



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 21 mai 2021
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel:
2018/0196(COD)

6674/21
ADD 3

FSTR 21
REGIO 36
FC 9
SOC 122
PECHE 75
CADREFIN 122
JAI 237
SAN 119
CODEC 295

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet: Position du Conseil en première lecture en vue de l'adoption du RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds "Asile et migration", au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas

– Projet d'exposé des motifs du Conseil

I. INTRODUCTION

1. Le 29 mai 2018, la Commission a adopté la proposition de règlement portant dispositions communes (RPDC)¹. La proposition initiale de RPDC établissait des dispositions communes pour sept fonds en gestion partagée: le Fonds de cohésion, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen plus, le Fonds "Asile et migration", l'instrument relatif à la gestion des frontières et aux visas et le Fonds pour la sécurité intérieure. Le 14 janvier 2020, en même temps que la proposition visant à établir le Fonds pour une transition juste (FTJ), la Commission a proposé diverses modifications du RPDC² afin d'intégrer le FTJ en tant que nouveau fonds dans le cadre des règles générales du RPDC. Le 28 mai 2020, à la suite de la flambée épidémique de COVID-19 et dans le cadre de la version révisée du cadre financier pluriannuel 2021-2027 et du plan de relance, la Commission a proposé d'apporter diverses modifications à l'ensemble de mesures législatives relatives à la politique de cohésion pour la période 2021-2027, y compris de nouvelles modifications au RPDC³.
2. Le Comité économique et social européen a adopté son avis sur la proposition initiale de RPDC le 17 octobre 2018⁴, et sur les propositions modifiées le 10 juin 2020⁵ et le 18 septembre 2020⁶.
3. Le Comité des régions a adopté son avis sur la proposition initiale de RPDC le 5 décembre 2018⁷, et sur les propositions modifiées le 14 octobre 2020⁸.
4. La Cour des comptes européenne a adopté son avis sur le RPDC le 31 octobre 2018⁹.

¹ Doc. 9511/18 + ADD 1.

² Doc. 5259/20 + ADD 1.

³ Doc. 8399/20 + ADD 1.

⁴ JO C 62 du 15.2.2019, p. 83.

⁵ JO C 311 du 18.9.2020, p. 55.

⁶ JO C 429 du 11.12.2020, p. 236.

⁷ JO C 86 du 7.3.2019, p. 41.

⁸ JO C 440 du 18.12.2020, p. 191.

⁹ JO C 17 du 14.1.2019, p. 1.

5. Le Parlement européen a adopté sa position sur le RPDC en première lecture lors de sa séance plénière du 27 mars 2019.
6. Le Groupe "Actions structurelles" a examiné la proposition de RPDC lors de plusieurs réunions organisées sous les présidences bulgare, autrichienne, roumaine, finlandaise, croate, allemande et portugaise.
7. De décembre 2018 à mai 2019, le Comité des représentants permanents a approuvé divers mandats partiels de négociation concernant différentes parties du règlement (blocs du RPDC)¹⁰. Le 22 juillet 2020, il a approuvé un autre mandat partiel de négociation avec le Parlement européen concernant les propositions modifiées de RPDC, présentées par la Commission¹¹. En outre, le 5 octobre 2020, le mandat partiel de négociation a été mis à jour par le Comité des représentants permanents pour tenir compte des conclusions du Conseil européen sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et le plan de relance adoptées lors de la réunion extraordinaire du Conseil européen des 17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020¹².
8. Sur la base de ces mandats, les présidences roumaine, finlandaise, croate, allemande et portugaise ont mené des négociations interinstitutionnelles qui se sont achevées en février 2021.
9. Le 16 mars 2021, la commission du développement régional (REGI) du Parlement européen a approuvé le résultat des négociations interinstitutionnelles. Le 18 mars 2021, le président de la commission REGI a adressé une lettre à la présidence du Conseil indiquant qu'il recommanderait à la plénière que la position du Conseil soit acceptée sans amendement en deuxième lecture par le Parlement, sous réserve de vérification par les juristes-linguistes.
10. Compte tenu de cet accord et après mise au point par les juristes-linguistes, le Conseil a adopté sa position en première lecture le [xxxx 2021], conformément à la procédure législative ordinaire prévue à l'article 294 du TFUE.

¹⁰ Doc. 11149/19 (version consolidée des mandats partiels concernant le RPDC).

¹¹ Doc. 9428/20.

¹² Doc. 10879/20.

