

Bruxelles, le 6 juin 2025
(OR. en)

9982/25

**Dossier interinstitutionnel:
2025/0141 (NLE)**

**ECOFIN 725
UEM 248
FIN 643
ECB**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	27 mai 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 310 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL NextGenerationEU – La voie vers 2026

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 310 final.

p.j.: COM(2025) 310 final



Bruxelles, le 4.6.2025
COM(2025) 310 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

NextGenerationEU – La voie vers 2026

Alors qu'il reste un an et demi pour mener à bien la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), la présente communication fait le point sur la mise en œuvre de cet instrument temporaire unique et se projette dans la perspective de sa clôture, à la fin de l'année 2026.

La communication résume tout d'abord les principaux résultats obtenus grâce à la FRR et fait le point sur sa mise en œuvre globale à ce jour. Elle rappelle ensuite le cadre juridique applicable et les délais prévus par la FRR, ainsi que leurs implications opérationnelles concernant la présentation des demandes de paiement, la fourniture d'éléments de preuve, la procédure de suspension des paiements et la révision des plans pour la reprise et la résilience (PRR). Afin d'obtenir les meilleurs résultats possibles malgré les retards et l'approche de la fin de la facilité, des orientations sont ensuite fournies aux États membres sur la manière de rationaliser davantage leurs plans, les options à prendre en considération lors de la révision de ces plans et la manière de planifier la présentation des dernières demandes de paiement en 2026.

1. LA FRR PRODUIT DES RESULTATS TANGIBLES SUR LE TERRAIN

1.1. Une réaction rapide à la pandémie qui a entraîné des effets durables sur la croissance

La facilité pour la reprise et la résilience a changé la donne dans la manière dont l'Europe a réagi face aux conséquences de la pandémie de COVID-19. Son annonce en 2020, en tant qu'élément central de NextGenerationEU (NGEU), a mis en évidence l'engagement de l'Union en faveur d'une action globale et tournée vers l'avenir visant à se remettre rapidement et durablement des graves conséquences de la pandémie. Ses premiers effets ont été immédiats: les marchés et les investisseurs ont réagi positivement, les écarts de rendement des obligations souveraines se sont réduits et la stabilité financière a été renforcée, ce qui a permis de stabiliser la situation économique et sociale pour les citoyens et les entreprises de l'UE¹.

Le soutien apporté par la FRR a stimulé la reprise en Europe. Les préfinancements au titre de la FRR² ont permis d'apporter rapidement un soutien financier aux États membres. Si les crises précédentes ont entraîné une forte contraction des investissements publics dans l'UE, ceux-ci ont été maintenus après la crise de la COVID-19. Ils devraient atteindre 3,8 % du PIB en 2025 avant de se stabiliser en 2026, contre 3,2 % en 2019³. Cette augmentation s'explique principalement par des investissements financés par la FRR et d'autres fonds de l'UE. L'incidence sur la croissance du PIB devrait être durable. Les modélisations suggèrent que les investissements au titre de NGEU pourraient à eux seuls (c'est-à-dire sans tenir compte de l'incidence des réformes) accroître le PIB de l'UE de 1,4 % en 2026⁴.

¹ Évaluation à mi-parcours de la facilité pour la reprise et la résilience (PRR), 2024; [Insights from the Recovery and Resilience Facility: The Business Perspective - European Commission](#).

² Près de 57 milliards d'EUR ont été décaissés entre août 2021 et janvier 2022 sous forme de préfinancements, ce qui a contribué à atténuer les effets à court terme de la crise sur les budgets des États membres.

³ Prévisions économiques du printemps 2025: [European Economic Forecast. Spring 2025](#).

⁴ Évaluation à mi-parcours de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), 2024.

L'une des caractéristiques les plus efficaces de la FRR est qu'elle combine réformes et investissements dans le cadre d'un seul plan global. Les réformes, souvent concentrées en début de période dans les PRR, ont amélioré les conditions-cadres dans les États membres et ouvert la voie à une amélioration de l'efficacité des investissements connexes. En outre, la FRR a favorisé la mise en œuvre de réformes structurelles préconisées depuis longtemps dans les recommandations par pays émises dans le cadre du Semestre européen. Dans l'ensemble, la mise en œuvre des recommandations par pays s'est accélérée, les États membres s'attaquant à des défis de longue date reflétant également les priorités communes de l'UE⁵.

La FRR est financée par des emprunts conjoints de l'UE d'une ampleur sans précédent. Les émissions de l'UE bénéficient d'une notation de crédit très élevée, ce qui permet aux États membres d'obtenir des prêts au titre de la FRR à des conditions favorables en ce qui concerne les taux d'intérêt et les longues durées. Les emprunts de l'UE sont garantis par le budget de l'UE, sont appréciés par les investisseurs et ont créé un grand nombre d'actifs libellés en euros, lesquels constituent une référence importante pour les marchés financiers européens et renforcent la position de l'euro sur les marchés internationaux.

1.2. Les investissements et les réformes produisent des résultats sur le terrain

Le soutien apporté par la FRR couvre un large éventail de domaines d'action, ce qui témoigne de l'ambition de l'instrument d'apporter des changements structurels. La FRR est le premier instrument fondé sur la performance d'une telle ampleur dans l'UE. Les paiements destinés aux États membres sont effectués pour leur permettre d'accomplir des progrès tangibles en matière de réformes et d'investissements. Les jalons et cibles atteints se traduisent par des bienfaits concrets pour les citoyens et les entreprises dans différents domaines allant de l'éducation et des soins de santé à l'énergie, en passant par les infrastructures de transport, l'environnement des entreprises, les services publics numériques, les politiques de l'emploi, l'état de droit ou la recherche et l'innovation. Les objectifs stratégiques ont joué un rôle déterminant pour piloter les réformes et les investissements en cohérence avec les priorités de l'UE. Les plans des États membres ont dépassé les objectifs numériques et climatiques respectivement fixés à 20 % et à 37 % des dépenses. En ce qui concerne la FRR dans son ensemble, les dépenses en faveur du climat sont estimées à environ 42 %, et certains États membres consacrent même plus de 50 % de leur plan total à la transition écologique de l'UE.

