



**HAL**  
open science

## Introduction. Le plan de relance dans les politiques économiques : rupture(s) et continuité(s)

Sébastien Adalid

### ► To cite this version:

Sébastien Adalid. Introduction. Le plan de relance dans les politiques économiques : rupture(s) et continuité(s). *Revue des Affaires européennes/Law European & Affairs*, 2021, 2021/4 (4), pp.747. hal-04257022

**HAL Id: hal-04257022**

**<https://hal.science/hal-04257022>**

Submitted on 25 Oct 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Introduction. Le plan de relance dans les politiques économiques : rupture(s) et continuité(s)

## The recovery plan in economic policies: rupture(s) and continuity(s)

Sébastien ADALID, *Professeur de droit public, Université de Rouen Normandie, CUREJ (Centre Universitaire Rouennais d'Études Juridiques)*

Recovery plan – Recovery and Resilience Facility – Structural Funds – REACT-EU – Invest-EU – European Semester – Partnership – Additionality

*The recovery plan for Europe, called Next Generation EU, comprise: the Recovery and Resilience Facility, the Structural funds with REACT-EU, the Invest-EU funds, and the Technical support instrument. This instrumental diversity does not result in a substantial cacophony. Indeed, most of these instruments pre-exist the pandemic or were proposed. Moreover, they are all part of the “European Semester” and the couple planification-partnership on which it is based, ensuring the coherence of every action. This instrumental continuity is opposed to the relative financial change: amounts available are unprecedented, hence a more rigid procedure.*

Adopté en moins d'un an, le plan de relance de l'Union est aujourd'hui pleinement opérationnel. Sobrement intitulé « *Next Generation EU* »<sup>1</sup>, il poursuit simultanément trois objectifs, à savoir (par horizon temporel croissant) : « engager l'Union résolument sur la voie d'une reprise durable et résiliente », réparer « les dommages immédiats causés par la pandémie », soutenir « les priorités écologiques et numériques de l'Union »<sup>2</sup>. Ainsi, la relance est mise au service de la double transition écologique et numérique à laquelle l'Union est confrontée.

Une telle ambition mérite bien de s'y attarder. C'est l'objet de ce dossier spécial : explorer les techniques employées par le plan de relance. Cette exploration démontre rapidement que le

plan fait appel à des techniques connues : le semestre européen (S. DE LA ROSA), la conditionnalité (L. FROMONT), la protection de l'environnement (N. DE SAADELER). Au fond, la seule véritable innovation se situe dans les ressources de *Next Generation EU* : l'endettement (F. ALLEMAND). Nous remercions l'ensemble des participants à ce dossier pour leurs contributions qui, nous l'espérons, permettront d'éclairer le lecteur dans le dédale des procédures du plan de relance.

En guise d'introduction, nous souhaitons dénouer le paradoxe d'un plan qualifié d'historique qui, à l'issue d'une analyse juridique, semble assez classique. Ce faisant, nous présenterons les différentes dimensions du plan de relance. En effet,

<sup>1</sup> Conclusions du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020.

<sup>2</sup> *Ibid.*, A2.

les contributions qui suivent se concentreront sur la Facilité pour la reprise et la résilience<sup>3</sup>, cœur du plan, qui comporte pourtant d'autres faces.

*Next Generation EU* a été adopté à l'issue de l'un des Conseils européens « les plus long de l'histoire », d'après la formule du Président MACRON qui évoque des : « conclusions [...] véritablement historiques ». Selon lui, « Nous avons mis en place une capacité d'emprunter en commun, de mettre en place un plan de relance solidaire pour la première fois »<sup>4</sup>. Le Président Charles MICHEL, insistant sur les « premières fois » du plan de relance, y voit : « un moment charnière dans le projet européen »<sup>5</sup>.

Laissons à l'histoire le soin de qualifier des moments d'« historiques ». Il n'en demeure pas moins que, le compromis atteint lors du Conseil européen du 17 au 21 juillet est inédit<sup>6</sup>. Les États acceptent que l'Union s'endette et qu'elle leur fournisse de conséquentes subventions et prêts<sup>7</sup>. L'initiative politique fut lancée le 25 mars par neuf États : « *we need to work on a common debt instrument* »<sup>8</sup>. Cette proposition rencontre l'opposition initiale des États frugaux, y compris l'Allemagne<sup>9</sup>. Pourtant, le 26 mars, les membres du Conseil européen invitent l'Eurogroupe à lui « présenter des propositions »<sup>10</sup>. Les membres de ce dernier se mettent d'accord le 9 avril, pour travailler à la création d'un « *Recovery Fund* »<sup>11</sup>. Le président du Conseil européen et la présidente de

la Commission publient une feuille de route le 21 avril où ils appellent à : « *un effort d'investissement de type plan Marshall pour stimuler la relance et moderniser son économie* » se traduisant : « *par des investissements massifs dans les transitions verte et numérique et dans l'économie circulaire, ainsi que dans d'autres politiques, telles que la politique de cohésion et la politique agricole commune* »<sup>12</sup>.

Il faudra attendre le revirement allemand, matérialisé par l'initiative franco-allemande en faveur d'un « *Fonds de relance [...] doté de 500 milliards d'euros* »<sup>13</sup> du 18 mai, pour que l'idée prenne corps. Elle sera suivie par une proposition de la Commission le 28 mai<sup>14</sup>, dessinant les contours de la FRR. Les négociations politiques continueront jusqu'au Conseil européen de juillet où le compromis sera trouvé : une relance par l'endettement soumise à une forte conditionnalité. Tout cela s'est aussi inscrit dans la négociation du cadre financier pluriannuel<sup>15</sup> 2021-2027, l'ensemble ayant fait l'objet d'un compromis commun.

Une fois ce compromis atteint au sommet européen, l'ingénierie juridique pouvait commencer. En raison de leurs multiples dimensions, le CFP<sup>16</sup> et le plan de relance se sont concrétisés par de nombreux actes juridiques. Le contenu du plan est résumé dans un règlement du Conseil du 14 décembre 2020<sup>17</sup>. Il comporte la FRR, des ressources supplémentaires pour les fonds

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, *JOUE*, L 57, 18 février 2021, p. 17. Ci-après « FRR ».

<sup>4</sup> E. MACRON, « Déclaration sur le plan de relance européenne », Bruxelles, 21 juillet 2020.

<sup>5</sup> « *En réalité, c'est la première fois, dans l'histoire européenne, que notre budget sera clairement lié à nos objectifs climatiques. C'est aussi la première fois que le respect de l'état de droit est un critère déterminant pour les dépenses budgétaires. C'est enfin la première fois que vous renforcez ensemble nos économies face à une crise* », Ch. MICHEL, « Intervention à l'issue du Conseil européen extraordinaire », Bruxelles, 21 juillet 2020.

<sup>6</sup> Pour un exposé détaillé des événements qui ont permis ce compromis, v. B. DE WITTE, « The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift », *CMLR*, 2021, vol. 58, n° 3, pp. 635-682, spéc. pp. 638-644.

<sup>7</sup> Conclusions du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020.

<sup>8</sup> Lettre adressée à Charles MICHEL signée par neuf dirigeants européens : Belgique, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Slovaquie et Espagne, disponible sur : [www.governo.it/sites/new.governo.it/files/letter\\_michel\\_20200325\\_eng.pdf](http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/letter_michel_20200325_eng.pdf).

<sup>9</sup> B. DE WITTE, « The European Union's Covid-19 Recovery Plan », *op. cit.*, p. 640.

<sup>10</sup> Déclaration commune des membres du Conseil européen, 26 mars 2020, § 14.

<sup>11</sup> Eurogroup, « Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic », 19 avril 2020, § 19.

<sup>12</sup> Ch. MICHEL, U. VON DER LEYEN, « Une feuille de route pour la relance. Vers une Europe plus résiliente, plus durable et plus juste », 21 avril 2020, p. 4.

<sup>13</sup> « Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus », 18 mai 2020 ; disponible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/05/18/initiative-franco-allemande-pour-la-relance-europeenne-face-a-la-crise-du-coronavirus>.

<sup>14</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience*, COM(2020) 408 final, 28 mai 2020.

<sup>15</sup> Ci-après « CFP ».

<sup>16</sup> Pour le CFP, v. : règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021-2027, *JO*, L 4331, 22 décembre 2020, p. 11 ; décision (EU, Euratom) 2020/2053 du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne, *JOUE*, L 424, 15 décembre 2020, p. 1 ; accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres, *JOUE*, L 4331, 22 décembre 2020, p. 28.

<sup>17</sup> 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, *JOUE*, L 4331, 22 décembre 2020, p. 23.

structurels et de cohésion et pour certaines priorités de l'Union<sup>18</sup>.