II. OBJECTIF (articles 1^{er} à 9)

11. Conformément aux articles 174, 175, 177 et 322 du TFUE, notamment, le RPDC constitue le règlement-cadre englobant un ensemble de fonds en gestion partagée qui visent à aider les États membres à renforcer leur cohésion économique, sociale et territoriale, en réduisant l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions ou îles les moins favorisées. Des dispositions communes sont établies sur la base de l'article 177 du TFUE pour couvrir les règles stratégiques spécifiques au FEDER, au FSE+, au Fonds de cohésion, au FTJ et au FEAMPA.
12. En outre, afin de renforcer encore la mise en œuvre coordonnée et harmonisée des Fonds de l'Union mis en œuvre dans le cadre de la gestion partagée, des règles financières fondées sur l'article 322 du TFUE sont établies pour tous les Fonds relevant du RPDC, la position du Conseil en première lecture précisant clairement le champ d'application des dispositions pertinentes.
13. Le RPDC soutiendra les objectifs stratégiques suivants:
 - a) une Europe plus compétitive et plus intelligente par l'encouragement d'une transformation économique intelligente et innovante et de la connectivité régionale aux TIC;
 - b) une Europe plus verte, résiliente et à faibles émissions de carbone évoluant vers une économie sans carbone, par la promotion d'une transition énergétique propre et équitable, des investissements verts et bleus, de l'économie circulaire, de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci, de la prévention et de la gestion des risques, et d'une mobilité urbaine durable;
 - c) une Europe plus connectée par l'amélioration de la mobilité;
 - d) une Europe plus sociale et inclusive mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux;
 - e) une Europe plus proche des citoyens, par la promotion du développement durable et intégré de tous les types de territoires et des initiatives locales.

III. ANALYSE DE LA POSITION DU CONSEIL EN PREMIÈRE LECTURE

a) Approche stratégique et programmation (articles 7 à 37)

14. L'accord de partenariat, élaboré par chaque État membre, sera un document concis et stratégique guidant les négociations entre la Commission et l'État membre concerné en ce qui concerne la conception des programmes au titre du FEDER, du FSE+, du Fonds de cohésion, du FTJ et du FEAMPA.
15. Les États membres, à l'échelon territorial approprié et conformément à leur cadre institutionnel, juridique et financier, et les organismes qu'ils désignent à cet effet seront chargés de la préparation et de la mise en œuvre des programmes. Ils tiendront également dûment compte du principe de partenariat lors de la mise en œuvre.
16. Les principes horizontaux ont été renforcés, notamment dans le but d'assurer la viabilité du financement, de soutenir les objectifs climatiques et environnementaux de l'UE, d'intégrer les principes de "ne pas nuire" et de "primauté de l'efficacité énergétique", ainsi que de renforcer le lien avec les plans nationaux en matière d'énergie et de climat. Pour chaque État membre, les programmes indiqueront l'objectif de contribution à l'action pour le climat sous forme de pourcentage de sa dotation totale du FEDER et du Fonds de cohésion.
17. Afin de donner aux États membres une flexibilité suffisante pour la mise en œuvre des fonds qui leur sont alloués au titre de la gestion partagée, la position du Conseil en première lecture est de permettre le transfert de certains niveaux de financement entre les Fonds et entre les instruments en gestion partagée et en gestion directe et indirecte. En outre, chaque État membre sera également libre de contribuer au programme InvestEU, sous certaines conditions énoncées dans le règlement.
18. Afin de garantir la mise en place des prérequis nécessaires à l'utilisation efficace et performante du soutien de l'Union octroyé par les Fonds, une liste limitée de conditions favorisantes ainsi qu'un ensemble concis et exhaustif de critères objectifs pour leur évaluation seront établis et clairement définis dans les dispositions pertinentes figurant aux articles et aux annexes du règlement.

19. La position du Conseil en première lecture poursuit une approche similaire à celle des mécanismes existants établissant un lien entre les politiques de l'Union en matière de financement et la gouvernance économique de l'Union au cours de la période 2014-2020, et elle permet à la Commission, pour la période 2021-2027, de présenter une proposition au Conseil en vue de suspendre tout ou partie des engagements ou paiements pour un ou plusieurs programmes de l'État membre concerné lorsque ce dernier n'agit pas efficacement dans le contexte du processus de gouvernance économique. Les programmes FSE+ et Interreg seront exclus du champ d'application de ces mécanismes.
20. Afin de renforcer encore le lien entre la politique de cohésion et le Semestre européen, les États membres procéderont pour la première fois en 2024 à un examen à mi-parcours de chaque programme soutenu par le FEDER, le FSE+, le Fonds de cohésion et le FTJ. L'objectif de cet examen est de procéder à un ajustement complet des programmes en fonction de leurs performances. Pour les programmes au titre de l'objectif "Investissement pour l'emploi et la croissance", un montant correspondant à 50 % de la contribution pour les années 2026 et 2027 (ci-après dénommé "montant de la flexibilité") par programme dans chaque État membre sera retenu et ne sera définitivement alloué au programme qu'après l'adoption de la décision de la Commission faisant suite à l'examen à mi-parcours.
21. Les colégislateurs ont également décidé d'habiliter la Commission à adopter des mesures temporaires pour faciliter l'utilisation des Fonds afin de réagir à des circonstances exceptionnelles ou inhabituelles. La Commission disposera du cadre législatif nécessaire pour adopter les mesures les plus appropriées en fonction de ces circonstances, tout en préservant les objectifs des Fonds.
22. Afin de réduire la charge administrative, la position du Conseil en première lecture permet que l'assistance technique liée à la mise en œuvre des programmes soit mise en œuvre à l'initiative de l'État membre au moyen d'un taux forfaitaire ayant pour base les progrès accomplis dans la mise en œuvre des programmes. Néanmoins, lorsque la continuité avec la période 2014-2020 est préférée, la position du Conseil prévoit la possibilité pour l'État membre de continuer à recevoir le remboursement des coûts éligibles réellement exposés par le bénéficiaire et payés lors de la mise en œuvre d'opérations d'assistance technique.