Compte tenu de l'intégration économique poussée des économies de l'UE, les bienfaits de chaque PRR s'étendent bien au-delà des frontières nationales. L'augmentation de la demande provoquée par la FRR dans un secteur entraîne une hausse de la demande de biens finaux ou intermédiaires importés d'autres États membres, profitant ainsi à de nombreuses entreprises européennes. Par exemple, l'augmentation de la production de voitures électriques en Allemagne ou en France profite aux producteurs de composants automobiles établis dans bien d'autres États membres. De même, les entreprises d'un État membre peuvent être associées aux mesures du PRR d'un autre pays. Par exemple, le PRR de Chypre finance la construction de trois réservoirs d'eau produits par une entreprise

⁵ Au cours de la période de mise en œuvre des PRR, la part des recommandations par pays pour la période 2019-2020 ayant atteint au moins «certains progrès» a augmenté, passant de 52 % en 2021 à 75 % dans l'évaluation des recommandations par pays de 2024.

autrichienne afin de renforcer la sécurité de l’approvisionnement en eau à Nicosie et à Larnaca (Chypre).

Les effets de la FRR sont visibles dans l’ensemble de l’UE. Dans certains États membres, les effets d’entraînement peuvent plus que doubler l’incidence directe de l’enveloppe nationale de la FRR d’ici à 2030⁶. Compte tenu de l’ampleur de leur PRR, l’Italie et l’Espagne se distinguent comme étant les deux principaux bénéficiaires en termes de prévision de croissance du PIB. D’importants gains de PIB sont également prévus en Grèce, en Pologne, au Portugal et en Roumanie, lesquels s’expliquent en grande partie par les effets directs de leurs plans nationaux, à savoir une relance immédiate de la production et de l’emploi dans les industries bénéficiaires ainsi qu’une augmentation de la demande d’intrants de la part des fournisseurs nationaux. L’Allemagne est le troisième plus grand bénéficiaire de la FRR, en grande partie grâce aux effets d’entraînement induits par les plans d’autres États membres. En Allemagne, en Autriche et au Danemark, les effets d’entraînement positifs font plus que doubler l’incidence directe de leurs PRR respectifs. Pour ce qui est des Pays-Bas, de l’Irlande et du Luxembourg, ces effets triplent l’incidence directe. La Belgique, la Finlande et la Suède tirent aussi grandement profit de ces effets d’entraînement, qui doublent presque l’incidence directe. En France, les effets d’entraînement stimulent l’incidence directe dans une proportion égale à la moitié de son enveloppe nationale. Les pays de l’UE fortement intégrés dans le marché unique bénéficient des effets d’entraînement sur le PIB les plus importants. Tel est le cas de la Slovaquie, de la Slovénie et de la Tchéquie, en raison de la profonde intégration de ces pays dans les chaînes de valeur de l’UE.

⁶ Source: «Economic impacts of the Recovery and Resilience Facility: new insights at sectoral level and the case of Germany», Michels et al. (2025).

La FRR produit des résultats là où cela compte



33,4 millions MWh/an économisés dans la consommation d'énergie primaire (plus que la consommation annuelle d'électricité du Danemark⁶)



110 655 MW de capacité opérationnelle supplémentaire installée d'énergie renouvelable (soit près de 20 % de la capacité d'énergie éolienne et solaire installée en 2024)



16,2 millions de logements supplémentaires ayant accès à des réseaux internet à très haute capacité



1,2 million d'entreprises bénéficiant d'un soutien pour développer des produits, des services et des processus numériques



29 millions de participants à des programmes d'enseignement et de formation soutenus par la FRR



1,6 milliard d'utilisateurs bénéficiant de services numériques publics nouveaux et améliorés

Figure 1: Incidence de la FRR sur le terrain⁷

⁷ Données au 31 décembre 2024. Source: [indicateurs communs](#) et [analyses thématiques](#). Pour consulter la consommation annuelle d'électricité du Danemark, voir les [données d'Eurostat sur l'approvisionnement, la transformation et la consommation d'électricité en 2023](#). Pour ce qui est de la capacité installée de l'énergie éolienne et solaire, voir [Wind energy in Europe: 2024 Statistics and the outlook for 2025-2030](#) | WindEurope et [EU Market Outlook for Solar Power 2024-2028](#) - SolarPower Europe.

La FRR est un moteur de changement structurel⁸

Bon nombre des réformes figurant dans les PRR apportent des améliorations structurelles dans les économies et les sociétés des États membres.

Un quart des réformes soutenues par la FRR améliorent la qualité des institutions, un pilier essentiel de la croissance à long terme. Ces mesures visent à moderniser l'administration publique, à optimiser les systèmes fiscaux, à améliorer les marchés publics et à renforcer les cadres judiciaire, antifraude et anticorruption.

17 % des réformes soutenues par la FRR visent à améliorer l'environnement des entreprises. Il s'agit notamment de réformes qui simplifient la réglementation, soutiennent les activités de recherche et développement, améliorent le fonctionnement des marchés financiers et facilitent la numérisation des entreprises.

De nombreuses réformes visent également à améliorer les compétences et les résultats sur le marché du travail. Il s'agit notamment de réformes destinées à renforcer les systèmes éducatifs, à améliorer le fonctionnement du marché du travail et à améliorer la viabilité des systèmes de sécurité sociale et de retraite.