Ce règlement est adopté sur le fondement de l'article 122 du TFUE. Le règlement FRR sur le fondement de l'article 175, alinéa 3, du TFUE<sup>19</sup>. La relance s'inscrit alors dans le cadre de la politique économique (art. 122) et de la politique de cohésion (art. 175), ce qui pose la question de l'articulation entre la relance et ces deux politiques et donc celle de l'articulation entre coordination des politiques économiques (gouvernance économique) et convergence (politique de cohésion), qui doivent dorénavant s'articuler avec la relance économique.

L'articulation de ces trois politiques apparaît naturelle. Coordination et cohésion se sont rapprochées depuis le début des années 2000<sup>20</sup>. Ce rapprochement a forgé des techniques nouvelles que la relance a empruntées. Une logique mimétique imprègne l'ensemble, garantissant sa convergence. Ainsi, la rupture n'apparaît que financière (II). En effet, on observe une réelle continuité instrumentale (I) débouchant sur une unité méthodologique (III), garante de la cohérence d'ensemble.

## I. | La continuité instrumentale

Relancer l'économie n'est, en soi, pas différent de la convergence ou de la coordination des politiques économiques. Il est alors compréhensible que l'Union ait choisi de fonder la relance sur les instruments existants. Depuis la Commission Juncker, l'ensemble de ces instruments est rassemblé dans un triangle vertueux dont les trois sommets sont l'investissement, les réformes structurelles et la responsabilité budgétaire<sup>21</sup>. La relance, faisant partiellement fi de cette dernière composante<sup>22</sup>, s'appuie alors sur les

expériences passées des deux autres côtés : l'investissement (A) et les réformes (B).

### A. Les instruments d'investissement

Le soutien de l'Union aux investissements publics nationaux passe, depuis longtemps, par la politique de cohésion au travers des fonds ESI. Ceux-ci ont naturellement été mobilisés par le plan de relance (1). Depuis 2015, l'Union soutient les investissements privés au moyen d'un Fonds de garantie, pérennisé au profit de la relance (2).

#### 1. REACT-EU et les fonds ESI

Les fonds ESI représentent les principaux instruments budgétaires d'intervention en faveur de la cohésion économique et donc de convergence entre les économies nationales<sup>23</sup>. Face aux « *graves répercussions négatives sur les économies et les sociétés de l'Union* »<sup>24</sup>, les fonds ESI ont été mobilisés en trois étapes : réaction, relance et pérennisation.

Dès le mois de mars 2020, les fonds ESI sont vus comme une réserve de liquidités mise à disposition des États membres. Le 13 mars, la Commission publie son « *initiative d'investissement en réaction au coronavirus* »<sup>25</sup>, soutenue par le Conseil européen du 26 mars<sup>26</sup> et adoptée le 30<sup>27</sup>. Le 2 avril, la Commission lance

<sup>23</sup> Pour la période 2014-2020, le CFP prévoyait 325 milliards d'euros pour la « *Cohésion économique, sociale et territoriale* », v. règlement (UE, Euratom) 1313/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, *JOUE*, L 347, 20 décembre 2012, p. 884, annexe. Pour la période 2021-2027, le CFP prévoit 330 milliards, v. règlement (UE, Euratom) 2020/2093, annexe 1.

<sup>24</sup> Règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID-19, *JOUE*, L 130, 24 avril 2020, p. 1, cons. 3.

<sup>25</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 1303/2013, le règlement (UE) n° 1301/2013 et le règlement (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de leur économie en réaction à l'épidémie de COVID-19 [Initiative d'investissement en réaction au coronavirus]*, COM(2020) 113 final, 13 mars 2020.

<sup>26</sup> Déclaration commune des membres du Conseil européen, 26 mars 2020, § 19.

<sup>27</sup> Règlement (UE) 2020/460 du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à mobiliser des investissements dans les systèmes de soins de santé des États membres et dans d'autres secteurs de

<sup>18</sup> V. *infra*, II. A) 2).

<sup>19</sup> Pour l'analyse de ces bases juridiques, v. B. DE WITTE, « The European Union's Covid-19 Recovery Plan », *op. cit.*, pp. 652-659.

<sup>20</sup> Le rapprochement s'est notamment fait au travers de la « *méthode ouverte de coordination* », sur ce thème v. : S. DE LA ROSA, *La méthode ouverte de coordination dans le système juridique communautaire*, Bruxelles, Bruylant, 2007.

<sup>21</sup> « *les réformes structurelles, l'investissement et la responsabilité budgétaire (le "triangle vertueux" de l'examen annuel de la croissance de 2015)* » (Commission européenne, *Semestre européen 2015 : évaluation des enjeux dans le domaine de la croissance, prévention et correction des déséquilibres macroéconomiques et résultats des bilans approfondis en vertu du règlement (UE) n° 1176/2011*, COM(2015) 85 final, 26 février 2015, p. 5).

<sup>22</sup> V. *infra*, II. A).

une « initiative d'investissement + »<sup>28</sup>, adoptée le 23 avril. Dans les deux cas, les initiatives passent par l'assouplissement de certaines exigences du règlement général des fonds ESI<sup>29</sup>. Ce faisant, des liquidités se libèrent<sup>30</sup>, dont les États disposeront pour lutter contre la pandémie.

Les fonds ESI sont mobilisés dans le cadre du plan de relance sous l'acronyme : « REACT-EU ». Juridiquement, cela passe – là encore – par une modification du règlement général<sup>31</sup>. REACT-EU<sup>32</sup> prend la forme d'une enveloppe supplémentaire de 47,5 milliards d'euros<sup>33</sup>. Celle-ci doit être dépensée dans le cadre d'un nouvel objectif thématique : « Favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et ses conséquences sociales et préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie »<sup>34</sup>, qui s'ajoute alors aux onze objectifs thématiques déjà poursuivis par les fonds<sup>35</sup>. Le règlement pré-

voit que, pour certains fonds, les ressources sont fléchées sur certains effets de la crise<sup>36</sup>. Au surplus, certaines règles sont assouplies pour l'utilisation des ressources REACT-EU<sup>37</sup>.

Enfin, le nouveau règlement général a été négocié et adopté pendant la pandémie<sup>38</sup>. Curieusement, il ne la mentionne pas. Cependant, fidèle à la logique voulant que les mesures transitoires s'inscrivent toujours dans les régimes classiques<sup>39</sup>, il prévoit des : « Mesures temporaires pour l'utilisation des Fonds en réaction à des circonstances exceptionnelles ou inhabituelles »<sup>40</sup>. On retrouve, parmi celles-ci, certaines déjà autorisées pendant la pandémie, comme la possibilité de financer des « opérations qui ont été matériellement achevées »<sup>41</sup>.

In fine, les fonds ESI jouent un rôle restreint dans la relance, les dépenses de REACT-EU étant limitées à 2020 et 2021. Ils se sont surtout inscrits dans la réaction immédiate et ils sont dorénavant disponibles pour faire face à de nouvelles urgences. La relance est portée par des instruments plus récents, et plus originaux.

## 2. Invest-EU et le FESI

Avant la pandémie, mais en réaction à la crise économique, la Commission Juncker avait proposé de nouvelles formes de soutien à l'investissement. Dans un contexte budgétaire contraint,

européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, JOUE, L 347, 20 décembre 2013, p. 320, art. 9 ; comme par exemple : « renforcer la recherche, le développement technologique et l'innovation », « préserver et protéger l'environnement et encourager l'utilisation rationnelle des ressources » ou encore « promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination ».

<sup>36</sup> Pour le FSE : « les ressources REACT-EU sont principalement utilisées pour soutenir l'accès au marché du travail en préservant l'emploi des salariés et des travailleurs indépendants, y compris par des dispositifs de chômage partie » (règlement (UE) 2020/2221, op. cit., art. 1, nouvel art. 92 ter § 8 al. 2).

<sup>37</sup> V., par exemple, *ibid.*, art. 1, nouvel art. 92 ter § 13.

<sup>38</sup> Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds « Asile, migration et intégration », au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, JOUE, L 231, 30 juin 2021, p. 159

<sup>39</sup> G. AGAMBEN, *État d'exception*, Paris, Seuil, 2003.

<sup>40</sup> Règlement (UE) 2021/1060, op. cit., art. 20.

<sup>41</sup> *Ibid.*, art. 20 § 1 b), v. règlement (UE) 2020/558, cons. 8.

leur économie en réaction à la propagation du COVID-19 (initiative d'investissement en réaction au coronavirus), JO, L 99, 31 mars 2020, p. 1.

<sup>28</sup> V. Commission européenne, *Questions et réponses relatives à l'initiative d'investissement+ en réaction au coronavirus : De nouvelles actions pour mobiliser les ressources et investissements essentiels*, 2 avril 2020.

<sup>29</sup> Règlement (UE) 2020/460 et règlement (UE) 2020/558 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant les règlements (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013 et (UE) n° 508/2014 en ce qui concerne des mesures visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des Fonds structurels et d'investissement européens en réaction à la propagation de la COVID-19, JOUE, L 130, 24 avril 2020, p. 1.

