

Passer des mots aux actes

Analyse des scénarios et des dynamiques politiques possibles lors du décaissement des fonds de la Facilité européenne pour la relance et la résilience

• Introduction

Alors que l'année 2021 aura marqué le lancement de la Facilité pour la relance et la résilience (FRR) de l'Union européenne (UE), 2022 sera la première année complète de mise en œuvre de ce programme inscrit au cœur du plan de relance européen NextGenerationEU (NGEU). Au moment de la rédaction de ce papier, seulement cinq pays ont envoyé à la Commission leur première demande de paiement dans le cadre de la FRR, mais le volume de ces demandes de paiements risque d'augmenter considérablement dans les mois à venir et ne cessera d'ailleurs de s'accélérer jusqu'à fin 2026. Contrairement au préfinancement de 13 % versé en 2021, les paiements seront désormais conditionnés à la réalisation de « jalons » et de « cibles » qui concrétiseront les différentes étapes et objectifs du plan.

Les décaissements des fonds de la FRR auront lieu alors que l'idée d'étendre le NGEU, ou de l'utiliser comme modèle pour des futurs instruments d'investissement de l'UE, gagne du terrain dans les débats sur la réforme du cadre budgétaire de l'UE. Dans ce contexte, la question de savoir si la FRR est un « succès » ou non va gagner en importance d'un point de vue politique. Mais mesurer le succès de la FRR, alors que le programme fête seulement son premier anniversaire, est loin d'être facile. La première évaluation est prévue pour 2024. D'ici là, la réalisation des jalons et des cibles ainsi que le rythme des paiements constitueront les principaux indicateurs à même d'évaluer la performance de la FRR.

Ce papier examine la procédure de décaissement des fonds de la FRR. L'objectif est d'analyser les scénarios et les dynamiques politiques qui peuvent survenir dans le cadre de la validation des jalons et des cibles, de la soumission de demandes de

ÉCONOMIE &
FINANCE

POLICY PAPER No274
FÉVRIER 2022

#relance
#covid-19
#budget

Eulalia Rubio

Chercheuse senior,
affaires économiques
européennes

*L'auteur tient à remercier
Camille Defard,
Andreas Eisl,
Zita Herman et
Sébastien Maillard,
pour leurs précieux
commentaires
sur ce texte.*

paiement et de l'autorisation des décaissements de la FRR. Le papier commence par une discussion sur la conditionnalité et les principaux facteurs à prendre en compte lors de l'élaboration d'un régime de conditionnalité basé sur la performance. Dans un second temps, nous nous penchons sur les spécificités du régime de performance de la FRR, en distinguant trois phases : (1) la définition des objectifs de performance (nommés « jalons » et « cibles » dans le cas de la FRR), (2) les règles et procédures de demande de paiement, et (3) les règles et procédures d'approbation et de suspension des paiements. La description des règles générales, procédures et modèles communs est accompagnée d'exemples précis tirés de quatre plans nationaux de relance et de résilience (PNRR), à savoir ceux de la France, de la Grèce, de l'Italie et de l'Espagne. Nous nous interrogerons ensuite sur les dynamiques et scénarios possibles dès lors que la machine de décaissement des fonds de la FRR fonctionnera à plein régime. Enfin, nous terminerons par quelques réflexions sur la nature du régime de conditionnalité de la FRR.

I • Les principaux défis à relever pour mettre en œuvre un régime de conditionnalité basé sur la performance

Le terme de « conditionnalité » est généralement utilisé pour désigner tout type de règles ou de conditions nécessaires aux transferts fiscaux entre un donateur et un bénéficiaire de fonds. Il s'agit d'un trait commun dans les programmes d'aide financière de la Banque Mondiale et ceux du Fonds Monétaire International (FMI). La conditionnalité est également largement utilisée par les pays donateurs (ou l'UE) dans le cadre de l'aide au développement ou par les autorités centrales dans le cadre de leurs relations avec les autorités infranationales.

Il existe différents types de conditionnalités¹. Il peut s'agir de critères de qualification prédéfinis (conditionnalité ex ante) ou de conditions requises pour vérifier que le programme d'aide fonctionne bien et est conforme aux attentes initiales (conditionnalité ex post). Ces différents types de conditionnalités peuvent porter sur les conditions macro-économiques (certain niveau d'endettement, inflation...), le respect de certaines normes ou principes fondamentaux de gouvernance (« conditionnalité politique » ou « conditionnalité au respect de l'état de droit »), des exigences en matière de budgétisation et des procédures de responsabilité pour garantir l'intégrité dans l'utilisation des fonds (« conditionnalité basée sur la responsabilité fiduciaire/financière »), l'adoption et la mise en œuvre de certaines réformes structurelles (« conditionnalité en matière de réforme structurelle ») ou l'obtention de certains résultats à travers l'utilisation des fonds engagés (« conditionnalité basée sur les résultats »).

La FRR met en œuvre d'une façon ou d'une autre tous ces types de conditionnalités. La FRR se distingue cependant sur un point, en mettant fortement l'accent sur la conditionnalité ex post basée sur la performance et notamment sur le fait que les **paiements sont effectués en plusieurs fois et conditionnés à l'obtention de résultats**. Ce n'est pas le seul instrument de l'UE qui conditionne les paiements aux résultats. Au niveau de l'UE, on peut trouver divers instruments qui appliquent une certaine conditionnalité basée sur la performance (par exemple les paiements par tranches variables dans le cadre de l'aide au développement de l'UE, la réserve de performance dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE ou l'ensemble des

¹ Pour en savoir plus sur les différents types de conditionnalités, voir Mizel, Lee (2017) « *Conditionality in practice: Emerging lessons for public investment* » (document de référence pour le séminaire de la Commission européenne et de l'OCDE sur les « conditionnalités pour un investissement public plus efficace », tenu le 28 avril 2017) et Shah, Anwar (2017) « *Development assistance and conditionality: Challenges in design and options for more effective assistance* » (série de séminaires entre la Commission européenne et l'OCDE sur la conception de meilleures politiques de développement économique pour les régions et les villes).

programmes de prêt de l'UE qui apportent un soutien aux États membres en difficulté). Pourtant, aucun de ces instruments n'applique la conditionnalité basée sur la performance de manière aussi importante que la FRR, ni ne conditionne les fonds aux investissements et aux réformes.