Environ deux tiers de ces réformes ont déjà été mises en œuvre, créant ainsi les conditions-cadres adéquates pour les investissements qui y sont liés.

(Source: analyse de la Commission, plans nationaux pour la reprise et la résilience)

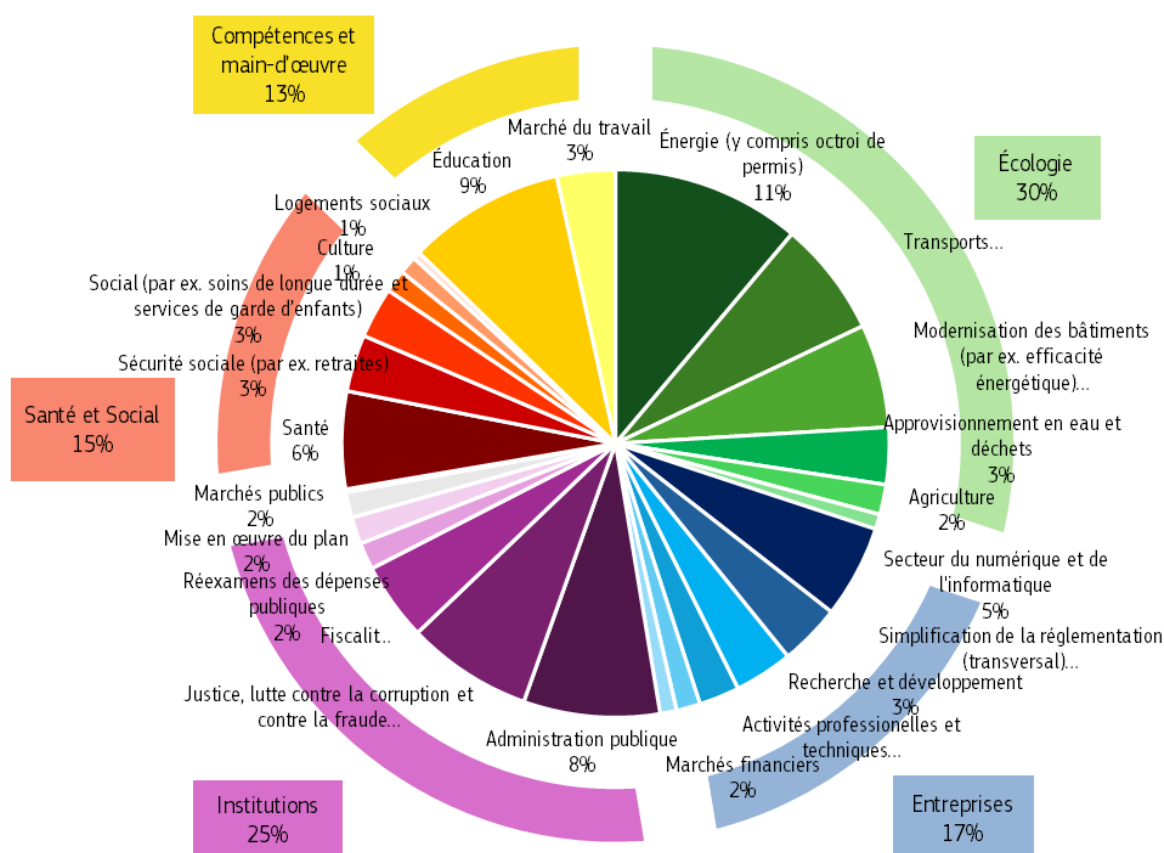


Figure 2: Répartition globale des réformes par domaine d'action clé, en % du nombre total de réformes (total = 1 131)⁹

2. IL RESTE PEU DE TEMPS POUR METTRE EN ŒUVRE LA FRR

2.1. Dans de nombreux États membres, la mise en œuvre doit être accélérée

La FRR est un instrument temporaire en vigueur jusqu'à la fin de 2026. Il vise à aider les États membres à se remettre de la crise de la COVID-19 et à rendre leurs économies plus résilientes. Les délais stricts de la facilité témoignent de sa nature temporaire et de son objectif de soutenir la reprise économique après la pandémie de COVID-19, lequel sous-tend sa clé de répartition. Ces délais ont fortement incité les États membres à mettre en œuvre rapidement les réformes et les investissements prévus dans les PRR, conformément à l'objectif de la facilité consistant à stimuler une reprise économique et sociale rapide¹⁰.

Dans l'ensemble, la mise en œuvre et les décaissements au titre de la FRR ont été rapides, notamment en ce qui concerne le soutien non remboursable. Cela reflète la rapidité de mise en œuvre des réformes et des investissements, outre le versement de préfinancements. À la fin du mois de mai 2025, les décaissements avaient atteint 315 milliards d'EUR (soit 49 % du total) aux fins de la réalisation de 2 218 jalons et cibles, liés à 1 145 réformes et à 1 073 investissements. En termes relatifs, 57 % du total du soutien non remboursable et 38 % du soutien sous forme de prêts ont été versés aux États membres. Ce dernier chiffre illustre également le fait que, lors de l'élaboration des PRR initiaux, les États membres ont donné la priorité aux versements de subventions plutôt qu'aux décaissements de prêts et qu'une grande partie du soutien sous forme de prêts n'a été ajoutée qu'avec les chapitres REPowerEU en 2023¹¹. La Commission a jugé que 31 % de l'ensemble des jalons et cibles ont été atteints, et les États membres ont déclaré en avoir atteint 21 % supplémentaires.