<sup>30</sup> Par exemple, selon l'article 2 § 5 du règlement (UE) 2020/460 : « la Commission n'émet pas d'ordre de recouvrement pour les montants recouvrables auprès de l'État membre en ce qui concerne les comptes présentés en 2020 », montants rendus ainsi disponibles pour les États. De même, l'article 2 du règlement (UE) 2020/558 a créé un nouvel article 25 bis : « Mesure exceptionnelles pour l'utilisation des fonds ESI en réaction à la propagation de la COVID-19 » qui, par exemple, autorise les transferts de ressources entre les fonds.

<sup>31</sup> Règlement (UE) 2020/2221 du Parlement européen et du Conseil du 23 décembre 2020 modifiant le règlement (UE) n° 1301/2013 en ce qui concerne des ressources supplémentaires et des modalités d'application afin de fournir un soutien pour favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et de ses conséquences sociales et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie (REACT-EU), JOUE, L 437, 28 décembre 2020, p. 30.

<sup>32</sup> Défini comme : les « ressources supplémentaires prévues en tant que soutien à la reprise en faveur de la cohésion et des territoires de l'Europe (REACT-EU) afin de fournir un soutien pour favoriser la réparation des dommages à la suite de la crise engendrée par la pandémie de COVID-19 et de ses conséquences sociales et pour préparer une reprise écologique, numérique et résiliente de l'économie » (*ibid.*, cons. 5).

<sup>33</sup> 37,5 milliards d'euros pour 2021 et 10 pour 2022 (*ibid.*, art. 1, nouvel art. 92 ter § 2).

<sup>34</sup> *Idem.*

<sup>35</sup> Règlement (UE) 303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds



elle a forgé un partenariat d'un nouveau genre entre fonds publics et fonds privés avec le Fonds européen pour les investissements stratégiques<sup>42</sup>. Il a été conforté par la relance, qui l'a transformé en Invest-EU<sup>43</sup>.

Le « *plan Junker* » avait pour objectif de favoriser les investissements privés grâce au soutien public<sup>44</sup>. Il comportait trois volets. En premier lieu, un « *fonds de garantie* » (le FESI), fourni par l'Union au travers de la BEI, qui venait garantir certains projets, afin d'encourager les investisseurs à y participer. L'approche permet alors, à peu de frais, de mobiliser d'importantes liquidités : un euro dans le fonds de garantie se transformant en quinze euros d'investissement<sup>45</sup>. Le fonds fut un succès, la Commission y voyait même : « *un modèle pour l'avenir* »<sup>46</sup>, et fut prolongé<sup>47</sup>. Elle proposait d'ailleurs d'utiliser les techniques du FESI dans le cadre des fonds structurels<sup>48</sup>. Pour garantir la visibilité et la qualité des projets d'investissement, dont notamment ceux portés par le fonds, le plan a créé : « *La plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH)* », conçue comme « *un soutien consultatif au recensement, à la préparation et au développement de projets d'investissement* »<sup>49</sup>, et le « *portail européen de projets d'investissement*

(EIPP) [...] destiné à apporter de la visibilité aux investisseurs et à informer »<sup>50</sup>.

Le FESI, par le biais de la BEI, a démontré sa capacité à mobiliser rapidement des fonds. Il n'est alors pas étonnant que la BEI ait été sollicitée, notamment pour soutenir les PME, au début de la pandémie<sup>51</sup>. Mais surtout, le Fonds est intégré, et réformé, par le plan de relance avec Invest-EU. Comme son prédécesseur, il comprend une « *Plateforme de conseil InvestEU* » et le « *Portail InvestEU* »<sup>52</sup>. Le cœur de Invest-EU est composé du « *Fonds InvestEU* ». Il est doté d'environ 26 milliards, dont quasiment 15 sont apportés par le plan de relance et réservés à cela<sup>53</sup>. Tout comme le FESI, ce fonds soutient des « *opérations de financement et d'investissement* »<sup>54</sup>.

Créé en 2015 pour relancer les investissements privés dans l'Union, en complément du soutien aux investissements publics offert par les fonds structurels<sup>55</sup>, le FESI s'est logiquement transformé en instrument pérenne, en partie consacré à la relance<sup>56</sup>. Il en va de même de l'appui aux réformes structurelles, initiative encore plus récente préparant, sans le savoir, la relance et mise à son service.

## B. Les instruments de réforme

La pandémie et la relance ont été l'occasion, pour la Commission, de concrétiser l'un de ses projets : une incitation financière aux réformes structurelles, dont le versement serait conditionné

<sup>42</sup> Règlement (UE) 2015/1017 du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2015 sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques, la plateforme européenne de conseil en investissement et le portail européen de projets d'investissement et modifiant les règlements (UE) n° 1291/2013 et (UE) n° 1316/2013 – le Fonds européen pour les investissements stratégiques, *JOUE*, L 169, 1<sup>er</sup> juillet 2015, p. 1. Ci-après « FESI ».

<sup>43</sup> Règlement (UE) 2021/523 du Parlement européen et du Conseil du 24 mars établissant le programme InvestEU et modifiant le règlement (UE) 2015/1017, *JOUE*, L 107, 23 mars 2021, p. 30.

<sup>44</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission. Un plan d'investissement pour l'Europe*, COM(2014) 903 final, 26 novembre 2014.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>46</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission. L'Europe investit de nouveau. Premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes*, COM(2016) 359 final, 1<sup>er</sup> janvier 2016, p. 4.

<sup>47</sup> Règlement (UE) 2017/2396 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) n° 2015/1017 en vue de prolonger la durée d'existence du Fonds européen pour les investissements stratégiques et d'introduire des améliorations techniques concernant ce Fonds et la plateforme européenne de conseil en investissement, *JOUE*, L 354, 12 décembre 2017, p. 34.

<sup>48</sup> « *Un moyen particulièrement efficace de renforcer les effets des Fonds consiste à recourir à des instruments financiers sous forme de prêts, de fonds propres et de garanties, plutôt qu'aux subventions classiques. Ces instruments sont relativement nouveaux pour de nombreuses autorités publiques, mais ils ont un grand potentiel et une capacité avérée à produire des résultats là où ils sont utilisés* » (COM(2014) 903 final, p. 11).

<sup>49</sup> Règlement (UE) 2017/2396, art. 14.

<sup>50</sup> *Ibid.*, art. 15.

<sup>51</sup> V. Déclaration commune des membres du Conseil européen, Bruxelles, 26 mars 2020, § 18 et Eurogroup, « Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic », préc., § 15.

<sup>52</sup> Règlement (UE) 2021/523, respectivement art. 25 et 26.

<sup>53</sup> *Ibid.*, art. 9. Très exactement : 26 152 310 073 euros en tout et 14 825 000 000 pour le plan de relance.

<sup>54</sup> *Ibid.*, art. 14. L'article 16 liste les « *types de financement éligibles* » : « *prêts, garanties, contre-garanties, instruments du marché des capitaux et toute autre forme de financement ou de rehaussement de crédit, dette subordonnée comprise, ou investissement en fonds propres ou quasi-fonds propres fournis directement ou indirectement par des intermédiaires financiers, des fonds, des plateformes d'investissement ou d'autres véhicules, à acheminer aux bénéficiaires finaux* ».

<sup>55</sup> Les deux types de fonds pouvant être associés pour favoriser l'investissement dans son ensemble, v. European Commission, *European Structural and Investment FUNDS and European Fund for Strategic Investments complementarities: Ensuring Coordination, Synergies and Complementarity*, Bruxelles, février 2016.

<sup>56</sup> Il faut noter que le fonds Invest-EU regroupe d'autres fonds en plus du fonds ESI, v. la liste donnée à l'annexe IV du règlement (UE) 2021/523.

à l'accomplissement effectif desdites réformes pour lesquelles les gouvernements sont souvent réticents. Ce projet s'est partiellement concrétisé en 2018 (1). La Commission avait déjà obtenu son approfondissement, qui a ouvert la voie à la FRR (2).

### 1. L'appui aux réformes structurelles

Bien qu'omniprésente, la notion de « *réforme structurelle* » est l'une des plus floues du vocabulaire de l'Union en matière économique. Apparue en 1997<sup>57</sup>, elle s'est inscrite en profondeur dans la gouvernance économique qui enjoint, en permanence, les États à mener des : « *réformes structurelles* ». Afin de les encourager, l'Union s'est dotée en 2017 d'un programme d'appui à la réforme structurelle<sup>58</sup>, devenu avec la relance un : « *instrument d'appui technique* ».

Le PARS a été créé en 2018. Son adoption a été l'occasion de clarifier, un peu, la notion de « *réforme structurelle* » centrée autour des réformes nécessaires pour garantir une croissance durable<sup>59</sup>. Le programme, d'ampleur budgétaire limitée<sup>60</sup>, se réalisait par des actions d'expertises<sup>61</sup> à destination des États membres. Jugée comme étant un « *instrument adapté* » qui « *répond dans une large mesure aux besoins des États membres* »<sup>62</sup>, l'enveloppe du programme a été rapidement augmentée<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> Résolution du Conseil Européen du 16 juin 1997 sur la croissance et l'emploi Amsterdam, JOCE, C 236, 2 août 1997, p. 3.