Les recherches montrent que la pertinence et l'influence de la conditionnalité seraient liées à plusieurs facteurs :

- **L'appropriation. Pour un régime de conditionnalité réussi, il faut un certain niveau d'appropriation nationale (« ownership »)**². Pour ce faire, il est essentiel de négocier les objectifs de performance avec le gouvernement bénéficiaire. Cependant, des études alertent sur le fait que l'appropriation par les gouvernements nationaux n'est pas nécessairement synonyme d'adhésion du législateur ou d'acceptation par les citoyens. Les programmes doivent donc tendre vers une large appropriation politique et sociale à l'échelle nationale³. Outre la négociation des objectifs, il existe d'autres moyens de renforcer l'appropriation⁴. L'un d'entre eux consiste à s'accorder sur la réalisation de résultats (par exemple, l'augmentation des taux de vaccination chez les enfants) et laisser au bénéficiaire le choix des mesures politiques à appliquer. Cette « conditionnalité basée sur les résultats » s'applique dans le cadre de l'aide au développement de l'UE. Une autre approche consiste à utiliser des « tranches flottantes », sur la base de décaissements réalisés une fois certaines mesures politiques sont mises en œuvre et non selon un calendrier fixe. Cette pratique a été utilisée par la Banque Mondiale en Afrique. Elle permet au bénéficiaire dans une certaine mesure de choisir le bon moment pour adopter la réforme et évite au donateur d'avoir à faire face au dilemme soit d'interrompre brutalement le paiement, soit de renoncer aux conditions de déblocage de l'argent.
- **Focus sur les réalisations et les résultats (plutôt que sur les impacts).** Les conditions de déblocage des fonds doivent être raisonnablement sous le contrôle des autorités. A cet égard, il y a consensus général pour se concentrer sur les réalisations et les résultats plutôt que sur les impacts. Les indicateurs de réalisation (« output ») mesurent les livrables spécifiques des interventions (par exemple, le nombre de km de voies ferrées construites, le nombre de logements rénovés, l'adoption d'une nouvelle loi sur le marché du travail, la mise en place d'un nouveau système informatique...). Les indicateurs de résultat (« outcome ») mesurent les effets directement imputables aux interventions (par exemple, le nombre d'utilisateurs d'une nouvelle ligne de train, la réduction de la consommation d'énergie des logements rénovés, le nombre de nouveaux contrats de travail signés...). Enfin, les indicateurs d'impact mesurent les effets escomptés à long terme sur l'ensemble de la société et de l'économie (par exemple, les changements dans les modèles de mobilité, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la réduction du taux de chômage...).
- **La criticité.** Les évaluations du FMI et de la Banque Mondiale insistent sur le fait que le nombre de conditions doit être limité au strict nécessaire afin de garantir que le financement soit utilisé aux fins prévues. Il est également possible de renforcer la criticité en hiérarchisant les conditions imposées. L'une des critiques formulées à l'encontre des programmes d'aide financière à la Grèce était précisé-

2 Khan, Mohsin et Sharma, Sunil (2001), « *IMF conditionality and country ownership of programmes* », document de travail du Fonds monétaire international, FMI ; Banque mondiale (2007), « *Conditionality in development policy lending* », Operations policy and country services, Banque mondiale.

3 Mécanisme européen de stabilité (2020), « *Lessons from financial assistance to Greece : independent evaluation report* »

4 Khan, M. *op.cit.* ; Adam, Christopher et al (2004), « *Performance-Based Conditionality: A European Perspective* », dans *World Development*, Vol. 32, n°6, pages 1059-1070, 2004.

ment ce manque de priorisation, avec un grand nombre de réformes d'importance variable étant requises au niveau microéconomique⁵.

- **La transparence et la prévisibilité de l'aide accordée.** L'efficacité des cadres de conditionnalité va de pair avec la transparence et la prévisibilité de l'aide accordée⁶. Les objectifs doivent être définis de manière claire et précise, et les règles d'application doivent être stables pendant toute la durée d'une politique ou d'un programme. Il est également possible d'améliorer la prévisibilité de l'aide à recevoir en combinant des tranches fixes (conditionnées à certaines exigences générales ex ante) et des tranches variables relatives aux progrès réalisés par rapport aux indicateurs de performance⁷.
- **La crédibilité.** Les objectifs de performance doivent être réalistes et atteignables mais des sanctions doivent être prévues en cas de non-respect. Cela implique non seulement que le cédant ou le prêteur assume de faibles coûts en cas de sanction du bénéficiaire des fonds, mais aussi que les conditions d'application des sanctions soient clairement définies. En particulier, l'absence de critères clairs pour réviser les objectifs de performance peut conduire à des approches différents appliqués sur un pays ou un autre et des objectifs qui changent fréquemment, risquant ainsi de disperser petit à petit les efforts exigés par le donateur. C'est ce qui est arrivé, par exemple, à certains programmes d'aide financière de l'UE avec des pays criblés de dettes au moment de la crise de la zone euro.⁸
- **La collecte de données.** L'efficacité d'un modèle de conditionnalité basée sur la performance repose sur la mise en place d'un système solide d'indicateurs de performance. Cependant, la collecte et la communication en temps réel de données de performance peuvent s'avérer difficiles. C'est notamment le cas dans des contextes de gouvernance à plusieurs niveaux, avec de multiples acteurs impliqués dans la planification et l'exécution du programme (par exemple, les administrations nationales et infranationales, les acteurs publics et privés). Cela nécessite l'utilisation d'outils numériques et de ressources humaines qualifiées qui peuvent ne pas être disponibles dans le pays bénéficiaire. L'un des écueils habituels dans ce cas consiste à développer des systèmes de données de performances à la pointe de la technologie qui finissent par créer une surcharge administrative et ne fournissent pas les résultats escomptés⁹. Cette critique est d'ailleurs couramment formulée à l'encontre du cadre de performance appliqué à la politique de cohésion de l'UE, qui crée une strate administrative supplémentaire sans avoir un véritable impact sur la qualité des interventions¹⁰.

II • Analyse du régime de conditionnalité basée sur la performance de la FRR

Comme mentionné précédemment, la FRR n'est pas le seul régime de conditionnalité basée sur la performance au sein de l'UE. La conditionnalité basée sur les

⁵ ESM (2020), *op.cit.*

⁶ Banque mondiale 2007, *op. cit.*

⁷ Commission européenne (2011) *The future approach to EU budget support to third countries*, COM(2011) 638 final, 13.10.2011.

⁸ Court des comptes européennes (2015) *L'assistance financière aux pays en difficulté*, Rapport spécial n°18/2015.

⁹ Robinson, Marc et al (2005), « *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature* », document de travail du FMI, WP/05/210.

¹⁰ Darvas, Zsolt et al. (2019) *Effectiveness of cohesion policy: Learning from the project characteristics that produce the best results*, étude demandée par la commission du contrôle budgétaire (CONT) du Parlement européen.

résultats est appliquée dans une certaine mesure dans le cadre de l'aide au développement de l'UE, de la politique de cohésion de l'UE et de divers programmes de prêt de l'UE qui apportent un soutien aux États membres en difficulté¹¹.

Dans cette section, nous allons nous intéresser aux spécificités du régime de conditionnalité de la FRR. Pour commencer, l'on distingue trois phases : (1) la définition des objectifs de performance (nommés « jalons » et « cibles » dans le cas de la FRR), (2) les règles et procédures de demande de paiement, et (3) les règles et procédures d'approbation et de suspension des demandes de paiement. Dans la première sous-section relative à la définition des jalons et des cibles, nous allons identifier certaines pratiques communes en nous appuyant sur l'analyse des quatre grands plans nationaux de relance et de résilience (PNRR), à savoir ceux de la France, de la Grèce, de l'Italie et de l'Espagne. Ces pratiques communes sont illustrées par des exemples spécifiques tirés de ces quatre plans. Dans les deux sous-sections suivantes, nous décrirons les procédures et les règles établies par le règlement relatif à la FRR, et apporterons des informations supplémentaires sur la base d'une analyse des accords opérationnels (AO) et des accords de financement (AF) bilatéraux signés entre la Commission et chaque État membre (cf. encadré 1).