Toutefois, bien que des progrès substantiels aient été accomplis et que de nombreuses réussites exemplaires se soient matérialisées sur le terrain, il est nécessaire d'accélérer la mise en œuvre dans la plupart des États membres. Quelque 335 milliards d'EUR doivent encore être décaissés au cours des 18 prochains mois (environ 154 milliards d'EUR sous forme de subventions et 180 milliards d'EUR sous forme de prêts). En outre, plus de 4 300 jalons et cibles (sur 7 105) doivent encore être présentés par les États membres pour évaluation.

Compte tenu de l'importance du financement de la FRR par rapport à la taille de l'économie des principaux pays bénéficiaires et du montant des financements existants de l'UE, la mise en œuvre de tous les projets financés par la FRR s'annonçait, dès le départ, difficile. En outre, les fonds de la FRR viennent s'ajouter à d'autres fonds de l'UE, et la dotation de la FRR représente une part importante du PIB dans de nombreux États membres, atteignant 16 % en Grèce, 13 % en Croatie et 11 % en Espagne¹². Si, au cours de la durée de vie de la FRR, les capacités administratives ont été

¹⁰ Évaluation à mi-parcours de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), 2024.

¹¹ Sur le total du soutien sous forme de prêts actuellement engagé (291 milliards d'EUR), 125 milliards d'EUR (soit 43 %) ont été demandés et engagés uniquement dans le cadre des révisions des PRR en 2023. En conséquence, les jalons, cibles et paiements correspondants ont principalement été fixés pour la seconde moitié de la période de la FRR.

¹² Calculée en pourcentage du PIB de 2024. La plupart des États membres bénéficiaires ont connu une forte reprise après la crise de la COVID-19, notamment grâce à la FRR. Cela a réduit les parts du PIB de 2024 par rapport aux dotations en termes de PIB de 2020, année de référence au moment où la FRR a été mise en place (2021).

renforcées dans de nombreux États membres, notamment au moyen de mesures figurant dans les plans, certaines contraintes subsistent (par exemple dans le domaine de l'octroi de permis, où il convient de remédier rapidement aux goulets d'étranglement). Par ailleurs, la définition de projets d'investissement spécifiques prend du temps.

De plus, la mise en œuvre de la FRR s'est déroulée dans un contexte marqué par plusieurs crises. La guerre d'agression non provoquée menée par la Russie contre l'Ukraine et la crise énergétique qui en a découlé, l'inflation élevée, les goulets d'étranglement dans la chaîne d'approvisionnement et certaines catastrophes liées au climat ont compromis ou retardé la mise en œuvre des mesures relevant de la FRR. L'ajout de chapitres REPowerEU à la plupart des PRR au second semestre de 2023 et les demandes de prêts supplémentaires au titre de la FRR ont permis l'octroi de nouveaux financements en faveur de nouvelles mesures prioritaires, mais ont également mobilisé d'importantes capacités administratives dans les États membres en détournant temporairement l'attention accordée à la mise en œuvre. Si la mise en œuvre s'est considérablement accélérée au cours du premier semestre de 2024¹³, permettant ainsi de rattraper les retards accumulés dans les décaissements, le montant des fonds à décaisser jusqu'à la fin de 2026 reste important.

La charge administrative pourrait en outre avoir freiné la mise en œuvre de la FRR. Dans l'évaluation à mi-parcours de la FRR, les États membres ont estimé que les décisions d'exécution du Conseil étaient trop détaillées. Le caractère juridiquement contraignant de chaque élément y figurant, notamment dans la description de la mesure, a été renforcé par une interprétation littérale de la Cour des comptes européenne. Selon certains États membres, cela a entraîné une charge administrative plus lourde que prévu liée à la mise en œuvre de la FRR ainsi que des retards dans la mise en œuvre.

Le récent ralentissement des décaissements reflète les retards dans la mise en œuvre. Malgré des améliorations entre le second semestre 2023 et 2024, les décaissements ont connu un net ralentissement au cours du premier semestre de 2025. Si 66 milliards d'EUR avaient été décaissés au cours du second semestre de 2024, seuls 9,5 milliards d'EUR ont été décaissés lors des cinq premiers mois de 2025, période pendant laquelle une nouvelle accélération aurait été nécessaire, étant donné la proximité des échéances de 2026.

Pour mettre pleinement en œuvre la FRR et en tirer parti, il est nécessaire que les États membres accélèrent sa mise en œuvre de manière significative. Le rythme actuel de mise en œuvre n'est pas suffisant pour garantir la réalisation de tous les jalons et cibles d'ici août 2026 et le versement de la totalité de l'enveloppe de la FRR d'ici la fin de la facilité, en 2026.

2.2. Les retards dans la mise en œuvre engendrent des coûts pour l'Union européenne

Les retards dans la mise en œuvre ont eu pour effet que la mise en œuvre est encore plus concentrée en fin de période qu'elle ne l'était déjà, avec le coût financier que cela engendre pour le budget de l'UE. En raison des montants importants de financement nécessaires pour la dernière année de mise en œuvre, la Commission doit planifier bien à l'avance ses opérations d'emprunt sur les marchés des capitaux. Cela vaut tout particulièrement pour les emprunts contractés au titre de la FRR, étant donné le volume important du programme et l'échéance fixée à la fin de l'année 2026 pour les décaissements. Depuis le lancement de la facilité, la Commission a emprunté des fonds

¹³ Voir [rapport annuel](#) sur la mise en œuvre de la facilité pour la reprise et la résilience, 2024.

pour la FRR sur la base du calendrier prévu des demandes de paiement des États membres sur un horizon de 6 à 12 mois et est parvenue à débloquent des fonds en leur faveur immédiatement après l'autorisation des décaissements. Toutefois, les demandes de paiement ont souvent été présentées et clôturées plus tard que ce qui était prévu par le calendrier, notamment lorsque les États membres ont présenté simultanément des révisions ciblées de leurs PRR.