<sup>58</sup> Ci-après « PARS ».

<sup>59</sup> Pour la Commission, « *Les réformes structurelles sont des changements qui modifient, de manière durable, la structure d'une économie et le cadre institutionnel et réglementaire dans lequel les entreprises et les personnes opèrent. Elles ont souvent pour objectif de s'attaquer aux facteurs qui entravent le bon fonctionnement des moteurs de la croissance en procédant, par exemple, à la réorganisation des marchés du travail, des produits et des services ainsi que des marchés financiers, encourageant ainsi la création d'emplois, les investissements et la productivité* » (Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui aux réformes, COM(2018) 391 final, 31 mai 2018, p. 1).

<sup>60</sup> 142 millions d'euros (règlement (UE) 2017/825 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 établissant le programme d'appui à la réforme structurelle pour la période 2017-2020, JOUE, L 129, 19 mai 2017, p. 1, art. 10 § 1).

<sup>61</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>62</sup> Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Évaluation à mi-parcours du programme d'appui à la réforme structurelle*, COM(2020) 603 final, 30 septembre 2020, p. 3.

<sup>63</sup> Règlement (UE) 2018/1671 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 modifiant le règlement (UE) 2017/825 afin d'augmenter l'enveloppe financière du programme d'appui à la réforme structurelle et d'adapter son objectif général, JOUE, L 284, 12 novembre 2018, p. 3.

Le programme prévu pour durer jusqu'en 2020 a été reconduit en 2021 sous la forme de l'instrument d'appui technique. Ses caractéristiques reprennent celles du PARS : soutenir, à leur demande<sup>64</sup>, les « *efforts déployés par les États membres pour mettre en œuvre des réformes* »<sup>65</sup> par le biais de la fourniture d'expertise<sup>66</sup> ou du renforcement des capacités nationales en la matière<sup>67</sup>. Son budget, pour la période 2021-2027 est de 864 millions d'euros<sup>68</sup>.

L'instrument ne fait pas juridiquement partie du plan de relance. Cependant, le soutien qu'il fournit aux réformes structurelles est indispensable à celui-ci. Surtout, il est historiquement lié à la FRR, pour laquelle le PARS a, en partie, ouvert la voie.

### 2. L'appui aux réformes : fondation de la FRR

Si les réformes structurelles sont centrales dans les discours européens, notamment celui de la Commission, elles le sont moins dans l'action des États. Tous les bilans de la « *nouvelle gouvernance économique* »<sup>69</sup> soulignent l'insuffisante mise en œuvre des recommandations aux États, et notamment les réformes structurelles<sup>70</sup>. Pour la Commission, il faut inciter les États à réformer. Elle avait même proposé les instruments pour ce faire, ce que la FRR reprend.

D'après l'analyse de la Commission, les États sont peu enclins à mener des réformes structurelles. En premier lieu, celles-ci ont un coût politique élevé. Comme elle le précise : « *la durée d'un cycle électoral est souvent plus bref que le temps nécessaire à la mise en place de réformes importantes* » et « *des efforts nécessaires pour des réformes peuvent alors être*

<sup>64</sup> Règlement (UE) 2021/240 du Parlement européen et du Conseil du 10 février 2021 établissant un instrument d'appui technique, JOUE, L 57, 18 février 2021, p. 1, art. 9.

<sup>65</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>66</sup> « *fourniture d'expertises* » (*ibid.*, art. 8 a)), « *mise à disposition d'experts* » (art. 8 b)), « *collecte de données et de statistiques* » (art. 8 d)), ou « *réalisation d'études* » (art. 8 g)).

<sup>67</sup> « *le renforcement des capacités institutionnelles, administratives ou sectorielles et des actions d'appui y afférentes* » (*ibid.*, art. 8 c)) ou « *le renforcement des capacités dans le domaine des technologies de l'information, y compris l'expertise en matière de développement, de maintenance, d'exploitation et de contrôle qualitatif des infrastructures et applications informatiques nécessaires pour mettre en œuvre les réformes concernées, la cybersécurité* » (art. 8 f)).

<sup>68</sup> *Ibid.*, art. 3.

<sup>69</sup> Établie au début de la précédente décennie en réaction aux crises financières, économiques et des dettes souveraines.

<sup>70</sup> Commission européenne, *Réexamen de la gouvernance économique*, COM(2020) 55 final, 5 février 2020.

*retardés, abandonnés, voire supprimés* »<sup>71</sup>. En second lieu, pour être correctement menées, ces réformes exigent une expertise administrative dont les États ne disposent pas, alors que la Commission « *possède le savoir-faire* »<sup>72</sup>. En plus de l'expertise apportée par l'appui aux réformes structurelles<sup>73</sup>, la Commission proposait en 2018 de : « *fournir des incitations financières suffisantes pour mener à bien des réformes de type structurel* »<sup>74</sup>.

Sa proposition<sup>75</sup> a été débattue et approuvée par l'Eurogroupe<sup>76</sup> et le sommet de la zone euro<sup>77</sup> en juin 2019, qui ont décidé de créer un « *instrument budgétaire de convergence et de compétitivité* ». L'instrument a été proposé par la Commission<sup>78</sup>, en intégrant l'outil d'aide à la mise en place des réformes proposées en 2018<sup>79</sup>. Il était envisagé que ce dernier « *octroie aux États membres des incitations financières pour les encourager à atteindre les valeurs intermédiaires et les valeurs cibles de leurs réformes structurelles qui ont été fixées dans les engagements en matière de réformes conclus entre les États membres et la Commission* »<sup>80</sup>. Les engagements auraient été proposés par les États, puis évalués par la Commission<sup>81</sup>. À l'issue de l'évaluation, cette dernière adoptait une décision qui fixait notamment la contribution financière, qui serait versée au fur et à mesure que l'État atteignait ses valeurs cibles et intermédiaires<sup>82</sup>.

Ce sont ces techniques que la FRR reprend, mais avec des montants bien supérieurs à l'enveloppe prévue pour l'outil d'aide<sup>83</sup>.

<sup>71</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le programme d'appui aux réformes*, COM(2018) 391 final, 31 mai 2018, p. 2.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>73</sup> *Supra*.

<sup>74</sup> COM(2018) 391 final, p. 3.

<sup>75</sup> *Ibid.* V. aussi Commission européenne, *De nouveaux instruments budgétaires pour une zone euro stable dans le cadre de l'Union*, COM(2017) 822 final, 6 décembre 2017.

<sup>76</sup> Eurogroup, « *Term sheet on the Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness* », 14 juin 2019.

<sup>77</sup> Déclaration du sommet de la zone euro du 21 juin 2019.

<sup>78</sup> Commission européenne, *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre de gouvernance pour l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité pour la zone euro*, COM(2019) 354 final, 24 juin 2019.

<sup>79</sup> COM(2018) 391 final.

<sup>80</sup> *Ibid.*, art. 5 § 2 a) de la proposition.

<sup>81</sup> *Ibid.*, art. 11 de la proposition.

<sup>82</sup> *Ibid.*, art. 12 de la proposition.

<sup>83</sup> *Ibid.*, art. 7 de la proposition.

## II. | La rupture financière

*Next Generation EU* rompt avec la logique financière qui prévaut dans l'Union. En autorisant l'Union à s'endetter, les États lui ont permis de mettre à leur disposition des sommes inédites (A). Pour autant, ces ressources ont un prix. Le compromis politique entre les États frugaux et les autres exigeait un renforcement de la conditionnalité, à savoir juridiquement des procédures de suivi (B).

### A. La rupture

Depuis la fondation des Communautés, l'intégration européenne fait de l'économie sans argent. Toujours très économe, l'Union use d'instruments peu coûteux, et notamment du droit. Le droit ne coûte quasiment rien à produire, un peu plus à exécuter (mais c'est souvent l'affaire des États) pour un bénéfice économique spectaculaire. Mais, à raison, les auteurs des traités ont laissé certains domaines – et notamment les politiques économiques et de cohésion – hors de portée de l'intégration par le droit. Pour atteindre ces objectifs, l'Union s'est alors montrée économe avec ses maigres ressources, usant de l'incitation pour instrumentaliser au bénéfice collectif les ressources nationales, grâce au principe – cardinal – d'additionnalité (1). Le plan de relance change la donne, l'opulence semble succéder à la rareté (2).

#### 1. L'additionnalité remise en cause

Le principe d'additionnalité est au cœur de la politique de cohésion, mais aussi de la politique d'investissement. Or, la première réaction à la pandémie a été d'en suspendre l'application.

Pour faire collectif avec peu de moyens, l'Union s'est appuyée sur ceux des autres ; pendant longtemps celui des États et depuis peu celui des investisseurs privés. Dans les deux cas, l'Union offre une incitation financière pour guider, dans l'intérêt collectif, les investissements publics et privés.