ENCADRÉ 1. PNRR, accords opérationnels et accords de financement

Le règlement relatif à la FRR stipule qu'après l'adoption d'un PNRR, chaque État membre doit signer un « accord opérationnel » (AO) avec la Commission (art. 20.6 du règlement de la FRR). Les AO fournissent des détails supplémentaires sur les procédures de suivi de la réalisation des jalons et des cibles, définissent le calendrier indicatif des paiements et précisent le type de documents ou de données nécessaires pour certifier la réalisation de chaque jalon ou cible (le « mécanisme de vérification »). Une fois signés, les AO sont mis à disposition sur le site Internet de la FRR de la Commission. Au moment de la rédaction de cette contribution, seuls cinq AO ont été publiés, à savoir ceux de la France, de la Grèce, de l'Italie, de l'Espagne et de la Slovaquie. Si l'on jette un œil rapidement à ces AO, l'on s'aperçoit qu'ils suivent le même modèle.

Les États membres doivent aussi signer un accord de financement (AF) avec la Commission (art 23.1 du règlement de la FRR) et un accord de prêt (art 15.2 du règlement de la FRR) dans le cas où le pays a soumis une demande de prêt dans le cadre de la FRR. Ces accords définissent en détail les droits et obligations des deux parties et fournissent des détails supplémentaires sur la procédure de demande de paiement. Ils précisent également les règles de suspension de paiement en cas de fraude, de corruption ou de conflit d'intérêts qui n'aurait pas été rectifiés par l'État membre ou « de manquement grave à une obligation découlant de ces accords » (art 22.5 du règlement de la FRR). Les AF ne sont pas publiées sur le site Internet de la Commission, mais certains pays (comme la Grèce et le Portugal) les ont publiées sur leur propre site Internet. Comme pour les AO, les AF suivent le même modèle.

I 2.1. DÉFINITION DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE

Les versements de la FRR dépendent des résultats obtenus, que ce soit en termes de mesures d'investissement ou de réformes. Cette approche est plutôt originale par rapport aux régimes existants de l'UE en matière de conditionnalité basée sur

¹¹ La facilité de balance des paiements (BdP) pour les États membres qui ne font pas partie de la zone euro, le mécanisme européen de stabilité financière (MESF) pour les États membres de la zone euro et les prêts du mécanisme européen de stabilité (MES) pour les États membres de la zone euro

la performance. Ces derniers mettent l'accent soit sur l'obtention de résultats à travers des actions financées (par exemple, les tranches variables de l'aide au développement de l'UE ou la réserve de performance dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE), soit sur la mise en œuvre des réformes (p ex les programmes de prêt de l'UE qui soutiennent les pays en difficulté financière).

La première chose à noter, c'est **l'importance du nombre de jalons et de cibles propres à chaque PNRR**. Cela est dû en partie au fait que les progrès accomplis pour réaliser une action (comme un projet d'investissement ou une réforme) sont mesurés à travers les nombreux jalons et cibles intermédiaires et finaux. Pourtant, même en prenant cet élément en considération, le nombre de jalons et de cibles reste très élevé. Il varie entre 70-100 pour les plus petits PNRR et 300-500 pour les plus grands (comme les PNRR espagnols, grecs et italiens). À titre d'exemple, le programme de prêt du MES recensait 587 conditions, un chiffre jugé excessif par le rapport d'évaluation indépendant du MES¹². Quant au programme parallèle du FMI pour la Grèce, il comprenait « seulement » 44 conditions, un chiffre bien supérieur au nombre habituel de conditions dans des programmes comparables du FMI (FMI 2017)¹³.

La plupart des jalons et des cibles sont définis en termes de réalisations ou « outputs » (par exemple, le nombre de bornes de recharge déployées, le nombre de formations dispensées, l'entrée en vigueur d'une loi ou la création d'une nouvelle structure administrative). Ils varient beaucoup en fonction de leur pertinence, allant de la publication d'une stratégie ou d'un plan d'action pour un secteur spécifique à des modifications législatives majeures que le parlement du pays concerné doit adopter et qui impactent des pans importants de l'économie. Ni le règlement de la FRR ni les PNRR ne proposent de critères pour prioriser les objectifs. Pourtant, comme nous le verrons à la section 3.2, les AO prévoient un suivi renforcé de la mise en œuvre des « jalons et cibles importants » par la Commission.

Si nous regardons de plus près les réformes, nous observons que la plupart sont des réformes sectorielles visant à améliorer l'efficacité de l'investissement prévu dans le secteur (par exemple, la réforme du système de santé pour compléter les investissements dans les établissements ou services de santé, la réforme du secteur de l'électricité pour faciliter l'intégration des énergies renouvelables dans le réseau). **Les PNRR les plus importants comprennent également des réformes horizontales majeures dans des domaines stratégiques (administration publique, justice, fiscalité, systèmes de retraite, politiques relatives au marché du travail). La manière dont certaines réformes épineuses sont intégrées aux plans montre que la Commission déploie tous ses efforts pour garantir une large appropriation.** Dans certains cas, les plans contiennent un engagement général à **reprendre ou à lancer des discussions sur certaines réformes, mais ces réformes ne sont ni incluses en tant que 'actions' dans le plan ni associées à des jalons et cibles** (par exemple, la réforme française des retraites ou la réforme italienne de l'impôt sur le revenu). Dans d'autres cas, les réalisations escomptées de la réforme restent ouvertes, ce qui laisse une grande marge de manœuvre aux gouvernements pour négocier le contenu précis de la réforme avec les principales parties prenantes (encadré 2). Toutefois, il est important de noter que les réformes ont été conclues avec les gouvernements nationaux et que, dans le cadre de la préparation des plans, il n'y avait aucune obligation contraignante de soumettre les projets de PRR aux parlements nationaux avant de les envoyer à la Commission. Ainsi, **il n'y a aucune garantie que les partis opposés à l'agenda des réformes apportent leur soutien, ce qui peut poser des difficultés en cas de changement de gouvernement.**

¹² Mécanisme européen de stabilité (2020), « *Lessons from Financial Assistance to Greece* », rapport d'évaluation indépendant.

¹³ FMI (2017), « *Greece: Ex-Post Evaluation of Exceptional Access under the 2012 Extended Arrangement* », préparé par une équipe du FMI auprès du Conseil d'administration pour examen, rapport national du FMI n°17/44.

ENCADRÉ 2. Exemples de réformes incluses dans le PNRR espagnol dont les réalisations escomptées restent ouvertes afin de garantir une large appropriation

Le PNRR espagnol s'engage à modifier le statut des travailleurs pour « moderniser » le modèle de négociation collective (volet 23, réforme 8). La réforme devait être approuvée avant décembre 2021, mais son orientation précise était restée ouverte. L'un des jalons exigeait notamment que la réforme soit préparée « dans le respect du dialogue social et dans le cadre d'une approche globale qui concilie le besoin de flexibilité et de sécurité sur le marché du travail »¹⁴.

Le PNRR espagnol s'engage également à réformer l'ensemble du système fiscal (volet 28, réforme 3). L'objectif est de rapprocher le ratio recettes publiques/ PIB de l'Espagne de la moyenne de l'UE et de gagner en efficacité, mais aussi de l'optimiser et de l'adapter à de nouveaux enjeux comme le changement climatique et la digitalisation de l'économie. Le PNRR prévoit la mise en place d'un comité d'experts pour réfléchir au contenu de cette réforme et définir un nouveau jalon pour 2023 avec « l'entrée en vigueur d'une réforme issue des recommandations du comité d'experts »¹⁵.