Le premier semestre de 2025 a été marqué par deux développements qui rendent l'exercice de gestion des liquidités plus difficile. Premièrement, comme indiqué ci-dessus, les décaissements sont tombés nettement en dessous des montants prévus sur la base des indications des États membres, ce qui a entraîné une accumulation inattendue de soldes importants par l'UE pendant une période prolongée. En second lieu, les changements de l'environnement des taux d'intérêt ont pour conséquence que les soldes de trésorerie commencent à générer des coûts nets de liquidité pour le budget de l'UE et les bénéficiaires de prêts, malgré la gestion active des liquidités par la Commission dans l'attente de l'approbation des décaissements. Compte tenu de la concentration des décaissements prévus au cours de la phase finale de la FRR, la Commission continuera à utiliser toutes les possibilités de financement pour faire en sorte de pouvoir continuer à effectuer les paiements requis.

2.3. Planifier la clôture de la FRR

La FRR est assortie de délais stricts de mise en œuvre, compte tenu de la nature temporaire de cet instrument de soutien mis en place en réponse à la crise de la COVID-19. Spécifiquement conçu pour combattre les effets et conséquences néfastes de la crise liée à la COVID-19 dans l'Union et soutenu par les moyens supplémentaires extraordinaires et temporaires prévus dans la décision relative aux ressources propres¹⁴, l'instrument de la FRR a, à sa création, été assorti de délais très stricts qui sont fixés dans le règlement EURI¹⁵, le règlement FRR¹⁶ et la décision relative aux ressources propres et qui sont impératifs.

Les États membres disposent encore de 454 jours pour mettre en œuvre les réformes et les investissements prévus dans leur PRR. Le règlement FRR et les décisions d'exécution du Conseil adoptées prévoient que tous les jalons et cibles pour la mise en œuvre des réformes et des investissements doivent être atteints au plus tard le 31 août 2026¹⁷. Conformément à ces dispositions, toute mesure prise après le 31 août 2026 afin d'atteindre des jalons et des cibles ne peut être prise en considération dans l'évaluation des demandes de paiement. Cela s'applique également aux mesures prises pour garantir la réalisation satisfaisante des jalons et cibles couverts par les décisions de suspension adoptées avant le 31 août 2026 et empêche l'ouverture de nouvelles procédures de

¹⁴ Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>).

¹⁵ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (JO L 433I du 22.12.2020, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>).

¹⁶ Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>).

¹⁷ Articles 18 et 20 du règlement FRR et article 2, paragraphe 4, des décisions d'exécution du Conseil respectives.

suspension après cette date. En outre, cela signifie qu'il n'est pas possible d'adopter des modifications des PRR après le 31 août 2026. Toutes les demandes de paiement, y compris les déclarations de gestion, les résumés des audits effectués¹⁸ et tous les éléments de preuve nécessaires à leur évaluation, doivent être présentées au plus tard le 30 septembre 2026¹⁹. La Commission évaluera ensuite si les jalons et cibles inclus dans les dernières demandes de paiement ont été atteints de manière satisfaisante, conformément au cadre pour l'évaluation des jalons et cibles au titre du règlement FRR publié le 21 février 2023²⁰. Tous les paiements doivent être effectués au plus tard le 31 décembre 2026²¹.

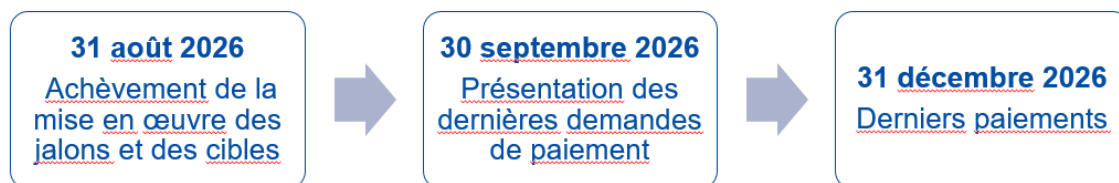


Figure 3: Calendrier de clôture de la FRR

3. ORIENTATIONS A L'INTENTION DES ÉTATS MEMBRES A L'HORIZON 2026

Compte tenu des retards dans la mise en œuvre et de la proximité des échéances de la FRR prévues pour 2026, la présente section fournit aux États membres des orientations sur la manière de rationaliser davantage leurs PRR, les options à prendre en considération lors de la révision de ces plans et la manière de planifier la présentation des dernières demandes de paiement en 2026²².

Tous les PRR révisés doivent continuer à respecter tous les critères d'évaluation énoncés dans le règlement FRR. Ainsi, les plans continuent d'aider les États membres à répondre à leurs besoins spécifiques, à ce qu'au moins les fonds requis au titre du règlement FRR soient alloués aux transitions écologique et numérique, à ce que le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» soit respecté et à ce que les intérêts financiers de l'Union soient protégés. Dans ce contexte, les États membres devraient également

¹⁸ Conformément à l'article 22, paragraphe 2, point c), du règlement FRR.

¹⁹ Article 6 des conventions de financement de la FRR et article 7 des accords de prêt FRR.

²⁰ Annexe I de la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée «La facilité pour la reprise et la résilience deux ans après son lancement – Un instrument unique au cœur de la transformation verte et numérique de l'UE», COM(2023) 99 final, 21 février 2023.

²¹ Article 24 du règlement FRR, voir également l'article 3, paragraphe 9, du règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19, et les exceptions qui y sont mentionnées.