Concernant les investissements publics au travers des fonds structurels, l'un des principes fondamentaux est celui dit d'additionnalité<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> S. DE LA ROSA, « *Politique de cohésion économique, sociale et territoriale – Cadre juridique et organisation générale* », *JurisClasseur Europe Traité*, fasc. 2110, § 76 et s.



Selon ces derniers, « *Le soutien accordé par les Fonds [...] ne se substitue pas aux dépenses structurelles publiques ou assimilables d'un État membre* »<sup>85</sup> afin que « *l'impact économique soit réel* »<sup>86</sup>. Ainsi, l'Union ne fait que participer aux dépenses. Ce faisant, elle limite les dépenses mais incite les États à investir là où elle estime pertinent de les soutenir financièrement.

La même logique, exprimée là encore comme une « *additionnalité* », se retrouve dans le FESI. Ce dernier « *ne devrait pas se substituer aux financements privés* », mais « *leur servir de catalyseur en palliant les défaillances du marché* »<sup>87</sup>. Le règlement part du principe qu'il existe des investissements viables qui, en raison desdites défaillances, ne sont pas financés par le marché. Le règlement n'a alors que pour objectif de les pallier. Pour cela, son soutien est soumis au principe d'additionnalité<sup>88</sup>.

Or, l'un des premiers assouplissements dans les règles applicables aux fonds structurels a été de suspendre ce principe. Ainsi, le règlement du 23 avril 2020 prévoit qu'« *un taux de cofinancement de 100 % peut être appliqué* »<sup>89</sup>. Il en va de même dans le règlement REACT-EU<sup>90</sup>. Au surplus, mais de manière plus modeste, le taux de cofinancement dans l'instrument d'appui technique est, lui aussi, de maximum 100 %<sup>91</sup>.

En revanche, l'exigence d'additionnalité est maintenue dans le cadre d'Invest-EU<sup>92</sup> et, évidemment, dans le nouveau règlement cadre des fonds ESI (mais où curieusement le terme « *additionnalité* » disparaît<sup>93</sup>) ainsi que dans la FRR où il est l'un des deux principes transversaux<sup>94</sup>. Pour autant, la FRR pose le problème différemment car les ressources dont elle dispose sont largement supérieures à tout ce qui l'a précédée.

<sup>85</sup> Règlement (UE) 1303/2013, art. 95 § 2.

<sup>86</sup> *Ibid.*, cons. 87.

<sup>87</sup> Règlement (UE) 2015/1017, cons. 23.

<sup>88</sup> *Ibid.*, art. 5 § 1 : « *Aux fins du présent règlement, on entend par "additionnalité" le soutien apporté par l'EFSD aux opérations qui remédient aux défaillances du marché ou à des situations d'investissement sous-optimales et qui n'auraient pas pu être menées dans la période pendant laquelle il est possible de recourir à la garantie de l'Union, ou selon la même ampleur, par la BEI, le FEI ou les instruments financiers de l'Union existants sans le soutien de l'EFSD* ».

<sup>89</sup> Règlement (UE) 2020/558, art. 2, nouvel art. 25 bis § 1.

<sup>90</sup> Règlement (UE) 2020/2221, art. 2, nouvel art. 92 ter § 12.

<sup>91</sup> Règlement (UE) 2020/240, art. 12 § 3.

<sup>92</sup> Règlement (UE) 2021/523, art. 14 § 1 a).

<sup>93</sup> Règlement (UE) 2021/1060, art. 112.

<sup>94</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 5 § 1.

## 2. De la rareté à l'opulence

Les montants dont dispose l'Union dans le cadre du plan de relance, et singulièrement pour la FRR, sont inédits. Cette rupture est cependant conçue comme temporaire.

Sans entrer dans le détail des recettes de *Next Generation EU*<sup>95</sup>, il faut en rappeler l'ampleur. L'instrument est doté au total de 750 milliards d'euros. Le plan octroie des soutiens non-remboursables, soit 384,4 milliards, et des prêts, soit 360 milliards d'euros. Les deux principaux postes des montants non-remboursables sont la FRR (312,5 milliards) et la politique de cohésion (47,5 milliards avec REACT-EU)<sup>96</sup>. À titre de comparaison, dans le nouveau cadre financier 2021-2027, la politique de cohésion est dotée de 330 milliards d'euros, soit à peine plus que les ressources affectées à la FRR<sup>97</sup>.

Pour autant, l'Union ne doit pas s'habituer à l'opulence. La nouvelle décision « *ressources propres* » est très claire. L'article 5 est intitulé : « *Moyens supplémentaires extraordinaires et temporaires pour faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19* »<sup>98</sup>. La redondance de l'extraordinaire et du temporaire cherche à éviter tout effet cliquet dans cette innovation financière. L'opulence est donc passagère.

Au demeurant, cette opulence n'est pas traitée différemment. Si l'additionnalité est liée à la rareté, il pourrait sembler paradoxale qu'elle ne disparaisse pas avec l'opulence. Son maintien est lié à la conditionnalité. En effet, l'additionnalité est devenue l'une des composantes de la conditionnalité et la conditionnalité a été imposée comme la contrepartie de l'opulence.

### B. Le renforcement des procédures

Le renforcement des procédures est la condition politique, imposée par les États frugaux, et la conséquence juridique de l'opulence. Il se manifeste de deux manières. En premier lieu, le versement aux États des nouvelles ressources est soumis à la réalisation effective des réformes

<sup>95</sup> V. F. ALLEMAND, ce numéro.

<sup>96</sup> Règlement (UE) 2020/2094, art. 2 § 2 a). Viennent ensuite : le soutien aux territoires dans leur transition vers une économie neutre pour le climat (10 milliards), le développement des zones rurales (7,5 milliards), la recherche et l'innovation (5 milliards) et la protection civile (1,9 milliards).

<sup>97</sup> Règlement (UE, Euratom) 2020/2093, annexe I.

<sup>98</sup> Décision (EU, Euratom) 2020/2053, art. 5.

promises (1). En second lieu, ces ressources sont instrumentalisées pour garantir le respect des engagements en matière de politiques économiques et budgétaires (2). Dans les deux cas, les techniques employées ne sont pas réellement nouvelles. Elles ont été envisagées par le passé, voire prévues dans d'autres contextes.

### 1. La conditionnalité renforcée

Sans entrer dans les détails de la conditionnalité<sup>99</sup>, il faut noter la continuité entre les techniques de suivi employées par la FRR et celles envisagées par l'outil d'aide aux réformes<sup>100</sup>. En effet, les plans pour la reprise et la résilience<sup>101</sup> doivent contenir des « jalons et cibles » intégrés dans un « calendrier indicatif »<sup>102</sup>. Ils sont définis comme : « les mesures des progrès accomplis dans la réalisation d'une réforme ou d'un investissement »<sup>103</sup>. L'évaluation de la Commission les prendra en compte pour déterminer l'efficacité du plan<sup>104</sup> et ils seront énoncés par une décision d'exécution du Conseil. La Commission évalue périodiquement si les jalons et cibles sont atteints<sup>105</sup>. S'ils l'ont été, elle « adopte sans retard injustifié une décision autorisant le versement de la contribution financière »<sup>106</sup>. S'ils ne l'ont pas été de manière satisfaisante, le paiement est « suspendu »<sup>107</sup> et la contribution européenne peut être réduite<sup>108</sup>.

Le mécanisme, y compris le vocabulaire employé, est sensiblement le même que celui envisagé en 2018 mais avec des enjeux décuplés. Au regard des montants concernés, l'incitation prévue en 2018 devient quasiment une contrainte et la conditionnalité s'impose alors à l'ensemble des États de l'Union. Il reste évidemment à savoir comment la Commission emploiera ce pouvoir et si des suspensions seront effectivement prononcées. En effet, si la coordination des politiques économiques démontre une chose, c'est que les sanctions ne sont jamais prononcées et

que la Commission reste assez conciliante avec les États<sup>109</sup>. Pour autant, ces sanctions sont facilitées par le règlement FRR.

### 2. Les sanctions facilitées

Le règlement FRR reprend l'idée de conditionnalité macroéconomique apparue en 2013 dans le règlement général pour les fonds structurels<sup>110</sup> en simplifiant la procédure. En effet, dans sa version actuelle, la procédure contient quasiment dix étapes avant, à beaucoup d'entre elles, différentes issues possibles<sup>111</sup>. Dans le cadre de la facilité, lorsqu'un État ne respecte (vraiment) pas ses engagements en matière budgétaire ou en matière de déséquilibres macroéconomiques, la Commission doit, dans le premier cas, et peut, dans le second, saisir le Conseil qui statuera à la majorité qualifiée inversée pour suspendre une partie des paiements de l'État en question<sup>112</sup>.