Comme les investissements, la plupart des engagements liés aux réformes sont définis en termes de réalisations (par exemple, l'adoption d'une nouvelle loi, la création d'une nouvelle structure administrative, la digitalisation d'un processus). Le PNRR italien fait **exception à la règle, car il semble se distinguer des autres par l'inclusion d'objectifs de résultats finaux par rapport à certaines réformes majeures**. Cela pourrait s'expliquer par une certaine méfiance de la Commission quant à la capacité du gouvernement italien à mettre en œuvre efficacement les réformes adoptées. Pourtant, nous ne constatons pas le même niveau de rigueur pour d'autres pays ayant un bilan tout aussi mauvais dans la mise en œuvre des réformes, comme la Grèce par exemple (encadré 3).

ENCADRÉ 3. Comment mesurer le succès dans l'adoption et mise en œuvre des réformes? Comparaison des PNRR italien et grec

Les PNRR italien et grec prévoient des réformes similaires en matière de justice, de système de passation des marchés publics et d'administration fiscale.

En ce qui concerne **la justice**, les deux plans proposent des réformes qui visent à accélérer l'administration de la justice (en modifiant la législation en matière de procédures afin de simplifier les procès, en investissant dans la digitalisation des procédures judiciaires, en offrant des formations aux juges, en promouvant des mécanismes alternatifs pour traiter les litiges ou en mettant en place des mesures incitatives pour améliorer la productivité des tribunaux)¹⁶. Dans le plan grec, les progrès accomplis pour atteindre cet objectif ne sont mesurés qu'en termes de réalisations ou « outputs » (par exemple, mise en œuvre complète d'un nouveau plan judiciaire dans tout le pays, promulgation d'une

¹⁴ Annexe à la décision d'exécution du Conseil approuvant le PNRR espagnol, p. 216.

¹⁵ Annexe à la décision d'exécution du Conseil approuvant le PNRR espagnol, p.243.

¹⁶ Mission 1, volet 1, réformes 1.4 et 1.5 dans le cadre du PNRR italien ; volet 4.3 dans le cadre du PNRR grec.

loi introduisant un système de primes pour les greffiers). Dans le cas du plan italien, les jalons et cibles en termes de réalisations sont complétés par des cibles en termes de résultats finaux à atteindre d'ici 2024 et 2026. Ainsi, par exemple, le plan italien s'est engagé à réduire de 90 % le nombre d'affaires en instance devant les tribunaux civils et à réduire de 80 % la durée des procédures civiles d'ici 2026.

Les deux plans proposent également des réformes majeures pour améliorer **l'efficacité du système de passation des marchés publics**. L'objectif du plan italien est de simplifier les règles de passation des marchés publics, d'optimiser la sécurité juridique des entreprises et d'accélérer l'attribution des marchés publics en maintenant les garanties procédurales. Le plan grec met l'accent sur la digitalisation et la professionnalisation du système de passation des marchés publics, la mise en œuvre de nouveaux dispositifs de gouvernance et la mise en place d'un cadre de suivi¹⁷. Dans le plan grec, la réalisation de ces objectifs est mesurée en termes de réalisations (par exemple, l'introduction d'un nouveau système informatique pour les marchés publics, l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi qui établit des flux de travail professionnels pour le personnel en charge des marchés publics ou encore la présentation d'une étude approfondie pour réorganiser la structure et les responsabilités des organismes compétents qui gèrent la passation des marchés publics). Dans le plan italien, les objectifs de réalisation sont complétés par des objectifs de résultats à l'horizon 2023, avec notamment la réduction à moins de 100 jours du délai moyen entre la publication et la passation des marchés pour les grands projets et la réduction de 15 % du délai moyen entre l'attribution du contrat et la concrétisation des projets d'infrastructure.

Enfin, les deux plans comprennent des mesures visant à optimiser le fonctionnement de **l'administration fiscale** et à augmenter le recouvrement fiscal en modifiant la législation en la matière, en engageant la digitalisation de l'administration fiscale et en prenant des mesures qui permettent d'améliorer les services en ligne pour les contribuables, entre autres choses¹⁸. Encore une fois, dans le cas de la Grèce, tous les objectifs sont définis par rapport aux réalisations (par exemple, l'introduction d'un nouveau système de remboursement de la TVA entièrement automatisé ou la transformation numérique des contrôles fiscaux). Dans le cas de l'Italie, les étapes et les objectifs de réalisation sont complétés par des objectifs de résultats, avec par exemple un engagement à réduire de 15 % le niveau d'évasion fiscale d'ici 2026.

Enfin, les jalons et cibles sont décrits de manière détaillée et les possibilités de les réviser sont particulièrement limitées. Toute modification nécessite un vote à la majorité qualifiée par le Conseil et n'est valable que dans le cas où des jalons et cibles importants s'avèrent irréalisables – en tout ou partie – sur la base de « circonstances objectives » (art. 21 du règlement de la FRR). Ces « circonstances objectives » ne sont pas clairement définies. La Commission est donc libre dans son interprétation lorsqu'elle reçoit des propositions d'amendements, ce qui peut faire l'objet de controverses – (par exemple, s'agit-il de facteurs purement exogènes ou cela peut-il induire un changement de gouvernement ?). En outre, les possibilités limitées de révision des objectifs viennent contraster avec ce qui semble être une

¹⁷ Mission 1, volet 1, réforme 1.10 dans le cadre du PNRR italien ; volets 2.2 (ID 16336) et 4.2 (ID 16711) dans le cadre du PNRR grec.

¹⁸ Mission 1, volet 1, réforme 1.12 dans le cadre du PNRR italien ; volet 4.1 dans le cadre du PNRR grec (ID 16611, 16643, 16610, 16291).

pratique courante dans d'autres régimes de conditionnalité basée sur la performance au sein de l'UE¹⁹.

I 2.2. SOUMISSION DES DEMANDES DE PAIEMENT

Pour recevoir un financement de la FRR, les États membres doivent soumettre une demande de paiement à la Commission. Il est possible de déposer une demande deux fois par an, soit à la fin des premier et troisième trimestres, soit à la fin des deuxième et quatrième trimestres.

Chaque accord opérationnel détaille le calendrier des paiements pour l'État membre concerné. Toutefois, **le calendrier des paiements est fourni à titre indicatif. Le règlement de la FRR ne fixe qu'une seule véritable date limite : celle du dépôt des demandes de paiement en décembre 2026.** Les accords de financement grec et portugais confirment le caractère indicatif du calendrier des paiements. L'article 6.3. dans les deux AF stipule que « l'État membre doit, dans la mesure du possible, respecter le calendrier indicatif des demandes de paiement établi dans les accords opérationnels ». Les AF anticipent également un peu la date limite des paiements, puisqu'ils indiquent que « la demande de paiement finale doit être soumise avant le 30 septembre 2026 ».

