conditions intégrées dans ces jalons et cibles sont bien satisfaites lors de la mise en œuvre.

Délai de mise en œuvre fixé par la Cour: pour toute évaluation à venir et à partir de 2022.

La Commission **accepte partiellement** cette recommandation.

En ce qui concerne tant la conclusion que la recommandation, la Commission souligne que de telles exigences étaient déjà incluses dans un jalon ou une cible dès lors qu’elles étaient jugées nécessaires pour garantir la conformité de la mesure au principe consistant à «ne pas causer de préjudice important». Une approche générale consistant à inclure chaque mesure d’atténuation comme élément d’un jalon ou d’une cible, ou comme un nouveau jalon ou une nouvelle cible (même lorsqu’il apparaît d’ores et déjà que la mise en œuvre d’une mesure du plan n’est pas susceptible de causer un préjudice important) entraînerait un effort administratif important pour des mesures dont on a déjà évalué qu’elles n’étaient pas susceptibles de causer un préjudice important aux objectifs environnementaux, conformément au critère d’évaluation correspondant du règlement FRR.

Par conséquent, la Commission accepte de continuer à inclure des mesures d’atténuation dans les jalons et les cibles lorsque l’analyse ex ante du principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» n’apporte pas une assurance suffisante quant au respect du principe en question, certains aspects devant être vérifiés au cours de la phase de mise en œuvre afin de garantir ce respect. Par contre, la Commission estime qu’il n’est pas possible d’inclure systématiquement *toutes* les mesures d’atténuation qui ont été incluses dans l’autoévaluation de l’État membre ou envisagées dans l’évaluation. La Commission accepte également d’évaluer si l’État membre a rempli les conditions prévues dans les jalons et les cibles lorsqu’une demande de paiement incluant ce jalon ou cible spécifique est présentée.

5. Recommandation n° 5 – Établir des mécanismes clairs de vérification des jalons et des cibles et veiller à la définition adéquate de ces derniers

La Commission devrait:

a) intégrer des mécanismes de vérification clairs dans les arrangements opérationnels pour les jalons et les cibles, afin de permettre une évaluation univoque de leur réalisation;

Délai de mise en œuvre fixé par la Cour: mi-2023.

La Commission **accepte** la sous-recommandation.

b) s’assurer que les jalons et cibles sont définis de manière adéquate, notamment qu’ils sont suffisamment clairs, couvrent les étapes clés de la mise en œuvre et sont formulés de manière uniforme dans l’ensemble des États membres, tout en respectant les spécificités de chaque plan pour la reprise et la résilience.

Délai de mise en œuvre fixé par la Cour: pour toute évaluation à venir.

La Commission **accepte** la sous-recommandation.

La Commission note néanmoins, en ce qui concerne la sous-recommandation et la conclusion²², que les jalons et les cibles ne sont pas conçus pour être comparables, mais plutôt pour mesurer les progrès accomplis dans la mise en œuvre d'une réforme ou d'un investissement spécifique dans un État membre donné. Ils peuvent donc différer d'un État membre à l'autre.

6. Recommandation n° 6 – Vérifier le respect des jalons spécifiques en matière de suivi et de contrôle et encourager l'utilisation de l'outil d'exploration de données et de calcul du risque de la Commission

La Commission devrait:

- a) examiner de près si les jalons relatifs aux systèmes de suivi et de contrôle sont respectés de manière satisfaisante et mis en œuvre en temps utile;*
- b) encourager tous les États membres à utiliser son outil d'exploration de données et de calcul du risque.*

Délai de mise en œuvre fixé par la Cour pour les deux sous-recommandations: fin 2023.

La Commission **accepte** les deux sous-recommandations.

²² Voir point 119 du rapport spécial de la Cour.