Ceci reste cependant particulièrement hypothétique : aucune sanction n'a jamais été prononcée dans le cadre de la gouvernance économique. En effet, les sanctions ne servent que d'incitation dans un processus plus complexe d'influence des politiques nationales. Expérimentée depuis longtemps dans le cadre des politiques de cohésion, puis dans la coordination des politiques économiques, avec les stratégies de Lisbonne et Europe 2020, cette méthode est reprise par le plan de relance.

## III. | L'unité méthodologique

Cette unité méthodologique s'explique non seulement par le mimétisme entre les procédures, mais aussi par l'exigence de cohérence. En effet, intégrer convergence, coordination et relance économiques dans la même méthode, avec notamment les mêmes outils et références, permet de garantir la cohérence des actions entreprises dans chaque branche.

<sup>99</sup> Nous renvoyons à la contribution de L. FROMONT, « La conditionnalité des financements octroyés par la Facilité pour la reprise et la résilience », ce numéro.

<sup>100</sup> COM(2018) 391 final.

<sup>101</sup> Ci-après « PRR ».

<sup>102</sup> Règlement 2020/241.

<sup>103</sup> « les jalons étant des réalisations qualitatives et les cibles étant des réalisations quantitatives » (*ibid.*, art. 2 4)).

<sup>104</sup> *Ibid.*, art. 19 § 3 h).

<sup>105</sup> *Ibid.*, art. 24.

<sup>106</sup> *Ibid.*, art. 24 § 5.

<sup>107</sup> *Ibid.*, art. 24 § 6.

<sup>108</sup> *Ibid.*, art. 24 § 8.

<sup>109</sup> V. nos développements : S. ADALID, « La flexibilité de la gouvernance économique à l'épreuve de la crise sanitaire », in E. DUBOUT, F. PICOD (dir.), *Coronavirus et droit de l'Union européenne*, coll. droit de l'Union européenne, Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 511.

<sup>110</sup> Règlement (UE) 1303/2013, art. 23 : « Mesures établissant un lien entre l'efficacité des Fonds ESI et une bonne gouvernance économique ». Sur cette procédure, v. : F. FINES, « La nouvelle conditionnalité macroéconomique dans la politique européenne de cohésion », *Revue de l'Union européenne*, 2019, p. 177.

<sup>111</sup> Règlement 2021/1060, art. 19.

<sup>112</sup> Règlement 2020/241, art. 10.

Là encore, cette unité s'appuie sur le rapprochement entre convergence et coordination, mis à profit pour la relance. Depuis vingt ans, les procédures de coordination ou de convergence des politiques économiques ont progressivement convergé, d'abord vers des objectifs communs, puis vers un processus commun : « le semestre européen » (A). Par effet de mimétisme, les techniques employées pour garantir convergence et/ou coordination sont globalement similaires. Elles mettent au centre les États membres dans une exigence de planification autour des recommandations européennes (B).

### A. La centralité du semestre européen

Tous les textes relatifs à la relance mentionnent le semestre européen. La pandémie a achevé de faire du semestre le cœur de l'action économique de l'Union (2). Ce mouvement a cependant commencé bien avant, lorsque toutes les politiques ont cherché à se coordonner au sein de grandes stratégies successives (1).

#### 1. Objectifs et stratégies

Pendant longtemps, les fonds structurels et la politique de cohésion étaient les seuls outils de convergence des politiques économiques. Avec le passage à la troisième phase de l'UEM, la coordination des politiques économiques s'est rajoutée à la convergence. Les deux restent distinctes. La cohésion est une compétence partagée<sup>113</sup> et la politique économique une politique nationale coordonnée au sein de l'UE<sup>114</sup>. Au surplus, elles se fondent sur des bases juridiques<sup>115</sup>, avec des objectifs différents, et sur des techniques différentes. Avec des outils différents, les fonds et l'incitation financière pour la convergence, la persuasion et la menace pour la coordination, convergence et coordination participent d'une volonté commune de rapprocher les économies nationales. Il était alors logique de les associer.

Présentée comme une « *stratégie globale* », avec un « *nouvel objectif stratégique* »<sup>116</sup>, la stratégie de Lisbonne irriguera et rapprochera

coordination et convergence dans une dynamique commune. Au lieu de converger et de se coordonner, *in abstracto*, coordination et convergence se feront alors autour de l'objectif stratégique. Pour ce faire, l'ensemble du processus est intégré dans une stratégie qui s'infiltrera dans l'ensemble des actions de l'Union. Ainsi, les fonds ESI – à l'occasion de l'adoption du nouveau règlement général<sup>117</sup> – feront l'objet d'un « *fléchage Lisbonne* »<sup>118</sup>, au moyen d'orientations stratégiques<sup>119</sup> adoptées par le Conseil. La coordination des politiques économiques s'alliera à la stratégie de Lisbonne, avec notamment l'apparition des plans nationaux de réforme<sup>120</sup>.

Lorsque la stratégie de Lisbonne arrive à son terme, elle est remplacée par la stratégie Europe 2020. Fondée en même temps que le semestre européen, ces deux processus vont s'allier et contribuer à la centralité du semestre, notamment dans le plan de relance.

#### 2. L'avènement du semestre européen

Depuis sa création, la place du semestre européen dans le processus politique de l'Union n'a cessé de croître, jusqu'à devenir central pour la relance.

Initialement, le semestre européen était conçu comme un « *cycle de surveillance des politiques budgétaires et structurelles* »<sup>121</sup> et inscrit dans la

<sup>117</sup> Règlement (CE) n° 83/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, *JOUE*, L 210, 31 juillet 2006, p. 25.

<sup>118</sup> Selon l'expression de S. DE LA ROSA, « Politique de cohésion économique, sociale et territoriale – Cadre juridique et organisation générale », *op. cit.*, § 76. En effet, la Commission « propose une approche plus stratégique pour tenter de cibler leur contenu sur la croissance et l'emploi » (Commission européenne, *Travaillons ensemble pour la croissance et l'emploi. Un nouvel élan pour la stratégie de Lisbonne*, COM(2005) 24 final, 2 février 2005, p. 30.

<sup>119</sup> Selon lesquelles, « la politique de cohésion devraient se concentrer sur la promotion d'une croissance durable, de la compétitivité et de l'emploi, compte tenu de l'agenda de Lisbonne renouvelé » (décision 2006/702/CE du Conseil du 6 octobre 2006 relative aux orientations stratégiques communautaires en matière de cohésion, *JOUE*, L 291, 21 octobre 2006, p. 11, cons. 5).

<sup>120</sup> V. *infra*, B) 2) de cette sous-partie.

<sup>121</sup> Commission européenne, *Renforcer la coordination des politiques économiques*, COM(2010) 250 final, 15 mai 2010, p. 10.

Pour plus de précisions sur son déroulement, v. le règlement (UE) 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *JOUE*, L 306, 23 novembre 2011, p. 12, qui rajoute une section 1 bis intitulée : « Semestre européen pour la coordination des politiques économiques ». Sur le rôle du semestre européen dans la coordination des politiques économiques, v. S. DE LA ROSA, « Les plans pour la reprise et la résilience : instrument d'approfondissement de la coordination des politiques économiques nationales », ce numéro.

<sup>113</sup> Art. 4 § 2 c) TFUE.

<sup>114</sup> Art. 5 TFUE.

<sup>115</sup> Pour la politique économique, v. les articles 120 à 126 du TFUE et pour la cohésion économique, sociale et territoriale les articles 174 à 178 du TFUE.

<sup>116</sup> Conseil européen, *Conclusion de la Présidence*, Lisbonne, 23 et 24 mars 2000.

stratégie Europe 2020<sup>122</sup>. Depuis, les domaines abordés au sein du semestre européen n'ont cessé de se développer, bien au-delà des questions budgétaires ou structurelles. Sont discutés au sein du semestre : l'énergie<sup>123</sup>, le marché unique<sup>124</sup>, l'égalité homme-femme<sup>125</sup>, les procédures d'insolvabilité<sup>126</sup>, l'indépendance et l'efficacité des systèmes judiciaires<sup>127</sup>, la fiscalité environnementale<sup>128</sup>, la lutte contre la corruption<sup>129</sup>, le financement de l'intégration des Roms<sup>130</sup>, les marchés publics<sup>131</sup>, les droits sociaux<sup>132</sup> ou le commerce de détail<sup>133</sup>. Le semestre intègre tout, y compris des domaines qui disposent de chapitres propres dans le traité, comme le marché intérieur<sup>134</sup>.

Cette attraction s'explique par la mécanique propre du semestre. Pour la Commission, le semestre permet d'« évaluer »<sup>135</sup> les progrès des États, mais aussi d'« assurer le suivi », de « favoriser la pression par les pairs » et de « présenter des mesures visant à lever les obstacles restants »<sup>136</sup>. In fine, « le Semestre est la bonne méthode de gouvernance pour surveiller

et orienter les mesures prises en vue d'atteindre les objectifs d'« Europe 2020 » »<sup>137</sup>, voire d'autres objectifs comme ceux pour le développement durable de l'ONU<sup>138</sup>.

Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que l'ensemble des instruments du plan de relance s'appuie sur le semestre européen. Une formule est devenue rituelle dans ces instruments : « Au niveau de l'Union, le semestre européen pour la coordination des politiques économiques constitue le cadre permettant de recenser les défis et les priorités nationales en matière de réformes et de surveiller la mise en œuvre de ces priorités »<sup>139</sup>. À cette référence initiale s'ajoute un appui permanent sur les principaux outils du semestre : les plans nationaux de réforme et les recommandations par pays.

## B. Planification, recommandation et partenariat

Le succès du semestre européen ne se mesure pas seulement au nombre de domaines qu'il englobe, mais à l'effet de contagion de ses techniques sur de nombreux domaines du droit de l'Union. Ce succès tient à son organisation : il agit comme une interface entre l'Union et les États membres. Les États et la Commission y sont, en permanence, en interaction par le biais d'un dialogue constructif où les États s'expriment par des plans et la Commission par des évaluations, suivies de recommandations. Cette logique se retrouve dans les instruments de relance pour lesquels les plans nationaux, notamment ceux de réforme, et les recommandations par pays jouent un rôle central (2). Cette forme de partenariat entre la Commission et les États est apparue dans le cadre des fonds ESI, où elle s'est ensuite élargie au-delà, ce qui est explicitement prévu dans le plan de relance (1),

### 1. Planification et recommandation

La planification européenne est la concrétisation du partenariat qui se noue entre l'Union et les États. Signes de son succès, les plans sont

<sup>122</sup> Commission européenne, *Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2010) 2020 final, 3 mars 2010, p. 37.

<sup>123</sup> Depuis 2011, v. Commission européenne, *Plan 2011 pour l'efficacité énergétique*, COM(2011) 109 final, 8 mars 2011, pp. 3 et 4 ; Commission européenne, *Rio+20 : vers une économie verte et une meilleure gouvernance*, COM(2011) 363 final, 20 juillet 2011, p. 5.

<sup>124</sup> Depuis 2012, v. Commission européenne, *Vers une reprise génératrice d'emplois*, COM(2012) 259 final, 18 avril 2012, p. 5.

<sup>125</sup> Depuis 2012 : Commission européenne, *L'équilibre hommes-femmes aux postes de direction des entreprises : une contribution à une croissance intelligente, durable et inclusive*, COM(2012) 615 final, 14 novembre 2012, p. 18.

<sup>126</sup> V. Commission européenne, *Nouvelle approche européenne en matière de défaillances et d'insolvabilité des entreprises*, COM(2012) 742 final, 12 décembre 2012, p. 3.

<sup>127</sup> Commission européenne, *Le tableau de bord 2014 de la justice dans l'Union européenne*, COM(2014) 155 final, 17 mars 2014, p. 2.

<sup>128</sup> Commission européenne, *Vers une économie circulaire : programme "zéro déchet" pour l'Europe*, COM(2014) 398 final, 25 septembre 2014, p. 2.

<sup>129</sup> Commission européenne, *Le programme européen en matière de sécurité*, COM(2015) 185 final, 28 avril 2015, p. 22.

<sup>130</sup> Commission européenne, *Rapport sur la mise en œuvre du cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms (2015)*, COM(2015) 299 final, 28 avril 2015, p. 3.

<sup>131</sup> Commission européenne, *Faire des marchés publics un outil efficace au service de l'Europe*, COM(2017) 572 final, 3 octobre 2017, p. 4.

<sup>132</sup> Commission européenne, *Suivi de la mise en œuvre du socle européen des droits sociaux*, COM(2018) 130 final, 13 mars 2018, p. 11.

<sup>133</sup> Commission européenne, *Adapter le commerce de détail de l'UE aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle*, COM(2018) 219 final, 19 avril 2018, p. 1.

<sup>134</sup> Ce qui ne va pas sans poser des problèmes de compétence, v. S. DE LA ROSA, « Les plans pour la reprise et la résilience : instrument d'approfondissement de la coordination des politiques économiques nationales », *op. cit.*

<sup>135</sup> COM(2011) 363 final, p. 5.

<sup>136</sup> Commission européenne, *Une meilleure gouvernance pour le marché unique*, COM(2012) 259 final, 8 juillet 2012, p. 5.

<sup>137</sup> Commission européenne, *Vers une reprise génératrice d'emplois*, COM(2012) 173 final, 18 avril 2012, p. 22.

<sup>138</sup> Commission européenne, *Stratégie annuelle 2020 pour une croissance durable*, COM(2019) 650 final, 17 décembre 2019, p. 17.

<sup>139</sup> Règlement (UE) 2021/240, cons. 6. Une formule quasiment similaire se retrouve dans le considérant 15 du nouveau règlement cadre pour les fonds ESI (règlement (UE) 2021/1060), dans le considérant 4 du règlement InvestEU (règlement (UE) 2021/523) et du règlement FRR (règlement (UE) 2021/241).



devenus omniprésents, de même que les recommandations européennes.

Apparu en 1988 dans la politique de cohésion<sup>140</sup>, le principe de partenariat conduira en 1999 à l'adoption des premiers « *plans de développement* »<sup>141</sup>. Ceux-ci condensent déjà l'essence de la planification européenne : demander aux États de prévoir leurs actions en cohérence avec les priorités fixées au niveau de l'Union<sup>142</sup>. Ce mouvement ne prendra vraiment son essor qu'avec l'apparition des « *programmes nationaux de réforme* »<sup>143</sup>, dans le cadre combiné de la stratégie de Lisbonne et de la coordination des politiques économiques<sup>144</sup>. Depuis lors, ce type de plan s'est multiplié et tous s'articulent autour des PNR.

Avant la pandémie, les plans s'étaient déjà répandus : les « *plans d'actions nationaux* » en matière de pesticides en 2009, « les « *plans nationaux visant à accroître le nombre de bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle* » en 2010 ou encore les « *plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat* », communiqués à la Commission, voire évalués par elle<sup>145</sup>. La relance se construit, pour l'aspect réformes, autour des « *plans de coopération et*

*d'appui* » dans le cadre de l'instrument d'appui technique<sup>146</sup> et évidemment des « *plans pour la reprise et la résilience* » pour le volet investissement. Pour le volet investissement, les textes évoquent aussi une « *stratégie d'investissement pluriannuelle nationale* »<sup>147</sup>.

Ces documents forment un ensemble cohérent. Leur élaboration se fait, majoritairement, dans le cadre du semestre européen<sup>148</sup>, ils sont souvent présentés en même temps et en concordance, notamment avec les programmes nationaux de réforme. Ainsi, l'accord de partenariat pour les fonds ESI est présenté avec le PNR et le plan national intégré en matière d'énergie et de climat<sup>149</sup>. De même, afin de « *définir et coordonner les priorités* », la stratégie d'investissement est présentée au même moment que le PNR<sup>150</sup>. Enfin, « *Les plans pour la reprise et la résilience devraient également être cohérents avec les programmes nationaux de réforme, les plans nationaux en matière d'énergie et de climat, les plans pour une transition juste, le plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse et les accords de partenariat et programmes opérationnels adoptés au titre des fonds de l'Union* »<sup>151</sup>.

Le propre du semestre européen est de recommencer chaque année et ainsi de créer un cycle permanent dans lequel l'Union émet, sur la base de l'évaluation des plans nationaux, des recommandations qui serviront de base aux plans de l'année suivante. L'évaluation permet de vérifier si et comment les plans sont conformes aux priorités de l'Union et, s'ils ne le sont pas ou pas assez, de préconiser comment mieux intégrer ces priorités aux plans à venir.

Les principales recommandations auxquelles les instruments de relance font référence sont les « *recommandations par pays* ». Celles-ci sont définies, par le nouveau règlement général fonds structurels, comme étant : « *les recommandations du Conseil adoptées en vertu de l'article 121, paragraphe 2, et de l'article 148,*

<sup>140</sup> Règlement (CEE) n° 2052/88 du Conseil du 24 juin 1988 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants, *JOUE*, L 185, 15 juillet 1988, p. 9, art. 4. V. S. DE LA ROSA, « Politique de cohésion économique, sociale et territoriale – Cadre juridique et organisation générale », *op. cit.*, § 67 et s.

<sup>141</sup> Règlement (CE) 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels, *JOUE*, L 161, 26 juin 1999, p. 1, art. 9 b) ; ils sont devenus aujourd'hui des « *accords de partenariat* » : « *Chaque État membre élabore un accord de partenariat qui fixe l'orientation stratégique de la programmation et les modalités d'une utilisation efficace et efficiente {des Fonds} pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 31 décembre 2027* » (règlement (UE) 2021/1060, art. 10).

<sup>142</sup> « *L'analyse, établie par l'État membre concerné, de la situation, eu égard aux objectifs visés à l'article 1<sup>er</sup> et aux besoins prioritaires pour atteindre ces objectifs, ainsi que la stratégie et les priorités d'action envisagées, leurs objectifs spécifiques et les ressources financières indicatives qui y sont attachées* » (règlement (CE) 1260/1999, art. 9 b)).