Il est également important de tenir compte du fait que la Commission envisage de suivre de près la mise en œuvre des « jalons et cibles importants » à travers des échanges réguliers (art 1.1. des accords opérationnels). En dehors de ces événements réguliers, la Commission peut demander l'organisation de réunions ad hoc « pour discuter des investissements et des réformes dans le cadre du PRR qui peuvent présenter des défis de mise en œuvre particuliers » (art. 1.6 des AO), mais aussi l'organisation de réunions techniques avec des entités gouvernementales données, en charge de la mise en œuvre de réformes et d'investissements spécifiques (art. 1.7 des AO). **En pratique, si un État membre rencontre des difficultés pour atteindre certains jalons et cibles importants**, ces derniers feront l'objet de discussions avec la Commission et ce, bien avant la soumission de la demande de paiement. S'il n'y a aucun moyen d'atteindre ces jalons et cibles dans les délais impartis, **la Commission et l'État membre peuvent décider de reporter la date de soumission de la demande de paiement.** Le système ressemble dans une certaine mesure au régime des « tranches flottantes » décrit dans la section 2.

Les États membres doivent accompagner leur demande de paiement de l'ensemble des documents et informations requis par les AO pour attester de la bonne réalisation des différents jalons et cibles. Si l'on jette un œil aux AO signés avec les gouvernements français, italien, grec et espagnol, l'on constate que la quantité d'informations requises peut être considérable et le type d'informations particulièrement détaillé. En outre, à des fins d'audit et de contrôle, les États membres doivent collecter et stocker des données sur les bénéficiaires finaux des fonds de la

¹⁹ À titre d'exemple, une récente étude de la Cour des comptes européenne a analysé le fonctionnement de la « réserve de performance » de la politique de cohésion de l'UE durant la période 2014-2020. La réserve de performance constituait une réserve obligatoire de 6 % des dépenses de cohésion de chaque État membre, qui devait être débloquée pour des programmes prometteurs ou réaffectée à d'autres programmes dans le même État membre. L'étude montre que la Commission a laissé aux États membres une grande marge de manœuvre pour réviser leurs jalons et leurs cibles après l'adoption des plans. Cette possibilité était accordée « aux cas dûment justifiés », ces derniers incluant la possibilité d'avoir les jalons et cibles basés sur des hypothèses initialement erronées. Les États membres ont largement profité de cette opportunité, plus de la moitié des cibles et des jalons ayant été modifiés avant le déblocage de la réserve de performance (voir Cour des comptes européenne, « *Financement fondé sur la performance dans le cadre de la politique de cohésion : des ambitions louables, mais des obstacles ont subsisté au cours de la période 2014-2020* », rapport spécial 24/2021). D'après une étude des programmes de prêt de l'UE auprès des pays en difficulté pendant la crise financière, les conditions imposées ont fait l'objet de modifications significatives et ce, de manière continue (voir Cour des comptes européenne, 2015, « *L'assistance financière aux pays en difficulté* », rapport spécial 18/2015).

FRR, mais également tenir une liste de toutes les mesures financées par la FRR en indiquant le montant des fonds versés au titre de la FRR et d'autres fonds de l'UE²⁰. **La collecte de toutes ces données dans le cadre de la mise en œuvre des fonds de la FRR peut s'avérer difficile.** Ces difficultés peuvent être accrues au niveau local et régional, où les administrations publiques ont tendance à manquer de personnel et à être mal équipées. Certains plans nationaux incluent des mesures pour renforcer les capacités administratives, mais tous n'accordent pas suffisamment d'importance aux problèmes potentiels qui peuvent survenir au niveau infranational (encadré 4).

ENCADRÉ 4. Des mesures pour renforcer les capacités administratives dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi d'un plan : comparaison des PNRR espagnol et italien.

Alors que la préparation des PNRR a été un processus principalement vertical, l'implication des autorités infranationales est essentielle à la phase de mise en œuvre. Dans le cas de l'Italie et de l'Espagne, par exemple, près de 50 % des fonds de la FRR (en Espagne) et entre 35 et 40 % des fonds de la FRR (en Italie) devraient être déployés par les autorités régionales et locales.

Les deux plans proposent des mesures structurelles à long terme pour moderniser l'administration publique (par exemple, la réforme des procédures de recrutement ou la digitalisation des services) ainsi que des mesures plus ciblées à court terme pour simplifier les processus administratifs et renforcer les capacités administratives dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi du plan. Concernant ce dernier point, le plan espagnol prévoit de former au moins 3 150 agents publics tout au long de sa mise en œuvre. Mais tous feront partie du personnel travaillant au sein de l'administration centrale. Il n'existe aucune mesure spécifique pour former ou aider le personnel au niveau régional ou local. Le plan italien, en revanche, envisage la création d'un « groupe de travail » temporaire, composé de 1 000 experts, afin d'apporter une assistance technique aux administrations principalement locales pour mettre en œuvre des projets FRR complexes et repenser les processus administratifs. Ce plan comprend également des initiatives de formation en ligne, qui visent au moins 350 000 agents travaillant au sein de l'administration centrale et 400 000 agents issus d'autres administrations. Enfin, le gouvernement italien envisage d'utiliser des fonds nationaux pour recruter temporairement 2 800 agents pour les administrations publiques du sud de l'Italie.

Au moment de soumettre sa demande de paiement, l'État membre doit indiquer également la part des fonds de la FRR déjà utilisée dédiée à l'objectif climatique. Cependant, les informations des États membres sur les progrès accomplis pour atteindre **l'objectif climatique de 37 %** « ne seront pas prises en compte par la Commission pour l'évaluation des jalons et des cibles dans le cadre de la demande de paiement » (art 7.2 des AF)²¹. Ainsi, **un retard dans la réalisation des principaux livrables climatiques ne sera pas particulièrement pénalisant.** De plus, les jalons et les cibles liés aux mesures climatiques n'ont pas toujours été définis de manière

²⁰ Art 22.2.d du règlement de la RRF.

²¹ « Art. 7. Rapport ex post sur les objectifs en matière de changement climatique.1. « L'État membre, lorsqu'il soumet une demande de paiement, déclare le total cumulé des dépenses décaissées jusqu'à cette date par l'État membre pour la mise en œuvre de chaque réforme et investissement du plan national de relance et de résilience attribué à un marqueur climatique positif, conformément à la méthodologie du règlement de la FRR, tel que la contribution aux objectifs climatiques. 2. Les informations visées au paragraphe 1 ne sont pas prises en compte par la Commission pour l'évaluation des jalons et des cibles dans le cadre de la demande de paiement. »

à ce que les mesures mises en œuvre soient autant respectueuses de l'environnement que prévu. Ainsi, **il se peut qu'il y ait un risque de « greenwashing » dans la mise en œuvre de certains PNRR.** Le cas français de « MaPrimeRénov' » illustre bien ce risque (cf. encadré 5).

ENCADRÉ 5. Risque de *greenwashing* dans la mise en œuvre des PNRR : le cas français de « MaPrimeRénov' »

Le PNRR français envisage d'utiliser les fonds de la FRR pour prolonger « MaPrimeRénov' » (MPR), un programme de subventions pour soutenir les projets d'isolation, de chauffage, de ventilation ou d'audit énergétique auprès de logements privés (volet 1, investissement 1). D'après le texte du PNRR, les subventions MPR financées par le fonds FRR permettront de réaliser, en moyenne, au moins 30 % d'économies d'énergie. Compte tenu du niveau d'ambition climatique de cette mesure, la Commission lui attribue un coefficient climatique de 100 %. Toutefois, cet engagement – de réaliser 30 % d'économies d'énergie – n'est pas inclus dans la définition de la cible à atteindre. En pratique, il n'a donc aucune valeur juridique. Le gouvernement français s'engage uniquement à atteindre une cible définie en termes de nombre de subventions MPR accordées (400 000 subventions MPR avant le deuxième trimestre 2021 et 700 000 subventions MPR avant le deuxième trimestre 2022). Dans la même lignée, l'AO n'impose à l'État français aucune preuve d'amélioration concernant les économies d'énergie réalisées grâce aux subventions MPR.