b) Suivi, évaluation, communication et visibilité (articles 38 à 50)

23. Afin d'examiner les performances des programmes, les États membres institueront des comités de suivi, dont la composition comprendra des représentants des partenaires concernés. Pour le FEDER, le FSE+ et le Fonds de cohésion, les rapports annuels de mise en œuvre seront remplacés par des examens annuels des performances sur la base des informations et données les plus récentes relatives à la mise en œuvre des programmes communiquées par l'État membre.
24. Les autorités responsables des programmes, les bénéficiaires et les parties prenantes dans les États membres continueront de répondre de la sensibilisation aux résultats obtenus grâce au financement de l'Union, et de l'information du grand public en conséquence. Dans sa position en première lecture, le Conseil considère que les activités de transparence, de communication et de visibilité sont des éléments essentiels pour rendre l'action de l'Union visible sur le terrain.

c) Soutien financier des Fonds (articles 51 à 68)

25. La position du Conseil contribue à simplifier l'utilisation des Fonds et à réduire le risque d'erreur. À cette fin, tant les formes de contribution de l'Union aux États membres que les formes de soutien fournies par les États membres aux bénéficiaires sont définies. Les autorités de gestion pourront octroyer des subventions sous la forme de financements non liés aux coûts. En ce qui concerne les subventions octroyées aux bénéficiaires, les États membres devraient de plus en plus faire appel aux options simplifiées en matière de coûts.
26. Dans un souci de clarté juridique, la position du Conseil en première lecture précise la période d'éligibilité des dépenses ou des coûts liés aux opérations soutenues par les Fonds au titre de ce règlement et limite le soutien apporté aux opérations achevées.

d) Gestion et contrôle (articles 69 à 85)

27. La position du Conseil en première lecture donne la possibilité à chaque État membre d'établir, de sa propre initiative, un organisme de coordination chargé de se concerter avec la Commission et d'informer celle-ci, ainsi que de coordonner les activités des autorités responsables des programmes dans cet État membre.
28. La position du Conseil en première lecture assure également un équilibre approprié entre, d'une part, la mise en œuvre efficace et efficiente des Fonds et, d'autre part, les coûts et charges administratifs associés, grâce à une plus grande précision en ce qui concerne la fréquence, la portée et le champ d'application des vérifications et audits de gestion. À cet égard, la position du Conseil garantit que les vérifications de gestion seront proportionnées aux risques précédemment évalués et que les audits seront proportionnés au niveau de risque pour le budget de l'Union.

e) Gestion financière et cadre financier (articles 86 à 112)

29. La position du Conseil en première lecture propose un ensemble de mesures proportionnées à mettre en œuvre au niveau des États membres et de la Commission afin de protéger les intérêts financiers et le budget de l'Union.
30. Afin de promouvoir les objectifs du TFUE en matière de cohésion économique, sociale et territoriale, l'objectif "Investissement pour l'emploi et la croissance" soutiendra toutes les régions, des ressources étant allouées au titre de cet objectif par le FEDER et le FSE+ sur la base d'une clé de répartition essentiellement fondée sur le produit intérieur brut ("PIB") par habitant. Les États membres dont le revenu national brut (RNB) par habitant est inférieur à 90 % de celui de la moyenne de l'Union bénéficieront aussi du Fonds de cohésion au titre de ce même objectif.
31. Les ressources destinées à l'objectif "Coopération territoriale européenne" (Interreg) seront allouées aux États membres sur la base d'une méthode d'allocation spécifique qui tient compte en particulier de la densité de population dans les zones frontalières.
32. La Commission établira la ventilation annuelle des dotations disponibles par État membre pour le FEDER, le FSE+, le Fonds de cohésion et le FTJ au titre de l'objectif "Investissement pour l'emploi et la croissance", avec la liste des régions éligibles, ainsi que les dotations au titre de l'objectif "Coopération territoriale européenne" (Interreg).

33. La position du Conseil en première lecture fixe également des taux de cofinancement maximaux dans le domaine de la politique de cohésion par catégorie de régions, le cas échéant, de manière à veiller au respect du principe de cofinancement en assurant un soutien national public ou privé d'un niveau approprié.

f) Autres dispositions (articles 112 à 119)

34. Afin d'assurer la continuité du soutien apporté dans le domaine d'action concerné, la position du Conseil en première lecture met en place des dispositions d'échelonnement entre la période 2014-2020 et la période 2021-2027.

IV. CONCLUSION

35. La position du Conseil en première lecture reflète le compromis intervenu lors des négociations entre le Conseil et le Parlement européen, avec le soutien de la Commission.

36. Le Conseil estime que sa position en première lecture constitue un texte équilibré qui répond à tous les objectifs du règlement portant dispositions communes.