<sup>143</sup> Ci-après « PNR ».

<sup>144</sup> Conseil européen, *Conclusions de la Présidence*, 22 et 23 mars 2005, §. 39 c).

<sup>145</sup> Respectivement : directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, *JOUE*, L 309, 24 novembre 2009, p. 71, art. 4 ; directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments, *JOUE*, L 153, 18 juin 2010, p. 13 ; règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, *JOUE*, L 328, 21 décembre 2018, p. 1, art. 3 et s.

<sup>146</sup> Règlement (UE) 2021/240, art. 9 § 5.

<sup>147</sup> *Ibid.*, cons. 6, règlement (UE) 2020/1060, cons. 15 et règlement (UE) 2021/553, cons. 4.

<sup>148</sup> « *Les États membres élaborent également leurs propres stratégies d'investissement pluriannuelles nationales à l'appui de ces priorités dans le cadre du semestre européen. Ces stratégies sont présentées en même temps que les programmes nationaux de réforme annuels* » (règlement (UE) 2021/240, cons. 6).

<sup>149</sup> Règlement (UE) 2020/1060, art. 10.

<sup>150</sup> Règlement (UE) 2021/240, cons. 6.

<sup>151</sup> Règlement (UE) 2021/241, cons. 32, v. aussi art. 17 § 3.

paragraphe 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, portant sur les défis de nature structurelle, ainsi que les recommandations complémentaires formulées par la Commission en application de l'article 34 du règlement (UE) 2018/1999 »<sup>152</sup>. Ces dernières sont celles adoptées par la Commission après évaluation des plans nationaux en matière d'énergie et de climat.

Les instruments juridiques relatifs à la relance exigent la prise en compte des RPP par l'accord de partenariat<sup>153</sup> et les plans pour la reprise et la résilience<sup>154</sup>. Au surplus, la Commission doit veiller dans son évaluation à la prise en compte de ces évaluations<sup>155</sup>. Dans le cadre de l'instrument d'appui technique, lorsque les États formulent une « demande d'appui technique » ils peuvent s'appuyer sur les RPP<sup>156</sup>.

La cohérence et l'unité se font alors au travers du croisement permanent des différents instruments dans le forum collectif que constitue le semestre européen. L'unité est, au surplus, garantie par l'échelon national, l'échelon qui conçoit et met en œuvre les réformes.

## 2. Planification et partenariat

L'ensemble des processus de convergence, de coordination, comme de relance dépend des États membres. C'est eux qui conçoivent et exécutent les plans. La tutelle de l'Union est, certes, grandissante ; notamment sous l'effet de la conditionnalité. Rien ne remplace cependant l'adhésion, l'engagement volontaire des États dans le processus. La planification a ce rôle. Les États restent libres de déterminer, dans le cadre défini par l'Union, les mesures nécessaires. Cette liberté permet leur consentement qui garantit l'appropriation nationale des mesures. L'appropriation par l'État ne saurait suffire. Le succès des réformes et des investissements dépend largement de leur

appropriation sociale. Pour cela, il est rapidement apparu qu'ils devaient être le fruit d'un partenariat ouvert, ce que recommande en permanence le plan de relance.

La politique économique reste de la compétence des États. En matière de cohésion, la compétence de l'Union reste secondaire<sup>157</sup> et son action ne fait que compléter celle des États, ce que le principe d'additionnalité garantit. Ainsi, ne pouvant contraindre, l'Union encourage. La planification, au travers de documents non contraignants, voire non juridiques, exprime parfaitement l'ambivalence d'un processus où l'adhésion et l'appropriation des États est centrale, tout en cherchant à unifier leurs actions autour d'objectifs européens stratégiques.

Il pourrait sembler naturel pour l'Union d'essayer de centraliser au maximum ce processus, afin d'en garantir une plus grande unité. Or, l'exemple d'Invest-EU démontre l'inverse. Le passage du FESI à Invest-EU passe, en partie, par une renationalisation du processus. Le FESI était une garantie de l'Union, dont la fourniture était déléguée uniquement à la BEI. La garantie offerte par Invest-EU pourra toujours être offerte par la BEI, mais aussi par des partenaires nationaux<sup>158</sup>. En effet, le fonds Invest-EU a deux compartiments. Un compartiment UE pour les défaillances de marché ou les situations d'investissement sous-optimales liées aux priorités européennes ou se manifestant à l'échelle européenne<sup>159</sup>. Un compartiment national pour les situations qui affectent « une ou plusieurs régions ou un ou plusieurs États membres »<sup>160</sup>. Ce compartiment sera établi au travers d'une « convention de contribution entre l'État membre et la Commission »<sup>161</sup>.

Cet exemple souligne l'importance du partenariat. Pour gagner en efficacité, Invest-EU se nationalise et se contractualise. L'ajout d'une dimension nationale et de partenaires nationaux renforce le mécanisme.

<sup>152</sup> Règlement (UE) 2021/1060, art. 2.

<sup>153</sup> *Ibid.*, art. 5.

<sup>154</sup> Qui doivent expliquer comment ils contribuent « à relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes » (règlement (UE) 2021/241, art. 18 § 4 b)).

<sup>155</sup> *Ibid.*, art. 19 § 3 b) et « Approbation de l'accord de partenariat », règlement (UE) 2021/1060, art. 12.

<sup>156</sup> Le texte évoque « la mise en œuvre de réformes propices à la croissance et favorables à la résilience dans le contexte des processus de gouvernance économique, en particulier des recommandations par pays émises dans le cadre du semestre européen », règlement (UE) 2021/240, art. 9 § 3 b).

<sup>157</sup> D'ailleurs, bien qu'étant une compétence partagée (art. 4 § 2 c)), le chapitre sur la politique de cohésion rappelle à son article 175 al. 1 TFUE que : « Les États membres conduisent leur politique économique et la coordonnent en vue également d'atteindre les objectifs visés à l'article 174 [...] L'Union soutient aussi cette réalisation par l'action qu'elle mène au travers des fonds à finalité structurelle ».

<sup>158</sup> Règlement (UE) 2021/553, art. 15.

<sup>159</sup> *Ibid.*, art. 9 § 1 a).

<sup>160</sup> *Ibid.*, art. 9 § 1 b).

<sup>161</sup> *Ibid.*, art. 10 § 2.

Parmi ces partenaires, il faut dépasser l'État entendu au sens strict de son gouvernement central. Depuis longtemps, le principe de partenariat – dans le cadre des fonds structurels – est ouvert aux « *autorités compétentes [...] au niveau national, régional, local* »<sup>162</sup> puis aux « *partenaires économiques et sociaux* »<sup>163</sup>. L'ouverture à un nombre de partenaires accru permet une appropriation nationale plus grande et surtout plus profonde. La consultation des partenaires permet à la fois des réformes et investissements plus proches des besoins réels et, une fois qu'ils sont réalisés, une meilleure adhésion des partenaires consultés.

C'est pour cela que l'ensemble des instruments de relance exige aujourd'hui de telles consultations. Ainsi, les PRR doivent contenir : « *une synthèse du processus de consultation [...] des autorités locales et régionales, des partenaires sociaux, des organisations de la société civile,*

*des organisations de la jeunesse et d'autres parties prenantes concernées* »<sup>164</sup>. L'obligation de faire figurer cette synthèse dans le plan est une manière détournée de garantir que la consultation a bien eu lieu. Une telle consultation est aussi évoquée par le règlement REACT-EU<sup>165</sup> ou celui sur l'appui technique<sup>166</sup>.

Néanmoins, comme le montre le site de la Confédération européenne des syndicats, l'association de ces derniers à l'élaboration des PRR reste limitée, voire inexistante dans certains États<sup>167</sup>. Certaines choses semblent vouées à ne pas changer. De même que la relance s'inscrit dans les techniques éprouvées de l'Union, elle hérite aussi de sa technocratie lancinante<sup>168</sup>.

<sup>162</sup> Règlement (CEE) 2052/88, art. 4 § 1.

<sup>163</sup> Règlement (CE) 1260/1999, art. 8 § 1.

<sup>164</sup> Règlement (UE) 2021/241, art. 18 § 4 q).

<sup>165</sup> Règlement (UE) 2020/2221, cons. 19.

<sup>166</sup> Règlement (UE) 2021/240, art. 9 § 2.

<sup>167</sup> « Trade union involvement in the drafting and implementation of national Recovery and Resilience Plans », disponible sur : [https://est.etuc.org/?page\\_id=413](https://est.etuc.org/?page_id=413).

<sup>168</sup> Les questions sociales, mais surtout les partenaires sociaux, ont toujours eu une place limitée dans le semestre européen (v. L. FROMONT, *L'impact de la nouvelle gouvernance économique européenne sur l'Union de droit*, thèse, ULB, pp. 145 et s.).