Cette approche diffère de celle adoptée dans d'autres plans. Comme le montre le tableau ci-dessous, les PNRR italien, espagnol et grec proposent des dispositifs de subventions similaires pour financer la rénovation énergétique des bâtiments. Dans les trois cas, les cibles comprennent un engagement clair : réaliser au moins 30 % d'économies d'énergie en moyenne.

TABLEAU 1. Investissement dans la rénovation énergétique des bâtiments : comparaison des différents PNRR pour la définition des cibles

Le PNRR français : Rénovation des bâtiments – Rénovation énergétique des bâtiments privés (C1.I1)

Cible : 700 000 subventions MPR accordées avant le T4 de l'année 2021 par l'ANAH (Agence nationale de l'habitat) aux ménages qui s'engagent à réaliser des travaux de rénovation énergétique dans leur logement (référence : 400 000).

Le PNRR grec : Rénovation – Rénovation énergétique des bâtiments résidentiels (C2- 1.2)

Cible: Rénovations de 50 000 résidences d'ici le T4 de l'année 2025 pour améliorer l'efficacité énergétique, ce qui équivaut à une réduction d'énergie de 30 ktep et à des économies d'énergie primaire d'au moins 30 % en moyenne.

Le PNRR italien : Renforcement de l'écobonus et du sismabonus pour l'efficacité énergétique et la sécurité des bâtiments (M2,C3,I1.2)

Cible : Rénovation complète de bâtiments pour (i) au moins 32 000 000 mètres carrés, ce qui équivaut à des économies d'énergie primaire d'au moins 40 % et à une amélioration d'au moins deux classes d'efficacité énergétique ; (ii) rénovation d'au moins 3 800 000 mètres carrés à des fins antisismiques d'ici le T4 de l'année 2025.

Le PNRR espagnol : Programme de réhabilitation pour la relance économique et sociale en milieu résidentiel (C1.I1)

Cible : Au moins 231 000 rénovations de logements résidentiels dans au moins 160 000 logements uniques d'ici le T4 de l'année 2023, ce qui équivaut en moyenne à une réduction de la demande d'énergie primaire d'au moins 30 % (cumulée).

I 2.3. APPROBATION ET SUSPENSION DES PAIEMENTS

La particularité du régime de la FRR réside dans sa procédure d'approbation des paiements. Dans le cas de la politique de cohésion de l'UE ou de l'aide au développement de l'UE, la Commission vérifie le respect des conditions sur la base des informations fournies par l'État membre avant d'approuver les paiements. Dans le cas du Mécanisme Européen de Stabilité (MES), c'est le Conseil d'administration, composé de hauts représentants des ministres des finances de la zone euro, qui se prononce sur le respect de la conditionnalité. Dans le cas de la FRR, il existe un système de gouvernance hybride qui implique la Commission, le Comité économique et financier (CEF) – composé de hauts représentants des ministres des finances de l'UE – et, dans des circonstances exceptionnelles, le Conseil européen.

Concernant la procédure elle-même, après réception d'une demande de paiement d'un pays, la Commission dispose de deux mois pour procéder à l'évaluation préliminaire des jalons et des objectifs afin de veiller à leur bonne réalisation. Pour ce faire, elle s'appuie principalement sur les informations transmises par l'État membre, mais peut également effectuer des contrôles sur place dans le pays. **Si, lors de cette évaluation préliminaire, la Commission considère qu'elle a besoin d'informations supplémentaires ou que des corrections majeures doivent être effectuées, elle a la possibilité « de mettre le processus sur pause »** (c'est-à-dire, suspendre le délai de deux mois) et de demander au pays concerné de fournir des pièces complémentaires ou de réaliser les corrections demandées (art. 6.4 des AF²²).

Une fois l'évaluation préliminaire effectuée, la Commission envoie ses conclusions au CEF et lui demande son avis. L'avis du CEF n'est pas contraignant, mais doit être pris en compte dans le cadre de l'évaluation finale (art. 24.4 du règlement de la FRR). Le Parlement européen a le droit d'avoir accès à toutes les informations transmises au Conseil ou au CEF (art. 25.2 du règlement de la FRR). Les conclusions lui sont donc également communiquées. Une fois cela fait, la Commission rend son évaluation finale. **Si l'évaluation est positive, la Commission adopte ainsi une décision autorisant le versement du paiement. Cette décision est adoptée sauf si une majorité qualifiée des membres du CEF s'y oppose (art. 23.5 du règlement de la FRR).**

En l'absence d'une majorité qualifiée bloquant la décision, il peut également arriver qu'un ou plusieurs membres du CEF aient des doutes sérieux sur l'appréciation de la Commission et demandent à ce que la question soit discutée au Conseil européen. C'est le fameux « système de freinage de secours » mis en place à la

²² Art 6.4. des AF « L'évaluation préliminaire au titre de l'article 24, paragraphe 3, du règlement de la FRR est réalisée par la Commission sur la base des informations fournies par l'État membre conformément au paragraphe 2. Dans le cadre de l'évaluation, les AO doivent également être pris en compte. La Commission peut demander des informations supplémentaires et/ou effectuer des vérifications et des contrôles sur place pour évaluer la bonne réalisation des jalons et des objectifs, y compris sur l'irréversibilité des jalons et des objectifs qui ont déjà été atteints. Si la Commission notifie à l'État membre qu'il doit fournir des informations complémentaires importantes ou réaliser des corrections dans le cadre de sa demande de paiement, la période entre la date de la demande de la Commission et la date de présentation des informations complémentaires ou corrigées n'est pas prise en compte dans le calcul du délai visé à l'article 24, paragraphe 3, du règlement de la FRR.»

demande du Premier ministre néerlandais lors du Conseil européen de juillet 2020 dans le cadre des négociations sur la création du plan de relance. Dans ce cas, la décision de la Commission est suspendue jusqu'à ce que le Conseil européen ait délibéré, dans un délai de trois mois maximum (art. 24.10 du règlement de la FRR). N'étant pas un organe législatif, le Conseil européen ne peut pas décider d'approuver ou non le paiement. Cependant, **une discussion au niveau des chefs d'État et de gouvernement peut avoir des répercussions politiques**. Cela peut également influencer la position des membres du CEF et, par conséquent, entraîner la création d'une majorité qualifiée bloquant la décision de la Commission.

Si l'évaluation s'avère négative, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire considérable pour agir. Premièrement, elle peut proposer de suspendre le paiement en totalité ou partie, mais il n'existe aucune directive sur la manière de choisir entre la première et la seconde option. La Commission doit-elle appliquer une suspension totale lorsqu'un État membre ne respecte pas des jalons et cibles importants ? Dans ce cas, qui décide de ce qu'est un jalon ou une cible « importante » ? Deuxièmement, en cas de suspension partielle, il n'y a pas de règles ou de critères qui permettent de calculer les montants à suspendre. La situation est particulièrement délicate, car les montants que la Commission verse à chaque paiement ne correspondent pas à la somme des coûts totaux des mesures de la FRR mises en œuvre. Ainsi, il n'est pas possible de calculer les montants partiels simplement en excluant le coût des projets ou des actions non réalisés.