²² Les orientations figurant dans la présente section seront complétées par des orientations techniques supplémentaires à l'intention des États membres sur la «clôture» de la FRR. Lors de la préparation de la fin de la FRR, la Commission fournira des orientations détaillées sur tous les aspects opérationnels liés à la clôture de la facilité, y compris sur l'apurement des préfinancements, l'établissement de rapports et la protection des intérêts financiers de l'Union.

réexaminer l'état de mise en œuvre de leurs projets ayant un coefficient climatique positif et veiller à ce que leurs rapports à la Commission soient à jour²³.

3.1. Rationalisation des PRR

Les États membres devraient, dès que possible, procéder à un réexamen complet de leurs PRR afin de veiller à ce que tous les jalons et cibles puissent être mis en œuvre avant l'échéance du 31 août 2026. Seules les mesures pour lesquelles il est certain qu'elles seront pleinement mises en œuvre dans ce délai devraient continuer à figurer dans les plans. Les mesures pour lesquelles le respect dudit délai ne peut être garanti devraient être supprimées afin d'éviter le dégagement de montants importants de fonds de la FRR. La priorité devrait être donnée à l'allocation des subventions. Afin de maintenir un délai suffisant pour la mise en œuvre de tous les jalons et cibles et pour l'évaluation de toutes les demandes de paiement, la Commission invite instamment les États membres à procéder à ces révisions de leurs plans dès que possible et, en tout état de cause, d'ici la fin de 2025. L'omission de ces révisions aggraverait les risques d'absence de mise en œuvre des mesures de la FRR et, partant, les risques de dégagement de fonds au titre de la FRR.

Ces dernières révisions des plans devraient également être utilisées pour réexaminer la formulation des mesures, des jalons et des cibles afin de veiller à ce qu'ils se concentrent uniquement sur les éléments essentiels. L'objectif devrait être de faciliter la mise en œuvre des PRR et l'évaluation de celle-ci, ainsi que de réduire la charge administrative, tout en préservant l'ambition du plan et en continuant à se conformer aux exigences du règlement FRR. Premièrement, à la demande des États membres, la Commission proposera au Conseil de supprimer de ses décisions d'exécution tout langage ambigu ou peu clair, ou toute spécification dépassant les exigences nécessaires pour démontrer la réalisation d'une mesure. Deuxièmement, les États membres devraient réexaminer l'inclusion dans leurs PRR de réformes mineures qui ne contribuent pas à la mise en œuvre des recommandations par pays. Troisièmement, étant donné que le délai de mise en œuvre des mesures approche à grand pas, il convient, le cas échéant, de supprimer les jalons et cibles intermédiaires afin de se concentrer sur les réalisations finales. Quatrièmement, dans la mesure du possible, les États membres sont encouragés à modifier leurs plans afin d'inclure les jalons et cibles déjà atteints dans les demandes de paiement de 2025 afin de réduire le volume de ces demandes en 2026. Lorsqu'ils rationalisent leurs PRR, les États membres devraient faire en sorte que tous les critères d'évaluation de la FRR soient toujours remplis, et notamment que les plans continuent de répondre à l'ensemble ou à une partie significative des recommandations par pays pertinentes, allouer des fonds suffisants aux transitions écologique et numérique, respecter le principe consistant à «ne pas causer de préjudice important» et veiller à la protection des intérêts financiers de l'Union, comme en témoignent, le cas échéant, les jalons en matière d'audit et de contrôle. L'ambition des réformes de l'état de droit devrait être maintenue. La Commission collaborera avec les États membres pour contribuer à cet exercice de rationalisation, en vue de garantir l'égalité de traitement et la cohérence entre les plans. La Commission discutera avec les États membres de manière bilatérale et multilatérale et fournira des exemples concrets sur la manière de procéder à la rationalisation et à la simplification, et examinera si les États membres pourraient envisager d'autres options que

²³ L'établissement des rapports sur la mise en œuvre de ces mesures a pris du retard. Étant donné que la Commission s'appuie sur les dépenses vertes déclarées par les États membres pour l'émission d'obligations vertes NextGenerationEU, les États membres devraient rapidement rendre compte des dépenses correspondantes encourues et veiller à ce que les informations soient communiquées en temps utile à l'avenir.

celles énumérées ci-dessous, en contribuant notamment à des projets bien identifiés répondant aux priorités numériques, telles que l'intelligence artificielle (gigafabriques, fabriques d'IA), les câbles et les puces électroniques, ainsi qu'aux priorités en matière de recherche et d'innovation.

3.2. Options possibles lors de la modification des PRR

Lorsqu'ils modifient leurs PRR, les États membres sont encouragés à explorer toutes les options disponibles pour préserver l'enveloppe de leurs PRR, en particulier en ce qui concerne la composante «soutien non remboursable», tout en veillant à ce que les réformes et investissements soutenus continuent d'atteindre un niveau élevé de performance conforme aux priorités de l'UE. Il devrait être facile de démontrer que les nouveaux investissements sont conformes aux exigences légales applicables. À cette fin, les options suivantes peuvent être envisagées:

- **Renforcement des mesures existantes**

Les États membres devraient envisager la possibilité de renforcer les mesures lorsque la mise en œuvre se déroule bien, sur la base d'une demande avérée ou probable. Il pourrait s'agir d'investissements dont la mise en œuvre pourrait être renforcée ou de mesures présentant déjà des résultats supérieurs aux prévisions.

- **Réduction des plans sursouscrits ou réduction de l'enveloppe de prêts**

Si les coûts totaux estimés du PRR sont supérieurs à l'enveloppe dudit plan, les mesures soutenues par un soutien non remboursable au titre de la FRR ne pouvant plus être mises en œuvre peuvent être supprimées sans être remplacées, pour un montant équivalent à celui de la sursouscription. Dans ce cas, il n'y aura pas d'incidence sur le soutien total non remboursable au titre de la FRR.