De plus, bien que la décision de la Commission d'approuver des paiements soit soumise à la comitologie (c'est-à-dire qu'elle peut être bloquée par une majorité qualifiée des membres du CEF), les décisions de suspension, elles, ne le sont pas. Seule la Commission peut prendre la décision de suspendre un paiement, après avoir reçu les observations de l'État membre concerné²³. De même, seule la Commission peut décider de lever cette suspension et ce, sans qu'il y ait des critères ou directives dans la réglementation. D'après le règlement de la FRR, la Commission peut lever la suspension dès que « l'État membre concerné a pris les mesures nécessaires pour assurer la bonne réalisation des jalons et des objectifs » (art. 24.6). Cela peut donner lieu à différentes interprétations, car « prendre les mesures nécessaires » ne signifie pas respecter les jalons et cibles. Cette question est importante, car la suspension des paiements peut éventuellement se traduire par une réduction permanente de l'allocation de la FRR à l'État membre si, après six mois, ce dernier n'a pas pris les mesures nécessaires pour y remédier (art. 24.8).

Un autre point qui peut faire débat, c'est l'application de la règle d'« irréversibilité » (art. 24.3 du règlement de la FRR). Cette règle permet à la Commission de suspendre les paiements dans le cas où les jalons et objectifs précédemment atteints seraient annulés. Comme en témoigne le débat médiatique et politique autour de la récente réforme du marché du travail espagnol, déterminer si une mesure donnée annule une précédente peut faire l'objet d'interprétations différentes. La réversibilité signifie-t-elle l'annulation totale d'une réforme passée ou bien signifie-t-elle aussi l'introduction de changements importants dans la cadre d'une réforme déjà adoptée ?

Enfin, il ne faut pas oublier que, **comme pour les fonds de la politique de cohésion de l'UE, la Commission peut toujours suspendre les fonds de la FRR, voire réduire la contribution de la FRR en cas de défaillance majeure du système de contrôle des États membres** (art. 22.5 du règlement de la FRR)²⁴. Dans ce contexte,

²³ D'après l'article 24.6 du règlement de la FRR, « lorsque, à la suite de l'évaluation visée au paragraphe 5, la Commission établit que les jalons et les objectifs fixés dans la décision d'exécution du Conseil conformément à l'article 20, paragraphe 1, ne sont pas satisfaisants, le paiement de tout ou partie de la contribution financière et, le cas échéant, du prêt est suspendu. L'État membre concerné peut présenter ses observations dans un délai d'un mois à compter de la communication de l'évaluation de la Commission ».

²⁴ Pour une discussion approfondie des différents instruments de contrôle de la fraude et de la corruption dans l'utilisation des fonds de la FRR, voir Rubio (2021), « *Trouver le juste équilibre entre urgence*

comme pour le financement de la politique de cohésion de l'UE, il existe des règles qui permettent de calculer les montants à suspendre, allant de 10 à 100 % selon l'ampleur de la défaillance identifiée²⁵.

III • Hypothèses de scénarios possibles dans le cadre de la mise en œuvre de la FRR

Au moment de la rédaction de cette contribution, tous les États membres, à l'exception des Pays-Bas, ont soumis leur plan de relance et de résilience (26). Le Conseil a adopté les plans de 22 États membres, dont 21 ont reçu un préfinancement à hauteur de 13 % (à l'exception de l'Irlande, qui n'a pas demandé de préfinancement). Quatre États membres – la France, la Grèce, l'Italie et l'Espagne – ont soumis leur première demande de paiement et la Commission a déjà approuvé celle de l'Espagne.

Dans les mois à venir, le nombre de demandes de paiement dans le cadre de la FRR va augmenter considérablement, car de nombreux autres États membres enverront leur demande de paiement à la Commission. Le rythme des décaissements trimestriels de la FRR va donc s'accélérer jusqu'à fin 2026. Mais lorsque les décaissements de la FRR fonctionneront à plein régime, que se passera-t-il ? Voici quelques hypothèses basées sur les conclusions de cette contribution.

Premièrement, **il peut y avoir des retards fréquents dans la soumission des demandes de paiement.** Comme indiqué ci-dessus, le calendrier des paiements est indicatif et la Commission suit de près les progrès accomplis dans la réalisation des jalons et des cibles. Si un pays fait fausse route, la Commission incitera probablement le pays à repousser la soumission de sa demande de paiement afin d'augmenter ses chances d'obtenir une évaluation positive. En d'autres termes, il s'agit d'une dynamique semblable à celle que nous avons connue dans l'élaboration et l'adoption des plans. À ce moment-là, la Commission a délibérément poussé certains États membres à améliorer autant que possible leur projet de plan avant de le soumettre à la Commission et ce, afin d'éviter tout problème lors de l'adoption par le Conseil. Bien entendu, il peut arriver qu'un État membre refuse de repousser sa demande de paiement car il souhaite recevoir l'argent le plus rapidement possible. Dans ce cas, la Commission a toujours la possibilité de mettre l'évaluation préliminaire en pause et de demander au pays de faire plus d'efforts avant qu'elle n'envoie l'évaluation finale au CEF et au Parlement. Quoi qu'il en soit, la Commission exerce un large contrôle sur le délai de soumission et d'approbation des paiements.

Deuxièmement, **il est fort probable que les suspensions de paiements en raison d'objectifs non réalisés soient rares. Si cela arrivait, cela risquerait de soulever la controverse.** En effet, une suspension pourrait nuire à la réputation de la Commission et pourrait être interprétée comme un signe d'échec de la FRR. Cela pourrait être également mal perçu sur les marchés et compliquer la situation budgétaire du pays bénéficiaire. Compte tenu du large pouvoir discrétionnaire dont dispose la Commission pour déterminer le montant des paiements totaux ou partiels, toute décision de suspension risque d'être contestée par le CEF. Plus important encore, une suspension risquerait d'impliquer le Conseil européen et de créer un conflit politique. Pour toutes ces raisons, la Commission fera donc tout son possible pour éviter les suspensions.

Troisièmement, **les suspensions de paiement dues à une défaillance des systèmes de contrôle** seront probablement plus fréquentes. Ce type de suspension est moins problématique, car les critères de calcul des montants à suspendre sont plus clairs. La Commission risque d'être soumise à une pression croissante pour

et contrôle : prévenir la fraude dans l'emploi des fonds du plan de relance européen sans retarder leur déboursement», Institut Jacques Delors, policy paper n°262, avril 2021.

²⁵ Art. 19 des AF.

utiliser plus efficacement ce moyen en cas de preuves de fraude ou de corruption institutionnalisée dans certains pays, d'autant plus si le nouveau mécanisme de conditionnalité au respect de l'état de droit tarde à entrer en vigueur.

Quatrièmement, **l'interprétation des « circonstances objectives » pour justifier la demande de modification d'un PNRR risque de faire débat.** Il se peut qu'il y ait des demandes de modification, par exemple, si un nouveau gouvernement avec un nouvel agenda politique a été élu. Le changement de gouvernement pose également la question de l'interprétation de la clause relative à l'irréversibilité. La Commission autorisera-t-elle le nouveau gouvernement à introduire des changements dans le contenu de réformes déjà adoptées ou considérera-t-elle toute tentative de modification contraire à la règle d'irréversibilité ? Il est possible que les demandes de modification de jalons et d'objectifs proviennent des gouvernements en place. Si un pays présente des retards systémiques et des défaillances majeures dans la mise en œuvre de son plan, il peut demander à modifier les jalons et objectifs au motif que ces derniers ont été définis dans des délais serrés et des conditions irréalistes.

Cinquièmement, **certains PNRR présentent un risque de greenwashing qui peut ne pas être identifié par les procédures de suivi officielles de la FRR.** La Commission fournira une première évaluation quantitative de la contribution des PNRR à la réalisation de l'objectif climatique de 37 % dans un rapport d'analyse qui sera disponible en juillet 2022 (art. 16.2 du règlement de la FRR). Cette évaluation sera toutefois effectuée sur la base des données communiquées par les États membres, relatives à la réalisation de leurs jalons et cibles. Comme en témoigne l'exemple français MPR, il peut y avoir des cas dans lesquels le respect d'un jalon ou d'une cible convenu avec la Commission ne garantit pas que la mesure mise en œuvre soit autant respectueuse de l'environnement que prévu²⁶.

Sixièmement, **les plans seront confrontés à des problèmes plus graves pour réaliser leurs jalons et cibles au cours des dernières années de mise en œuvre (2023-2026).** La réalisation de nombreux jalons et cibles sera plus facile au cours des premières années, car il s'agira surtout des actions préparatoires (adoption de plans d'action ou de stratégies, préparation du cahier des charges) ou des réformes et projets d'investissement déjà prévus au moment de l'adoption du plan. La capacité des États membres à adopter et à mettre en œuvre de nouvelles réformes et à exécuter de nouveaux projets d'investissement sera testée dans les années à venir. Des pays comme l'Italie, qui se sont engagés à obtenir des résultats spécifiques découlant de la mise en œuvre de certaines réformes, risquent de rencontrer des difficultés pour atteindre leurs jalons et cibles au cours des dernières années, d'autant plus si on prend en considération que l'Italie est censée d'organiser des élections générales au plus tard en 2023.

• La FRR : un mécanisme administratif consistant à cocher des cases, un jeu intergouvernemental ou un système de gouvernance technocratique ?

En juillet 2020, lorsque le Conseil européen avait convenu de mettre en place un plan extraordinaire pour aider les États membres à sortir de la crise du Covid, l'on craignait que la gouvernance des plans de relance ne soit fortement dominée par une logique intergouvernementale. Les gouvernements nationaux devraient non seulement obtenir l'approbation de leurs plans par le Conseil, mais le décaissement des fonds serait également surveillé par un organe composé de hauts représentants

²⁶ Pour une analyse approfondie de la manière dont les différents PNRR permettent d'atteindre l'objectif climatique de 37 % et, en particulier, de la mesure dans laquelle ils soutiennent l'innovation verte, voir Eisl, Andreas (2021), « *Le plan de relance européen, une révolution pour l'innovation verte ? Comparaison de 14 Plans nationaux de relance et de résilience* », Institut Jacques Delors, policy paper, décembre 2021.

des autres États membres, le Comité économique et financier. En outre, le « système de freinage de secours », mis en place à la demande des Pays-Bas, permettrait à un seul pays d'arrêter les décaissements en cas de difficultés sérieuses concernant la mise en œuvre d'un plan national et de soulever la question au niveau des dirigeants de l'UE.

Très vite, il est apparu évident que ces craintes – de voir la gouvernance de la FRR fortement influencée par une dynamique intergouvernementale – n'étaient pas fondées. L'expérience avec le pacte de stabilité et de croissance (PSC) nous montrait que les États membres sont très réticents à l'idée de se contrôler les uns les autres. De plus, l'ampleur et l'hétérogénéité des plans nationaux risquaient de rendre difficile et chronophage le suivi des plans d'autres pays. La Commission, et non le Conseil, serait l'acteur principale dans ce jeu.

Pourtant, la perception était toujours que le règlement relatif à la FRR comprenait des critères précis et clairement définis, tant pour l'évaluation des plans que pour le décaissement des fonds. En ce sens, la Commission verrait son rôle fortement limité par ces règles. Certains spécialistes avaient même alerté sur le risque éventuel de transformer l'ensemble du processus en un exercice très formaliste où il suffit de cocher les cases.

Ce papier contredit cette vision. Il soutient que la gouvernance de la FRR ne sera ni dominée par une dynamique intergouvernementale ni basée sur une approche purement bureaucratique. La gouvernance de la FRR ressemble davantage à ce que l'on qualifie de « gouvernance technocratique » (Caramani et Bertou, 2020)²⁷, c'est-à-dire une **gouvernance** dominée par un pouvoir technocratique qui est capable de prendre des décisions fondées sur son **expertise et non selon des règles précises**.

Contrairement aux idées reçues, une gouvernance technocratique n'est pas synonyme de dépolitisation. La survie des cadres technocratiques dépend de leur expertise technique. Ils sont donc très sensibles aux risques institutionnels et de réputation. S'ils reçoivent des signaux qui leur indiquent que leur position institutionnelle peut être mise en danger par une certaine audience politique, ils auront tendance à mettre leur expertise au service de cette audience (Van der Weer, 2020²⁸).

En appliquant cette logique à la FRR, l'on peut s'attendre à ce que la Commission exerce son expertise pour montrer le « succès » de la FRR. Elle préférera donc repousser les paiements jusqu'à ce que le pays ait rempli tous ses objectifs afin d'éviter tout risque de contestation des autres États membres. Si, malgré ces efforts, la Commission doit prendre des décisions difficiles et discrétionnaires (comme la suspension partielle des paiements), il est difficile de savoir comment la Commission usera de ses pouvoirs. Sera-t-elle stricte ou plutôt laxiste dans l'interprétation des normes ? Si la Commission considère qu'il existe un risque que les pays « frugaux » remettent en cause sa capacité à piloter la FRR, il est possible qu'elle applique de manière stricte la réglementation en matière de suspension. S'il n'existe aucun risque de contestation et que les pays « frugaux » n'accordent pas beaucoup d'attention politique à la mise en œuvre des plans, préférant plutôt miser sur d'autres questions (par exemple, la réforme des règles budgétaires de l'UE), la Commission peut se montrer « généreuse » dans l'application des règles de suspension et faciliter ainsi la vie du pays bénéficiaire.

Enfin, il est important de garder à l'esprit qu'à tout moment, la Commission peut suspendre les paiements, voire réduire la contribution de la FRR si elle détecte des signes d'un grave dysfonctionnement des systèmes de contrôle budgétaire. La manière dont la Commission aura recours à cette prérogative dépendra de divers facteurs. Mais c'est une question qui mérite d'être abordée de manière approfondie dans une autre contribution. •

27 Caramani, Daniele et Bertou, Eri (2020), « *The Technocratic challenge to democracy* », Routledge Taylor & Francis Group, Londres et New York.

28 Van der Weer, Reinout (2020) « *Technocratic Responsiveness* », dans Caramani et al (ed), *op.cit.*

Directeur de la publication: Sébastien Maillard

• La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction de l'anglais : Wordclass • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken
18 rue de Londres 75009 Paris, France • www.delorsinstitute.eu
T +33 (0)1 44 58 97 97 • info@delorsinstitute.eu