Pour les États membres bénéficiant d'un soutien sous forme de prêts au titre de la FRR, si des projets financés par des subventions doivent être supprimés, les mesures financées par des prêts peuvent être déplacées vers le compartiment «soutien non remboursable». Cela permettrait de préserver le montant de la subvention, tout en réduisant une partie du soutien sous forme de prêt, à moins qu'il ne soit compensé par des mesures, nouvelles ou renforcées, financées par des prêts.

En outre, de nombreux investissements au titre de la FRR financés par des prêts sont fondés sur la demande et peuvent ne pas recevoir autant de demande que ce qui était initialement prévu. Ces mesures peuvent donc être revues à la baisse afin de répondre à la demande effective et d'absorber uniquement le montant du prêt nécessaire.

- **Séparation des projets de la FRR en vue de compléter leur mise en œuvre avec des fonds nationaux ou d'autres fonds de l'UE**

Les projets qui ne sont plus réalisables d'ici août 2026 peuvent être réduits afin de ne conserver que les éléments à financer au titre de la FRR pouvant être mis en œuvre dans ce délai. La partie qui demeure financée au titre de la FRR devrait constituer un investissement autonome dans le PRR. Cela signifie que les éléments «conservés» ne devraient pas se limiter aux étapes intermédiaires telles que le lancement d'un appel d'offres. Le reste du projet pourrait alors être mis en œuvre par des fonds nationaux ou par d'autres fonds de l'UE, si le projet y est éligible, selon un calendrier plus long. Le récent examen à mi-parcours de la politique de cohésion encourage également les États membres

à recenser ces projets au titre de la FRR avant les modifications des programmes de la politique de cohésion²⁴.

- **Instruments financiers et régimes de subventions**

La FRR peut soutenir la mise en place d'un instrument géré de manière indépendante pour encourager les investissements privés. Dans le cadre de ces investissements, les jalons du PRR couvriraient i) le transfert de fonds au partenaire chargé de la mise en œuvre à la signature d'un accord de mise en œuvre et ii) la signature de contrats avec les bénéficiaires finaux pour l'utilisation de la totalité des fonds transférés. Pour introduire un tel instrument financier ou un tel régime de subvention, les États membres devraient déterminer la défaillance du marché à laquelle ils cherchent à remédier et la demande du marché correspondante, veiller à ce que les décisions d'attribution prises par le partenaire chargé de la mise en œuvre soient indépendantes du gouvernement et à ce que la gestion financière soit distincte de l'État membre, et examiner la capacité opérationnelle du partenaire chargé de la mise en œuvre à déployer un tel instrument.

- **Transferts vers InvestEU**

Les États membres peuvent transférer des fonds au compartiment «États membres» d'InvestEU pour un montant allant jusqu'à 4 % de leur enveloppe totale au titre de la FRR et 6 % supplémentaires pour les mesures contribuant aux objectifs de la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP). Le jalon final du PRR serait l'approbation de toutes les opérations d'investissement par le comité d'investissement InvestEU au plus tard le 31 août 2026. Compte tenu des différentes étapes du processus, les États membres qui cherchent à transférer des fonds de la FRR à InvestEU doivent présenter un PRR révisé dès que possible.

- **Injections de fonds propres dans les banques et institutions nationales de développement (BIND)**

La FRR peut soutenir des injections de capital dans les BIND (ou leurs filiales), en particulier pour soutenir des projets conformes aux priorités stratégiques de l'UE, dans la mesure où ceux-ci répondent aux besoins du marché qui ont été identifiés et à condition que la BIND ait la capacité d'étendre ses activités et que sa politique d'investissement soit alignée sur les objectifs stratégiques de la FRR. Les jalons spécifiques pour cette injection de fonds propres seraient les suivants: i) la souscription de tous les capitaux libérés supplémentaires par l'État membre, ii) l'adoption d'une politique d'investissement révisée de la BIND relative à l'utilisation de l'augmentation des fonds propres, et iii) le cas échéant, l'entrée en vigueur de toutes les modifications nécessaires de la gouvernance ainsi que du cadre d'audit et de contrôle de l'institution. Une telle injection de fonds propres peut impliquer d'élargir le mandat de la BIND à des activités alignées sur les objectifs de la FRR et les priorités de l'UE, telles que la décarbonation industrielle, la transition énergétique, le logement abordable, l'accès au capital ou la sécurité et la défense.

- **Contributions au programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP)**

La FRR pourrait soutenir des contributions nationales volontaires au futur programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP). La contribution à l'EDIP dans un tel cas serait

²⁴ Voir [communication-mid-term-review-2025_fr.pdf](#)

considérée comme un investissement au titre de la FRR. Des projets spécifiques seraient ensuite sélectionnés et soutenus dans le cadre de l'EDIP, dans l'intérêt de l'État membre concerné, la mise en œuvre s'étalant sur une période plus longue. La mesure de la FRR inclurait un jalon relatif à la signature d'une convention de contribution et au transfert de fonds à l'EDIP et préciserait quel type d'activités au titre de l'EDIP serait financé. Pour que cette option soit viable, une disposition du règlement EDIP devra assurer que les contributions volontaires soutenues par la FRR seront utilisées au profit de l'État membre concerné. La Commission invite les colégislateurs à introduire une telle disposition dans le règlement EDIP lors des trilogues.

- **Contributions aux programmes de l'UE pour les communications par satellite**

La FRR peut soutenir les contributions des États membres au développement de composantes du programme spatial de l'Union ou du programme de l'Union pour une connectivité sécurisée²⁵. Ces contributions seraient considérées comme un investissement au titre de la FRR. Le programme spatial de l'Union et le programme de l'Union pour une connectivité sécurisée renforcent l'autonomie stratégique, la non-dépendance technologique et la résilience de l'Union, et contribuent à la sécurité et à la défense. En particulier, le programme de l'Union pour une connectivité sécurisée vise également à fournir une connectivité gouvernementale par satellite fiable, sécurisée et présentant un bon rapport coût-efficacité. Ces programmes sous-tendent des projets européens de satellites sécurisés tels que Galileo (navigation par satellite), GOVSATCOM ou IRIS² (communication par satellite). Au titre de la FRR, les États membres peuvent apporter des contributions volontaires à ces programmes, lorsque la convention de contribution entre la Commission et l'État membre justifie que la contribution de l'État membre sera utilisée au titre de ces programmes au profit de l'État membre concerné. La mesure de la FRR inclurait un jalon relatif à la signature d'une convention de contribution et au transfert de fonds vers le programme en question.

3.3. Préparer les demandes de paiement de 2026

L'année 2026 sera cruciale pour les paiements, avec des délais courts et une incidence considérable sur les ressources, tant pour les États membres que pour la Commission. Étant donné que la date limite de présentation de la dernière demande de paiement est fixée au 30 septembre 2026 et que le versement est effectué au plus tard le 31 décembre 2026, la période d'évaluation sera extrêmement courte. En considérant également le nombre probablement élevé de jalons et de cibles à évaluer, il sera essentiel d'assurer un processus d'évaluation efficace et sans heurts.

Les États membres sont encouragés à faire preuve d'anticipation et à veiller à ce que les éléments de preuve fournis en temps utile soient solides, afin de limiter l'émergence de problèmes au cours de l'évaluation. L'adoption de décisions de paiement dans les délais ne sera possible que si les États membres présentent des demandes de paiement suffisamment complètes. L'incapacité à fournir des éléments de preuve démontrant le respect de toutes les exigences relatives aux jalons et cibles entraînera inévitablement des dégagements de fonds. Tous les éléments de preuve nécessaires pour démontrer que les jalons et cibles inclus dans la dernière demande de paiement ont été atteints de manière satisfaisante devront être fournis au plus tard le 30 septembre 2026,

²⁵ Règlement (UE) 2023/588 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2023 établissant le programme de l'Union pour une connectivité sécurisée pour la période 2023- 2027.

étant donné que les services de la Commission et les autorités des États membres disposeront de très peu de temps pour mener leurs échanges au cours de la période d'évaluation des dernières demandes de paiement. Dans ce contexte, les éléments de preuve devraient être partagés de manière informelle avec les services de la Commission dès qu'ils sont prêts, et ce même avant la présentation formelle des demandes de paiement. Cela est particulièrement pertinent dans le cas des jalons et cibles qui sont évalués sur la base d'un échantillon, pour lesquels l'expérience a démontré que plusieurs échanges entre l'État membre et la Commission étaient nécessaires pour établir une réalisation satisfaisante.

Les États membres et la Commission devraient également veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées au traitement de la présentation des dernières demandes de paiement. Dans la plupart des États membres, le nombre de jalons et de cibles à atteindre en 2026 sera nettement plus élevé que l'année précédente. Compte tenu de ces circonstances exceptionnelles, les services de la Commission travaillant sur la FRR et sur l'instrument d'appui technique ont uni leurs forces pour veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées au traitement des dernières demandes de paiement au titre de la FRR. Les États membres sont encouragés à ajuster leurs ressources autant que nécessaire et possible afin de garantir qu'ils disposent des capacités administratives nécessaires pour ouvrir la voie à une mise en œuvre réussie de leurs PRR dans le respect des délais légaux. La Commission continuera d'accompagner de près les États membres à toutes les étapes de la mise en œuvre de leurs PRR et de la présentation des demandes de paiement correspondantes.

4. CONCLUSION

Avec la FRR, l'UE a pris une mesure efficace et sans précédent pour renforcer collectivement la reprise, la résilience et la compétitivité de son économie et de sa société en réaction à la pandémie de COVID-19. Confrontée à l'une des crises les plus graves de son histoire, l'UE a rebondi rapidement tout en investissant dans un avenir plus durable et prospère pour ses citoyens et ses entreprises. Au cours des quatre dernières années, de nombreux progrès ont été accomplis malgré une guerre sur le continent et des chocs énergétiques et commerciaux inattendus. Les États membres ont mis en œuvre des réformes structurelles ambitieuses couvrant les systèmes de justice et de retraite ainsi que les marchés du travail, les marchés publics et de nombreux autres secteurs. Grâce aux investissements soutenus par la FRR, l'approvisionnement énergétique de l'UE est plus propre et plus sûr, le réseau de transports publics est plus solide et plus efficace, les citoyens bénéficient de meilleurs services et infrastructures publics, les entreprises sont plus numérisées, plus compétitives et ont accès à une main-d'œuvre plus qualifiée.

Pour permettre à la FRR d'exploiter pleinement son potentiel, tous les efforts sont désormais nécessaires pour accélérer la mise en œuvre et assurer le décaissement intégral de toutes les ressources engagées. Tous les États membres sont encouragés à procéder à un réexamen systématique de leurs PRR afin de les rationaliser et de les simplifier, tout en veillant à ce qu'ils continuent de respecter tous les critères d'évaluation énoncés dans le règlement FRR. Malgré l'accélération de la mise en œuvre, l'équité intergénérationnelle reste au cœur de NextGenerationEU.

Depuis sa mise en place, il était prévu que la FRR soit un instrument temporaire prenant fin en 2026. Étant donné que la fin de l'instrument est à présent en vue, la Commission est prête à collaborer avec les États membres pour assurer une clôture réussie

et sans heurts de l'instrument. Alors qu'il reste 454 jours pour accomplir la mise en œuvre, le temps est venu d'agir et de produire des résultats.